جامعة بغداد
كلية العلوم السياسية

الحكومات المحلية

تأليف
أ.م. د. فرح ضياء حسين مبارك

٢٠١٣

جامعة بغداد
كلية العلوم السياسية

الحكومات المحلية

اعداد
الاستاذ المساعد الدكتورة
فرح ضياء حسين مبارك

المقدمـــة

ان طبيعة العلاقة بين الادارة المحلية والادارة المركزية تقوم على الاستقلال وهذا الاستقلال هو استقلال نسبي واصيل مصدره القانون والدستور ، غير ان الاستقلال لايجب ان يكون مطلقا والا تحولت الهيئات المحلية الى دول داخل الدولة الام ، لذلك تعمد الدساتير الى تأطير التشريعات المحلية بالقوانين المركزية حرصاً على الوحدة القانونية والسياسية للدولة .

تمتع الوحدة المحلية باستقلالية ضمن حدود إقليمية معينة، حيث يكون لها شخصيتها القانونية الاعتبارية، وتتحدد علاقتها بالسلطة المركزية عبر نظام لامركزي في الإدارة، والمالية، والقرارات ، ضمن نطاقات يحددها القانون، وتخضع لسلطة رقابية .أما تمثيلية هذه الوحدات فتنبع من أن مجالسها تأتي عبر انتخابات يختار فيها المواطنون ممثليهم، للتعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم وخياراتهم وهي تقوم على الاعتراف بوجود مصالح محلية خاصة ، لذلك يعتبر استقلال الوحدات الادارية المحلية نسبيا حيث تمارس هذه الوحدات في الحدود المقررة لها قانونا وتحت رقابه الحكومة المركزية ، ويلاحظ ان هذه الرقابة تختلف من دولة الى اخرى تبعا للظروف وتبعا لاختلاف انظمتها السياسية واحوالها المجتمعية والاقتصادية ، فالرقابة المركزية وان كانت شديدة تمارسها الحكومة المركزية تجاه اعمال واشخاص الوحدات الادارية تسمى " الوصاية الادارية " واحيانا تسمى " الرقابة الادارية " فالاختلاف بين المصطلحين تقوم على اعتبار الرقابة ادارية والوصاية مدنية ، على اعتبار ان الوحدات الادارية ليست اشخاص ناقصي الاهلية بحيث يستلزم الوصاية الادارية لتحديد تصرفات الوحدات المحلية بل هي كاملة الاهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكولة بها ، لذا الرقابة الادارية هي الاقرب لضمان مطابقة ان القرارات الصادرة من الوحدات الادارية مطابقة للدستور .

ومن هنا ظهرت اهمية الادارات المحلية واهمية الحكم المحلي ودور المجالس المحلية والشعبية في ادارة دفة العمل المؤسسي ضمن الحدود السياسية والقانونية المرسومة في اطار قانوني دستوري ، فكان لازما تسليط الضوء على طبيعة الحكم المحلي وتاريخه

وعلى الياته وفوائده وانماطه وتفاصيل مهمة كثيرة في ثنياته نجدها مجسده على شكل مباحث علمية قائمة على اساس عملي يتمثل في التجربة العراقية .

اهمية الدراسة

تعتبر دراسة الحكومات المحلية ونوع الوحدات الادارية والية عملها من الموضيع ذات المساس المباشر بحياة المواطن مما استلزم البحث والتدقيق في ثنياتها لتأكيد اهميتها .

منهج الدراسة

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لبيان طبيعة هذه الوحدات وتحليل طبيعة عملها المحلي .

مشكلة الدراسة

تعتبر دراسة هذه الوحدات الادارية دقيقة للحد الذي يجعل من تفاصيلها ونوع القوانين الصادرة عنها ومايترتب من تعارض بين الصادر والمنفذ من القوانين ، وكيفية تماشي التسلسل الهرمي في داخل منظومة الحكومات المحلية في صنع واتخاذ القرارات المحلية هو جل محاولة تجاوز المشكلة التي لاينكر ان الحكومات المحلية تعاني مشاكل متنوعه منها المشاكل الادارية والمالية والفنية .. والخ .

فرضيه الدراسة

ان الحكومات المحليه تقوم على دعائم مجتمعيه مستمدة من الاحتياجات العامة مما يجعل منها جهاز اداري بحكم اللامركزية التي يتمتع بها ذا دور فاعل في الحياة العامة .

المحتويات

الفصل الاول

الإطار النظري و المبادئ النظرية للإدارة المحلية والحكم المحلي

المبحث الاول : الإطار النظري و المبادئ النظرية للإدارة المحلية والحكم المحلي

المبحث الثاني : الملامح الرئيسة لتطور الحكم المحلي

المبحث الثالث : اسباب نشأة الحكم المحلي

الفصل الثاني

انـواع الادارات

المبحث الاول : الادارة بالاهداف

المبحث الثاني : الادارة بالتفويض

المبحث الثالث : الادارة بالمشاركة

الفصل الثالث

أهمية المركزية واللامركزية في الحكم المحلية

المبحث الاول : ماهية المركزية و اللامركزية

المبحث الثاني : مفهوم اللامركزية البيروقراطية

المبحث الثالث : مشكلات نظام اللامركزية

الفصل الرابع

التقسيم الاداري للحكومات المحلية

المبحث الاول : التقسيم الادارى للمحافظات .

المبحث الثاني : الوحدة الادارية

الفصل الخامس

كيفية تنظيم الحكومات المحلية

المبحث الاول : كيفية تنظيم الحكومات المحلية

المبحث الثاني : موظف الادارة المحلية

المبحث الثالث : موظفو الوحدات المحلية في العراق

الفصل السادس

المجـالس المحليـــة في العراق

المبحث الاول : مجلس المحافظة

المبحث الثاني : مجلس القضاء واختصاصاته

المبحث الثالث : مجلس الناحية واختصاصاته

الفصل السابع

تقييم اداء المجالس المحلية

المبحث الاول : تقييم الاداء العام

المبحث الثاني : تقييم الاداء المؤسسي

المبحث الثالث: تقييم الاداء الفردي

الفصل الاول

الإطار النظري

و المبادئ النظرية للإدارة المحلية والحكم المحلي

المبحث الاول

الإطار النظري و المبادئ النظرية للإدارة المحلية والحكم المحلي

تاريخ الحكم المحلي

يقول انطونيو غرامسكي " الانسان سياسي بالفطرة " وهذه الخاصية عند البشرية التي كانت النواه الاولى للاجتماعات والتناغم المجتمعي مما خلق الرغبة الحقيقية ببناء العلاقات الانسانية واقامة الروابط داخل المجتمعات التي ارتسمت بشكلها الاول بسيادة شيخ القبيلة الذي كان يقود المجتمع الاول البسيط الذي يقوم على علاقات تناسب ومصاهرة وقرابه بكل درجاتها فكان اجتماع الشيخ بافراد عشريته وتمشية متطلبات حياتهم واحتياجاتهم ومعالجه مشاكلهم هم اشبه بصورة حكومة مصغرة وهي النواة الأساسية الاولى للمجالس البلدية أو الريفية بلغة العصر ، وفي التاريخ السياسي الإسلامي كان هناك نوعين من الحكم :

دول كبرى قائمة على أسر وعائلات وتتيح حكما لامركزيا في الولايات والأقاليم، كالعباسيين والأيوبيون والمماليك والعثمانيون، وحكم عائلات محلي مستقل في بلد أو إقليم"[1] ، غلب على انتقال الحكم من أسرة إلى أخرى الصراع الدموي الذي كان ينهي حكم أسرة ويقدم أسرة أخرى ، ولكن هذا النمط لم يستمر الى ان توارى خلف الشورى والتشاور بسقف الدين والإسلام [2] ، ثم تطورت الحكومات الصغيرة حيث تجسدت في قيام الدولة المدنية في أثينا وروما ثم المدن البلدية التي سادت أوربا (ميلانو، ستراسبوغ) أبان عصر النهضة ، وتعتبر هذه الكيانات حكومات طبيعية أو بدائية سبقت نشوء الدولة المعاصرة.

---

[1] شاكر مصطفى ، موسوعه دول العالم الإسلامي ورجالها (٤ أجزاء) ، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان ص ١٠ .

[2] صلاح سالم زرنوقة،أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية (دراسة في الأساليب)، الطبعة الأولى، ١٩٩٢م، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر ، ص ٧٧ .

ان الدولة بشكلها المتطور الجديد سواء اكانت اتحادية (الولايات المتحدة الأمريكية)، أو كونفدراليه (سويسرا) او برلمانية او رئاسية او شبه رئاسيه ومهما كان شكلها لايمنع من ان يكون للحكم المحلي مجال للعمل في اواسط أي نوع من الانظمة السياسية ، والمهم هم ليس شكل النظام السياسي بقدر اهمية توزيع مهام الحكومة و تقسيم السلطات والاختصاصات وتحديد العلاقة بين المركز والأطراف ، و التمويل والرقابة بأنواعها على الهيئات ، التقسيم الجغرافي ، تشكيل المجالس، درجة التفويض والتخويل ثم المشاركة في تنفيذ الخطط الاجتماعية والاقتصادية الشاملة في المستوى المحلي ، كان هذا الواعز الاساس على التفكير بطريقه ادارة الحكم المحلي. وبدأ التأكيد على إيجاد وتطوير ثقافة الوظيفة الإدارية بين المركز والأقاليم على يد Allcorn (١٩٨٩) حيث اكد على اهمية قنوات الاتصال لتنمية المجتمع ، وبناء اجهزة ادارية قادرة على احلال الثقة مكان الخوف، والاحترام والتعاون المتبادل، والمشاركة في القيادة، واتخاذ القرارات بالإجماع ، كالجمعيات التعاونية ، والإصلاح الزراعي ومحاولات ربط أو دمج المجتمعات النائية بالمجتمع الكبير كما في أفريقيا الفرانكوفونية ثم أخيراً زاد الاهتمام بالإدارة المحلية أو الحكم المحلي [١].

ان ظهور الحكم المحلي ارتبط بظهور الوعي السياسي الذي ظهر في بشكل عام عند الإنسان بظهور اللغة، فقد اثر تكون اللغة تأثيراً بالغاً في تكوين الوعي وتطوره، اذ عن طريق اللغة بدأ الحوار بين الإنسان منذ الفترات التاريخية السحيقة.

وكانت للحضارات الإنسانية باختلافها تركز على إبراز الوعي السياسي لدى الشعوب، فالرومان كانت لديهم إسهامات واضحة في معرفة الفرد بحقوقه السياسية والقانونية ، فضلا عن دورهم في تحليل الأحداث السياسية التي مرت بها إمبراطوريتهم، أما اليونانيون فيعود لهم الفضل في نشر الكثير من المفاهيم السياسية التي أصبحت بمثابة قواعد فكرية والتي أصبحت فيما بعد إلى قواعد للانطلاق الديمقراطي خاصة في أوربا [٢] ، والأمر الهام في أفكار المفكرين وخاصة مفكرين عصر النهضة والأنوار هو النهوض بالوعي السياسي وزيادة اهتمام الناس بالأمور السياسية وخاصة السلطة باعتبارها ظاهرة ثقافية أوربية واسعة المدى.

---

[1] عايد العصيمي ، "اتجاهات المديرين حول مدى تطبيق مفهوم فرق العمل الفعال في الأجهزة الحكومية". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود . (٢٠٠٣). ، ص ٣٩ .

[2] د. عبد مسلم الماجد – مذاهب ومفاهيم في الفلسفة والاجتماع – المكتبة العصرية – بيروت ط١ – ١٩٩٥ ص ١٢٩) .

إما في الشرق فكان العكس مما هو الحال عليه في أوربا خاصة في العصور الوسطى، فقد عرف الشرق الاستقرار السياسي وذلك نتيجة لظهور الإسلام وقيام الحضارة الإسلامية ومبادئها وأفكارها على العكس مما كانت موجودة في الجزيرة العربية قبل ظهور الاسلام ، ومثلت الحضارة الإسلامية حلقة غنية ربطت بين الحضارات القديمة الشرقية والإغريقية وبين حضارة العصور الحديثة ، فالإسلام دين حقيقي، الهي، أدبي – عبادي، أي ان الإسلام لم ير ذلك الفصل بين ما هو ديني وما هو دنيوي الامر الذي ادى إلى الاهتمام بالسياسة ضمن الشريعة الإسلامية حيث بنى أول دولة إسلامية رأت النور على الأرض ، وهنا يقول غولدزيبة (ان الإسلام قد جعل الدين دنيوياً لقد أراد ان يبني حكماً لهذا العالم بوسائل هذا العالم) فكان البوابه والاساس لبناء قاعدة الوعي السياسي – الديني [١] .

والوعي هو (ادراك المرء لذاته ولما يحيط به إدراكا مباشراً وهو أساس كل معرفة) ويمكن إرجاع مظاهر الشعور أو الوعي إلى ثلاثة أقسام:-

١- الإدراك .
٢- المعرفة.
٣- النزوع .
٤- الإرادة .

الادراك والمعرفة والنزوع والارادة هي العوامل المرتبطة بالبيئة الإنسانية وبمعرفة الإنسان بتلك البيئة من جميع النواحي فهي معرفة واعية بحيث يستطيع تحليلها ومعرفة نتائجها ، وعلماء النفس يعرفون الوعي بأنه (شعور الكائن الحي بنفسه أو ما يحيط به)[٢] ، حيث تتضح اهمية الوعي السياسي في تحقيق التطور الفكري والسياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي وامتلاك القدرة على معالجة المشاكل والعقبات بطريقة علمية منطقية .

---

[1] هشام جعيط – أزمة الثقافة الإسلامية – دار الطليعة – بيروت – ط ١– ٢٠٠٠م – ص ١٣٥.

[2] أحمد خورشيد النورة جي – مفاهيم في الفلسفة الاجتماعية – دار الشؤون الثقافية – بغداد – ط١ – ١٩٩٠ ص ٢٥٣.

Self Governmentالحكم الذاتي و Local Government الحكم المحلي

ان اراء المفكرين والفلاسفة السياسيين واختلافاتهم حول فهم ماهية الحكم المحلي والحكم الذاتي ، فكان الاختلاف جذرياً أساسياً عند بعض المفكرين والبعض الآخر يحاول جهد طاقته أن يجعل هذه المفاهيم تأخذ شكل التدرج في التطبيق إذ تبدأ بمصطلح عدم التركيز الإداري ثم الإدارة المحلية وبعدها الحكم المحلي وأخيراً الحكم الذاتي ، أما البعض الآخر فيجعل من مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحين مترادفين لا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما.

يعتقد بعض الفقهاء العرب ، بوجود اختلاف بين المصطلحين فالأول الإدارة المحلية ويتعلق باللامركزية الإدارية ، في حين أن الثاني الحكم المحلي هو يتعلق باللامركزية السياسية التي نلاحظها في الدول الاتحادية الفدرالية ، و ان السبب الأساس لهذا التفسير هو :

- وجود كلمة الإدارة في المصطلح الأول .
- تتعلق الادارة بتنفيذ العمليات الإدارية .
- وجود كلمة الحكم في المصطلح الثاني.
- يتعلق الحكم بالسياسة .

أما الرأي الثاني فقد ذهب إليه بعض الباحثين العرب وهو أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي ، إذ تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية – الجغرافية ، بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك ، بإصدار قانون خاص بذلك ثم في حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية، فالحكم الذاتي هو نظام أوسع مدى من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، إذ يتم تبنيه نتيجة قرار سياسي لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق استجابة لخاصية الأرادة الثقافية والعرقية .

ويعتقد أصحاب هذا الرأي بأنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنه يؤمن لنا حكماً محلياً ، بينما التعيين لا يخرج عن دائرة الإدارة المحلية ، ومع ذلك فإن تعريف الأمم المتحدة للحكم المحلي لم يشترط الانتخاب لأعضاء المجلس المحلي شرطاً

لتعريف الحكم المحلي، ويشاركه الباحث المشهور في الإدارة المحلية وخبير الحكومة H. Marshallفي هذا الرأي مارشال سنة 1950 للحكم المحلي ويؤيدها في ذلك د .مختار الأصم حول ذلك إذ يقول" لا نرى إضافة شرط انتخاب لتعريف الحكم المحلي ، بل قد يكون جل أو بعض أعضاء وحدة الحكم المحلي "[1] .

الذي يبدو مما سبق ان الادارة المحلية هي عمليات ادارية تحتاج الى قاعدة قانونية منصوصة مبنية على الحكم المحلي الذي يستمد شرعيته من اللامركزية الادارية وليس بالضرورة ان يتدرج الى فكره الحكم الذاتي فهي اليه مختلفه ووسيله مستعملة بطريقه مختلفة .

مفاهيم عن الحكم المحلي

الحكم المحلي هو نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف الى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ، ويتم بمقتضاها اعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة ، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة ، أي ان الإدارة المحلية تؤدي الي نقل بعض السلطات الى الوحدات المحلية ، وهذا لا يؤثر على اختصاصات الحكومة المركزية ولكن يبين اليات التشارك بين الوحدات المحلية و المركزية ، مما يخلق وسائل للتنسيق واليات التوطيد المحلي والمركزي [2]، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة ، وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية الى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي[3].

وبما أن الإدارات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها أساسا من المجتمع، فإن دور الحكومة المركزية يقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح

---

[1] خالد سمارة الزعبي – تشكيل المجالس المحلية وأثره على آفاقها في نظم الادارة المحلية، عمان 1993 ، ص٣٧

[2] هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠ ، ص ١٢ .

[3] حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣ ، ص ١٣ .

الجهات المختلفة، أي ان الإدارة المحلية هي لامركزية ذات طابع إداري تهدف الى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها[1].

من الامور الصعبة هي وضع تعريف عام شامل لنظام الحكم المحلي دون ان نوضح ثلاث اتجاهات رئيسية تحاول توضيح ماهية الحكم المحلي :

الاتجاه الاول : وضع تعريف للادارة المحلية استناداً الى وظائف هذه الادارة وبسبب تنوع وتعدد وظائفها واختلافها من دولة الى اخرى واختلاف انظمتها وتوجهاتها الفكرية والسياسية صار من الصعب تعميم هذا التعريف .

الاتجاه الثاني : الذي نظر الى اهداف نظام الادارة المحلية وهو ايضا يصعب تعميمه لان اهداف الادارة المحلية تختلف عبر الازمان وفأهداف الادارة المحلية في القرن الحادي والعشرين تختلف عن اهداف القرون السابقة .

الاتجاه الثالث : نظر الى جوهر الحكم المحلي وبناه وهيئته والمقصود بذلك الهيكل والجهاز الاداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية بالاضافة الى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية وهما جوهر النظام المحلي .

وهذا مخطط توضيحي للاتجاهات اعلاه :

الاتجاه الاول : وضع تعريف للادارة المحلية استناداً الى وظائف هذه الادارة

الاتجاه الثاني : الذي نظر الى اهداف نظام الادارة المحلية

الاتجاه الثالث : نظر الى جوهر الحكم المحلي وبناه وهيئته

ونورد اهم التعاريف حيث عرف البريطانيين نظام الحكم المحلي بأنه " حكم ذاتي فيها يتعلق بنطاق الادارة فقط دون التشريع " ، وهو تعريف يركز على المجال والنطاق المحلي ولكنه ليس تعريف شامل وليس تعريفاً فنياً دقيقاً فهو على الرغم من انطباقه على نظام الحكم المحلي

[1] احمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩ ، ص ٦٦ .

السائد في الدول الموحدة ولكنه لتعريف نظم الحكم المحلي في الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة وسويسرا ويوغسلافيا وكندا .

وهناك تعريف يقول بأن الحكم المحلي نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها السلطات المفوض بها ولها ، وهو تعريف صائب لان الحكومة المحلية تجمع بين صفة السيادة مثل الحكومة القومية في الدول المستقلة ، فهي حكومات لاتصدر قوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها سلطة اعلى في الدولة التي تبسط سيادتها على مجموع الاراضي الداخلة في حدود الدولة ، فهي لاتمارس سلطاتها الا في الحدود المفوض بها ولها بواسطة الدولة القومية وفي حدود ما تقرره السلطة التشريعية او دستور الدولة .

كما ان هناك اجماع من العلماء على ان الحكم المحلي لا يتضمن الاطار التشريعي ، فالمجالس المحلية الخاصة بالحكم المحلي ليست لها اختصاصات تشريعية رغم انها تستطيع ان تقرر اصدار انظمة محلية معينة ، كما ان الانظمة المحلية التي تصدرها هذه المجالس تسمى (تجاوزاً بالتشريع المحلي) .

واقرب التعريفات الى الصواب هو التعريف القائل بان الحكومة المحلية : هي مجموعة الوحدات والاجهزة الادارية اياً كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة والتي تكون في مستوى ادنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية .

لذلك فالحكم المحلي يوجد حيث تتوفر اجهزة ادارية محلية ووحدات ادارية محلية تصريف الشوؤن المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة وفي اطار الدستور.

وعرفت اخيراً بانها هيئات منتخبة من اهل الوحدات المحلية اما انتخاب يشمل اعضائها او يشمل اكثريتهم – هيئات تعهد اليها الادارة المركزية الاضطلاع بادارة كل او بعض – المرافق المحلية . وفي الختام يمكن تعريف الحكم المحلي بأنه :

المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية ، ومن هنا نحدد اهم خصائص وعناصر الحكم المحلي بـ :

- وجود مناطق او اقسام جغرافية محددة .
- منح الشخصية المعنوية لهذه الاقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي.
- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين .

- الرقابة والاشراف المركزي .

واخيرا لابد ان نوضح الفرق بين الادارة المحلية والحكم المحلي فالاختلاف بينهما يعود الى اساس مصطلحي بين الادارة والحكم ولكن لايوجد اختلاف على الصعيد النظري والتطبيقي حيث ان مستعملي الادارة المحلية يقصد بها الحكم المحلي وعليه فهما متشابهان ويعنيان الاستقلال النسبي لمنطقة معينة في ادارة شؤونها المحلية تحت رقابة المركز .

وعليه ان الحكم المحلي هو " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بفرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية ، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق الأهداف المشروعة"، وهو "منظمة لها سكان مقيمون في منطقة جغرافية معينة، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة ، بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة مع درجة كبيرة من الاستقلال" .

مبررات وأركان وأنماط الحكم المحلي

يبدو ان مبررات الاتجاه للحكم المحلي عديدة منها :

- **سياسية** : وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية.
- **اقتصادية** : وتعني الاقتصاد في النفقات وإيجاد مصدر التحويل وقيام المشروعات المناسبة للمجتمعات المحلية.
- **اجتماعية** : وتعتمد على تنمية الروابط بين أجزاء الوطن وإشباع الرغبات وتوفير الاحتياجات.
- **إدارية** : وتتلخص في تخفيف الأعباء على عاتق الحكومة المركزية والكفاءة الإدارية والمرونة في استخدام أساليب الأداء وسهولة القيام بعمليات الإصلاح الإداري.

مخطط توضيحي لمبررات الاتجاه للحكم المحلي

اركـان الحكم المحلي

تشير أدبيات الحكم المحلي إلى أن هنالك العديد من الأركان والمرتكزات التي يقوم عليها الإدارة المحلية و الحكم المحلي نستطيع أن نوجز كل ذلك في المقومات أو الأركان الثلاث التالية :

١. وجود مصالح محلية أو مرفقية مشتركة في رقعة جغرافية محددة.

٢. قيام مجالس أو هيئات منتخبة للإشراف على المصالح المحلية وإدارتها.

٣. وجود هيئات تباشر اختصاصات أصيلة أي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري النسبي تحت رقابة مركزية محددة .

انماط الحكم المحلي

اخذت ملامح التطور في الحكومات المحلية انماط متعددة منها :

١- **النمط الفرنسي** : و يستمد أصوله من الثورة الفرنسية (١٧٨٩) والتشريعات التي حدثت في عهد نابليون ومن أبرز مظاهره المحافظ (Prefect) والسلطات المركزية التي يتمتع بها.

٢- **النمط البريطاني** (الانجلوساكسوني) : ويتميز بعراقة محلياته التي سبقت ظهور المؤسسات المركزية.

٣- **النمط السوفيتي** (السابق) : ويقوم على الربط بين المحليات والمركز ويتميز (بالمركزية الديمقراطية).

٤- **النمط التقليدي** : ويتمثل في الإدارات الأهلية ويشتهر بممارسة العادات والتقاليد والأعراف في إدارة الشؤون المحلية.

