

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 رئيسيين : تناول المحور الأول الإطار النظري الذي استعرض الأسس والمفاهيم والدور التنموي لإدارة المدينة بشكل عام واستعرض المكونات والتقسيمات الإدارية لها ، وتناول المحور الثاني إدارة المدينة ضمن التجربة العراقية من خلال نظرة تاريخية لابرار النشأة والتطور في العصر الحديث وتحليل الأدوار التي تنهض بها طبقا للقوانين ، فضلا عن إعطاء نظرة تقييمية 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، بدءاً بالمستوى المحلي - الإدارة المحلية / الحضرية صعوداً إلى المستوى الوطني - إدارة الدولة. إذ تعمل الإدارة على استثمار وتوجيه الموارد المادية والبشرية بصورة منظمة لإشباع حاجات ورغبات المجتمع، أخذة بنظر الاعتبار وضع أولويات لعملية التنمية بحسب طبيعة وظرف 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 تتلقاه من الحكومة المركزية.

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

هناك مجموعة من العوامل التي تحد من فاعلية الإدارة المدينة 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، وتقديم بعض المقترحات 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 تقييمية لإدارة المدينة في العراق وفق السياقات أعلاه، يسبق ذلك جانب مفاهيمي ويخلص البحث إلى جملة استنتاجات وتوصيات.

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 تنموية تضطلع بها في ظل التغير والتطور التي تشهدها بيئات المجتمعات المحلية وعلى هذا النحو تعددت مهام ومسؤوليات إدارة المدينة فلم تعد مقتصرة على توفير الحد الأدنى من المستلزمات الإجرائية 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 أن إدارة المدينة احتلت أهمية مركزية في بناء النظام السياسي للدولة، ألي جانب إمكانياتها لاستيعاب مشكلات التغير المنظورة والمتوقعة في بيئة المجتمعات المحلية بفعل التنوع في اختصاصات ووظائف تلك الإدارة.

وفي هذا السياق ورد في الأدبيات دلالات مفاهيمية للتعبير عن إدارة المدينة، في كونها نشاطاً "إدارياً" صرفاً، ينحصر في مجال تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويتفق مع هذا التوجه الشيخلي (١) إذ يشير إلى أن إدارة المدينة بكونها مجموعة الوحدات والأجهزة الإدارية آياً كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة 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 بان إدارة المدينة ، هي إدارة الدولة وجهازها ضمن رقعة جغرافية اصغر 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 والانظمة السياسية في تبني نماذج ومواقف تتلائم مع التغيرات السريعة التي تمتاز بها المجتمعات المحلية . وعن طريق هذه الاطر التحليلية يمكن ملاحظة تباين مواقف الحكومات وفلسفاتها في سعيها نحو التطبيق اولاً" ومدى استعداد الادارات المحلية لاستيعاب مشكلات التغيرات السريعة والمتوقعة في بيئة المجتمعات المحلية.

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

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

١- ديمقراطية الإدارة: التي تعتمد طريقة الانتخاب كاسلوب في اختيار إدارة المدينة وجهازها 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 ثلاث مراكز أساسية تتباين في طبيعة الادوار التي يؤديها ضمن هذه الإدارة وهي: .

١- رئيس المدينة والحاكم الاداري: وهو الشخصية الأساسية في المدينة يعين من قبل السلطة المركزية او ينتخب من بين ابناء المدينة وفقاً" للفلسفة السائدة ، له من الصلاحيات التي تجعل فيه صانعاً" للقرارات والسياسات الاستراتيجية للمدينة ، فضلاً" عن كونه يمثل السلطة التنفيذية ومسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ورئيساً" لمجلس المدينة .

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

٣- الأجهزة واللجان الحكومية : وهي الأجهزة التي تعبر عن رأي الحكومة تمتلك من الطاقات والامكانات التي توظف في خدمة المجتمع المحلي وتقوم السياسة التنموية للدولة (الحكومة المركزية) وتمثل بالأجهزة التخطيطية والمالية والامنية 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 المتصلة بخدمات النظام والتنظيم الضبطي ، بل يجب ان يتعدى ذلك الى ادوار تقديم الخدمات المتصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتهيئة متطلباتها ، والمشاركة في وضع خطط التنمية وتنفيذها عن طريق المساهمة في تنفيذ

المشروعات التي تشترك في التخطيط لها . وانسجاماً مع ماسبق افصحت التوجيهات المعاصرة ، عن تحول جذري في مضمون ادوار إدارة المدينة ومهامها ، اذ باتت تشكل حلقة هامة في معادلة تنمية المجتمع المحلي لما تمتلكه تلك الإدارة من مقومات ومؤهلات تدعم تركيبة خريطة التنمية المعبرة عن الواقع والمستجيبة للتطلعات المستقبلية . اذ تنبثق عن ادوار إدارة المدينة مجموعة سياقات منظمة نعبر عنها بالاتي: (٤)

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

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

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

مما تقدم يمكن القول ان المستجدات في مواقف الحكومات وفلسفاتها تجاه التنمية قد طورت ابعاد جديدة في وظائف ومسؤوليات إدارة المدينة ، وعدتها اداة هامة لتحقيق من خلالها التقدم والرفاه للمجتمع عن طريق دورها في عملية التنمية المنظمة ، كما ابرزت مداخل التحليل أستندت في طروحاتها الى فكرة اسس التنمية النابعة من القاعدة لا من القمة ، لتؤشر حالة الربط الموضوعي بين امكانيات وموارد المجتمعات المحلية ومطالبها التنموية وبين قدرات ومهارات إدارة المدينة للنهوض بادوارها.

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

١- دور إدارة المدينة في عملية التخطيط :

تؤدي إدارة 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 إدارة المدينة في عملية التنمية من خلال اعتمادها على اسلوب علمي منظم هو اسلوب التخطيط ، اذ تكمن أهمية الإدارة 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 إدارة 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 المخططة 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 بالتدرج المخطط .

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

وجود جهاز كفوء لجمع وتبويب وتصنيف المعلومات لتكون بمتناول الإدارة بشكل دوري ، ويتطلب ايضاً وجود جهاز اداري كفوء لديه القدرة على استخدام هذه البيانات في وضع الخطط الكفوءة لصالح المدينة .

ان تحديد شكل واقعي لما ستكون عليه وظيفة ومحتوى المدينة في المستقبل يعتمد على وجود تصور واضح لامكانات النمو فيها باعتبارها مركز اداري وثقافي ، ومدى توفر معلومات حول حجم الاستثمارات التي ستوظف في المدينة مستقبلاً ، في قطاع الصناعة والزراعة والسياحة ... ومعرفة احتمالات نمو السكان ، مقدار المساحة التقريبية اللازمة للمنطقة السكنية ، نوع استعمالات ابنية الخدمات ، ومشاريع البناء التحتي الفني من جانب اخر ، فان المدينة باعتبارها مركزاً "اقتصادياً" ، فهي تشكل قطباً يتجاذب اليه السكان من المناطق الصغيرة المحيطة سواء لغرض العمل في الصناعة اوقطاع الخدمات ولغرض 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 الملقة على إدارة المدينة في التخطيط لتنمية وتطوير المدينة تتركز في معالجة المشاكل التالية: (٥).

- ١-وضع تصميم اساس للمدينة 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 والسبيلوات ، الكراجات ، خدمات وسائط النقل وهذا يترتب عليه التخطيط للآتي:
- أ-خدمات الإسكان-المتمثل بكم ونوع الوحدات السكنية المطلوبة ومراحل تنفيذها.
- ب-الخدمات الصحية -المتتمثلة بعدد المراكز الصحية والمستشفيات واماكنها .
- ج-الخدمات التعليمية-وتتعلق بعدد رياض الأطفال والمدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية....
- د-الخدمات الترويحية -المتعلقة بالمتنزهات والمناطق المفتوحة وأماكن الراحة والتسلية العامة،تنظيم المناطق الخضراء والتوسع في إنشاءها وتكوين أحزمة خضراء ومتنزهات 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 ومواقف سيارات....

٣-تنظيم مركز المدينة وإعطاءه أهمية خاصة من خلال دراسة واق الحال والنمط المستقبلي المتوقع للنشطة الرسمية والتجارية-الدوائر والمحلات التي تتواجد فيه الان وفي المستقبل،مع ضرورة تنظيم شبكة النقل الخاصة به ونظام النقل الخاص العام.

٤-خدمات البنى التحتية-المتتمثلة 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 الامكانات الملائمة لهذا الغرض لتمثل متنفساً لسكان المدينة ، والاستفادة من الاشكال الجمالية للطبيعة وتحويلها الى مناطق للسياحة بما في ذلك مناطق الآثار.

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

- ٨-دراسة امكانات المدينة الاقتصادية بهدف تحديد النشاط الأقتصادي الذي يناسب المدينة وتعزيزه لابرار دورها الأقتصادي من خلاله.
- ٩-الهتمام بالجوانب البيئية للمدينة ومعالجة مختلف الملوثات الموجودة ومختلف اصنافها ومراعات الجوانب التخطيطية والفنية الخاصة بانشاء المشاريع الصناعية واختيار مواقعها.
- ١٠-تنظيم العلاقة بين محل اقامة العاملين وموقع الصناعة.
- ١١-تنظيم العلاقة بين مواقع مصادر الطاقة ومراكز 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 وتبويبها 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 اللازمة حسب المتغيرات والمستجدات لكل مرحلة (٦).