المبحث الثاني

الملامح الرئيسة لتطور الحكم المحلي

ان الملامح الرئيسية لتطور الادارة المحلية نجدها في العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات كما حددتها الوثيقة الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة حول " اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية " حيث اخذت شكل تقسيمات نوجزها بـ:

١. **النظام المشترك** (Partnership): ويهدف إلى المشاركة في الخدمات بين النظم المحلية والمركزية ويوجد في معظم الدول الإفريقية التي كانت تحت الحكم البريطاني.

٢. **النظام المزدوج** (Dual): وفيه تضطلع الإدارة المحلية بالخدمات ذات الطابع الإداري وتترك الأمور ذات الطابع الفني للحكومة المركزية وفيه تتمتع السلطات المحلية باستقلال قانوني في أداء الخدمات (أمريكا اللاتينية).

٣. **النظام المتكامل** (Integrated): وهو نظام تقوم فيه الحكومة المركزية بالجوانب الإشرافية والفنية على أعمال الإدارة المحلية ويمارس هذا النظام في معظم دول جنوب شرق آسيا.

٤. **النظام الشمولي** (Comprehensive): وفيه تقوم الإدارة المحلية بالخدمات الأصلية وخدمات أخرى في مجالات الصحة والتعليم ومن أمثلة الدول التي تمارس هذه النظام الهند وباكستان ، وفي هذا النظام تحولت وحدات الحكومة المركزية المحلية إلى أجهزة تنفيذية للمجالس المنتجة .

اهمية الحكم المحلي

يعتبر الحكم المحلي نظام لازم البشرية منذ اقدم العصور حتى الان ، خاصة ان القرى الصغرى نشأت قبل نشوء الدول وقبل ان يتبلور مفهوم الدولة بالشكل الحالي ، لذا رأى العديد من الكتاب ان الحكم المحلي خير تطبيق لما يسمى (**مبدأ الديمقراطية في الادارة**) على اعتبار انه التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والادارية ، كما انه نظام يضمن الحريات ويتفق مع الديمقراطية التي تستلزم مشاركة الشعب او ممثليه في ادارة امورهم وحل مشاكلهم ، اضافة الى ان وجود المجالس المنتخبة تشبه الى حد كبير وجود البرلمان او المجلس الوطني في العاصمة والذي يمثل جميع الاقاليم في الدولة ، وان وجود المجلس الوطني او

المجلس المحلي في الدولة يستهدفان غاية واحدة وهي تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق للمحكومين اكبر قدر ممكن من الحرية والرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي .

ان المحليات هي الشق الشعبي في العمل المحلي و لها دور كبير في المجتمع والتنمية حيث يناط بها مناقشة الخطط وتوزيعها ومراقبة الجهاز التنفيذي وسد الاحتياجات العامة ، ومن هنا يجب الاهتمام بها ومحاولة تقويتها وإعطائها الفرصة للقيام بدورها كاملا ، والمجالس الشعبية المحلية بمستوياتها المختلفة تختص بالرقابة والإشراف على المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص الوحدات المحلية، فضلاً عما تمارسه المستويات العليا لهذه المجالس من صلاحيات رقابية على المستويات الأقل ، حيث تحضى المجالس بصلاحيات قانونية تخولها سلطة الإشراف والمتابعة والإقرار على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة ، بهدف الوقوف على قدرة قيام الأجهزة بالمهام الموكلة إليها ، ومدى التزامها بالخطة الموضوعة ضمن اليات محددة مسبقاً .

وقد أدخل نظام المحليات بهدف تشجيع المشاركة الشعبية المحلية أي مركزية التخطيط مع عدم مركزية التنفيذ . وتعتبر المجالس المحلية بالمحافظات والمراكز والمدن والقرى المختلفة هي الجهات المختصة بتنفيذ خطط وبرامج التنمية المحلية، حيث منحها القانون حق ممارسة السلطة القضائية في تنفيذ قوانين التخطيط وتقسيم الأراضي والبناء وغيرها من التشريعات العمرانية بهدف النهوض بعمليات التنمية المجتمعية والارتقاء بمستوى المجتمع .

ورغم قدم فكره المجالس الشعبية المحلية إلا أن دورها وحدود عملها مازالت بحاجة إلى المزيد من التوضيح ليدرك الجميع أهمية هذه المجالس وأهمية المشاركة في اختيار أعضاء هذه 'البرلمانات المصغرة' المنوط بها متابعة تنفيذ خطط التنمية والرقابة على الأجهزة التنفيذية في الأحياء والمدن والمحافظات..

نستخلص مما سبق إلى أن الإدارة المحلية و الحكم المحلي هي نتاج طبيعي لبيئتها وقد تكون حصيلة لتطور تدريجي وطبيعي أو استحداث لشكل جديد أو "**تهجين**" (Hybrid) لعدة أنماط ، ومهما تعددت الممارسات فإن لفظي الإدارة المحلية والحكم المحلين يستعملان كمترادفين وإن الخلاف يكمن في الأساس في نقطتين :

أولها : إن الحكم المحلي يعتبر درجة أرقى وأسلوب من أساليب اللامركزية التخويلية (Devolution) وبموجب هذا تتنازل الحكومة المركزية من خلال نقل الاختصاصات للسلطات

وإلى المؤسسات على المستوى الجغرافي التي تتمتع بدرجة من الاستقلال المالي والإداري ولها الشخصية المعنوية .

أما الإدارة المحلية فتدخل في نطاق القانون الإداري تعتبر العلاقة علاقة تبعية وهي هرمية من خلال التفويض أو عدم التركيز والتعليمات والتوجيهات المركزية.

ثانيها : فإن المركزية واللامركزية ليست متعارضتين ولا هما بديلين لبعضهما البعض وإنما متداخلين متتاليين ، **فالمركزيـــة** : تعنى بإيجاز تركيز أو توحيد أو عدم تجزئة سلطات المركز أو العاصمة التي تمثل سلطة البت النهائية ، ويقوم هذا النمط من الإدارة على التبعية والتسلسل الهرمي وله العديد من المظاهر منها التركيز الإداري، عدم التركيز، الإدارة الحقلية والإدارة المصلحية .

واللامركزية : هي نقل السلطة إلى هيئات جغرافية تتمتع بدرجة من الاستقلال المالي والإداري محدود ومحسوب تحت رقابة الحكومة المركزية، ولهذا النمط عدة أنواع منها اللامركزية الإدارية، واللامركزية التفويضية والتخويلية أو المرفقية.

فالمطلوب هو إيجاد درجة من التوازن لتحقيق التنمية ، كما أنه لا توجد مركزية مطلقة ذلك وبحكم التوجه نحو اللامركزية والمشاركة ، فإن مقولة لويس الرابع عشر أنا الدولة ، قد على عنها الزمن وأصبحت جزءاً من التاريخ ، كذلك لا توجد لا مركزية مطلقة لأن ذلك يؤدي إلى التغلغل والتجزئة .

وأخيرا فمن الممكن ممارسة المركزية في دولة ذات حجم صغير كما يمكن ممارسة اللامركزية في دولة ذات نطاق جغرافي واسع – الصين مثلاً، لأن ذلك يعتمد على الفلسفة السائدة للدولة وتطورها التاريخي والعلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلد.

مشاكل الحكومات المحلية

تعترض المجالس الشعبية والحكومات المحلية مجموعة من المشكلات المتعلقة بالاختصاصات والصلاحيات والعلاقة بين السلطة التنفيذية والشعبية على المستوى المحلي ، وكذلك مشكلات متعلقة بالتمثيل النسبي للفئات المختلفة خاصة المرأة داخل المجالس المحلية ، ومشكلات أخرى متعلقة بسيطرة النزعات القبلية على عمل المجالس الشعبية وتدخل ذوي النفوذ في توجيه مناقشات المجالس ، بالإضافة إلى غياب أو محدودية التمثيل السياسي للقوى

المعارضة في هذه المجالس ، وما يشوب العملية الانتخابية من تجاوزات في كثير من الأحيان ، و الإدارات المحلية والحكم المحلي في الدول النامية يميل إلى كونه أداة بيد الإدارات المركزية ، فهي بهذا أجهزة تنفيذية للقرارات ، كذلك تتميز هذه الحكومات المحلية بأنها تتمتع بقسط محدود جداً من الاهتمام والدعم من قبل السلطات المركزية رغم كونها موجه من لإشباع طلبات الأغلبية العظمى من أبناء الشعب ، كما تتميز هذه الأجهزة الإدارية في الدول النامية بمحدودية إمكاناتها المادية والفنية بصورة عامة مقارنة بالأجهزة الإدارية المركزية ، كذلك الشعور بالتبعية والميل نحو عدم اتخاذ المبادرة في ممارسة الصلاحيات المتاحة ، وهذا يختلف في الدول المتقدمة حيث تتميز أجهزة الحكومات المحلية في الدول المتقدمة عن سابقتها بامور يجدها في الحكومات المحلية في النظام الانجليزي والنظام الأمريكي التي تتميز بأنها تمثل اتجاهاً لا مركزياً واضحاً مقارنة بالحكومات المحلية في النظام الفرنسي الذي يبرز عكس الاتجاه المذكور، رغم تقارب هذه الحكومات المحلية في هذه الدول من حيث تمتعها بقدرات فنية ومالية ومستويات تخصصية عالية نسبياً، أما ظروف العمل في الحكومات المحلية فلا تختلف كثيراً عن ظروف العمل في الإدارات المركزية عكس ما تم ملاحظته في الدول النامية .

لذا تقسم مشاكل الحكومات المحلية الى ثلاث اصناف هي :

١- **المشاكل المالية** : تعتبر مهمة بسبب ضعف الموارد المتاحة اللازمة لسد الخدمات بالاضافة الى تزايد الاعباء مما يولد مشكلة تحتاج للقضاء عليها ايرادات ثابتة ودائمة وامانة في جبايتها وتحصيلها ولاتقتصر على الضرائب والرسوم وانما تتجاوز ذلك الى الاعانات الثابتة التي تقدمها الحكومة المركزية .

٢- **المشاكل الفنية** : ان نقص الخبرات وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الادارة المحلية وقلة عدد المختصين تعتبر من المشاكل التقليدية .

٣- **المشاكل الادارية** : الشكوى من الروتين وعرقلة سريان الاعمال وتعدد الاجراءات وفقدان التنسيق وضعف الاجهزة الادارية التي تقوم بالمتابعة والرقابة والتدقيق وضعف الجهاز التنفيذي للادارة المحلية وعدم تفهمه للواقع والظروف المحلية وانتشار الشخصيات غير الكفوءة مشاكل تستلزم حل اداري محكم ومعالجة دقيقة تتوائم وواقع العمل المحلي .

المشاكل المالية

- تعتبر مهمة بسبب ضعف الموارد المتاحة اللازمة لسد الخدمات بالاضافة الى تزايد الاعباء مما يولد مشكلة تحتاج للقضاء عليها ايرادات ثابتة ودائمة وامانة في جبايتها وتحصيلها ولاتقتصر على الضرائب والرسوم وانما تتجاوز ذلك الى الاعانات الثابتة التي تقدمها الحكومة المركزية

المشاكل البشرية

- ان نقص الخبرات وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الادارة المحلية وقلة عدد المختصين تعتبر من المشاكل التقليدية .

المشاكل الاداريه

- الشكوى من الروتين وعرقلة سريان الاعمال وتعدد الاجراءات وفقدان التنسيق وضعف الاجهزة الادارية التي تقوم بالمتابعة والرقابة والتدقيق وضعف الجهاز التنفيذي للادارة المحلية وعدم تفهمه للواقع والظروف المحلية وانتشار الشخصيات غير الكفوءة مشاكل تستلزم حل اداري محكم ومعالجة دقيقة تتوائم وواقع العمل المحلي .

المخطط اعلاه يصنف مشاكل الادرارات المحلية

المبحث الثالث

اسباب نشأة الحكم المحلي

ترجع اسباب نشاة نظام الحكم المحلي الى اسباب مختلفة ومتعددة حفزت الدول المختلفة الى الاخذ بهذا النظام ثم التوسع فيه ونذكر فيما يلي بعض الاسباب :

١- ازدياد وظائف الدولة

كانت وظيفة الدولة مقصورة على المحافظة على الامن الداخلي وصد الاعتداءات الخارجية واقامة العدل بين الناس ، اضافة الى احجام الدولة القديمة عن التدخل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والصحية والخ .

دوفي الوقت الحاضر اتسعت وظائف الدولة واصبحت تتدخل وتحت تاثير المتطلبات العامة اصبح من العسير عليها ان تنهض بالاعباء العامة وحدها ، ومن هنا ظهرت فكرة هيئات او حكومات محلية تتولى بعض الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية ، مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة ، بالاضافة الى ذلك ظهرت فكرة تقسيم العمل اذ اصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية خدمات قومية – وهناك خدمات محلية تتولاها الحكومات المحلية ومن هنا قيل بان نظام الحكم المحلي قد اصبح ضرورة تقتضيها اتساع اعمال الادارة المركزية الحكومية .

٢. تنوع اساليب الادارة تبعا للظروف المحلية

يلاحظ ان الادارة المركزية عندما تقوم باداء الخدمات تضع انماطا واساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي جميع انحاء الدولة على قدم المساواة ، وان اتباع هذه الاساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشترك في الانتفاع والاستفادة منها جميع المواطنين ، ولكن الامر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية فالتفاوت بين المناطق يتطلب تباين واختلاف في الاساليب المتبعة .

٣. الحكومات المحلية اكثر ادراكا للحاجات المحلية

يحاول نظام الحكم المحلي اشراك اكبر عدد ممكن من السكان المحليين في ادارة وتنظيم شؤونهم المحلية ، ومن هنا فان هولاء يكونون اكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية

من موظفي الادارة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية والتحسس بحاجة الاهالي ورغباتهم .

٤. التدريب على اساليب الحكم

يساعد نظام الحكم المحلي على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على اساليب الحياة النيابية عن طريق ايجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين ، وهذه المجالس تعتبر – حسب راي الكثير من الكتاب خير مدرسة لتدريب وتخريج اكفأ وافضل اعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة ، كما وانه ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤدونه في اداء مرافقهم المحلية ، وهذا الشعور من شأنه ان يرفع كرامتهم ويزيد شعورهم بحقوقهم الوطنية .

٥. العدالة في توزيع الاعباء المالية

يلاحظ ان قيام الادارة المركزية بادارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي الى تحقيق العدالة في توزيع الاعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب اذ ان – الحكومة المركزية التي تقوم وبمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة مما قد يضر ببعض المرافق والافراد ، فيكون تبني نظام الحكم المحلي هو خير وسيله لتوزيع المال حيث يتم بمشيئة اهالي الوحدات الادارية ، اضافة الى ما يدفعه اهالي الوحدات الادارية من الضرائب المحلية لمرافقهم المحلية سيتم صرفه على المرافق بالذات وفي ذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية والني بموجبها يتساوى المواطنين في تحمل دفع الضريبة والاستفادة منها فيما بعد .

٦. تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين

ان وجود الهيئات المحلية والتي تمارس الكثير من الشوؤن الخاصة بالسكان يساعد على تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين الاداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محلياً بدلا من الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال .

٧. التنمية المحلية

" أن طريق التنمية الشاملة لا يمر إلا عبر التنمية المحلية " Local Development وان مفهوم التنمية المحلية ظهر بفرنسا خلال سنوات الستينات والسبعينات كرد فعل على الممارسات الفوقية للنظريات القطاعية على المجتمع ، و تقترح التنمية المحلية التركيز على إحساس الانتماء للسكان إلى مكان عيشهم و الأخذ بعين الاعتبار تطلعاتهم ودفعهم إلى القيام

بمبادرات في جميع الميادين التي من شأنها أن تساهم في ضمان تنمية سياسية - اقتصادية متناسقة ، يمر عبر حركة داخلية لإبراز الخصائص والموارد المحلية التي تمتزج مع حركة خارجية لانفتاح المنطقة بشكل يسمح باندماجها في حركة المجتمع الأكبر ، ورغم الاختلاف وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أنه يمكن تعريفها بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخول.

والتنمية المحلية هي مجموعة السياسيات و المشروعات و البرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود و مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات و ذلك بتحسين نظام الدخول و هي عملية شاملة فهي و أن كانت تبدو عملية اقتصادية إلا أن هدفها في نهاية المطاف هدف اجتماعي - وتنمية سياسية ونظام سياسي لايكون ديمقراطياً إلا إذا كان يحتوي على شكل من أشكال الحكم المحلي ، وتعتبر اللامركزية الحكومية واحدة من أهم وسائل المشاركة الفعالة ، وجدير بالذكر أن المشاركة في الحكومة تتبعها لا مركزية إدارية ، وبناءا عليه يمكن تلخيص مفهوم التنمية المحلية في أربعة عناصر أساسية ، هي :

أ- الشمول :

بمعنى أن التنمية المتكاملة يجب أن تغطى برامجها كافة مجالات احتياجات المجتمع الصحية والاقتصادية والتعليمية ولجميع فئات المجتمع .

ب- التوازن :

لا يعنى التوازن إهمال جانب من جوانب مجالات أو برامج التنمية المحلية وإلا انتفى شرط الشمول ، وإنما يعنى تحديد معدلات الاستثمار في كل مجال بالنسب الملائمة ، حيث قد يقضى الأمر في ظروف ما زيادة جرعة الخدمات التعليمية أو الصحية أو الاقتصادية أو المرتبطة بالطفل .. الخ ، وتعديل نسب هذه البرامج أو درجة الاستثمار فيها بالنسبة لغيرها تحقيقا للتوازن الذي يتطلبه تحريك التنمية في مجتمع ما ، كما يتناول التوازن أيضا دور المجهودات الحكومية وغير الحكومية .

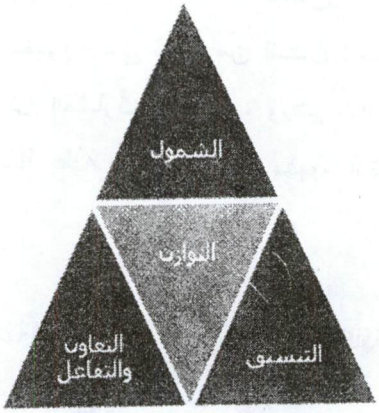
ج- التنسيق :

ومع صفة الشمول والتوازن الأمر يتطلب قدرا مناسبا من التنسيق لمنع التداخل بين البرامج ولتحديد الأدوار وتوقيتها على ضوء وضوح أهداف عملية التنمية.

د- التعاون والتفاعل الإيجابي:

يجب أن يكون هناك تعاون وتأثير متبادل بين أنشطة المجتمع وعناصر الحياة الاجتماعية سواء كانت أجهزة التنمية حكومية أو غير حكومية ، وألا يترك هذا التعاون للصدفة ، بل يتعين إيجاد المناخ والتنظيم الملائمين للتعاون البناء أو التفاعل الإيجابي بين هذه الأجهزة،حتى يكون تأثيرها المتبادل إيجابيا لدعم بعضها البعض ، وليس سلبيا لإعاقة بعضها .

شكل توضيحي عن العناصر ألاساسية للتنمية المحلية



وللتنمية المحلية فوائد اهمها :

- القيام بأعمال تطوّعية ومبادرات مختلفة تخدم المجتمع .
- استقصاء احتياجات المجتمع كافة لتأهيل أبنائهم .
- تشجيع البحث العلمي وبخاصة الموجه لخدمة المجتمع ومعالجة مشكلاته الإقتصادية والإجتماعيّة والبيئيّة.
- إشاعة ثقافة الحوار البناء، والرأي والرأي الآخر داخل المجتمع، وثقافة الإبداع والابتكار.
- نشر الوعي البيئي والإستخدام الأمثل للموارد الطبيعية بين فئات المجتمع بالطرق المختلفة.
- المحافظة على التراث بأشكاله وألوانه كافة وبخاصة الكنوز الأثرية التي خلّدها التاريخ.

- دعم المشاريع التنموية الموجهة لخدمة المجتمع والمشاريع المجتمعية والإنتاجية وتدريب الكوادر البشرية في أماكن العمل.
- إنشاء المشاريع التجارية الصغيرة والمتناهية الصغر يمثل أداة لتوليد مصادر الدخل الاضافية، حيث إن المشاريع المتناهية الصغر أكثر مرونة وتكيفاً مع التغيرات السريعة من الشركات الكبيرة [1].

وعليه تقوم التنمية على تفاعلات بين عدة جهات بناء الحكم المحلي الصحيح وهي :

١-الحكومات والمؤسسات العامة.

٢- مؤسسات القطاع الخاص المحلى.

٣- مؤسسات المجتمع المدني المحلية.

٤- المنظمات العالمية الحكومية وغير الحكومية.

٥- المنظمات الإقليمية.

٦- مؤسسات القطاع الخاص العالمي والشركات عالمية النشاط.

٧- منظمات المجتمع المدني العالمية.

٨- المجالس الشعبية المحلية .

٩- الأفراد وبين الشعوب داخل الدول وخارجها [2].

لذا فمن المسلمات التي تكمن فيها الحقيقة السابقة التي هي بناء التنمية المحلية هي ان مفهوم الإدارة المحلية كإحدى الركائز الأساسية للإدارة العامة يبدأ في جوهره من منطلق مبدئي تم توضيحه بالشكل التالي :

[1] جورج العبد "عوامل واثار النمو الاقتصادي والتنمية " في " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " (٢٠٠٤). ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ص ٣٣ .

[2] ايمن عقيل ، المجالس الشعبية – الواقع – المشكلة– الحل ، مؤسسة ماعت للدارسات الحقوقية والدستورية – الجيزة ، ترجمة محمد عبد السميع ، ٢٠٠٩ ، ص ٢١ .

وهو ما يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد كلياً على السلطة المركزية مادياً وإدارياً في أي دولة من الدول"، إن ضخامة مهام الدولة وانتشارها والضغوط نحو" حكومة تعمل أفضل وبكلفة أقل" ولمزيد من الشفافية والمشاركة والاقتراب من المواطن قد ساهمت في تركيز الجهود على نقطتين هامتين :

النقطة الأولى تتعلق بوجهات النظر حول تحقيق التطوير الإداري وإحداث تغيرات متعمدة من خلال إدارة الجودة والإدارة الإستراتيجية.

النقطة الثانية فترتبط بدور المواطن الذي اتسعت خياراته في إدارة شؤونه المحلية والمشاركة بفعالية في التخطيط والتنمية في ظل اللامركزية.

شكل توضيحي عن امكانية تحقيق شفافية ومشاركة

ولكي تؤدي هذه السلطات المحلية دورها يجب أن تتوفر لها بعض المقومات منها الفلسفة السائدة للدولة ودرجة اللامركزية تفويضية أم تخويلية والموارد المالية والبشرية ، فضلاً عن ذلك فقد اقترح فريد مان (Friedmann) ثلاثة مجموعات من المقومات التي يجب أن تتوفر في الحكم المحلي لتحقيق أهدافه وهي خصائص الفاعلية والكفاءة والتوافق مع متطلبات البيئة الاقتصادية والسياسية والجوانب الرقابية وبيئته التي تحدد القدرة على البقاء والنمو والقبول الاجتماعي ، أما روندنيلي (Rondinelli) فقد اقتصر تحليله في هذا الصدد على اللامركزية والمشاركة الأهلية وبالمثل ركز (علي نجيب) على المشاركة وأطلق عليها عنصر الانتخاب لعضوية المجالس وعلى اللامركزية وأطلق عليها الاستقلال المالي والإداري، بل أضاف عليها خصائص الوحدات المحلية وهي الشخصية المعنوية، والتخطيط والرقابة ، كما يذهب فريق آخر

إلى أهمية حرية اتخاذ قرار التنمية والقدرة على التنفيذ وملاءمة نظام الإدارة المحلية للبيئة المحيطة به.

تقوم طبيعة الحكم المحلي على عدة عوامل اهمها :

التخطيط والإعداد :

ان وحدات الحكم المحلى تقوم بما يلي :

أ- تغيير الثقافة التنظيمية :

من خلال تطوير وتحديث الثقافة التنظيمية لمؤسسات الحكم المحلي بأدخال أساليب جديدة في العمل و تأهيل الإدارات المحلية وتوجيهها نحو تلبية الاحتياجات العامة ، و تنمية ثقافة التعلم بين العاملين داخل الوحدة المحلية .

ب – متابعة الأداء داخل وخارج وحدات الحكم المحلى :

ان غرض المتابعه هو لمعرفة جوانب القصور أو الخدمات التي تحتاج إلى تحسين .وفى نفس الوقت يجب ألا يقتصر ذلك على الأداء في داخل الوحدة المحلية ، بل يجب أن يشمل الأداء في الوحدات المحلية الأخرى لمعرفة نماذج الأداء الأفضل لدى هذه الوحدات حيث لابد من أن تكون المقارنة والمراقبة بصفة منتظمة ودورية، مع ضرورة تطوير وسائل المتابعة التي تضمن استمرارية العمل بالأساليب الجديدة ومدى تقدمها نحو تحقيق الأهداف.