٣- دور إدارة المدينة في عملية المتابعة:

تعد عملية المتابعة ركنا "اساسيا" في استراتيجية التنمية المحلية ، للوقوف على ماتم تنفيذه من مشاريع وبرامج مرسومة مسبقا" ذلك لمعرفة مدى اتفاقية مع واقع الحال من حيث الامكانيات والتطلعات فضلا" 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 ماتقدم يمكن التأكيد على ان رسم استراتيجية التنمية المحلية ليست مبادرات ادارية ولكنها تشكل ممارسات تخص ادوار إدارة المدينة في التنمية المجتمعية والتي غالبا" ماتفهم من خلال ثلاث مراحل (٧)

المرحلة الاولى: مرحلة تحديد الاستراتيجية (strategic identification) يتم تحديد الى أي مدى يمكن رسم خريطة التنمية ، وماهي 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 للقرارات ، من هنا فان إدارة المدينة تلعب دورا" في عملية تحديد الاستراتيجية التنموية للمجتمع المحلي وان التوصل الي استراتيجية مخططة وسليمة وقابلة للتنفيذ يتطلب مراعاة النواحي الاتية :

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 تبعا" لتوفر الامكانيات والمواد المتاحة .
وتأسيا" على ماتقدم نستدل ان الدور التنموي لإدارة المدينة يتطلب الاتي:(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 ماهو متاح والاحتياجات الحالية والمستقبلية للمجتمع المحلي .
٣- العدالة في توزيع المكتسبات التنموية على المجتمع المحلي .
٤- التنسيق بين العناصر والاعتبارات المؤثرة والمتأثرة في عملية التخطيط للمجتمع المحلي لتحقيق الأهداف التنموية المطلوبة .

المبحث الثاني إدارة المدينة في التجربة العراقية:

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

اولا" : إدارة المدينة .. الملامح والاتجاهات :

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

١- **المرحلة الاولى :** وهي المرحلة التي مثلت الجهود الاولى لانشطة العمل المحلي في القطر ، خلال السنوات التي تلت تأسيس اول حكومة عراقية عام ١٩٢١ وصدر الدستور الاول عام (١٩٢٥) وعبرت في معظمها عن تبني مجموعة قوانين وتعليمات حددت بموجبها التقسيمات الإدارية و اشار البعض منها الى الكيفية التي تدار بها تلك التقسيمات ومايتصل 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 الإدارة المحلية بخدمة المصالح الاجنبية والعشائرية . (٩)

٢- **المرحلة الثانية:** وهي مرحلة مابعد ثورة ١٤ تموز / ١٩٥٨ واستقلال العراق ، عبرت عن تدخل الدولة بصورة واضحة في تنظيم العمل المحلي ليتلائم مع تطورات الاستقلال والتحولات النوعية التي شهدتها النظام السياسي والاقتصادي آنذاك ، وما جاء به الدستور الجديد عام ١٩٥٩ ، وارتكزت محاولات المرحلة بشكل عام على النحو التلقائي بالاعتماد على ماتقدمه البيئة الإدارية اسلوبا" 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 اللامركزية الإدارية وتقسيم العراق اداريا" 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 سياقات واجراءات لرفع كفاءة أجهزة الإدارة المحلية باعتبارها الإدارة الأساسية في تنفيذ الانشطة التنموية اذ لم يعد النمو التلقائي والبرامج غير المخططة مناسبة" ، 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 الإدارة المحلية مع بداية تنفيذ خطط التنمية وبما ينسجم والابعاد الحضارية والاجتماعية والاقتصادية فضلا" عن تطوير القوانين والتشريعات ، وتبلورت عندئذ منطلقات معاصرة لإدارة المدينة ، تتميز بالمرونة والقدرة على مواجهة مستلزمات التطوير والتنمية المحلية ، اذ برز 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 الالمام بها كما هو الحال في غيرها من الوظائف التنفيذية . اذ يرجع ذلك الى ديناميكية متطلبات العمل المحلي فضلا" عن ماتضيفه التحديات والتغيرات الظرفية والمجتمعية من مستجدات جديدة للادوار مما زاد في صعوبة تاطيرها في قوالب جاهزة خصوصاً" لما يتصل بالادوار التنموية ، الا ان ما اورده 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 عدها اداة للسلطة التنفيذية وتتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة ^(١١) وبالتالي فهي تمارس وظائف واختصاصات ذات طبيعة تنفيذية والتي عادة ماتأخذ محورين 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 بالتخطيط 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 الاخلاق العامة والامن العام في حدود المدنية.