ج – إعداد العنصر البشرى وتحفيزه :

ان تدريب العاملين لإكسابهم المعلومات اللازمة وتنمية المهارات الفنية الضرورية و تقديم وسائل التحفيز المادي والمعنوي لما تستلزمه طبيعه العمل المحلي من عمليات تحتاج لاستخدام أساليب معينة مثل حل المشكلات والرسوم البيانية ، وتحليل البيانات، والسبب والأثر، والعصف الذهني، وخرائط المتابعة ، وسلسلة الإجراءات .

د – توفير الموارد والإمكانيات والمعلومات :

تتطلب ضرورة توفير الموارد والوقت والأدوات الحديثة للقيام بتوفير الموارد ، فضلا عن أهمية بناء قاعدة حديثة للمعلومات.

هـ – تشكيل لجنة للإشراف :

ان لتطبيق العمل المحلي بشكل جاد ومنتظم كان لزماً تشكيل إطار مؤسسي يتولى الإشراف على ذلك ، ولذلك تم في عام 1993في الولايات المتحدة الأمريكية تشكيل اتحاد قياس الأداء

المقارن من الجمعية الدولية لإدارة المقاطعات والمدن وجمعية مديري المدن التي يزيد عدد سكانها علي 200.000 نسمة ، وقد ضم الاتحاد في البداية 34 منطقة ، ثم وصل بعد ذلك إلى 44منطقة ومدينة ومقاطعة ، وتم إجراء تشكيل مجلس إدارة الاتحاد الذي يضم عضوا عن كل مدينة ممثلة فيه محافظ أو رئيس أو حاكم تلك المدينة ونظرا لكبر حجم مجلس الإدارة 44 عضوا، فقد تم تشكيل لجنة مصغرة للإدارة والإرشاد مكونة من 10 أعضاء فقط هم رؤساء اللجان ونوابهم، بالإضافة إلى عضوين آخرين ، وانبثق من مجلس الإدارة عدة لجان فنية للخدمات التي تم اختيارها ، وتحددت مسئولية اللجان في جمع البيانات، وتحديد مؤشرات قياس الأداء، ومدى قابلية الخدمة المحلية[1] .

التركيز على الخدمات

١- التركيز على الخدمات ابتداءا من الخدمات البسيطة الى الاكثر تعقيداً .

٢- الاهتمام بالخدمات التي تحظى باهتمام الرأي العام والتي تكون ملموسة بالنسبة للمواطنين .

٣- الاهتمام بالخدمات ذات العوائد عالية المردود .

٤- تحسين وتسهيل إجراءات العمل المؤسسي بشكل عام والعمل المحلي بشكل خاص .

متابعة التنفيذ

وهي مرحلة تستتبع عمليات التنفيذ الاولى وتقوم على وضع الاستراتيجيات والخطط التنفيذية وآليات التطبيق ومتابعة التقدم عن طريق :

- جمع المعلومات اللازمة التي يتم الحصول عليها من مصادر عديدة مثل : المعلومات المنشورة ومقالات الصحف المحلية ، وتقارير المؤسسات الصناعية والمالية في الدولة وغيرها .
- والحصول على المعلومات من المؤتمرات واللقاءات غير الرسمية .

دعم القيادات الادارية

تمثل دعم القيادات الادارية للعمل المحلي بالاهتمام باللوائح والقوانين أكثر من الاهتمام بالنتائج المحققة حيث يأخذ منحى :

---

[1] بول سالم، اللامركزية الإدارية :اتجاهات عالمية ومبادئ للتحليل، في اللامركزية الإدارية في لبنان :الإشكالية والتطبيق، ص ٤٤.

- الاهتمام بالتسلسل الوظيفي أو التنظيمي أكثر من الاهتمام بقيم التجديد والابتكار.
- سيطرة قيم الخوف من تحمل المسؤولية .
- التردد في قبول المخاطرة مما قد يؤدي إلى الجمود وسيطرة قيم تكريس المحافظة علي الوضع القائم .
- مركزية القرار ورفض التفويض بدعوى عدم التفريط في المسؤولية أو الاعتقاد بعدم القدرة على تحملها، مما قد يمنع ظهور قيادات جديدة تصقلها تجربة الممارسة الإدارية الحقيقية ، هذا يجعل الدور القيادي ذا نمط تقليدي متقوقع في اليات والقوانين لاتخرج عن نطاق المرسوم حيث يضعف الابتكار ويحجم الدور الاداري القيادي .

التركيز على الثقافة التنظيمية

تعاني المؤسسات الحكومية بشكل عام من عدة اليات تعرقل العمل اهمها :

أ- تأجيل تبني أفضل الممارسات

ب- تأجيل البحث عن منظمات مماثلة لتكون المثل الذي يحتذى به .

ت- العمل على تقليل من تكلفة تدريب العاملين على الطرق والأساليب الجديدة مما يضعف من قدرة المؤسسات الادارية على مواجهة المخاطر الملحة ولايعكس هذا الاسلوب الا قصور النظر الاداري .

ث- عدم التأكيد وضعف التركيز على نشاط الأبحاث والتطوير.

ج- غياب روح المبادرة في المنظمات الحكومية والنظر إلي التجديد باعتباره عبئا ومشكلة كبيرة.

ح- وجود محددات بيئية وثقافية تحد من قبول قيم وأفكار جديدة، ومن ثم رفض قبول الأفكار والممارسات التي تطرحها منظمات أو جماعات أخرى .

ان هذه المعوقات لايمكن تحليلها الا ان تكون خوف من الفشل في ادارة العمل المؤسسي مما يدفع صانع القرار المؤسسي ليكون حذر مقيد يميل الى التقشف خوف من المطبات .

التركيز على المبادئ العامة

أ- مبدأ الشرعية :

يتضمن هذا المبدأ الابتعاد عن التصرفات التي تحتمل الشك ، والرجوع إلى الاساس القانوني عند الشك بأي عمل يقبل نوعين من الحلول مما يعكس التركيز على الشرعية القانونية في اطار مؤسسي في العمل الاداري – المحلي .

ب- مبدأ الثقة :

مبدا فتح جميع التفاصي امام العاملين ومنحهم الثقة وبالتالي تحمل المسؤلية الادارية التي تنوط بهم مهمة عدم نقل أية معلومات يتم الحصول عليها ، وعدم اعطاء أي معلومة تخص المؤسسة او الوحدة المحلية.

خ- مبدأ التبادل :

هو الاستعداد لتبادل المعلومات حسب ما يتسلزم من اليات الادارة او الموجبات القانونية .

د- مبدأ الاستخدام :

لايجب استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها من المقارنة في الدعاية والإعلان والتسويق، بل يجب استخدامها فقط في تحسين العمليات.

هـ – مبدأ الاتصال :

ان نوع العلاقة المباشرة في العمل هي قليلة الا من خلال تدرجات مؤسسية مما يزيد من تعقيد العمليات الادارية ، والعكس في حالة تخفيف حجم التعقيدات في الاتصالات .

و – مبدأ الاتصال بطرف ثالث. :

يعتبر هذا المبدأ من اليات العمل الاداري حيث يعطي مرونة عالية في طبيعة الاداء خاصة اذا كان لغرض زيادة التبادل الثقافي والعلمي .

الفصل الثاني

انــواع الادارات

المبحث الاول

الادارة بالاهداف

في مقوله لايسليساستيس " لكل شي موسم ولكل هدف وقت تحت السماء " ان موسوم دراسة الحكم المحلي وكيفية الادارة المحلية ليحقق هدفه في طبيعة الحكومات المحلية استلزم توضيح اشكال الادارات المحلية لتكون اساس وقاعدة لبنى الحكم المحلي ولنوع الحكومات المحلية .

تقوم الادارة المحلية على وظائف اساسية يمكن اجمالها بالاتي :

أولا :الوظيفة التنموية

وهي المسئولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية . ويمكن تقسيمها إلي:

- وظائف مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة.
- وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

ثانيا :الوظيفة السياسية

- تحقيق الديمقراطية السياسية محليا عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية.
- دفع السكان المحليين إلي المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي.
- تدريب القيادات السياسية علي مستوي المجتمع[1].

---

[1] حسام قضب، المصدر اعلاه ، ، ص ٥ .

ثالثا: الوظيفه الرقابية

إن وجود الرقابة الإدارية يضمن التزام المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامة للدولة، ويضمن الوحدة السياسية والقانونية والإدارية لها، كما تضمن الرقابة الإدارية التي يقوم بها المركز على المجالس المحلية (مجالس المحافظات) عدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزي من حيث انه أقل مهارة وخبره من الحكومة المركزية أو أن فيه محاباة للمصالح المحلية الخاصة على حساب المصالح القومية العامة ، وإن وجود الرقابة الإدارية يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحليـة أو إهمالها أو تلكُئهـا في تلبية الحاجات العامة و الذي من شأنه التأثير على مستوى الخدمات المقدمة للسكان المحليين[1].

مخطط للوظائف الاساسية للادارات المحلية

اما اهم **خصائص الادارة المحلية** فهي قربها من الأفراد يجعلها تصل إلي أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل، حيث تعمل علي تكييف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة ، كما ان اشتراك الأفراد في إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية لأن الأفراد أقدر علي معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات، وتدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير

---

[1] د هشام حنظل شريف ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، مجلة كلية القانون / جامعه ذي قار العدد ٤ المجلد ٢- اذار ٢٠٠٧ ، ص ١٩٤ .

أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلي المجتمع بالإضافة إلي تغيير أنماط العلاقات الاجتماعية بين الأفراد، واخيرا هي تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة.[1]

وعليه استوجب دراسه تفصيلة عن انواع الادارات التي من الممكن ان تكون قاعدة استعمال في الواقع المحلي للحكومات المحلية:

اولاً: الادارة بالاهداف Management by Objectives

نادى بها بيتر دركر في كتابه الادارة والتطبيق اراد لها ان "الادارة بالاهداف هي اسلوب العمل الجماعي وروح الفريق والمشاركة الفعاله والايجابية بين الرئيس والمروؤس"، اما دريورن اراد بالمصطلح ان يقوم الرئيس والمروؤس بتحقيق الاهداف العامة للعمل الاداري في صورة نتائج متوقعه وفق المعايير المتفق عليها، وعرفها الهواري بانها "تحديد اهداف المناصب الادارية المشتركة بين الرئيس والمروؤسين بحيث تترابط بعضها ببعض راسياً وافقياً[٢].

اما Malii نظر للادارة بالاهداف على انها استراتيجية للتخطيط وتحصيل النتائج بالشكل الذي يحقق اهداف الادارة امام حاجات الفرد ، و ريدن قال ان الادارة بالاهداف هي تحديد لمجالات الفعالية مسوؤليتها ووضعها في صورة اهداف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي[٣].

السمات الاساسية للادارة بالاهداف

١- تحديد الاهداف لتكون بداية الانطلاق الاداري للرئيس والمروؤس فهي لاتنحصر بمنصب المدير وانما تمتد الى توجيه العاملين.

٢- المشاركة الحقيقية بين الرئيس والروؤس في تحديد الاهداف والخطط والبرامج وتحديد المعلومات والبيانات وادخال التحسينات المطلوبه لمواجهة العقبات الادارية .

٣- الارتباط عموديا وافقيا والغرض منه ربط الهدف بالموازنات المستقبلية .

---

[1] المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩ ، ص ١٢ .

[2] سيد الهواري ، الادارة : الاصول والاسس العلمية ، ١٩٨٧القاهرة مكتبه عين شمس ، ص ٩٦ .

[3] علي محمد عبد الوهاب ، التدريب والتطوير : مدخل علمي لفعالية الافراد والمنظمات – الرياض معهد الادارة العامة بدون تاريخ ، ص١١٨.

٤- تأطير الهيكل التنظيمي وتوزيع المسؤوليات وتحقيق العدالة الادارية لتوجيه دفة الانجاز بالاتجاه الصحيح .

٥- ربط الترقيات والمكافاة بنتائج العمل مما يزيد الحافز لتحقيق الاهداف والنتائج المرسومه .

المقومات الادارية اللازمة الادارة بالاهداف :

- التهيئة المبدئية للتطبيق العملي للاهداف
- رفع مستوى الجهاز الاداري علميا وعمليا
- ازاله المواقف والمفاهيم والعوامل والظروف البيئية الداخلية والخارجية مع نظام الادارة بالاهداف.
- اجراءات تمهيدية لزيادة المسوؤلية الادارية لدى العاملين وتنمية الاحساس وزيادة الاقناع باهمية الادارة بالاهداف .
- التصميم والتركيز على التغيير ويأخذ خطوات منها :

١- نظام تخطيط ورقابة.

٢- بناء روح الفريق .

٣- خلق فكر الديمقراطية والمشاركة في الادارة .

٤- التفويض الحقيقي للسلطات .

٥- ايجاد مناخ تنظيمي ملائم .

٦- توسيع المرونة التنظيمية – الادارية .

٧- القضاء على فكره مقاومة التغيير بالاقناع .

- تحديد خطوات التغيير والتنفيذ سواء اكان مرحلي او على مرحلة واحدة .
- التركيز والتأكيد على النتائج النوعية والكمية .
- تهيئة المناخ الملائم للعمل وفق الاليات المتفق عليها .
- التركيز على الجوانب الانسانية اثناء الرسم والتخطيط للادارة بالاهداف .
- تحديد الجهات التي تقوم بالادارة بالاهداف سواء اكانت للادارة العليا والادنى او الوسطية .

وسائل ادخال الادارة بالاهداف الى حيز التنفيذ : -

١- التطوير : هو وسيلة تحسين كفاءة العاملين وقدراتهم .

٢- المشاركة : هو مساهمة الجهاز الاداري بكل متعلقات العمل المؤسسي يقود للتفاعل وتحمل المسوؤلية وبالتالي تحسين الاداء .

٣- المخرجات: هي نتائج العمليات الادارية وما يترتب عليها من مردودات مادية ومعنوية .

٤- العنصر الحيوي : ويقصد به الجانب الانساني الذي يعتبر وسيلة مهمة يتم التركيز على تحفيزها ودعمها وتدريبها وبالتالي تعتبر رصيد للمؤسسة .

المراحل الاساسية للادارة بالاهداف :

للادارة بالاهداف ثلاث مراحل اساسية لتحقيق هذا النوع من اليات العمل المؤسسي وهي :

المرحلة الاولى : مرحلة التقديم

تعتبر من مرحلة اساسية لتحديد الاساسيات للعمل الاداري وتركز على الفهم الاولي لنوع العمل، وهي عادة ما تقوم على التخطيط والرسم للقرارات الادارية المراد العمل على تنفيذها واتخاذ الاجراءات الضرورية لنقلها لارض الواقع ، وهي تحتاج للفهم الجيد والاستيعاب من قبل الادارة العليا اولا، وثانيا من قبل العاملين لتجنب مقاومة التغيير وبالتالي تعتبر مرحلة التقديم مرحلة وضع الاهداف والخطوات للتنفيذ .

المرحلة الثانية : النمو والتعديل

تعتبر مرحلة التنفيذ الموضوعي لمرحلة التقديم الاولي وهي تقوم على الالتزام والرغبة من قبل العاملين وهي خطوة ايجابية من قبل الجهاز الاداري ، كما لاينك ران لتصميم الاهداف بصورة جيدة من اثر واضح على التطبيق الناجح للادارة بالاهداف ، واستمرار علاج المشكلات اثناء التطبيق والمراجعة الدورية للقرارات واليات تنفيذها .

المرحلة الثالثة : مرحلة النضوج

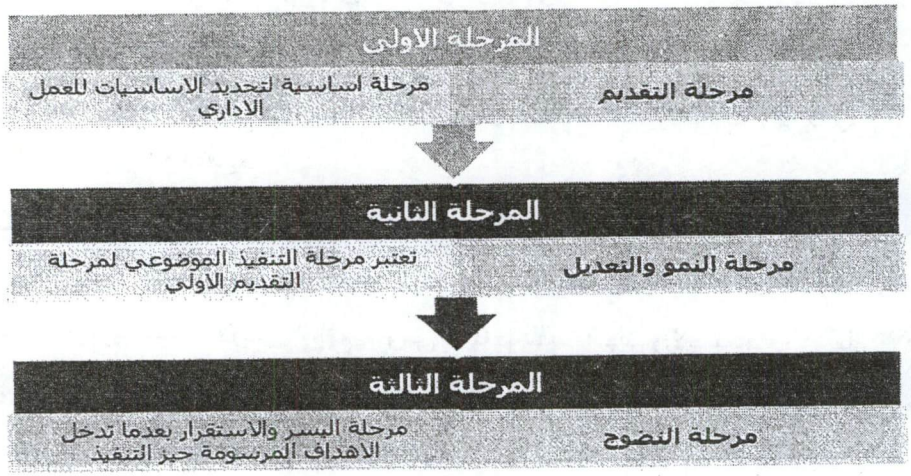
وهي مرحلة اليسر والاستقرار بعدما تدخل الاهداف المرسومة خيز التنفيذ وتبدأ النتائج الايجابية بالظهور ، وتتحول الاليات والادارة بالاهداف الى اسلوب يومي لممارسة العمل الاداري[1].

---

[1] توماس .ج. بيترز ، البحث عن الامتياز : دروس مستفادة من الخبرة الادارية في ادارة الشركات الامريكية ، ترجمة السيد متولي حسن – مكتبة الجريح – الرياض ١٩٩٩ ، ص ٢٢٤ .

وعليه تساعد الادارة بالاهداف على التخطيط السليم وتحديد مستويات العمل والياته واختصاصات كل وظيفه وطرق التنفيذ وتعزيز روح المشاركة وتحقيق الاداء الفعال وتحسين كفاءة العاملين وزيادة التنسيق والمرونة وتحسين العلاقات الوظيفية والتطوير الذاتي للموسسات وللعاملين .

مخطط المراحل الاساسية للادارة بالاهداف



المبحث الثاني

الادارة بالتفويض

يقصد بها نقل الادارة من مستوى اعلى الى ادنى مستوى وبالتالي هي شكل تفويض العاملين للقيام بالمهام الموكله لهم[1]، واهم من نادى بها جراي حيث رأى انها عملية نقل السلطة من المروؤسين الى العاملين للقيام بأداء عمل معين ، وتنسجم تسمية الادارة بالتفويض مع الادارة بالاستثناء التي هي تأخذ سمة الاستمار على اعتبار ان الاستناء يتم استعماله في الحالات الملحة والاحترازية في الادارة بالتفويض هي حالة موقتة يفوض بها المسوؤل احد العاملين القيام بعمل معين .

خطوات الادارة بالتفويض :

- تحديد واجبات الرئيس والمروؤسين وبالتالي تحديد صلاحيات المدراء والعاملين وفق المرسوم من الخطط والبرامج .
- منح الطرفين الرئيس والمروؤس السلطة اللازمة لتنفيذ الواجبات المناطة بهم .
- تحديد هرمية المسوؤلية من قبل العاملين تجاه المسوؤل الاعلى .

حيث تقوم هكذا انواع من الادارت على مبادئ معينة تساعد على الادارة بالتفويض وهي :

١- مبدأ التفويض بالنتائج المتوقعه حيث يتحمل العاملين مسوؤلية تحقيق الاهداف للدرجة القصوى امام الرئيس الاداري وهم يقعون تحت طائلة المساءلة في حالة عدم التحقيق الفعال للمرسوم من الاهداف .

٢- مبدأ التحديد الوظيفي وهو مبدأ جدي في تحديد وتوزيع المهام على العاملين وفق التخصص الوظيفي والاداري .

٣- مبدأ التدرج الهرمي للمسوؤليات والمهام والصلاحيات .

٤- مبدأ مستوى السلطة حيث يمارس الرئيس والمروؤس المهام والصلاحيات في الحدود الممنوح لهما .

---

[1] سيد احمد عسكر ، اصول الادارة : دبي دار القلم والتوزيع ١٩٩٧ ، ص ٢٢٣ .

٥- مبدأ وحدة الامر حيث يحدد الجهة التي يتلقى منها الموظف الاداري الاوامر لكي تنحصر مجالات التوجيه الاداري في ناحية واحدة.

٦- مبدأ تكافو السلطة والمسوؤلية وهو وجوب تناسب السلطة الممنوحة مع المسوؤليات الملقاة على عاتق العاملين لتحقيق اليات العمل المرجوه .

مستويات الادارة بالتفويض :

ان عملية تفويض الموظف بالمسوؤليات والصلاحيات والسلطات التي تمكنه من اداء مهامه الوظيفية، تقوم على مستويات عدة منها :

المستوى الاول : هو التفويض الحقيقي للموظف على اساس ما يوجب ان يقوم به من مهام مع بعض المرونه الادارية والحرية لكي يتحرك بعا العاملين بسلاسة ادارية .

المستوى الثاني : اعطاء حرية واسعه للموظف حامل الثقة الادارية لكي يتصرف بالعمل وفق مقتضياته الادارية .

المستوى الثالث : هو تفويض المهام للموظف مع حرية وفق ما يستلزم تحقيقه من الاهداف للوصول للنتائج المرجوه .

مخطط مستويات الادارة بالتفويض

مزايا الادارة بالتفويض :

ان الادارة بالتفويض لها فوائد عديدة يمكن ايجازها بانها اداه مهمة للتدريب والتنمية ، كما ان التفويض يساعد على تقديم الخبرات وكيفية القيام بالمسوؤليات واتخاذ القرارات ، كما ان الادارة بالتفويض تساعد على تحديد الوقت الاداري اللازم لاداء المهام الادارية ، وبالتالي اداء المهام بشكل فعال بسبب تحديد وتوزيع المهام وتحديد الوقت الضروري لاستخلاص النتائج المرجوه ، كما ان هذا النوع من الادارات يساعد عاى تحسين مستوى الاتصال الاداري من

الاعلى الى الاسفل وبالعكس مما ينعكس ايجاباً على الرضا الوظيفي الذي ينساق الى الرضا المجتمعي .

مساوئ الادارة بالتفويض قد تكون بالمبالغة بتفويض الصلاحيات والمسوؤليات وبالتالي ايكال من لا يكون اهل للمسوؤلية الادارية وبالتالي يصعب تحقيق الاهداف ويصعب معها التنفيذ وبالتالي عرقلة العمل الاداري بشكل عام .

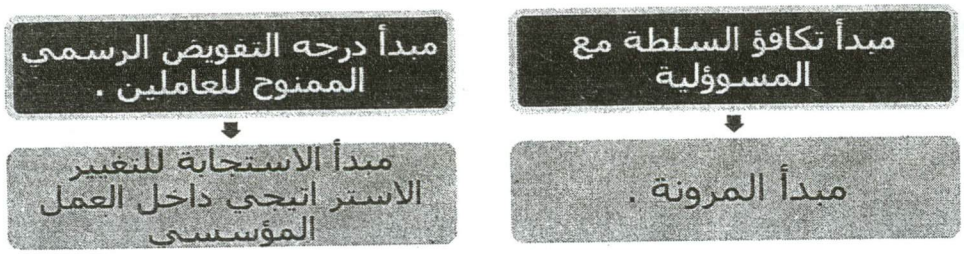
معوقات الادارة بالتفويض :

ان الادارة بالتفويض تواجه صعوبات تتعلق بتفويض الصلاحيات وما يولده من خوف ان التفويض هو تخلي عن المسوؤليات او قد يفوض من هو غير اهل للتفويض واحيانا تجد ان المسوؤلين بمجرد التلكؤ الاداري ببعض المهام يفقدون الثقة والاحساس بالقدرة الادارية وهذا عائق امام الانجاز الفعال .

مبادئ الادارة بالتفويض :

- مبدأ تكافؤ السلطة مع المسوؤلية
- مبدأ درجه التفويض الرسمي الممنوح للعاملين .
- مبدأ المرونة .
- مبدأ الاستجابة للتغيير الاستر اتيجي داخل العمل المؤسسي[1].

مخطط مبادئ الادارة بالتفويض



[1] رعد حسن الصرن ، كيف تعمل بيئة ابتكارية في المنظمات : ادارة الابداع والابتكار ، دمشق دار الرضا للنشر ٢٠٠١ ، ص ١٨٦-١٨٨ .

المبحث الثالث

الادارة بالمشاركة

ويقصد به شراكه بين الرئيس والمروؤس اي احساس العاملين بانهم شركاء بأدارة الجهاز الاداري العاملين فيه مما يزيد الشعور بالمسوؤلية والولاء والرغبه الحقيقية في تحقيق الاهداف .

واهم من قال بالمصطلح هو بعض المفكرين على انها " الانهماك العقلي والذهني والعاطفي للفرد في العمل الجماعي مما يشجعه على تحمل المسوؤليات في تحقيق الاهداف الجماعية"، وعرفها اخرون بانها " علاقة متبادلة ذات اتجاهين ومجهود مشترك بين طرفي العملية الادارية وهم الادارة العليا التي تشرف على تنفيذ الخطط والبرامج والعمال الذين يقومون بعمليات الانتاج والعمليات المساعدة "[1]، وهي ايضا " عملية الاتفاق عليها بين الادارة العليا والعاملين في المؤسسات العامة ، تمكن العاملين في التاثير على القرارات الادارية فيها وتنتج عنها فوائد ملموسة لهم بشكل خاص والمؤسسة العامة بشكل عام[2].

خصائص الادارة بالمشاركة :

١- عملية المساهمة بالفكر بين الطرفين القائد الاداري والعاملين .

٢- تتميز بادارة فلسفة الادارة الموقفية التي تتوقف على الاحتياجات العامة والاهداف التي تسد هذه المتطلبات العامة .

٣- تركز على الديمقراطية الصناعية الانسانية التي تقول ان الانسان في التنظيم قوة مفكرة موجه ومنتجة تستوجب استغلالها .

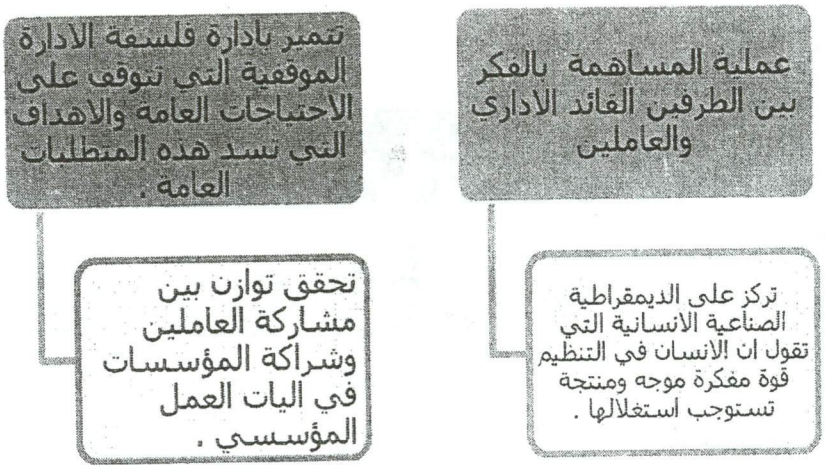
٤- تحقق توازن بين مشاركة العاملين وشراكة المؤسسات في اليات العمل المؤسسي .

---

[1] د حاتم علي حسن رضا ، الابداع الاداري وعلاقته بالاداء الوظيفي ، من متطلبات نيل درجة الماجستير – قسم العلوم الادارية – اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، اشراف د محمد محمد جاهين ، ٢٠٠٣ ، ص ١٤٧ .

[2] د عبد الباري ابرهيم دره ، تكنلوجيا الاداء البشري : مهارة اساسيه من مهارات القيادات في المؤسسات الشرطية العربية ، ورقة مقدمة للحلقة العلمية الادارية للقيادات العليا ومعهد التدريب باكاديمية نايف العربية للعلوم الادارية – الرياض ١٩٨٩ ، ص ١٠٨

مخطط خصائص الادارة بالمشاركة



فوائد ومزايا الادارة بالمشاركة :

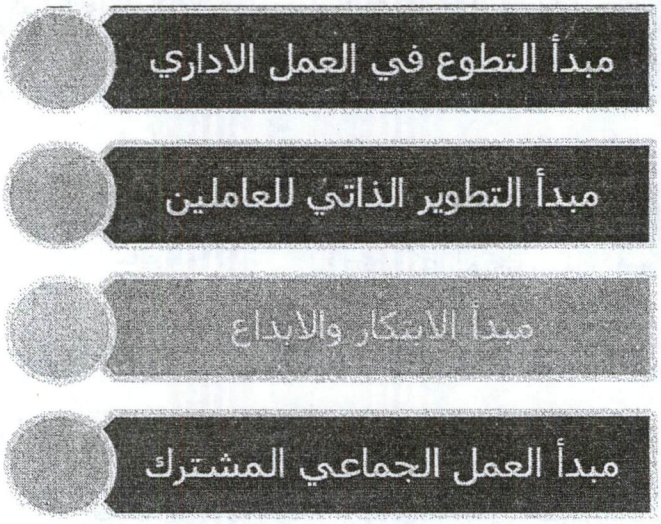
ان عملية المشاركة في العمل المؤسسي تنمي لدى العاملين احترام الوقت وبالتالي الرغبة الحقيقة في تحقيق الاهداف المبنية على اساس النتائج وتحديد مسارات العمل لان توجهات العاملين هي في اتجاه واحد وهو الانجاز الفعال ، كما تحقق الادارة بالمشاركة على وضع اهداف قريبة من الواقع والعمل على تجاوز العقبات بروح عالية من الثقة لدى العاملين بالقدرة على المشاركة وابداء الرأي لتعزيز الانجاز .

مبادئ الادارة بالمشاركة :

- مبدأ التطوع في العمل الاداري .
- مبدأ التطوير الذاتي للعاملين .
- مبدأ الابتكار والابداع .
- مبدأ العمل الجماعي المشترك[1].

[1] د حاتم علي حسن رضا ، المصدر اعلاه ، ص ١٥٢ .

مخطط مبادئ الادارة بالمشاركة



الفصل الثالث

أهمية المركزية واللامركزية في الحكم المحلية

المبحث الاول

ماهية المركزية واللامركزية

المركزية هي تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات في ادارة او شخص او عدد من الاشخاص، وتنحصر درجة المركزية كلما انحصرت الادارة في جهة واحدة او ادارة واحدة او شخص واحد مما يقيد حرية التصرف للعاملين بالارتباط بمن هو اعلى ، فالمركزية تعني التركيز الاداري .

واللامركزية هي انتشار صلاحية اتخاذ القرارات بين اكثر من شخص او اكثر من جهة او اكثر من ادارة ويقصد بصلاحيات اتخاذ القرارت هي ممارسة المسؤوليات السلطات الرسمية الرئيسية للادارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنفيذ ورقابه ، واللامركزية تعني التشتيت الاداري .

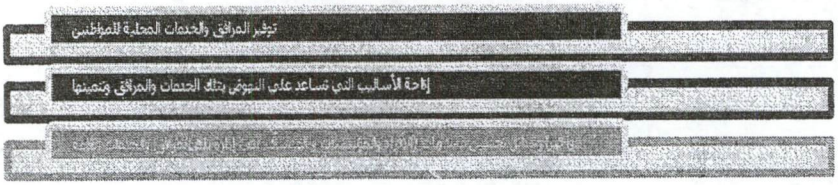
فاللامركزية وسيلة لتحقيق التنمية البشرية والارتقاء بمستوى الخدمات الاجتماعية و الاقتصادية في مناطق معينة ، وذلك لأن كل إقليم أكثر دراية بظروفه ، ومن أهم تعريفات اللامركزية أنها نقل جزء من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة ، ويمكن تعريف اللامركزية بأنها (درجة عدم تركيز السلطة ،أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة على مستوى الدولة) ، وتوصف اللامركزية كمفهوم شامل بأنها (نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا) .

إن اللامركزية تتكون من مصطلحين : الأول اللامركزية ويقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم) والثاني التفويض ويقصد به (تحويل السلطات المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم).

ويشير مفهوم اللامركزية الى ان القانون يدعم اللامركزية وينظم القانون أيضا وسائل تمكين الوحدات المحلية من الأتي:-

- توفير المرافق والخدمات المحلية للمواطنين .
- إتاحة الأساليب التي تساعد علي النهوض بتلك الخدمات والمرافق وتنميتها (مخصصات مالية – تدريب مستمر – متابعة وتقويم – تحديد للاتجاهات في مشاريع تخدم الجمهور الواسع من المواطنين)
- وأخيرا وسائل تحسين مستويات (الأفراد والمؤسسات و المنشآت)في إدارة تلك المرافق والخدمات العامة[1].

شكل توضيحي عن وسائل تمكين الوحدات المحلية



و إن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لا تتعلق بنوع السلطة المفوضة وإنما تتعلق بكمية السلطة التي يتم تفويضها، فعلى مقدار السلطة تتحدد اللامركزية :

١- عدد القرارات التي يتخذها المسئولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها، اذ كلما زاد عدد هذه القرارات ازدادت درجة اللامركزية .

٢- أهمية القرارات، إذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية، أمكن القول ان النظام يتجه نحو اللامركزية .

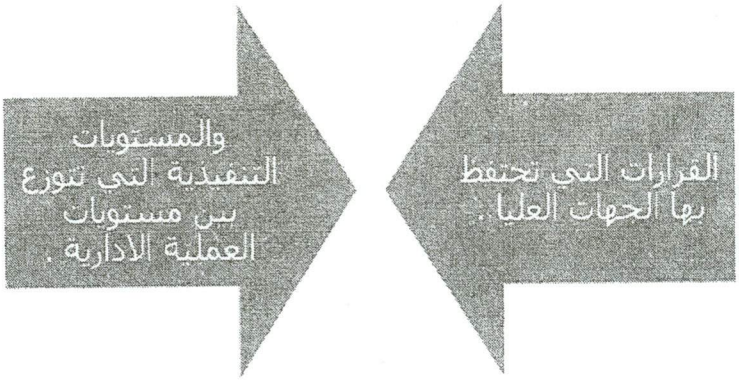
٣- تعدد المهام، إذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسئولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام أقرب الى اللامركزية .

٤- مدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى، فكلما قلت هذه الرقابة، كان النظام أقرب الى اللامركزية .

---

[1] محمود عبد الفتاح ، مشروع تعديل قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ والصادر بالجريدة الرسمية في يوم ٢١ /١٩٧٩/٦ والمعدل بالقانون رقم ..... لسنه ٢٠١١ ، ص ١٢ .

يعتقد (فايول) ان كل مايزيد من اهمية المروؤسين في المنظمة يعد شكلا من اشكال اللامركزية ، وبالعكس ان كل ما يقلل من اهمية المروؤس داخل المؤسسة يميل الى المركزية ، وعمليا اللامركزية هي التوسع في تفويض السلطة وبالمقابل التفويض لا يكون مطلقاً لذا هي تتارجح بين المركزية واللامركزية ، لذا هي نسبية نجدها في :



ومن هنا ندخل الى كيفية العمل مع المركزية الادارية والطرق التي سيتم استعمالها وهي:

١- التركيز على الهرمية الادارية فكل قرار او مشكلة يتم رفعها للجهات الاعلى لاتخاذ قرار بها فلا يملك الجهاز الاداري الدور الريادي في اتخاذ القرارات .

٢- تتحقق المركزية بنوع اللوائح والتعليمات التفصيلية التي تستلزم توجيها داخل الجهاز الاداري للقيام بتنفيذها .

مما يولد اسباب وعوامل تساعد على الاخذ بنظام المركزية الادارية وهي :

- الاسباب التقليدية التي تتمثل بالاستئثار بالسلطة وتوجيه الاوامر واتخاذ القرارات من الرئيس الاداري .
- الرغبة في توحيد مصدر اتخاذ القرارات في الجهاز الاداري .
- المركزية الادارية تؤكد وحدة الدولة السياسية والقانونية .
- زيادة الرؤية الشاملة للقرارات لانها تمر عبر مركز مسوؤل عن صناعة واتخاذ قرارات جوهرية تحويلية مهمة .

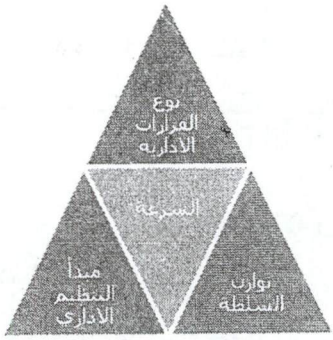
وهذا لايعني ان للمركزية الادارية عيوبها التي من شأنها ان تجعل من الجهاز الاداري خط واحد متمركز بشخص متخذ القرار او جهة اتخاذ القرارات وتحد من الشراكة

الادارية التي قد تخلق تلاقح فكري اداري بين الرئيس والمرؤوس وبالتالي تقلل من مغبة الوقوع في الاخطاء الادارية ، كما ان لنوع الاتكالية الادارية المعتمدة على جهة او ادارة واحدة مساوئ تتضح بالاحباط في المستويات الادارية الادنى مما يضيع على العمل المؤسسي فرصه خلق افكار جديدة مبتكرة .

اما اللامركزية الادارية هي تفويض كل او بعض سلطات المركز الى الوحدات والوظائف الادنى في الجهاز الاداري مما يعني ان الوحدات الادارية تتمتع بسلطات صنع واتخاذ القرارات الادارية ، فالامركزية الادارية تعني المرونة في التبعية الادارية بحيث لا ترتبط الوحدات الادارية بجهاز الدولة الرأسي اذ تتدرج ارتباطاتها الادارية وتحكمها الهرمية السياسية والقانونية بما يكفل تأدية الوظيفة الادارية دون تعثر او تقهقر، ومع ذلك هذه المجالس المحلية او الوحدات الادارية تخضع لاشراف الدولة مما يجعل نظام اللامركزية الادارية يتميز بعدة خصائص اهمها :

- نوع القرارات الادارية الهامة تنحصر بالادارات العليا .
- السرعة في حل المشكلات الادارية .
- توازن السلطة مع المسوؤلية .
- تقوم على مبدأ التنظيم الاداري[1].

شكل توضيحي عن خصائص اللامركزية الادارية



[1] د خالد بن فيحان المنديل ، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرارات وعلاقتها بالاداء الوظيفي ، من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الادارية – جامعة الرياض ، اشراف د خالد بن محمد العيبان ، –الرياض ٢٠٠٣ ، ص٢٥– ٤٠ .

مزايا اللامركزية الادارية :

ان تدعيم المبادئ الديمقراطية هي من اهم مزايا اللامركزية الادارية حيث تقود وتحث على الشراكة الشعبية في اتخاذ القرارات المحلية التي تخص المرافق العامة ، كما انها تخفف العبء عن الحكومة المركزية في القيام بالمهام الادارية المحلية ، وعليه يمكن ان تتحقق اللامركزية الادارية باحد الطريقتين التاليتين :

الطريقة الاولى :

- فرض المهام والصلاحيات من الاعلى الى الادنى مع بقاء الجهاز الاداري في وظائفه وعلى قمته المركز .

الطريقة الثانية :

- منح كل او بعض السلطات او الصلاحيات الى الوحدات التنظيمية العامة التي تتمتع بالاستقلال الاداري والتنظيمي والمالي مما يجعل منها شخصية اعتبارية .

حيث ان منح الوحدات الادارية كالمؤسسات والمشروعات العامة الشخصية الاعتبارية في اتخاذ القرارات وتنفيذها يسمى (**اللامركزية المصلحية**) ، ومنح الوحدات المحلية ووحدات الحكم المحلي الشخصية الاعتبارية المستقلة تسمى (**اللامركزية الاقليمية**)[1] ، ان الحكم المحلي الديمقراطي يعني أن يختار سكان كل وحدة محلية المجالس الإدارية للمؤسسات المحلية بشكل ديمقراطي عن طريق الانتخاب أو التعيين من قبل سلطة منتخبة محلياً وهو يحقق مايلي :

التنمية المحلية

تعتمد التنمية المحلية على تفضيل المشاريع التي تنبع من وحدات محلية، وتتميز بأنها تخلق رابطاً مباشراً بين النشاط الاقتصادي وبين أهالي المنطقة ، كما تشجع التنمية المحلية على انتشار الأنشطة الاقتصادية للمناطق الأفقر حيث يستطيع أهالي تلك المناطق من خلال السلطات المحلية .

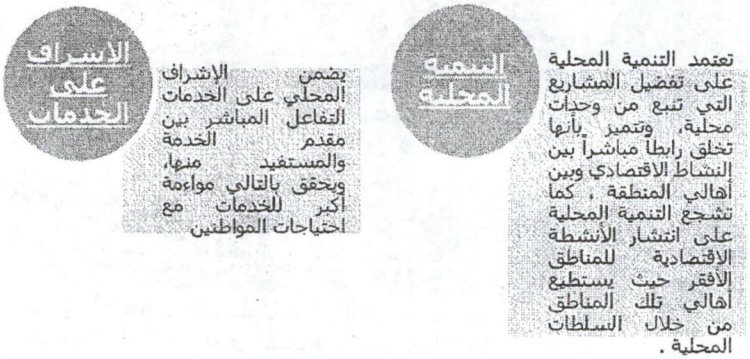
---

[1] د احمد عاشور ، الادارة العامة مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية – بيروت ١٩٧٩ ، ص ٣١١-٣١٤ .

الإشراف على الخدمات

يضمن الإشراف المحلي على الخدمات التفاعل المباشر بين مقدم الخدمة والمستفيد منها، ويحقق بالتالي مواءمة أكبر للخدمات مع احتياجات المواطنين[1].

مخطط مايمكن ان تحققه اللامركزية الاقليمية



السمات الرئيسية اللامركزية للادارة المحلية

للامركزية ثلاث فوائد أساسية يمكن توضيحها بالاتي :

الفائدة الأولى : إن الإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل واكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

الفائدة الثانية : إن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصا اكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.

الفائدة الثالثة : في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر.

---

[1] د هاني مصطفى الحسيني ، عن اللامركزية والحكم المحلي ، مقترح مقدم الى موتمر مصر الاول – بدون تاريخ ، ص ٤ .

مخطط الفوائد ألاساسية للامركزية

الفائدة الأولى :

إن الإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل واكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

الفائدة الثانية :

إن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصا اكثر لمشاركة الجمهور واسهامه.

الفائدة الثالثة :

في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي الى فاعلية أكثر.

واستنادا الى الفوائد اعلاه يمكن ان نوضح السمات الرئيسية للامركزية واثرها على الكفاءة والفاعلية التنظيمية بالاتي :

١- اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية فى صناعة القرارات لأنها تجعل الحكومة أكثر قرباً الى الشعب كما تعد وسيلة ناجحة للتقرب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية وهو ما يرفع من مستوى الجماهير فى المشاركة السياسية الأمر الذى يعالج مشاكل كثيرة مثل التطرف وسيطرة مجموعات صغيرة منظمة على العمل السياسى .

٢- تجعل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها أكثر معرفة بالأوضاع المحلية وبالتالى أسرع استجابة لمطالب الشعب وللاحتياجات المحلية .

٣- توفر فرص المشاركة المحلية لكافة الاطراف المعنية ، مما يعنى زيادة المساهمة النسائية فى عمليات صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة .

٤- شفافية ومساءلة أكثر وبالتالى فساد أقل ، بشرط توافر تشريعات أساسية تفى بمضمون ومتطلبات وضمانات الشفافية والمساءلة .

٥- تحسين مستمر لجودة الخدمات الأساسية المقدمة من المحليات ، بشرط وضع معايير ومواصفات مركزية تمثل الحد الأدنى وبرامج للتحسين المستمر على المستوى المركزى .

٦- تدفقات أفضل للمعلومات لضرورتها فى عمليات صناعة واتخاذ القرار على المستوى المحلى .

٧- مزيد من التنمية المستدامة ، لأن اللامركزية تعنى مشاركة الأطراف والمواطنين المحليين فى عمليات التمويل والتصميم والتخطيط والتنفيذ والرقابة .

٨- خفض معدلات الهجرة الداخلية من الريف الى المدن ، لأن اللامركزية تعنى تمكين المواطنين المحليين من إدارة شئونهم وبالتالى تحقيق التنمية المتوازنة بين كافة أقاليم الدولة.

٩- زيادة فى تعبئة الموارد الذاتية نتيجة لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية.

١٠- إسهام السلطات المحلية في حل العديد من المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية .

١١- تخفيض العبء عن السلطات المركزية وإعطاءها الفرصه للتفرغ للقضايا المشروعات القومية الكبرى .

١٢- الحد من البيروقراطية وسرعة إنجاز الأعمال والاستجابة للمشاكل الجماهيرية المحلية الملحة .

١٣- تيسير عمليات المحاسبة على المسئولين ورفع درجة المساءلة الشعبية

١٤- الاستغلال الأمثل للموارد المحلية .

١٥- رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية، مثل الصحة والتعليم والنقل .

١٦- تحقيق الاستقرار الاقتصادي .

١٧- تنمية الوعى بأهمية المشاركة من اجل التنمية المستدامة واتاحة العديد من الفرص لاستيعاب الطاقات البشرية الراغبة فى ممارسة العمل السياسى فى اطر وهياكل تنظيمية مشروعة . وبالتالى يعد ذلك مظهرا من مظاهر الديمقراطية لأنه

يعنى باشتراك المواطنين فى إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية ، ويعتبر وبحق مدرسة لتخريج القيادات المحلية .

١٨- اللامركزية المجتمعية هى الأجدر فى مراعاة اختلاف الظروف والأحوال عند تقديم الخدمة دون التقيد بالأساليب المركزية التى لا تراعى الاختلاف بين الأماكن.

١٩- اللامركزية المجتمعية يمكن الحكومة من أن تجرب النظم الإدارية الحديثة على نطاق محدود فإذا نجحت تمكن لغيرها أو للحكومة المركزية الأخذ بها وإذا فشلت يكون ضررها أقل .

٢٠- اللامركزية المجتمعية يؤدى إلى سعى الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة فى إنجاز المشروعات المفيدة .وترشيد استثمارات جيده للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية . ويقلل من الضغوط على السلطة المركزية فى توزيع الموارد وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط .

٢١- اللامركزية المجتمعية تؤدى إلى تحقيق عدالة ضريبة سواء فى فرض الضريبة التى تراعى الظروف المحلية أو فى تحصيلها الذى يستأثر به الوحدات المحلية لإقامة تنمية محلية بمشاركة السلطة المركزية .

عدم التركيز الإداري (اللاتمركز)

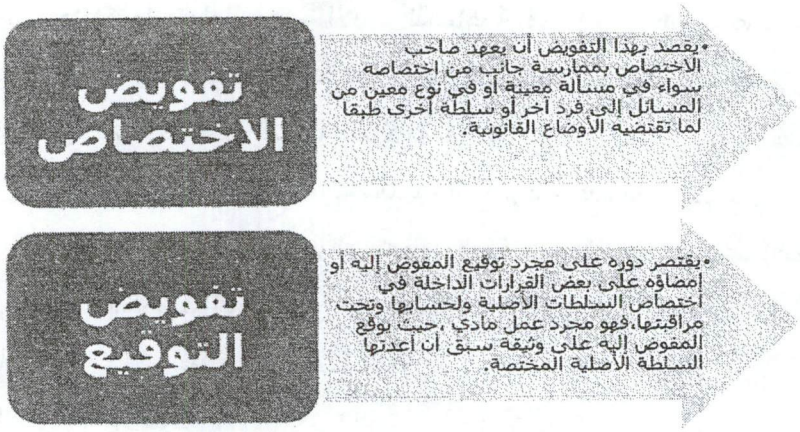
هل يعتبر سمة ام خاصية ام مشكلة ؟

ان عدم التركيز الاداري يعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري ،يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها ، إذ يبقون خاضعين لرقابة وإشراف السلطات المركزية ، ويمكنهم اتخاذ بعض الأعمال والقرارات، ومن الجانب المالي لاتتوفر سلطات اللاتركيز الإداري على ميزانية خاصة بها بل ترتبط بميزانية الدولة ، ويتم تحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى سلطات اللاتركيز الإداري عن طريق التفويض الذي يأخذ شكلين :

تفويض الاختصاص: يقصد بهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

تفويض التوقيع: يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه أو إمضاؤه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطات الأصلية ولحسابها وتحت مراقبتها،فهو مجرد عمل مادي ،حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة.

مخطط شكلي سلطات اللاتركيز الإداري



مزايا اللاتركيز الإداري:

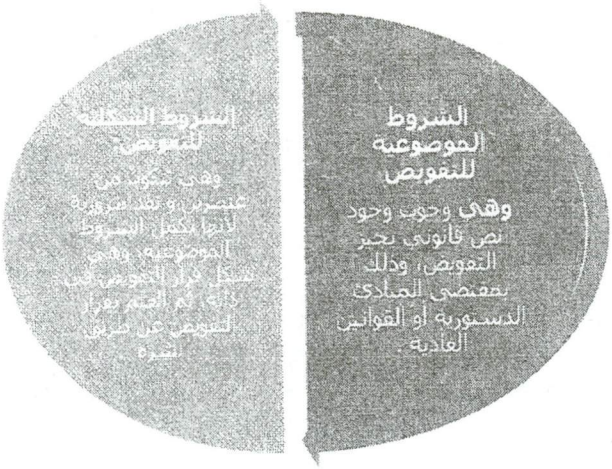
- يسمح للسلطة المحلية أن تتخذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها الضرورات المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية.
- يجعل الممثلين في حالة ممارسة الاختصاصات المحلية خاضعين للسلطة الرئاسية للنظام المركزي وهذا الخضوع يتجلى في احتفاظ السلطة المركزية بسلطة إصدار التعليمات وحقها في تعديل وإلغاء قرارات السلطة المحلية وحقها في أن تحل محلها.