في ضوء ماتقدم يتضح ان الادوار التنموية لإدارة المدنية تكاد تكون محدودة ، وتتوزع باتجاهاتها على معظم خطوات ومراحل اعداد وتنفيذ استراتيجيات التنمية المحلية مع النظرة متفاوتة في الاهتمامات الى جوانب تلك الادوار التي تظهر من خلال :

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

ب. المساهمة في توفير المعلومات والبيانات عن الحاجات والمطالب التنموية في المجتمع المحلي بحكم طبيعته عمل الإدارة 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 بصددها .

ثالثاً " نظرة تفويمية لإدارة المدينة – المشاكل والمعوقات:

ان استقراء مسيرة التجربة المحلية في العراق ، يظهر انها قد حققت بالفعل مزايا ونجاحات نسبية في الادوار التنموية ، غير ان فعاليتها بصورة عامة لاتزال بحاجة الى اعادة نظراً لتحقيق ماعقد عليها من امال وطموحات. ومن يستعرض اسباب النجاح والافخاق في بعض اتجاهات التنمية المحلية يجد اوجه قصور متعددة ومتنوعة ومتشابكة ، منها مايتصل بمشاكل تنظيميه وقانونيه وفنيه او مايتصل بإدارة المدينة نفسها او البيئة المحلية وسبل تنميتها ، 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 وانما 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 الارتقاء بمستوى البرامج ، اذ ينطوي تحت مضله تلك المشكلات عدد من المشكلات الفرعية التي تظهر في الصو الاتية :

١- عدم وجود تصور متكامل بعيد المدى تتكامل فيه احتياجات التنمية القومية مع متطلبات التنمية المحلية في إطار عملية التغيير الشاملة التي تتطلع اليها 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 تملئها الظروف والمتغيرات ، مما لا تدع المجال الكافي لاجراء 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 واسبقية عمليات المسح والمعلومات لمكونات بيئة النمو المحلي ، التي تشكل مرتكرات في عملية التخطيط التنموي الحالية والمستقبلية ، فان مأتجه من بحوث ودراسات لتحديد ما يكاد ينعدم ولا يعتدي محاولات محدودة الامر الذي انعكس على ابراز احتياجات عشوائية وانطباعات غير كافية . ادت الى حدوث حالة من الانفصال بين ما يجري في البرامج التنموية وبين ما يدور في مواقع 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 الادوار التي تهدف اليها إدارة المدينة لاتساع الأهداف والتطلعات ودرجة التعقيد التي تصاحب عملية التحول السريع في بيئة المجتمع المحلي .

٤- تواضع الأجهزة الإدارية والفنية القادرة على عملية التخطيط والتنفيذ لبرامج التنمية المجتمعية مما اثر في مستوى اداء إدارة المدينة للنهوض باعباء والمهام الموكلة اليها اذ يشير واقع الحال ان معظم ادارات المدينة تعاني من عدم تكامل بعض اقسامها مثال على ذلك اقسام البحوث والدراسات والتخطيط والحدائق وتجميل المدينة وخصوصا" على مستوى الاقضية والنواحي . فضلا" 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 .

واخيرا" نخلص الى القول بوجود عجز في الجهود التخطيطية والتنفيذية والرقابية التي تبذلها إدارة المدينة في المجال التنموي بشكل عام ، والتي تفقد في تقديرنا الى عجز ربط هذه الجهود بقاعدة معرفية أساسية تتمثل في بناء استراتيجي شامل للبرنامج التنمية المحلية ، بحيث يتخذ هذا البناء البيئة المحلية بكل ابعادها إطارا" ويكون بالتالي مرتكزا" اساسيا" لجهود التنمية والتطور في الإدارة المحلية في العراق.