وعليه فان التمركز الاداري وما يترتب عنه من التفويض في القيام باختصاصات معينة منصوص عليها ، او التفويض في التأشير على القرارات المحددة ، حيث يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض لأنه بمقتضى ذلك القرار يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن

إرادته في التفويض إلى غيره حتى يلتزم هذا الغير بعمل أو بالامتناع عن عمل، فيحقق ذلك القرار أثرا قانونيا إ تجاه الطرفين ، مما يرتب شروط للتفويض وهي على نوعين :

- **الشروط الموضوعية للتفويض وهي** وجوب وجود نص قانوني يجيز التفويض، وذلك بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين العادية .
- **الشروط الشكلية للتفويض:** وهي تتكون من عنصرين و تعد ضرورية لأنها تكمل الشروط الموضوعية، وهي شكل قرار التفويض في ذاته، ثم العلم بقرار التفويض عن طريق نشره[1].

مخطط شروط التفويض



[1] د عبد الرحمن البكروي ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، ١٩٩٠ ، المغرب – ص ٤ .

المبحث الثاني

مفهوم اللامركزية البيروقراطية

قبل الدخول الى تفاصيل اللامركزية البيروقراطية لابد من تحديد أنواع اللامركزية :-

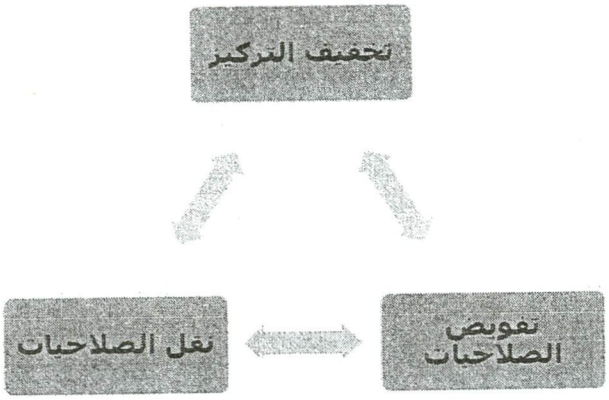
اللامركزية الجغرافية :

وتتمثل في عملية توزيع السلطة بين أقاليم ومحافظات ومناطق الدولة التي تتمتع بشخصية معنوية تناط بمجلس محلي ينتخب من قبل مواطني الإقليم ويكون له صلاحية وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود ذلك المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحي أو القرية، ويطلق البعض على هذا النوع من اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية.

واللامركزية الإدارية تهدف إلى إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات مختلفة من الإدارة الحكومية، وبشكل أوضح، يقصد بـ(**Administrative Decentralization**): نقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط والتمويل والإدارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة ، من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية إلى" وحدات ميدانية "من الهيئات الحكومية أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية، و يمكن أن يتخذ هذا النوع من اللامركزية أحد الأشكال التالية :

- تخفيف التركيز : ويتم ذلك بنقل مستوى صنع القرار الإداري فقط من السلطة المركزية إلى المكاتب الإقليمية أو المحلية.
- تفويض الصلاحيات : حيث يتم إعطاء الوحدات الإدارية الفرعية مسؤوليات ووظائف محددة، مثل منح صلاحيات فرض وجمع الضرائب والرسوم، مع بقاء الإشراف على قرارات الوحدات الفرعية بيد السلطة المركزية.
- نقل الصلاحيات : ويتم ذلك بنقل السلطات والصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات من السلطة.

مخطط اشكال اللامركزية



٢- اللامركزية الوظيفية :

وتتمثل في عملية توزيع السلطات والصلاحيات فقط على المستويات الهرمية وبين الأقسام المتخصصة داخل المنظمة أو الوزارة الواحدة، وتبرز الحاجة إلى هذا النمط الإداري كلما اتسعت مهام المستويات العليا وزادت أعمالها وضاق وقتها عن تسيير الأمور بكفاءة وفعالية[1].

٣-اللامركزية السياسية :

وهي عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة – التشريعية والتنفيذية والقضائية– بين الحكومة الموجودة في مركز البلد والسلطات الموجودة في المراكز الأخرى التابعة لهذا البلد نفسه ،(Political Decentralization) تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديموقراطياً سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ ، واللامركزية السياسية تحتاج عادة إلى إصلاحات دستورية أو تشريعية، بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية، برلمانات أقوى، وحدات سياسية محلية وجماعات ضغط فاعلة ، ومفهوم اللامركزية السياسية يقوم على أساس أن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي هم الأقدر على التعاون مع دوائرهم الانتخابية وتلبية طلباتها ، يشار إلى أن اللامركزية السياسية

[1] محمود عبد الفتاح ، المصدر اعلاه ، ص ٢٢ -٢٣ .

تدعم مفهوم الديموقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني، من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار[1].

٤-اللامركزية المالية

هذا النوع يعد من أهم أنواع اللامركزية ، إذ أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري، ويتعلق هذا النوع من الترتيبات اللامركزية بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات ، على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية، و (Fiscal Decentralization) تأخذ عدة أشكال :

- التمويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين .
- التمويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات الذين يقدمون مقابلاً عينياً للخدمات التي يحصلون عليها .
- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات والاتجار بها .د -تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية .
- القروض والمنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

٥-اللامركزية الاقتصادية

يعد هذا النوع من اللامركزية أكثرها تطبيقاً لمبدأ اللامركزية، ويتم على مستوى القطاعات، وعلى صعيد الحكم المحلي يتطلب ذلك نقل كامل المسؤوليات والصلاحيات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لتصبح الخدمات التي يقدمها الحكم المحلي ملكاً لمؤسسات تجارية في القطاع الخاص، وعادة ما يعكس هذا النوع من (Economic Decentralization) من مظاهر ليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات[2].

---

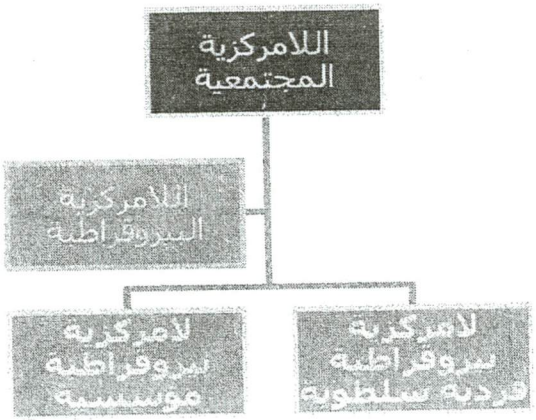
[1] Development and Governance Division, United Nations Development Programme, Factors to Consider in Designing Decentralised Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centred Development Management (New York, February, 1998). World Bank , Different forms of decentralization, http://www.worldbank.org .

[2] طارق طوقان ، حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين ، سلسلة التقارير القانونية (٢٢) ، رام الله -ايار ٢٠٠١ ، ص ١٦-١٧ .

اشكال اللامركزية

لتوسيع الادراك العلمي بمفهوم اللامركزية لابد من التفرقة بين شكليين اساسيين لمفهوم اللامركزية وهما مفهوم اللامركزية البيروقراطية واللامركزية المجتمعية ، خاصة ان مايهمنا هو صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون العامة المحلية بشكل يحقق التوازن الدقيق بين السلطات المركزية واللامركزية.

مخطط اللامركزية



١- لامركزية بيروقراطية فردية سلطوية :

ويقصد بها نقل السلطة من الحكومة المركزية (الوزارة) إلى السلطة المحلية (المحافظ) أو حتى الإدارة التنفيذية الخدمية المباشرة (مثلا مدير المدرسة ، مدير المستشفى ،..الخ) وتظل اللامركزية في هذا الوضع تأخذ الشكل البيروقراطي الوظيفي الحكومي الفردي السلطوي ، فاللامركزية لا تعنى أكثر من نقل السلطة من يد الوزير إلى يد المحافظ أو يد المدير (اى نقل السلطة الى شخص) .

ومن ذلك ان قانون الإدارة المحلية يحدد طريقة اختيار كلا من المحافظ ورئيس المركز ورئيس المدينة ورئيس الحى عن :

- طريق التعيين من السلطة المركزية .

حيث ان عملية الاختيار لا تتم عن طريق مسابقات عامة تنافسية محلية وانما هى بمحض السلطة التقديرية للحكومة المركزية دون اشتراط معايير موضوعية محددة وواضحة.

- أن التجديد لاختيار الرؤساء التنفيذيين عن طريق التعيين لا يرتبط بفترة زمنية محددة خمس سنوات لتنفيذ خطة استراتيجية كما لم يشرط ان يكون التعيين لمره واحده اولمرتين كحد اقصى .
- لم يشترط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية حيث أنه فى بعض الحالات قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة في المجتمع المحلى.
- لم يشترط ان يقدم المرشح خطة خمسية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة ، ويكون محلا للمسألة عن البرنامج فى حالة تعيينة .

٢- لامركزية بيروقراطية مؤسسية :

وهى تعنى نقل السلطة من الوزير أو مجلس على المستوى المركزي إلى مجالس على مستوى الحكومة المحلية (المجلس التنفيذى للمحافظة) ، وبشرط كون تشكيل هذه المجالس يتم بالتعيين من سلطه حكومية مركزية (وزير التعليم) أو سلطة مركزية محلية (المحافظ)، وقد تشمل هذه المجالس أو اللجان كافة الأطراف المعنية أو قد لا تشمل كافة الأطراف المعنية.

وتظل الخاصية المميزة لهذه المجالس أو اللجان، إن تشكيلها يتم بالتعيين وقد يستند هذا التعيين إلى معايير موضوعية محددة سلفا أو يترك لسلطة تقديرية بلا ضوابط للسلطة المختصة على المستوى المركزي أو المحلى . وفى جميع هذه الحالات فإن السلطة (اتخاذ القرار) تبقى في يد موظف عام او موظفين أيا كان المستوى الوظيفي الذي يشغلوه على مستوى مركزي أو لامركزى (محلى) .

وبرغم من انها شكل سيئ من اللامركزية الا انها على اى حال تعد افضل من صورة اللامركزية البيروقراطية الفردية السلطوية ، مثال تلك المجالس المجلس التنفيذى للمحافظة ، المجلس التنفيذى للمركز ، المجلس التنفيذى للمدينة ، المجلس التنفيذى للحى ، المجلس التنفيذى للقرية "

مفهوم اللامركزية المجتمعية :

ويقصد بها نقل السلطة فيما يتعلق بصناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العامة المحلية من الحكومة المركزية (الوزارة) إلى مجالس مؤسسية محلية مجتمعية يمثل فيها كافة الأطراف المعنية بالشأن العام المحلى، ويتم تشكيل غالبية أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب وسواء كانت تلك المؤسسية المجتمعية تأخذ مسمى مجلس أو لجنة .

ومفهوم اللامركزية المجتمعية فى تقديرنا ، هو الذى يتماشى مع مفاهيم ومتطلبات الحكم الجيد والحوكمة لانها سوف تتطلب :

- نقل للسلطة وفق حدود مثلى يحقق التوازن بين المركزية واللامركزية .
- ان يكون نقل السلطة لمجالس مؤسسية وليس الى موظف معين من قبل الحكومة المركزية أو المحلية .
- أن تمثل فى هذه المجالس كافة الاطراف المعنية بالخدمات المحلية بما فى ذلك مؤسسات المجتمع المدنى والقطاع الخاص ومتلقى الخدمة و المواطنين.
- أن يكون تشكيل هذه المجالس فى الغالبية العظمى عن طريق الانتخاب وان تكون الوظائف التى تشغل عن طريق التعيين بموجب مسابقات تنافسية ولمدد محددة زمنيا ودوريا ولفترة واحدة او لفترتين وحتى لا تتحول إلى وظائف بيروقراطية حكومية ثابتة جامدة يصيبها كافة عيوب النظام الهرمي الوظيفي الحكومي.

المبحث الثالث

مشكلات نظام اللامركزية

ان قيمة منح اللامركزية الإدارية تتضح في ثلاث فوائد :-

أ- وجود مصلحة محلية عامة، إذ بالإضافة إلى قيام مصالح على المستوى الاتحادي ، فان لكل محافظة من المحافظات مصالح خاصة بها قد تختلف اقتصادياً أو اجتماعياً أو ثقافياً وبالتالي افساح المجال أمام المحافظات لتأخذ دورها في إشباع حاجات مواطنيها وتسيير أمورهم وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية ، وذلك من خلال منح الشخصية المعنوية لتلك الوحدات الادارية المكونة للمحافظة لممارسة صلاحيتها .

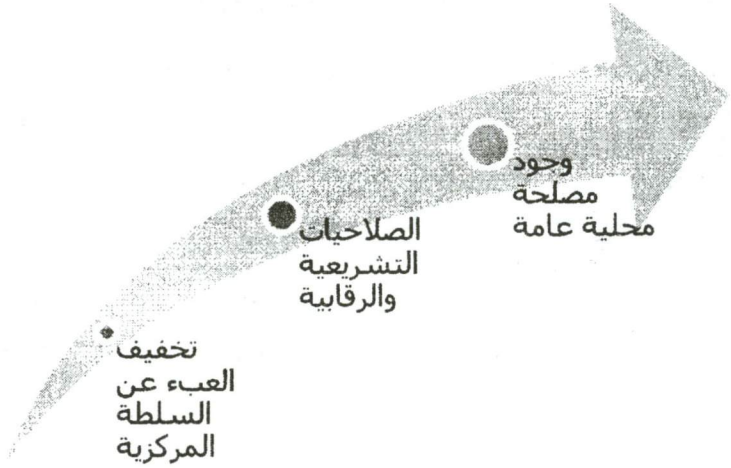
ب- قيام تلك المجالس بممارسة صلاحياتها التشريعية والرقابية وفقاً للقانون بما ينسجم مع تلبية الحاجات المحلية، إذ إن الإقرار بوجود مصالح محلية عامة لا يكفي لإدارة تلك المصالح، بل لا بد من وجود قانون ينظم تلك الصلاحيات ويعمل على تسيير المرافق العامة وفقاً لأمرين وهما تلبية الاحتياجات المحلية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور أولا والقوانين الاتحادية النافذة ثانيا.

ج- تخفيف العبء عن السلطة المركزية، لا سيما إذا عرفنا أن بلد كالعراق بمساحته الشاسعة وتنوعه القومي قد يثقل السلطة المركزية لإشباع الحاجات المحلية المتنوعة، وبالتالي فان قيام الشراكة الإدارية بين السلطات المركزية ومجالس المحافظات، يضفي نوعاً من التعاون في إشباع تلك الحاجات بما يتلاءم وأوضاع المحافظات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[1].

---

[1] نقلا عن م. احمد عيس نعمه الفتلاوي ، قراءة قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ في ٢٠٠٨ ، ورقة مقدمة الى قسم القانون بكلية القانون – جامعة الكوفة ، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ، ص ٦ .

مخطط فوائد منح اللامركزية الإدارية



ان نوع المشكلات هي شمولية لكل التجارب المحلية لغرض الاطلاع على ما قد يعترض المحليات من مشاكل على الصعيد العملي :

١. **التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات :** تتمثل هذه المشكلة في أن المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات ، تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً.

٢. **عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظة :** تكمن المشكلة هنا في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها هذه الهيئات المركزية التى تمتد انشطتها الى المحليات ، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضاء المواطنين عن أداء القيادات المحلية . كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية – باستثناء رؤساء القرى.

٣. **خلل في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.**

٤. **التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية :** إن النظام المحلى يتسم بالتدرج، سواء بين الوحدات المحلية وبعضها البعض أو بينها وبين الحكومة المركزية. وتوضيحاً لذلك، فإن للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس

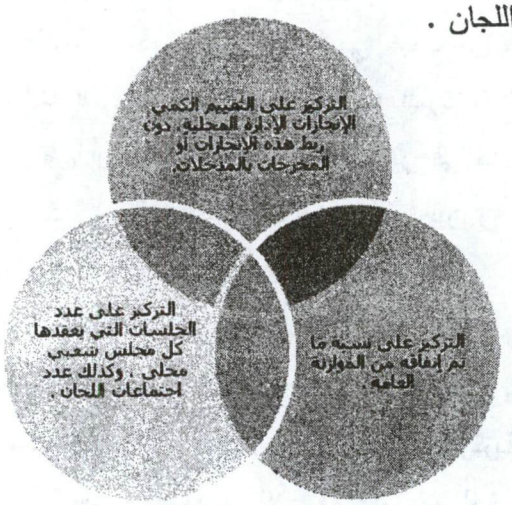
الشعبية المحلية في المستويات الأدنى ، كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقاتها ببعضها وبالحكومة المركزية.

٥. **عدم التوازن بين السلطة والمسئولية** : ويشمل ذلك عدم وجود حدود مثلى إدارية وتنظيمية وفنية ومالية ولائحية .

٦. **عدم ملاءمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية** : أن عدد الأعضاء الذين يمثلون الحي في المجلس الشعبي المحلى للمحافظة قد يقترب من عدد أعضاء المجلس المحلى للحى الذي يتكون من قسمين إداريين.

٧. **غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية** : ويترتب على غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، ومن ثم كيفية استفادة الآخرين منها ، وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها، ومن ثم استبعادها. وينطبق ما سبق على تقييم أداء الوحدات المحلية، فالتقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بالإدارة المحلية عن انجازات وأنشطة المجالس الشعبية المحلية يتسم بما يلي :

- التركيز على التقييم الكمي الإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات.
- التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة .
- التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلى ، وكذلك عدد اجتماعات اللجان .



شكل توضيحي عن سمات المجالس المحلية

٨. **انخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية :**

ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية. حيث يتضح ذلك من :

- عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلى وخاصة فيما يتعلق بطرق التمويل غير التقليدية.
- عدم وجود سلطة حقيقية للوحدات المحلية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية.
- عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية .

٩. **ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية :** ويرجع ضعف الإقبال على الانتخابات المحلية إلى :

- نظام الانتخابات المحلية وتعقيداته، الأمر الذي يصعب من عملية الاختيار.
- عدم التواجد الفعال للأحزاب السياسية في جميع الوحدات المحلية.
- ضعف دور المجالس الشعبية المحلية.

الفصل الرابع

التقسيم الاداري للحكومات المحلية

المبحث الاول

التقسيم الادارى للمحافظات

قبل الدخول الى تفاصيل التقسيم الاداري للمحافظات وما يستتبعها من حدود لابد من توضيح بعض الفوارق بين الحكم المحلي في القرن العشرين والحكم المحلي في القرن الحادي والعشرين ونورد اهمها[1]:

الحكم المحلي في القرن العشرين الرؤية القديمة	الحكم المحلي في القرن الواحد والعشرين الرؤية الجديدة
الخضوع لوصاية الدولة	التبعية لقوانين الدولة
تجاوز السلطة	الاستناد للمجتمع
وكيل للحكومة المركزية	وكيل للمواطنين
التركيز على الحكومة	التركيز على حكم محلي للمواطنين
الاستجابة والمساءلة من قبل الحكومة المركزية	الاستجابة والمساءلة من قبل الناخبين المحليين
المزود المباشر للخدمات المحلية	التزويد المباشر للخدمات
التركيز على السرية	التركيز على الشفافية
التركيز على المدخلات	التركيز على النتائج
الاعتمادية	التنافسية
نظام مغلق وبطيء	نظام مفتوح، وسريع ومرن
غياب الاستعدادية للمخاطر الابتكار	الجاهزية للمخاطر ضمن حسابات محددة
الاعتماد على توجيهات مركزية	التحرك ضمن قواعد محددة مرونة إدارية
بيروقراطي	تكنوقراطي تشاركي
قسري	توسيع مساحات الحوار
غير مسؤول ماليا	يتمتع بحصافة مالية
مصمم للتغلب على إخفاقات السوق	مصمم للتغلب على إخفاقات السوق والحكومة
مغلق ضمن النظام المركزي	مفتوح على التجارب العالمية والمحلية

[1] Anwar Shah (2206), Local Gvernance in Industriel Countries, The World Bank, Washington,D.C. p37.

لقد بدأ الحكم المحلي في القرن العشرين فقام على رؤية تبدو قديمة مقارنة بما تلاها من اليات وادوار محلية ، حيث كان الحكم المحلي في القرن العشرين يخضع لوصاية الدولة في حين في القرن ٢١ يتبع الحكم المحلي لحكم القانون ، وكان الحكم المحلي يتجاوز السلطة وكان وكيل للحكومة المركزية في حين في القرن ٢١ خضع الحكم المحلي يستند الى المجتمع وهو وكيل للمواطنين ، حيث كان الحكم المحلي في القرن ٢٠ حيث تقوم اليات الحكم المحلي على المساءلة والاستجابة من قبل الحكومة المركزية اما في حين في القرن ٢١ المساءلة والاستجابة من قبل المواطنين ، حيث قام الحكم المحلي في القرن ٢٠ على اليات السرية اما في القرن ٢١ تقوم على اليات الشفافية ، كما انها تركز على المدخلات وتقوم على الاعتمادية وفي القرن ٢١ تركز على النتائج والتنافس ، حيث كان نظام الحكم المحلي في القرن ٢٠ نظام مغلق وبطئ غير قادر على مواجهة المخاطر لانه دائم الاعتماد على توجهات الحكومة المركزية البيروقراطية ، اما في القرن ٢١ نظام مفتوح وسريع ومرن جاهز دائما للمخاطر لانه يتحرك ضمن قواعد ادارية مرنة فهو تكنوقراطي تشاركي ، وان نظام الحكم المحلي في القرن ٢٠ نظام قسري غير مسوؤل ماليا ومع ذلك يمكلك القدرة على مواجهة اخفاقات السوق رغم انه مغلق على النظام المركزي ، اما الحكم المحلي في القرن ٢١ فهو نظام يوسع مساحات الحوار ويتمتع بحصافة مالية وقادر على مواجهة اخفاقات السوق والحكومة المركزية فهو نظام مفتوح على التجارب المحلية والعالمية.

التقسيم الاداري للمحافظات

يأخذ التقسيم الاداري للمحافظات اشكال وحدود جغرافية وسياسية واقتصادية ومالية وسكانية وفنية وقانونية :

حدود جغرافية

تقوم الحدود الجغرافية على مقومات اهمها عدد السكان و المساحة وتنوع البيئة والموارد الطبيعية مثل وجوب ان يمتد حدود كل محافظة لتشمل قدر الامكان حدود بحرية وزراعية وصحراوية ونوع الطبيعة الجغرافية ومدى الكفاية والاعتماد على مواردها الذاتية ، كما ان تواءم الوحدات الادارية مع الدوائر الانتخابية النيابية والمحلية، والتركيز على البعد الأمنى ضمن اليات تقوم على وجوب مشاركة المجتمع المحلى المعنى فى صناعة واتخاذ القرار موضوع تقسيم الحدود الادارية بأستخدام اليات منها عل سبيل المثال، الاستفتاء الشعبى وجلسات الاستماع العام

واستطلاعات الرأى، ولاينكر اهمية تسبيب قرار تقسيم الحدود لجغرافية والاستناد الى دراسة جدوى تستند الى المعايير العلمية السابق الاشارة اليها.

حدود سياسية

نعنى بذلك درجة توزيع سلطة الحكم بين الحكومة المركزية والمجتمع المحلى والتى يكون معيارها الاساسى درجة التمكين السياسى المتروكة للمجتمع المحلى بسلطة البت النهائى فيما عهد له من اختصاصات دون رجوع الى الحكومة المركزية ، ويجب ان يستند ذلك الى عدد من المعايير، منها على سبيل المثال ما يلى:

- معيار تمكين المجتمع المحلى من اختيار الرؤساء التنفيذيين لوحدات الإدارة المحلية بعضها عن طريق الانتخاب والبعض عن طريق مسابقات تنافسية موضوعية .
- معيار تمكين المجتمع المحلى من اختيار ممثليه الشعبيين (اعضاء المجالس الشعبية المحلية).
- معيار تمثيل المرأة بنظام الحصص (الكوتا) .
- معيار تمثيل منظمات المجتمع المدنى الاهلية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمهنية والعلمية وغيرها فى عضوية المجالس الشعبية المحلية ومكينها من المشاركة فى صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بمجالات انشتطها.
- معيار اشتراط التأهيل المسبق للمرشحين كرؤساء تنفيذيين اوممثلين شعبيين
- معيار تمكين المواطن المحلى من المشاركة فى صناعة القرارات المحلية وحضور جلسات ومناقشات المجالس الشعبية وابداء الاراء والمقترحات والاسئلة .
- معيار حق المواطنين فى اسقاط العضوية عن ممثليهم فى المجلس الشعبى المحلى ، او حجب الثقة عنهم بحيث يستقيلوا قبل انتهاء مدة عضويتهم القانونية .
- معيار وجود أمبودسمان محلى (مفوض شعبى محلى) .
- معيار الشفافية فى ادارة الشئون العامة المحلية .
- معيار تمكين المجتمع المحلى من حوكمة المنظمات الخاصة ومنظمات المجتمع المدنى المحلية .

- معيار حق المواطن المحلى فى الطعن القضائى على قرارات السلطات المحلية بالالغاء او التعديل سواء كانت هذه القرارات فردية او لائحية ، صريحة وضمنية ، ايجابية وسلبية .

حدود تنظيمية وإدارية

- التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التشغيلي.
- الهياكل التنظيمية وتوصيف الوظائف.
- إدارة الموارد البشرية.
- هياكل تدفق المعلومات
- المتابعة والرقابة والمساءلة.

حدود فنية

- إنشاء الخدمة.
- تقديم الخدمة.
- وضع المعايير والمواصفات المحلية بما لا يقل عن المستوى الارشادى المركزى.
- التحسين المستمر لمستوى المعايير والمواصفات.

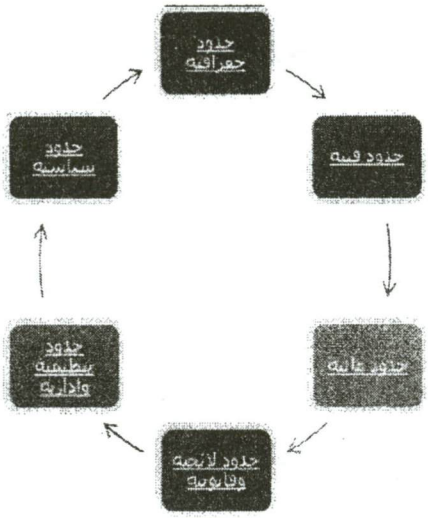
حدود مالية

- المنح والدعم من السلطات المركزية.
- فرض ضرائب نوعية محلية.
- ترحيل الفائض فى موازنة المحليات من سنة الى اخرى
- فرض رسوم مقابل الخدمات العامة او الاساسية.
- الاستغلال المحلى للأصول والموارد المحلية طبقاً لمفاهيم إدارة الأعمال.
- التبرعات.

حدود لائحية وقانونية

صلاحية السلطة المحلية فى تقنين لوائح منظمة للحدود السياسية والجغرافية والإدارية والفنية والمالية.

شكل توضيحي عن التقسيم الاداري للمحافظات



المبحث الثاني

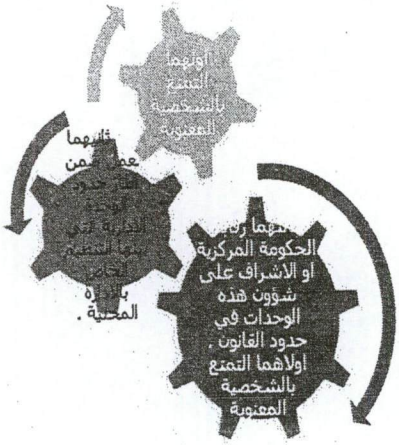
الوحـــدة الاداريـــة

يقصد بالوحدة الادارية المناطق الجغرافية او الاقسام المحددة التي اسبغ عليها القانون صفة الشخصية المعنوية ، والتي تتولى ادارة شوؤنها المحلية بنفسها ، او بواسطة ممثليها تحت اشراف او مراقبة الحكومة المركزية .

ويعني ذلك وجوب توفر عناصر اساسية لتكوين الوحدة المركزية :

- اولاهما التمتع بالشخصية المعنوية
- ثانيهما العمل ضمن اطار حدود الوحدة الادارية التي بينها التنظيم الخاص بالادارة المحلية.
- ثالثهما رقابة الحكومة المركزية او الاشراف على شؤون هذه الوحدات في حدود القانون .

شكل توضيحي عن عناصر اساسية لتكوين الوحدة المركزية



تختلف نوعية الرقابة من دولة الى اخرى باختلاف انظمتها او قوانينها التي تنظم اصول وعمل الوحدات الادارية ففي انكلترا الوحدات الادارية تتمتع بقسط كبير من الحرية في ادارة شوؤنهـــــا – اما في فرنسا والعراق فتاخذ هذه الرقابة صورة ما يسمى الوصاية الادارية (Tutelage system).

والملاحظ ان تقسيم الوحدات الادارية لم يكن اعتباطا وانما اتى به المشرع من الظروف المحيطة والاعتبارات التي تتدخل بها عناصر خارجية لها قوتها الكبيرة فضلا عن ان مركز البلد الجغرافي وطبيعته وخصائص سكانه لها الاهمية المباشرة على تقسيم هذه الوحدات ويعطي القانون الصفة الاساسية للوحدات الادارية .

اما رئيس الوحدة الادارية الذي يعين بقرار من الحكومة المركزية في أكثرية الدول النامية في حين يتم اختياره بواسطة المواطنين بالانتخاب المباشر في بعض دول العالم كالولايات الأمريكية، اليابان .

وهنا لابد ان نسلط الضوء على السلطات المحلية التي هي ضمن صلاحيات الوحدات المحلية والسلطات المحلية تنقسم الى نفس التقسيمات العامة بوجود مجالس منتخبة وسلطة تنفيذية والملاحظ على النظام الإنجليزي أن هذا التقسيم غير معمول به فعلياً، لأن المجلس المحلي يعتبر مشرعاً إضافة الى كونه منفذ) يمارس السلطة التشريعية والتنفيذية المحلية (والمجلس المحلي يعتبر السلطة التشريعية على اعتبار أنه يقوم بتشريع القوانين المحلية والتشريعات الخصوصية ذات الطابع المحلي والتي لها قوة القانون إضافة الى ذلك فإن للمجلس المحلي اختصاص التنفيذ وبصورة أدق بل وأشمل له سلطة إدارية عن طريق ممارسة الخدمات المختلفة والتي عليه إدارتها ، ومن هنا فإن القرارات التي تعطى والفعاليات التي يجب أن تعمل وتنفذ باسم المجلس المحلي إضافة الى ذلك فالموظفين والمستخدمين والعمال يعينون بواسطة المجلس المحلي ويؤدون أعمالهم نيابة عنه ، ولهذا فإن هناك علاقة قوية ووطيدة بين الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية والموظفين المعينين بواسطة هذه المجالس .

ومن ذلك يتبين بأن هناك أكثر من اختلاف بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية والتي فيها السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، من ذلك يتبين بأن الرأي النهائي لمستر جاكسون هو : أن المجالس المحلية ليست برلمانات[1].

الوحدات الادارية في العراق

في بداية سنة ١٩٧١ قسم العراق الى ١٠ الوية و٣٥ قضاء و٨٥ ناحية ، اضافة الى وجود ما يقارب ١١٦ شعبة – وهي وحدات مالية تحت ادارة وزير المالية – اما الالوية العشر فهي الموصل وكركوك وبغداد و كربلاء و ديالى و البصرة والعمارة والمنتفك والحلة والدليم وقد اجريت تعديلات على عدد الالوية ، اذ استحدثت لواء الكوت في ١٩٢٢ وفصلت الديوانية عن لواء الحلة في نفس السنة ، فاصبحت بذلك لواء مستقلا وفي ١٩٢٣ ، اصبحت اربيل لواء بعد ان فصل من لواء كركوك وفي ١٩٣٤ ادخلت السليمانية التي كانت حتى ذلك التاريخ تدار من قبل المندوب السامي – ضمن التنظيم الاداري في العراق ، واصبحت عدد الالوية ١٤ وفي سنة ١٩٢٤ الغيت الوحدات الادارية والشعب المالية وحلت محلها نواحي وادمجت هذه الوحدات في نواحي اخرى .

مالية الادارة المحلية في العراق

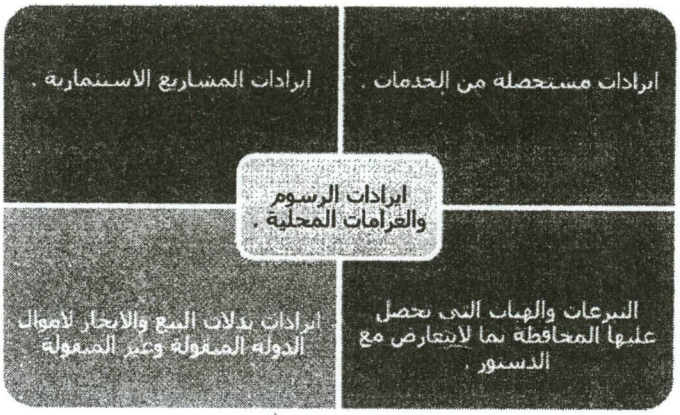
ان اساس القانون المحلي العراق القديم والتي تم الكشف عنها في المراسيم الملكية والرسائل المتبادلة بين الملوك والاحكام الصادرة والسوابق القضائية من مصادرالقانون، فالتشريعات العراقية القديمة كانت تقوم على احكام في قضايا تخص استغلال الوظيفة والجرائم التي تتعرض لها الاموال العامة من قبل الموظفين والتي تمثل اموال الالهة او المعبد او الملك وقد عثر من خلال التنقيبات ، ولقد مارس الملك في عهد السلالة البابلية الاولى القضاء بنفسه او عن طريق قضاة يمثلونه كان يطلق عليهم قضاة الملك، وتشير الوثائق بأن بعض الجرائم كانت تنظر من قبل المحكمة الملكية ومن بينها جريمة قبول الرشوة وجريمة استغلال المنصب الرسمي، وقد نظم المشرع حمورابي القضاء والوظائف العامة وبين العقوبات الواجب ايقاعها على الموظفين الذين يرتكبون جرائم الرشوة واختلاس الاموال العامة وكانت العقوبات التي تفرض على الموظفين في مثل هذه الاحوال هي الغرامة والعزل من الوظيفة

---

[1] بيتر تيلور وآولن فلنت – الجغرافية السياسية لعالمنا المعاصر، ترجمة عبد السلام رضوان و د .اسحق عبيد، سلسلة عالم المعرفة، العدد 238 الجزء الثاني، الكويت، يوليو2002 ص ٣٠١ .

والتي تتم علنا، كما كانت تفرض عقوبة الاعدام احيانا ، ان قانون حمورابي ساوى بين الموظف وغيره في حالة الاستيلاء على الاموال العامة ، حيث ساوى قانون حمورابي بين الموظف وغيره في حالة الاستيلاء على الاموال العامة ، فقد بينت المادتان (٦) السادسة والثامنة العقوبات التي يتم ايقاعها في مثل هذه الحالات ، حيث حددت المادة السادسة عقوبة الموت على من يستولي على هذه الاموال وعاقبت ايضاً من يتقبل هذه الاموال بنفس العقوبة فقد نصت على انه: (اذا سرق سيد ثروة تعود للألهة او القصر فأنه يعدم كذلك يعدم من يتقبل المسروقات منه)، ونصت المادة الثامنة على انه :(اذا سرق سيد ثوراً او شاة او بعيراً او حماراً او خنزيراً او قارباً، فأذا كان يعود للألهة او القصر فعليه ان يعطي ثلاثين مثلاً اما اذا كان يعود الى مسكين عليه ان يدفع عشرة امثاله كاملة واذا كان السارق ليس لديه التعويض الكافي فانه يعدم)[1]، مما يحمل في ثنياته مسوؤليات العاملين في الالتزام بحرمة المال العام وياترى الى اي حد نجده في الواقع المحلي ؟؟؟

تمنح الموازنة المالية حسب المعايير الدستورية المعدة في وزارة المالية والمصادق عليها في مجلس النواب ، حيث تتكون مالية الادارات المحلية من حسب ماورد في نص المادة ٤٤ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم نوردها بشكل مخطط توضيحي :



[1] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص ٢١٦ .

الفصل الخامس

كيفية تنظيم الحكومات المحلية

المبحث الاول

كيفية تنظيم الحكومات المحلية

يختلف أسلوب تنظيم الادارة المحلية من دولة لأخرى تبعاً لظروف تلك الدولة من الناحية السياسية والإدارية والبيئية، وهذا الاختلاف أمر طبيعي بالرغم من أن هناك تشابهاً بين الدول العربية من الناحية السياسية والإدارية والثقافية والدينية والبيئية ، فهي جميعاً دول نامية تهدف الى تطوير أنظمتها الإدارية بما يؤدي توحيد هذه الأنظمة أو على الأقل تلاقيها في خط واحد. ولكن الظروف السياسية على وجه الخصوص التي مرت بها هذه الدول والتي أدت الى عدم استقرارها السياسي مما له أثر على الاستقرار الإداري .كما وأن دول الاحتلال البريطاني والفرنسي قد تركت بصماتها على أنظمة الإدارة المحلية عندما كانت هذه الدول تحت الاستعمار البريطاني والفرنسي ، إضافة الى ظهور ظاهرة الإقليمية ، فإن كل دول عربية أو مجموعة منها لديها نظامها الخاص بها.

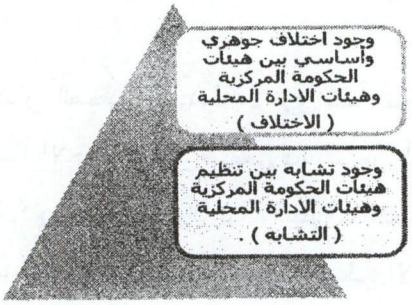
ومحاولة دراسة أساليب تنظيم الادارة المحلية في الدول العربية ، مع التطرق الى بعض الدول الأخرى لغرض أجراء مقارنة بين أنظمتها للاستفادة من التجارب بغرض الوصول الى نظام يمكن تطبيقه في جميع أو بعض الدول العربية ، ويعتقد الباحث أن هذا يعتبر من أهداف المنظمة العربية للتنمية الإدارية سواء عن طريق عقد المؤتمرات والندوات وإجراء تبادل للأفكار والآراء الخاصة بخبراء الإدارة المحلية في الدول العربية سواء من الباحثين أو الممارسين ، كما وأن تأليف وكتابة الكتب والبحوث ونشرها عن الادارة المحلية في دول العالم كان له الأثر الحسن في هذا الاتجاه ولعل نشر موسوعة الحكم المحلي خير دليل على ذلك الاتجاه، ولتسهيل كتابة البحث عن أساليب تنظيم الادارة المحلية.

كيفية تنظيم الهيئات المحلية

ان تنظيم الهيئات المحلية يقوم على معايير نذكر منها :

- وجود اختلاف جوهري وأساسي بين هيئات الحكومة المركزية وهيئات الادارة المحلية (الاختلاف).
- وجود تشابه بين تنظيم هيئات الحكومة المركزية وهيئات الادارة المحلية (التشابه) .

شكل توضيحي لكيفية تنظيم الهيئات المحلية



حيث يعتقد بعض الباحثين بأن الادارة المحلية ما هي إلا " مجموعة الوحدات والأجهزة الادارية ، أياً كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة في الدول ، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القوية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في في الدولة الاتحادية. ومن هنا ظهر الاهتمام بالهيئات والأجهزة الادارية المحلية – المجلس التقريري المحلي ، والمجلس التنفيذي – باعتبار أن وجودها يعتبر ركن من أركان الادارة المحلية ، وبذلك فإن دراسة الهيئات والأجهزة المحلية ، وفق هذا الاتجاه ويتطلب تقسيمه الى الأساليب الآتية :

١- **الدمج الكلي للهيئات والأجهزة المحلية**

ان في هذا الأسلوب تكون هناك هيئة وحيدة مسؤولة عن إدارة وتنظيم شؤون الادارة المحلية ، ففي التجربة البريطانية عن الادارة المحلية يكون المجلس المحلي في كل أنواع ومستويات الادارة المحلية مسؤول مسؤولية مباشرة عن إدارة هذه الشؤون، إذ لا يوجد هناك رئيس للوحدة الادارية –وكذلك هو الحال في الدول العربية والنامية – فالوحدة الادارية في انكلترا بلا رئيسٍ يرئسها، ويكون مسؤولاً عنها، كما ولا يوجد مجلسٌ تنفيذي أو هيئة تقوم بتنفيذ قرارات المجلس المجلي .

ولذلك فالمجلس المحلي هو الهيئة الوحيدة الموجودة في الادارة المحلية ، فهو هيئة تقريرية وتنفيذية وتمارس مهمة الرقابة والمساءلة للإدارات التابعة لها .

فالقرارات المحلية تصدر باسم المجلس المحلي ويقوم بتنفيذ هذه القرارات بواسطة الموظفين التابعين والمسؤولين أمامه كلٌ في مجال اختصاصه اضافة الى قيامه بمراقبة ومساءلة الموظفين في الادارات المحلية في حالة تأخير التنفيذ أو سوء الادارة أو وجود مخالفات إداريةٍ ومالية أو غيرها.

أما رئيس المجلس المحلي الذي يسمى في بعض الوحدات الادارية بالرئيس الذي يكون واجبه الأساس إدارة جلسات المجلس وحضور الاحتفالات والمناسبات Mayor العمدة القومية ، وكذلك تجربة المجلس الشعبي البلدي في الجزائر الذي تتم بمداولاته تنظيم الشؤون البلدية، فهو بذلك جهاز تقريري في المسائل البلدية التقليدية أما الجهاز التنفيذي للبلدية فيضم رئيس البلدية وعدد من نواب الرئيس والذين يتم اختيارهم بواسطة المجلس البلدي ومن بين أعضائه، وبذلك يمكن القول- الى حدٍ بعيد - بأن المجلس البلدي في الجزائر يقوم بمهمة التقرير والمراقبة والتنفيذ ، ومع ذلك فإن رئيس البلدية كما يعتقد بعض الباحثين يتصرف باسم البلدية وأحياناً باسم الحكومة المركزية.

٢- <u>الدمج الجزئي للهيئات المحلية</u>

ان الأسلوب من التنظيم يبقى المجلس المحلي المسؤول الأول عن إدارة وتنظيم الشؤون المحلية، فهو جهاز تقرير ومراقبة ، فالمجلس يصدر قرارات ، بالإضافة الى مراقبة الجهاز التنفيذي وله حق توجيه اللوم وسحب الثقة للأجهزة الادارية التنفيذية في حالة سوء الادارة أو عدم تنفيذها لقراراته .

أما رئيس المجلس المحلي فهو رئيس الوحدة الادارية بحكم وظيفته المعين من قبل الحكومة المركزية والمسؤول أمامها مباشرة عن كل ما يحدث في وحدته الادارية ، باعتباره موظفاً تابعاً لها ، وبذلك تتمثل فيه ظاهرة الازدواج الوظيفي ، والذي له صفتان ويقوم بوظيفتين، فهو رئيس الوحدة الادارية ويمثلها أمام الجهات المختلفة، وبذات الوقت يعتبر رئيس المجلس المحلي – هو المحافظ في العراق رئيس الوحدة الإدارية ورئيس مجلس المحافظة ، ويقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي بواسطة الموظفين المركزيين والمحليين في تلك الوحدة كل في مجال اختصاصه.

كما ولا بد من التأكيد هنا بأن المجلس المحلي يتكون من نوعين من الأعضاء المنتخبون بواسطة السكان المحليين ولهم الأكثرية في المجلس والأعضاء المعنيين بحكم الوظيفة وهو رؤساء الدوائر العاملين في الوحدة الادارية.

ويلاحظ أن العديد من أنظمة الادارة المحلية في البلاد العربية تتبع هذا النوع من أساليب تنظيم الادارة المحلية ، ففي مصر العربية تحت ظل قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة1960 ، وحتى سنة 1979 ، وفي العراق تحت ظل أنظمة الادارة المحلية المختلفة منذ سنة 1945 وحتى سنة 2003 ، وفي الجمهورية السورية فإن رئيس الوحدة الادارية – المحافظة ، المنطقة ، الناحية والمعين بواسطة الحكومة المركزية، يعتبر رئيساً للمجلس المحلي ، أما المكتب التنفيذي فيتألف من رئيس المجلس و (7) سبعة أعضاء يختارهم المجلس من بين أعضائه و (3) أعضاء يعينون 554 بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية .

٣- <u>الفصل الكلي للهيئات المحلية</u>

ان هذا الأسلوب يقوم على الفصل بين السلطات المحلية ، أسوة بالفصل بين السلطات على الصعيد المركزي ، وقد أخذت العديد من الولايات الأمريكية بهذا النظام مجاراة للفصل بين السلطات على المستوى المركزي ، فالسلطة التشريعية يمارسها الكونجرس، والسلطة التنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية والوزراء، إضافة الى استقلال القضاء.

وحاولت اليابان تطبيق هذا النظام – الفصل بين السلطات – وتبين أنه لا يمكن تطبيقه على الادارة المركزية بوجود النظام الملكي، ولذلك أخذت بمبدأ التعاون بين السلطات على الصعيد المركزي كما هو الحال في النظام البرلماني الإنكليزي، ويعتقد الباحث بأن هناك عقبات دستورية تقف حائلاً دون تطبيق النظام الرئاسي الفصل بين السلطات على النظام المركزي في اليابان ، ولذلك فإنها تبنت النظام البرلماني الإنكليزي، في حين تمكنت في تطبيق النظام الرئاسي على الحكم المحلي فيها بما في ذلك العاصمة طوكيو ولذلك فقد وفقت بين النظام الرئاسي الأمريكي والنظام البرلماني الإنكليزي.

ونظام الادارة المحلية في اليابان يتكون من جهازين الأول :المجلس المحلي في العاصمة طوكيو يتكون من (127) عضواً يتم اختيارهم جميعاً عن طريق الانتخاب المباشر ولمدة أربع سنوات، والذي يكون واجبة الأساس اتخاذ القرارات التشريعية التعليمات المحلية والموافقة على الموازنة والحساب الختامي أو الموافقة على تعيين مساعد حاكم، مدينة طوكيو، ورئيس الحسابات، وتحديد الضرائب والرسوم المحلية،

وعقد الاجتماعات العامة لسماع آراء المواطنين، والقيام بالتفتيش والمراقبة على الأعمال المالية والإدارية ومراجعة حساباتها ، واللجان التنفيذية المختصة.

اما الجهاز التنفيذي فيتشكل من الحاكم السلطة الفعلية تكمن بيد الحاكم الذي له حق الإشراف وتمثيل حكومة العاصمة طوكيو، ويتم اختيار الحاكم عن طريق الانتخاب بصورة مباشرة من قبل المواطنين لمدة أربع سنوات .كما ويفوض بعض صلاحيات الوزارات المركزية لتنفيذ بعض الوظائف أو يقوم بذلك باعتباره مندوب للحكومة المركزية، وللحاكم الحق في أن لا يصادق على بعض قرارات المجلس ويطلب إعادة النظر فيها كما وله حق الاعتراض أو الرفض لبعض الإجراءات التي وردت على سبيل الحصر في القانون إضافة الى أن المجلس المحلي له أن يتخذ قراراً بسحب الثقة عن الحاكم ، وعلى الحاكم في هذه الحالة أن يعلن حل المجلس خلال عشرة أيام بعد اتخاذ قرار سحب القرار وفي حالة عدم اتخاذه هذا الإجراء فإنه يعزل من منصبه كما وأن الحاكم يعزل من منصبه عندما يتخذ المجلس قراره الثاني بسحب الثقة في الاجتماع الأول للمجلس بعد الانتخاب العام الذي يتم نتيجة حل المجلس ، وفي حالات معينة يخول المجلس المحلي بعض اختصاصاته الى الحاكم، وهي حالة نادرة ، ولا يوجد من أنظمة الادارة المحلية في البلاد العربية من تأخذ بهذا الأسلوب من أساليب التنظيم لأنه يعتبر نظاماً متقدماً جداً ويحتاج الى مجتمع متطور ونامٍ.