٥- توجيه الفعاليات والانشطة الخاصة بالتنمية المحلية ، يفرض وجود متابعة دقيقة لقياس كفاءة تحقق الأهداف المطلوبة ، وعليه فان مركزية المتابعة تصبح حالة ضرورية للارتقاء بالمتطلبات الأساسية لاهداف التنمية والتطور المحلي ، الان الواقع يشير الى ضعف جهاز الرقابة والاشراف عن الاليات التنفيذ والتأكد من كفاءة وخبرة العاملين ذوي العلاقة بانجازات برامج ومشاريع التنمية المحلية الامر الذي جعل معايير التقويم تستقر في اكثر الاحيان الى الانطباعات الشخصية ، لتؤكد 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.
- السعي للاقتباس من تجارب لاتمت بصلة لخصائص الواقع المحلي وظروفه مما جعل إدارة المدينة اسيرة لاطر جامدة وافقدها روح الابداع والمبادرة .
- مشاكل ذات صلة بالقوانين والانظمة والتعليمات التي بات البعض منها عائقا" 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 فى عمليتى التخطيط والتنفيذ والتي من خلالها يتم تحقيق التقدم والرفاه للمجتمع.
- ٢- عدم اشراك إدارة المدينة بصورة فعلية فى وضع الخطط التى تتناسب مع كل مدينة ، مع ضعف ادارات المدن فى عمليتى التنفيذ والمتابعة.
- ٣- هناك نقص فى الاقسام الفنية والخدمية ضمن الهيكل الإدارى للمدينة، مما يؤثر على قيامها بمهامها بالشكل المطلوب .
- ٤- اهمال العلاقة بين الريف والمدينة عند وضع الخطط التنموية.

التوصيات:

- ان التوصيات ،كجزء مهم من البحث، هى محاولة لايجاد السبل الكفيلة لتجاوز المعوقات التى تواجه إدارة المدينة العنراقية فى اداء دورها الفاعل فى عملية التنمية ، واهم هذه التوصيات هى:
- ١- وضع ضوابط محدده لمن يشغل الوظائف الإدارية، لاسيما رؤساء الوحدات الإدارية بما فى ذلك التأكيد على المؤهلات المطلوبة بهدف خلق الاستقرار لهذه القيادات لتوفير الوقت والجهد والكلفة.
 - ٢- الاهتمام بالهيكل التنظيمى لإدارة المدينة واستحداث الاقسام اللازمة ضمن الهيكل الإدارى للمدينة مع توضيح ماهية وواجبات الاقسام، وتهيئة الكوادر اللازمة للعمل فيها ،ومن بينها اقسام البحوث والدراسات ،والاحصاء، والتخطيط ،والحدائق،
 - ٣- القيام بالدراسات والمسوحات اللازمة للتعرف على الامكانات المادية والبشرية فى كل مدينة وماهية المشاريع التى تتناسب وهذه الامكانات بهدف الاستفادة منها عند وضع الخطط المستقبلية.
 - ٤- تطوير الكوادر الإدارية من خلال برامج دورية متخصصة لكل المستويات.
 - ٥- اعادة النظر فى القوانين التى تحكم إدارة المدينة بشكل دورى ووضع القوانين التى تتناسب والمهام الموكلة بإدارة المدينة.
 - ٦- ضرورة الاهتمام باقليم المدينة بهدف خلق الاستقرار والحد من الهجرة من الريف الى المدينة وتنظيمها لتلافى الازدحام الإضافية التى تقع على عاتق إدارة المدينة من جراء ذلك والمتمثلة فى تهيئة الخدمات اللازمة نتيجة الهجرة والتوسع غير المدروس.

الهوامش

- ١- عبد الرزاق الشىخلى، الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، عمان ٢٠٠١ ص ١٩ .
- ٢- المصدر السابق ص ٢٠ .
- ٣- خالد الزغبى ، شموليه عمل الحاكم الاداري في الاردن ، مجله دراسات ،مجلد (١٤)، عدد ، (٨)، ١٩٨٧ ص ١٦١
- ٤- موسى خميس ، دور العامل الاجتماعي في مراكز تنمية المجتمعات المحلية ، مجلة العمل، العدد (٦٢) لسنة ١٩٩٣ ص ٦٣-٦٤ .

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

،وزارة الثقافة والاعلام ،شباط، ١٩٨٠ ص ٤٤-٥٠.

٦- احمد فارس مراد، مبادئ التخطيط لأقتصادى، 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 وآخرون، تطو 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 يتصف تخصيص الموارد بمرونة شديدة لينسجم مع تغير الأولويات، كما يشير الدكتور فيليب كرم^١ إلى إمكانية أن تتخذ السياسة المالية العامة إجراءات استباقية للحيلولة دون حدوث ارتفاع كبير في أعباء الدين العام على المدى المتوسط وذلك الأمر يتطلب مرونة كبيرة في تخطيط المالية العامة.

٢- لابد من أدراك 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 واضحاً الجهة المسؤولة عن إدارة المديونية حتى وان تعددت 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 مجمل تلك المدخلات (كأن تكون من لدن جهة عليا ترتبط بمجلس الوزراء أكثر من كونها دائرة للدين العام تابعة لوزارة المالية).

^١ د. فيليب كرم: (تقييم قابلية 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 / ٣ / ٢٠٠٦ ص ١٧.
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.