٤- <u>الفصل الجزئي للهيئات المحلية</u>

يكون تنظيم المجلس المحلي المنتخب من قبل المواطنين مباشرةً ، ويقوم المجلس باختيار رئيس المجلس من بين أعضاءه بالإضافة الى اختيار هيئة الرئاسة والمعاونين للرئيس ، ويكون الواجب الأساس للمجلس المحلي إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، ومراقبة الجهات التنفيذية ومحاسبتها بل ومساءلتها، في حين أن المجلس التنفيذي يتشكل برئاسة رئيس الوحدة الإدارية ورؤوساء الدوائر العاملين في تلك الوحدة، ويقوم هؤلاء بتنفيذ قرارات المجلس المحلي كلّ في مجال اختصاصه وتحت إشراف ومسؤولية رئيس الوحدة الادارية رئيس المجلس التنفيذي (ورئيس الوحدة الادارية) – المحافظ يعين ويعزل وينقل بقرار من الحكومة المركزية) رئيس الدولة ويكون مسؤولاً أمامها فقط، ويلاحظ أن هذا التعيين يكون على الأكثر لإسبابٍ سياسية، إضافة الى ذلك فإن للحكومة المركزية الحقّ في حل المجلس المحلي وعزل رئيس المجلس ، ويطبق هذا الأسلوب في جمهورية مصر العربية منذ سنة 1979 وحتى الآن، مع بعض التعديلات التي لم تؤثر في جوهره[1].

---

[1] Beall, J. (2005) "Decentralising Government and Centralising Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience", *Occasional Paper 8*, United Nations Research Institute for Social Development.

المبحث الثاني

موظف الادارة المحلية

في اكثرية دول العالم يوجد موظفين في الدرجات العليا للسلم الاداري في الوحدات الادارية يمثلون الحكومة المركزية من جهة ويعتبرون رؤساء لهذه الوحدات الادارية من جهة اخرى ، ويعني ذلك ان رئيس الوحدات الادارية له صفتان ويؤدي وظفيتين ، وظيفة في الادارة المركزية ووظيفة في الادارة المحلية ، ومن هنا نشأ ما يسمى (الازدواج الوظيفي) .

ويعين هولاء وتدفع رواتبهم عن طريق الحكومة المركزية وخاصة وزير الداخلية ويلاحظ ان اسماء الموظفين تختلف عن دولة فحاكم Governer وحاكم المقاطعة Pronincial Governer وحاكم مدني Civil Governer ومتصرف Prefect والمحافظ والمدير وكل هذه الاسماء لمسمى واحد وهو رئيس الوحدة الادارية .

 ان التوظيف وقد تختلف تطبيقاته داخل الإدارة المحلية في درجة الاستقلال أو التمتع بالشخصية المعنوية أو الدرجة المالية ف حق التقاضي والمقاضاة وإبرام العقود والالتزامات، كما تختلف الدول في نظم الموظفين أو في نماذج الإدارة المحلية ، مما ينوع طرق اختيار الموظف الاداري حيث تتجه الدول الى ايجاد نظم خدمة مدنية للعاملين في الادارة المحلية لغرض جذب عناصر كفوءة للعمل لديها . وتستعمل اساليب عدة لهذا الغرض ، ومع ذلك فهناك ثلاثة نظم للخدمة المدنية في الادارة المحلية تستعملها دول العالم تبعاً لظروفها وبيئتها وطبيعة العمل فيها وهذه الطرق توضح كما يلي :

١. النظام المستقل لكل وحدة ادارية Separate system

وبموجب هذا النظام تتولى كل ادارة محلية على وجه الاستقلال مسؤولية عملية اختيار العاملين فيها، بالاضافة الى عمليات التأديب ومنح المكافأة والامتيازات والترفيعات وانهاء الخدمات ... والخ .

وبموجب هذا النظام لا يجوز نقل الموظفين من وحدة الى وحدة اخرى وانما يتم ذلك عن طريق الاستقالة من الاولى والتعيين في الثانية، ويستعمل هذا الاسلوب في الدول المتقدم فيها نظام الادارة المحلية والدول النامية على حد سواء، ومنها فرنسا وبريطانيا واليابان والنرويج ونيوزلندا والبرازيل وكينيا والسنغال.

ومن مزايا هذا النظام انه يتيح الفرصة للادارة المحلية ان تختار موظفيها من بين ابنائها فقط اضافة الى انه لا يمكن الادارة المحلية من استقطاب عناصر كفوء من خارج الوحدة الادارية كما ان فرص الترقية للعاملين تكون محدودة .

٢. النظام الموحد للعاملين في الادارة المحلية Unified System

ويتم بموجبه تطبيق نظام موحد للخدمة يطبق على كل الوحدات الادارية في البلد الواحد وكانت ايرلندا الدولة السباقة في تطبيق هذا النظام ، بالاضافة الى بعض الدول النامية ومنها الاردن وسيرلانكا وجامايكا وتنزانيا وغانا ويمتاز هذا النظام بأنه يساعد الادارات المحلية وخاصة الصغيرة منها في استخدام العناصر الكفوءة واللازمة لشغل الوظائف المحلية بالاضافة الى امكانية نقل او انتقال الموظف من وحدة الى اخرى ، ومن عيوبه ان وجود موظفين من خارج الوحدة المحلية يقلل من فرص حل المشاكل والتحسس بحاجات ورغبات المواطنين اضافة الى تأثيره على مبدأ استقلالية الوحدة الادارية في شؤون العاملين فيها .

٣. النظام المتكامل للعاملين في الحكومة المركزية والادارة المحلية Integrated system

وبموجب هذا النظام يخضع كل العاملين في الدولة (الحكومة المركزية والادارات المحلية) لنظام واحد وهناك من يعتقد بمحدودية تطبيق هذا النظام ومن مزايا هذا النظام انه يتيح للادارة المحلية استخدام الكفاءة العالية من الموظفين اسوة بالحكومة المركزية ، اضافة الى تحقيق مبدأ المساواة بين العاملين شروط الخدمة وامتيازاتها ومن الدول التي تطبق هذا النظام العراق ومصر والمغرب والاكوادور وباكستان والهند .

لذا يمثل هذا النظام أحد ركائز المركزية الإدارية ، وهو بهذا يعتبر نظاماً موحداً لكافة مستويات الدولة يتبع لجهاز مركزي موحد وقانون واحد يتضمن شروط الخدمة المدنية ويعد كشوفات النقل بين الوحدات الحكومية والأقاليم ويراقب عملية التنفيذ[1].

ويتم في الوقت الحاضر تشكيل المجالس المحلية وفق الأساليب التالية :

---

[1] Hamill, Kathleen, and Ali-Ahmad, Zena (2008), Local Government in Post-Conflict Countries: Lebanon Case Study. Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations: Challenges for Improving Local Decision Making and Service Delivery Capacities, Oslo, Norway, 28-29 November 2007.

1- الانتخاب فقط كوسيلة لاختيار أعضاء للمجلس المحلي :

تتبع هذه الوسيلة أكثرية الدول وخاصة الدول الديمقراطية التي تستعمل نظام الانتخاب المباشر سواء على الصعيد المركزي أو المحلي، ومع ذلك فإن نظام الادارة المحلية في انكلترا استبدل نظام الانتخاب والتعيين في سنة 1974 بالانتخاب فقط عدا مجلس لندن الكبرى ، كما وتتبع فرنسا هذا الأسلوب أيضاً في اختيار أعضاء (مجلس المديرية) المحافظة والمجلس البلدي.

أما في الدول العربية فإن جمهورية مصر العربية وجمهورية الجزائر، فيتشكل المجلس المحلي في كل الوحدات الادارية في الأولى وكل المجالس البلدية الشعبية في الثانية عن طريق الانتخاب فقط، وفي المملكة الأردنية الهاشيمة وخلال الفترة الواقعة بين سنة 1994 ولغاية 2002، كان المجلس البلدي ورئيسه يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل سكان البلدية ، وهناك الكثير من يؤيد المجلس المحلي المنتخب بواسطة السكان المحليين؛ لأنه يعبر تعبيراً سليماً عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية ، إضافة الى ذلك فإنه يؤكد ويضمن استعمال الحريات العامة للمواطنين، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي ينبغي إشراك الشعب أو ممثليه في إدارة الشؤون العامة المحلية ، ومع ذلك فقد انتقد بعض الباحثين وجود المجالس المنتخبة لما يحتويه هذا النظام من استقلال في التصرف محلياً ، والانتقاص من سلطات الادارة المركزية وقيام الممثلين المحليين بالدفاع عن المصالح المحلية البحتة ووضعها في المقدمة بالنسبة لغيرها من المصالح.

2-الانتخاب والتعيين كوسيلة ثانية لاختيار أعضاء المجلس المحلي :

تتبع هذه الوسيلة في أكثرية الدول النامية ومنها الدول العربية على وجه الخصوص، وسبب ذلك يعود الى أن الانتخاب لا يعني اختيار الاكفء والأحسن للقيام بالخدمات الادارية المحلية ، ولذلك وجب تطعيم المجلس بعناصر ذات كفاءة ومقدرة في اختصاصات المجلس المحلي، وتتبع الدول في تعيين الأعضاء المعينين في المجلس أساليب متعددة منها : أن ينص قانون الادارة المحلية على اعتبار رؤساء الدوائر العاملة في الوحدة الادارية أعضاء في المجلس المحلي ، كما هو الحال في العراق، و يسمى هؤلاء الأعضاء بالأعضاء الدائمين، وعددهم (23) عضواً في مجلس أمانة العاصمة في حين أن عدد الأعضاء المنتخبين (65) عضواً، أما في مجالس المحافظات فيكون عددهم (20) عضواً والأعضاء المنتخبون (40) عضواً أما في مجلس القضاء والناحية فيكون عددهم (10) والأعضاء المنتخبون (20) عضواً .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية فإن قانون رقم (70) لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات، قد بين بأن يتم انتخاب نصف الأعضاء بالانتخاب المباشر، وما لا يزيد من النصف الآخر عن طريق التعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات، وكذلك الحال بالنسبة لرئيس البلدية ، وفعلاً صدر قرار مجلس الوزراء بتعيين (99) رئيس بلدية و (441)عضو في المجلس البلدي بعد أن تم انتخاب (554) عضواً بواسطة المواطنين مباشرة .

3- التعيين فقط كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس المحلي :

تتبع هذا الأسلوب بعض الدول النامية ، وبعض دول الخليج العربي لاسباب تتعلق بالكفاءة التي يحتاجها المجلس المحلي من ناحية ، ووعي المواطنين من ناحية أخرى ، ويعتقد البعض أن هذا الاتجاه في طريقه الى الزوال بعد أن أخذ المواطنين بالطلب من حكوماتهم بأجراء الانتخاب لاختيار أعضاء المجلس الوطني المركزي والمجلس المحلي على حدٍ سواء.

وأخيراً فإن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي تجبر الحكومة المركزية الى تعيين رئيس وأعضاء المجلس المحلي البلدي بصورة مؤقتة، وخاصة عند حل المجلس بقرار الحكومة المركزية ، إذ يتم تعيين لجنة تقوم مقام المجلس الممثل لمدة لا تزيد على سنتين ويجري خلالها انتخاب المجلس الجديد، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير البلديات، كما هو الحال في المملكة الأردنية الهاشمية.

ومن بين الحالات الاستثنائية قيام ثورة أو انقلاب عسكري، ففي هذه الحالة يتم حل المجالس المحلية – بالإضافة الى المجلس الوطني المركزي – وتعيين لجنة هيئة لغرض القيام بأعمال المجلس المحلي لحين انتهاء فترة الانتقال وإجراء الانتخابات لاختيار أعضاء المجلس[1].

دور القيادات الادارية في تمشية الحكم المحلي

تعتبر القيادة من أهم الوظائف التي يمارسها المدير أو القائد ، والقائد هو الشخصية التي تؤثر في الجماعات والإفراد وهو يقود فريق العمل ويوجههم ويرشدهم ويدربهم وينسق إعمالهم ويستثمر مجهوداتهم ويحفزهم على التنافس والتعاون ، ويقوم نتائج إعمالهم ، والقيادة لغة من الفعل قود يقود الدابة من إمامها ويسوقها من خلفها فالقيادة من أمام والسوق من خلف والاسم من ذلك كله القيادة ، والانقياد هو الخضوع ، والقيادة هي القدرة على التأثير على الآخرين

---

[1] Bekink, Bernard (1996), The Restructuring (Systemization) of Local Government Constitution Of Republic of South Africa 1996. PhD dissertation. University of Pretoria.

وتوجيه سلوكهم لتحقيق أهداف مشتركة، وهي تعني السلوك الذي يقوم به الفرد حين يوجه نشاط جماعة نحو هدف مشترك ، وعملية القيادة تشمل تحليل السلوك والجماعات ودفعهم للعمل برغبة قوية لتحقيق الأهداف ، فهي وظيفة توجيه العاملين والإشراف عليهم ، وهذه الوظيفة مسؤولة عن تنفيذ الأهداف التي أرساها التخطيط ، والقيادة تتضمن ممارسة الإشراف والدافعية والتواصل ، والعاملين بحاجة الى الإشراف والذي يعني ملاحظة العمل والعامل ، للتأكد من تحقيق الأهداف[1].

ان حجم الجهود المبذولة للتأثير و تغيير سلوك الأفراد من اجل الوصول الى أهداف المؤسسة ، تعتبر نشاط ايجابي يقوم به شخص في مجال الإشراف الإداري على الآخرين لتحقيق غرض معين باستخدام وسيلة التأثير والاستمالة أو باستعمال السلطة الرسمية عند الضرورة ، لذا فان النشاط الإداري الذي يسعى الى تعظيم الإنتاجية ، ويشجع استخدام أسلوب حل المشاكل ، ويحفز الآخرين ويحقق درجات عالية من الرضا لديهم ، اما القدرة القيادية هي القدرة على استخدام المعرفة والسلوك المكتسب والتبصر في تقدير الحاجات وتوفير القيادة في موقف ما ، وهي كذلك سمة أو مجموعة من السمات التي يتمتع بها الفرد ، و القيادة الإبداعية فهي القدرة على إنتاج الجديد المفيد ، وكشف الحقائق الجديدة ، أو القوانين وهي تستند الى المعرفة والعلم ، وقد تكون هي قدرة الإداري على التغيير أو التجديد أو استحداث أساليب جديدة تكون مناسبة لمتطلبات العصر ، وحاجات المجتمع ، وكذلك فالقيادة الإبداعية هي القدرة على الإنتاج وبأكبر طاقات ممكنة من الأفكار والمرونة وذلك كاستجابة لمشكلة أو مواقف .

متطلبات القيادة وعناصرها :

شكل توضيحي عن متطلبات القيادة وعناصرها

التأثير : القدرة على إحداث تغيير ما أو إيجاد قناعة ما .	النفوذ : القدرة على إحداث أمر أو منعه، وهو مرتبط بالقدرات الذاتية وليس بالمركز الوظيفي.	السلطة القانونية : وهي الحق المعطى للقائد في المكتبات ومراكز المعلومات أن يتصرف ويطاع.

[1] د هاني عبد الرحمن الطويل ،الادارة التربوية والسلوك التنظيمي ، عمان دار وائل ط٤ – ٢٠٠٦ ، ص ٤٦ .

وهنا لابد ان نميز بين القيادة والإدارة :

ان القيادة تمثل وظيفة فرعية من وظائف الإدارة ، وهي جزء من مهام الإدارة ، ويقصد من القيادة هو عملية توجيه الأشخاص لتحقيق أهداف الجماعة أو المنظمة بعكس الإدارة التي هي أعم من القيادة والتي تعني عملية توجيه الأشخاص والبيئة للوصول الى نتائج أكثر فاعلية في مواقف العمل والإنتاج[1] .

فالقيادة عملها إبداعي قادرة على الابتكار وتوليد الأفكار الجديدة والإبداع والخيال الواسع ، أما الإدارة فعملها إداري وتركز على التطبيق والتحليل في اتخاذ القرارات وتعمل القيادة على مبادرات للتغيير إي تغير ما هو موجود ، أما الإدارة فتحافظ على ما هو موجود إي أنها تسعى للاستقرار، والقيادة تميل الى الإثارة أما الإدارة فتميل الى السيطرة والتزام القوانين وهي تفكيرها طويل الأجل وتتمتع بالنفس الطويل خصوصا عند التغيير ، أما الإدارة فتفكيرها قصير الأجل .

كما يمكن ان نميز بين القيادة والادارة بالاتي :

- القيادة تكون مجددة خصوصا عند التغيير، أما الإدارة فتكون مقلدة .
- القيادة لها قوة شخصية ذاتية أما الإدارة فلها قوة رسمية .
- القيادة تهدف الى قيادة الأفراد أما الإدارة فتهدف الى إدارة الأعمال .
- القيادة تهدف الى توجيه الأفراد والمجموعات لانجاز وتحقيق أهداف المؤسسة أما الإدارة فتركز على إدارة الوحدة أو القسم بعقلانية ورقابة وتركيز الاهتمام على حل المشكلات .
- القيادة تولد ومعها بعض الخصال القيادية أما الإدارة فتحتاج الى تدريب وتطوير لاكتساب الخبرات .
- القيادة في التوجيه والتخطيط تركز على تحديد المسارات والرؤية المستقبلية أما الإدارة فتركز على التخطيط والموازنة .
- القيادة تركز على جمع الأفراد وتعزيز أدوات التواصل أما الإدارة فتركز على التنظيم والتوظيف .
- القيادة تركز على تحفيز وتمكين الأفراد أما الإدارة فتركز على الرقابة وحل المشكلات.

---

[1] د حسين سلامه عبد العظيم ، الذكاء الوجداني للقيادة التربوية ، الاسكندرية دار الوفاء –ط ٤ ، ٢٠٠٦ ، ص ١٠٠ .

-القيادة في المكتبات ومراكز المعلومات تركز على إنتاج التغيير ، أما الإدارة فتركز على التنبؤ وإظهار نتائج ملموسة ومطلوبة .

- القيادة تخطط أكثر مما تنفذ ، أما الإدارة فتنفذ أكثر مما تخطط .

- القيادة تفكر في المستقبل أكثر مما يفكر في الحاضر ، أما الإدارة فتفكر في الحاضر أكثر مما تفكر في المستقبل[1].

نظريات القيادة

نظرية السمات :

إن الشخص القائد تتوفر به مجموعة من الصفات مثل: الجرأة، المبادأة ، قوة الشخصية، الابتكار، القدرة على فهم الآخرين ، والقدرة على التأثير، والمهارة في اتخاذ القرارات ، والتفكير المتعمق الواعي ، ودرجة عالية من الذكاء ، وترتبط هذه النظرية بما يسمى نظرية الرجل العظيم The Great-Man Theory وهي تقوم على أساس أن بعض الأفراد يصبحون قادة لأنهم ولدوا وهم يحملون صفات القيادة ، أو بمفهوم أخر القائد يولد ولا يصنع أو ما يمكن تسميته بالقيادة الموروثة Inherited Leadership وتركز على شخصية القائد وخصائصه ، وتختلف المعايير في تحديد هذه الخصائص من مجتمع لآخر ، وقد تم تتبع ست من الخصائص التي تميز القادة عن غير القادة وهي :

الطموح والطاقة والرغبة بالقيادة والأمانة والاستقامة والثقة بالنفس والذكاء والمعرفة بالعمل[2].

وهناك سمات الفسيولوجية أو الجسدية و السمات المعرفية " الذكاء، الثقافة، استشراف المستقبل، القدرة على التفكير والسمات الاجتماعية " فن التعامل، اللباقة والمرونة ، كسب الآخرين، حسن الاتصال ولسمات الانفعالية " الحماس و النضج الاجتماعي ، وقوة الشعور بالحاجة للانجاز كالنضج الانفعالي ، وضبط النفس ، الاستقامة ، والثقة بالنفس والسمات الشكلية " جمال المظهر، الذوق العام ، وهي سمات قد تختلف من شخص لأخر[3].

---

[1] محمد حسن العمايرة ، مبدئ الادارة المدرسية ، عمان دار الفكر – ط ٣ –٢٠٠٢ ، ص٧٧ .

[2] ماجدة العطية ، سلوك المنظمة : سلوك الافراد والجماعات ، عمان – دار الشروق –ط١ ، ٢٠٠٣ ، ص٢١٦ .

[3] اندرودي سيزرلاقي ووالاس مارك جي ، السوك التنظيمي والاداء ، ترجمة جعفر ابو القاسم احمد ، الرياض معهد الادارة العامة ، ١٩٩١ ، ص ٢٩٢ .

نظريات السلوك الإنساني :

ركزت هذه النظريات على تحليل سلوك القائد خلال قيامه بواجباته الإدارية ومن خلال تعامله مع مرؤوسيه ، ويمكن تتبع عدد من النظريات السلوكية هي :

نظرية الخط المستمر :

إن العلاقة بين القائد ومرؤوسيه تكون على أساس خط متواصل ، حيث نهاية الجهة اليسرى من الخط تبين سلوك القائد الأوتوقراطي أما الطرف الأخر فيبين سلوك القائد الديمقراطي، وبين نهايتي الخط توجد أساليب مختلفة للقيادة ، والذي يحدد هذه الأساليب هو مدى الحرية التي يعطيها القائد في المكتبات ومراكز المعلومات لمرؤوسيه في اتخاذ القرارات[1].

نظرية الشبكة الإدارية :

وهي إحدى نظريات مدرسة تنمية التنظيمات من المدارس السلوكية ، وهي تحوم حول قطبين الاهتمام بالإنتاج والاهتمام بالأفراد ، والنظرية تعتمد على مستويات متفاوتة من الاهتمام بالأفراد والإنتاج ، وانجح قائد هو الذي يركز على الأفراد مع الاهتمام العالي بالأفراد وقد أمكن تمييز خمسة أساليب قيادية هي :

القيادة الضعيفة (السلبية) و القيادة المتسلطة (نمط مهتم بالأفراد) والقيادة الإنسانية (نمط الإدارة بالمهام) والقيادة المعتدلة (المتوازنة)وقيادة الفريق (القيادة المثالية)[2].

نظرية ليكرت في القيادة :

تقارن هذه النظرية بين سلوك المشرفين الذين يتميزون بالإنتاجية العالية عن الذين يكون لهم إنتاجية منخفضة ، وان التميز مرده الى المشاركة في التنفيذ الفعلي للعمل ، استطاع ليكرت التمييز بين أربعة أنظمة للقيادة هي :

- النظام التسلطي الاستغلالي أو الآمر الناهي (المستغل) .
- النظام المركزي النفعي (المتسلط الخير) .
- النظام الاستشاري .
- النظام الجماعي المشارك أو الديمقراطي .

---

[1] اميمة الدهان ، المفاهيم الادارية الحديثة ، عمان – مركز الكتب الاردني ط ٢ ، ٢٠٠٥ ، ص ١٩٥– ١٩٦ .

[2] اميمة الدهان ، المصدر اعلاه ، ص ١٩٨ .

- نظرية البعدين حيث تحديد الأدوار وتوزيع العمل ويحقق الرضا والانجاز الجماعي.

نظرية القيادة الوظيفية :

القيادة تقوم على التفاعل الوظيفي بين الشخصية والظروف الموقفية والبيئة ، فهي تدرس الموقف وتتفاعل مع الجماعة من خلال وظائف عدة منها :

- دراسة مهام ووظائف القيادة في المكتبات ومراكز المعلومات والمعايير المتصلة بها
- تهتم بتوزيع المسؤوليات والمهام القيادية في المكتبات ومراكز المعلومات مثل. "التوجيه، اتخاذ القرارات، التخطيط، التنسيق ".

النظرية الموقفية :

تربط السلوك القيادي بالموقف والأحوال المحيطة فمَنْ يصلح للقيادة في المكتبات ومراكز المعلومات في مرحلة قد لا يكون مناسباً لمرحلة أخرى وأحوالٍ مغايرة ، لا تتحدد فاعلية القائد بنمط سلوكه فقط بل بالموقف الماثل في بيئته ، والقيادة هنا ليست موهبة بل موقف يتفاعل به القائد مع المرؤوسين والظروف ، ومن العوامل الموقفية التي تؤثر على فعالية القيادة في المكتبات ومراكز المعلومات:

- العمر والخبرة السابقة للقائد الحالي .
- تاريخ التنظيم .
- عمر القائد السابق .
- طبيعة المجتمع الذي فيه التنظيم .
- الجو النفسي للعاملين .
- نوع المهام التي يقوم بها القائد .
- درجة التعاون بين أعضاء المجموعة .
- توقعات المرؤوسين .
- الخصائص الشخصية للمرؤوسين .
- الوقت المخصص لاتخاذ القرارات[1].

[1] محمد حسن العمايرة ، المصدر اعلاه ، ص ٩١-٩٢ .

النظرية التفاعلية – التكاملية :

وهي عملية ناتجة عن تفاعل مشتركة لتأثير متبادل بين ثلاثة أبعاد مهمة ولذلك فإذا كان القائد مؤثرا على المرؤوسين فان استجابتهم تتشكل من خلال طبيعة التفاعل الداخلي بينهم مع بعضهم البعض من جهة وبينهم وبين خصائص الموقف من جهة أخرى ليتشكل في إطار التفاعل والتبادل بين هذا النمط والأنماط السائدة أو المؤثرة ومن أهم المتغيرات التي لها تأثير على النمط القيادي · الإدارة العليا وتوجهاتها وسلوكها · خبرة القائد وشخصيته ودوره في المرؤوسين · المرؤوسون وخصائصهم وتطلعاتهم وحاجاتهم وأهدافهم · طبيعة العمل ومتطلباته ونمط المهام وأسلوب تحديدها في المكتبات ومراكز المعلومات · العلاقة القائمة بين القائد والمرؤوسين[1] .

النظرية الإلهامية :

وتقوم على فرضية القائد الملهم ، ويظهر اثر القائد في المكتبات ومراكز المعلومات من خلال صياغة رؤية لمستقبل طموح ، وبناء نظام قيمي متكامل .

النظرية التبادلية :

إن القيادة التبادلية هي توجه بشكل ايجابي وتحشد جهود الآخرين من خلال المهام ونظام التحفيز والهيكل ، وبالتالي فان القائد يهتم بتوضيح ادوار المرؤوسين ومتطلبات المهام الموكولة إليهم ووضع الإطار اللازم والملائم ونظام التحفيز وكذلك بناء علاقات تعزز العمل مع المرؤوسين ، فهي تتمتع بالقدرة على إرضاء المرؤوسين كمدخل لتحسين الإنتاجية ، وتؤكد على المظاهر غير الشخصية للقيادة مثل الخطط الكفوءة والموازنات ولها الرغبة في توليد الالتزام بالأعراف والقيم التنظيمية .

النظرية التحويلية :

هي قيادة إيحائية تعمل على التأثير في المرؤوسين بشك كبير للقيام بالأعمال على أحسن وجه ، وهي ذات قدرات لإحداث التغيير وتحقيق الإبداع بتنظيم حاجات المرؤوسين واهتماماتهم وحل مشكلاتهم ، والقائد له خصوبة الخيال ، النزاهة ، التمكين للآخرين ، الرؤية ، الرمزية ، الكاريزمية ؛ وهي صفات مثل الثقة العالية بالنفس ، والمخاطرة الشخصية ، والحس

---

[1] جودت عزت عطوي ، الادارة المدرسية الحديثة مفاهيمها النظرية وتطبيقاتها العملية – عمان دار الثقافة ،٢٠٠٤ / ص ٨١ .

البيئي ، والإحساس بحاجة التابعين ، والرؤية المستقبلية، القدرة على تفصيل وتوضيح الرؤية ، القناعات بالرؤية التي يطرحها ، سلوك غير معتاد وغير المتحفظ، والإيمان بالتغيير والعمل من اجل ذلك ، والحساسية العالية للتغيرات المحيطة[1].

القيادة الخدماتية :

وهي القيادة التي تعمل من اجل انجاز حاجات وأهداف المرؤوسين، وهي تنطلق من مستويين ؛ انجاز أهداف وحاجات المرؤوسين من اجل هدف كبير هو تحقيق رسالة المؤسسة ، وإعطاء معنى للأفكار والقوة وللمعلومات وللانجاز .

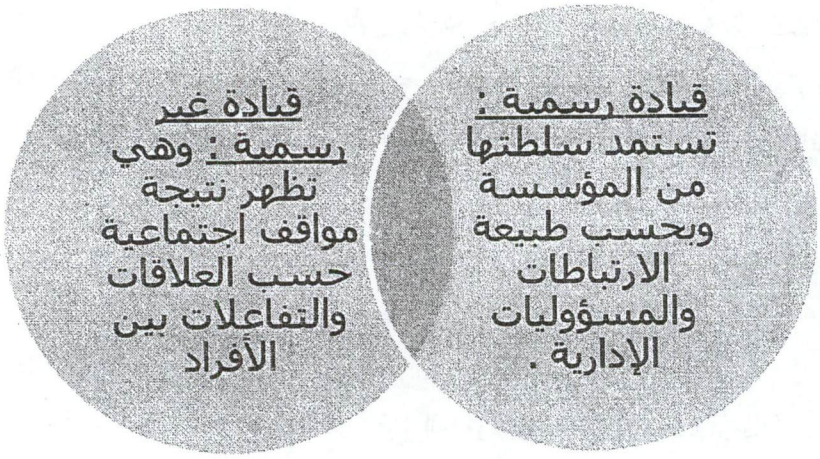
أنماط القيادة:

اما انماط القيادة فهي تتحدد بـ :

قيادة رسمية : تستمد سلطتها من المؤسسة وبحسب طبيعة الارتباطات والمسؤوليات الإدارية .

قيادة غير رسمية : وهي تظهر نتيجة مواقف اجتماعية حسب العلاقات والتفاعلات بين الأفراد[2].

شكل توضيحي عن انماط القيادة



[1] خالد صاهود الظفيري ،الانماط القيادية السائدة في دولة الكويت وعلاقتها بالدافعية نحو العمل – رسالة ماجستير غير منشوره – عمان الدراسات العليا ، ٢٠٠٦ ، ص٢١ .

[2] محمد حسن محمد حمادات ، القيادة التربوية في القرن الجديد ، عمان دار الحامد – ط ١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٩ .

مصادر قوة القيادة

١- قوه التقليدية تأتي من المؤسسة نفسها.

٢- قوة السلطة القانونية أو القوة الشرعية .

٣- قوة المكافأة وحجم تحفيز العاملين .

٤- قوة رسمية مستمدة من شخصية القائد .

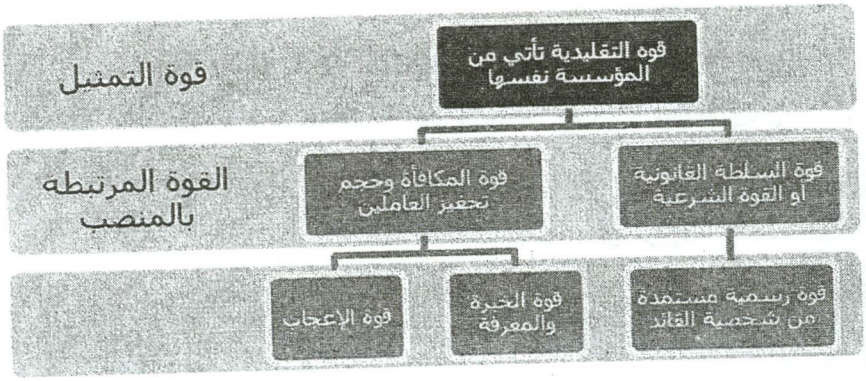
٥- قوة الخبرة والمعرفة .

٦- قوة الإعجاب .

٧- قوة التمثيل .

٨- القوة المرتبطة بالمنصب .

مخطط مصادر قوة القيادة



المبحث الثالث

موظفو الوحدات المحلية في العراق

لكل وحدة ادارية شخصية معنوية ولها استقلال مالي واداري ولها في سبيل ممارسة اعمالها ان تستوفي الضرائب والرسوم والاجور وتزاول الاختصاصات الممنوحة لها من الدستور والقيام بالاعمال والمهام الموكلة لها بما لايتعارض مع الدستور ، ويعد المحافظ والقائممقام ومدير الناحية اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية .

المحافظ

يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية هذا ماورد في المادة ٢٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ ، وهو يخضع لنفس الشروط التي لابد ان تتوفر في عضو المحافظة مضاف اليها ان يكون حاصلا على الشهادة الجامعية او مايعادلها ، ويصدر امر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال ١٥ يوم من تاريخ انتخابه ليبدأ بمباشرة مهامه ، ويمكن ان ينتخب المحافظ من داخل المجلس او من خارجه ، ويكون للمحافظ نائبان بدرجة مدير عام ينتخبهما المجلس من داخله او خارجه ويصدر امر من المحافظ بتعيينهما خلال ١٥ يوم من تاريخ انتخاب المجلس لهما هذا ماورد في نص المادة ٢٧ ويشترط في النائبين نفس شروط العضوية في المجلس من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ ، وفي حالى عجز المحافظ عن اداء مهامه لاسباب صحية مدة لاتزيد على ثلاثة اشهر تتم احالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد حيث يقوم النائب الاول بمهامه لحين انتخاب محافظ جديد ، ويستمر المحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الادارية في تصريف الامور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس والى حين انتخاب من يخلفهم .

وللمحافظ معاونين في الشؤون الادارية والفنية لايزيد عددهم عن خمسة يعملون تحت اشرافه ، ويكونون من من لهم الخبرة في اختصاصاتهم مدة لاتقل عن عشر سنوات وتكون لهم درجة معاون مدير عام ، وتؤلف كل محافظة من هيئة مستشارين لاتزيد عن سبع خبراء تضم موظفين يختارهم المحافظ مختصين في الشؤون الادارية والمالية والفنية وتقوم هذه الهيئة بدراسة المواضيع التي يحيلها لها المحافظ وتقدم توصياتها التحريرية ، حيث يفوض المحافظ بعض المهام لهم

وبالمقابل لايجوز ان يفوض المحافظ الصلاحيات المفوضة اليه هذا ماورد في المادة ٣٥ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨.

صلاحياته

يمارس المحافظ الصلاحيات الاتية :

١- اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية .

٢- تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بمالايتعارض مع الدستور .

٣- تنفيذ السياسة العامة في حدود المحافظة .

٤- الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة .

٥- التفتيش باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .

٦- تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل المتعلقة بشوؤن المحافظة .

٧- الحق في ايفاد موظفين لمتابعة الامور المتعلقة في الادارة المحلية وفق القانون .

٨- استحداث جامعات وكليات ومعاهد بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

٩- اصدار اوامر تعيين موظفي المحافظة .

١٠- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة .

١١- اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية في المحافظة .

وظائفه

الوظيفه القضائية

- يأمر الشرطة باجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة .
- تقديم اوراق التحقيق الى القاضي .
- استحداث والغاء مراكز الشرطة .

الوظيفه الامنية

- للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية وجميع الاجهزة المكلفة بالحماية وحفظ الامن والنظام باستثناء القوات المسلحة .

- يقدر قدرة الاجهزة الامنية على انجاز المهام من عدمه وفي حالى عدم قدرتها فيتم عرض الموضوع على وزير الداخلية للبت فيه .

الوظيفه الادارية

- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في حالة مخالفة الدستور او مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية .
- يقوم المحافظ باعادة القرار الى المجلس خلال ١٥ يوم من تاريخ تبليغه .

القائم مقام

يعد القائممقام اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية حيث يصل بالانتخاب ، بعدما تتحقق فيه شروط العضوية ذاتها في مجلس المحافظة على ان يكون حامل شهادة جامعية او مايعادلها ، حيث يصدر امر اداري بتعيينه من قبل المحافظ ويكون خاضع لتوجيه المحافظ واشرافه ، والقائممقام يعين بدرجة معاون مدير عام ، وعند غيابه يكلف احد مدراء النواحي التابعة للقضاء للقيام مقامه هذا ماورد في المادة ٣٩والمادة ٤٠ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ .

صلاحياته

يمارس القائممقام مهام وصلاحيات هي :

١- تنفيذ القوانين التي يتخذها مجلس القضاء .
٢- الاشراف المباشر على دوائر الدولة وموظفيها في القضاء .
٣- التفتيش على المرافق العامة عدا الجيش والمحاكم والمعاهد .
٤- فرض العقوبات على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء .
٥- القائممقام يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم في حدود القضاء .
٦- يحيل التحقيقات الى قاضي التحقيق المختص .
٧- الحفاظ على الامن والنظام وحماية حقوق المواطنين وارواحهم وممتلكاتهم .
٨- الحفاظ على حقوق الدولة وصيانه املاكها .
٩- تحصيل الايرادات وفق القانون .
١٠- اعداد مشروع الموازنة المحلية واحالتها الى مجلس القضاء .

١١- يشكل القائممقام المخافر والمفارز من الشرطة بشكل موقت في القضاء للحفاظ على الامن .

مدير الناحية

يعد مدير الناحية اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية حيث يصل بالانتخاب ، بعدما تتحقق فيه شروط العضوية ذاتها في مجلس المحافظة على ان يكون حامل شهادة جامعية او مايعادلها ، حيث يصدر امر اداري بتعيينه من قبل المحافظ ويكون خاضع لتوجيه المحافظ واشرافه ، ومدير الناحية يعين بدرجة معاون مدير عام ، وعند غيابه يكلف احد مدراء النواحي التابعة للقضاء للقيام مقامه هذا ماورد في المادة ٣٩والمادة ٤٠ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ .

صلاحياته

يمارس مدير الناحية صلاحيات اهمها :

١- الاشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية.

٢- التفتيش .

٣- يأمر مدير الناحية الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية .

٤- احالة التحقيقات الى قاضي التحقيق المختص .

٥- الحفاظ على الامن والنظام في الناحية.

٦- الحفاظ على حقوق الدولة .

٧- تحصيل الايرادات وفق القانون هذه ما ورد في المادة ٤٣ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ ..

الفصل السادس

المجالس المحلية في العراق

المبحث الاول

مجلس المحافظة

ان شروط العضوية في المجالس المحلية في العراق هي :

١- عراقياً .

٢- كامل الاهلية

٣- لايقل عمره عن الثلاثين .

٤- حامل شعهادة الاعدادية كحد ادنى .

٥- حسن السيرة والسمعه والسلوك .

٦- غير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف .

٧- ان يكون من ابناء المحافظة .

٨- مقيم في المحافظة مدة لاتقل عن ١٠ سنوات .

٩- ان لايكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية لثناء ترشيحه .

١٠- ان لايكون مشمول بقانون اجتثاث البعث او أي قانون يحل محله .

١١- ان لايكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي هذا ما ورد في نص المادة ٥ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

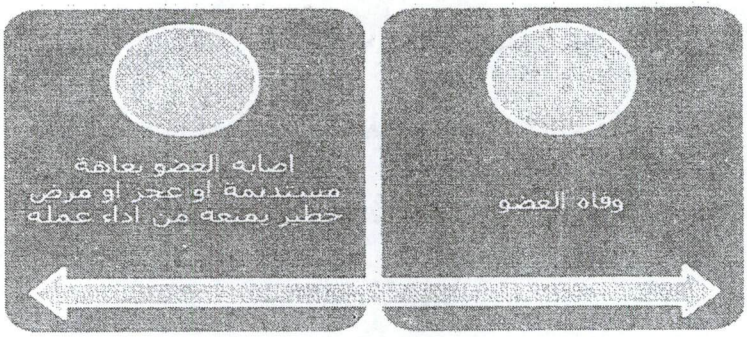
انتهاء العضوية

تنتهي العضوية بانتهاء الدورة الانتخابية او في الحالات التالية :

١- وفاه العضو .

٢- اصابه العضو بعاهة مستديمة او عجز او مرض خطير يمنعه من اداء عمله .

شكل توضيحي عن انتهاء العضوية



يقدم العضو استقالته تحريريا الى رئيس المجلس التي بدوره يعرضها على المجلس للبت فيها وتقبل بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء وترفض بنفس السياق .

وفي حاله اخرى يعتبر العضو مستقيلا في حالة تخلفه عن حضور اربع جلسات متتالية او غاب اربع عشر أي ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة اربع اشهر دون عذر مشروع حيث يدعى العضو للاستماع لاقواله في جلسه تعقد بعد سبعة ايام على الاقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالاغلبية المطلقه لعدد اعضاء المجلس هذا ماورد في نص المادة ٦ من الباب الثاني – اولا من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

الانتخابات المحلية

تكون مدة الدورة الانتخابية اربع سنوات تقويميه تبدأ باول جلسه هذا ما ورد في المادة ٤ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر هذا ماورد في الفقرة ٤ من المادة ٣ – اولا من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

مجلس المحافظة

مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شوؤنها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ، هذا ما نصت عليه المادة الثانية – اولا من الباب الاول من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم لعام ٢٠٠٨ ، و يتكون مجلس

المحافظة من ٢٥ مقعد يضاف اليها مقعد واحد لكل ٢٠٠٠٠٠ مائتي الف نسمه لما زاد عن خمسمائه الف نسمه .

صلاحيات المجلس

تتخذ القرارات في مجلس المحافظة بالاغلبية البسيطة اذا لم ينص خلاف ذلك هذا ما جاء في المادة ١٩ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ ، ويحل مجلس المحافظة المجالس المحلية بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء بناء على طلب ثلث الاعضاء في حاله الاخلال الجسيم بالمهام او مخالفة الدستور او فقدان ثلث شروط العضوية ، كما يحق لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بناء على طلب من القائممقام بالنسبه لمجلس القضاء او ثلث الاعضاء للمجلس المحلي ويحق للمجلس المنحل ان يعترض امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ١٥ يوم من تاريخ صدور الحل والمحكمة تبت خلال ٣٠ يوم من تاريخ تسجيل الاعتراض، ويعتبر المجلس منحل في حال بتت المحكمة بالامر قانوناً ، وبالمقابل تكون الدعوة للانتخابات الجديدة لمجلس القضاء من قبل القائممقام وانتخابات مجلس الناحية من قبل مدير الناحية هذا ماورد في المادة ٢١ الفقرة ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم ٢٠٠٨ .

اختصاصات مجلس المحافظة

يختص مجلس المحافظة بعدة امور واختصاصات نوردها بالاتي :

١- انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقه لعدد اعضاء المجلس في اول جلسه تعقد يدعو لها المحافظ خلال ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات .

٢- تعقد الجلسة اعلاه برئاسة الاكبر سناً من الاعضاء .

٣- اقالة رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة .

٤- اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية .

٥- تدار الامور المحلية وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لايتعارض مع الدستور .

٦- رسم السياسات العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

٧- اعداد مشروع الموازنه الخاصة .

٨- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمجلس .

٩- المناقلة بين ابواب المواد في الموازنة بالتصويت بالاغلبية المطلقة وتراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها لوزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .

١٠- الرقابه على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

١١- انتخاب المحافظ ونائبه بالاغلبية المطلقة ويتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على الاكثرية في الاقتراع الثاني .

١٢- استجواب المحافظ او نوابه بناء على طلب ثلث الاعضاء وعند عدم قناعه الاغلبية البسيطة بالاجوبه يعرض للتصويت على الاقالة في جلسه ثانية ، ويعتبر مقالا بموافقة الاغلبية المطلقة ويكون طلب الاقالة بناءا على احد الاسباب الاتية :

١٣- ترشيح ثلاث اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة وبناء على اقتراح المحافظ بما لايقل عن خمسه ، وعلى الوزير المختص تعيين احدهم .

م/ يحق لمجلس النواب اقالة المحافظ بالاغلبية المطلقة بناءا على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الاسباب هذا ماورد في المادة ٧ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

١٤ – اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة بناء على طلب خمس عدد الاعضاء او بناء على اقتراح من المحافظ .

١٥- المصادقة على الخطط الامنية المحلية .

١٦- المصادقة على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي بالدمج او الاستحداث او التغيير في الاسماء بناء على طلب المحافظ او ثلث الاعضاء .

١٧- اصدار جريدة محلية .

١٨- اختيار شعار للمحافظة .

١٩- اقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من انعقاد اول جلسة .

٢٠- رسم السياسات ووضع الخطط الاستراتيجية للتنمية المحلية بما لايتعارض مع التنمية الوطنية ، هذا ما نصت عليه المادة ٧ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

المبحث الثاني

مجلس القضاء واختصاصاته

يتكون مجلس القضاء من ١٠ عشر مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل ٥٠٠٠٠ خمسين الف نسمه .

اختصاصات مجلس القضاء

يختص مجلس القضاء بعدة اختصاصات ذكرت في المادة ٨ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم :

١- انتخاب رئيس مجلس القضاء بالاغلبية المطلقة في اول جلسة بدعوة من القائمقام خلال ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعقد برئاسة اكبر الاعضاء سناً .

٢- اعفاء رئيس مجلس القضاء من منصبه بالاغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث الاعضاء .

٣- انتخاب القائم مقام بالاغلبية المطلقة واذا لم يحصل عليها احد المرشحين يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على الاكثرية في الاقتراع الثاني .

٤- اقالة القائممقام بالاغلبية المطلقة بناء على ثلث الاعضاء او طلب من المحافظ .

٥- مراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء .

٦- اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء .

٧- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء واحالتها الى المحافظ .

٨- الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق .

٩- الموافقة على التصاميم الاساسية في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية .

١٠- مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة .

١١- مراقبة تنظيم استغلال الاراضي العامة ضمن الرقعه الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعه والري .

١٢- المصادقة على الخطه الامنية المقدمة من قبل روؤساء الاجهزة الامنية المحلية عبر القائممقام .

١٣- وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء .

١٤- تقديم الدراسات والبحوث لتطوير القضاء .

١٥- التعاون والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العامة .

يحق لرئيس الوحدة الادارية وروؤساء الاجهزة الامنية ومدراء الدوائر حضور الاجتماعات الاعتيادية للمجلس دون ان يكون لهم حق التصويت ، حيث ان ما يصدر من قرارات في حاله تعارضه مع قرارات المحافظة تكون الاولوية لقرارات المحافظة خاصةً اذا كان القرار متعلقا بعموم المحافظة ، هذا ما نصت عليه المادة ٩ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم .

المبحث الثالث

مجلس الناحية واختصاصاته

يتكون مجلس الناحية من سبع مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل ٢٥٠٠٠ خمسه وعشرين الف نسمه ، حيث يحق للقائممقام حضور جلسات مجلس الناحية الاعتيادية دون ان يكون له حق التصويت ، وفي حالة تعارض قرارات مجلس الناحية مع قرارات مجلس القضاء تكون العلوية لمجلس القضاء خاصة القرارات التي تشمل عموم القضاء .

اختصاصات مجلس الناحية

نصت المادة ١٢ من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم على ان مجلس الناحية يختص بما يلي :

- انتخاب رئيس مجلس الناحية بالاغلبية المطلقة في اول جلسة يعقدها بدعوه من مدير الناحية خلال ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعقد برئاسة اكبرهم سناً .
- اعفاء رئيس مجلس الناحية بالاغلبية المطلقة بناء على ثلث الاعضاء .
- انتخاب مدير الناحية بالاغلبية المطلقو وفي حالة عدم حصول المرشحين على الاصوات اللازمة يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب بالاكثرية الاصوات .
- اقالة مدير الناحية بالاغلبية المطلقة بناء على طلب خمس عدد الاعضاء
- الرقابة على سير عمليات الادارة في الناحية .
- الرقابة على الدوائر المحلية ورفع التوصيات الى مجلس القضاء .
- اعداد مشروع موازنة مجلس الناحية .
- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية واحالتها لمجلس القضاء .
- المصادقة بالاغلبية البسيطة على الخطة الامنية المحلية المقدمة من قبل ادارة شرطة الناحية .
- التعاون والتشاور مع مجالس النواحي ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة .
- وضع النظام الداخلي لمجلس الناحية.

الفصل السابع

تقييم اداء المجالس المحلية

المبحث الاول

تقييم الاداء العام

نشأة وتطور الاهتمام بتقييم أداء وحدات الحكم المحلي

ترجع أولى الإصدارات الموثقة في مجال مقاييس الأداء إلى عام 1938 ، عندما نشرت دراسة ميدانية بشأن مقاييس أداء الخدمات المحلية ، وفي الثمانينات، اتسع مفهوم مقاييس الأداء ، ليشمل أفكار ومبادئ الجودة ورضاء المواطن والإدارة بالأهداف ، وفي عام 1978قام المجلس الإقليمي لحكومات دنفر بعمل فحص لمراكز الإطفاء ومراكز الشرطة وباقي أجهزة منع الجريمة في جميع مناطق إقليم دنفر ، وكان الهدف من ذلك هو جمع البيانات والمعلومات عن مجموعة من العوامل، ومعرفة مدي تأثر الأفراد بتلك العوامل ، ومدي إدراك المديرين والمشرفين لذلك ، وفي عام 1990 ، قامت هيئة معايير المحاسبة في الولايات المتحدة الأمريكية بإصدار تقرير بحثي بعنوان الجهود الخدمية وتقارير أدائها حان وقتها الآن كما صدر في عام 1993 كتاب والذي أشار إلي أن إمكانيات إعادة اختراع الحكومة لكل من المواطنين وممثليهم المنتخبين علي توصيل المعلومات بشان الخدمة المدنية قد تؤدي لوجود بيانات ومعلومات متعارضة ، مما يؤثر علي قدرة المختصين في صنع واتخاذ القرارات، ولذا فإن مقاييس الأداء هي الأسلوب الأمثل لحل تلك المشكلة .

وقد ساعد تبني الحكومة الأمريكية ونائب الرئيس الأمريكي السابق" آل جور " نظرية إعادة اختراع الحكومة علي تأسيس إدارة فيدرالية قوية تعمل علي تحسين نتائج مخرجات عملية قياس الأداء، وذلك من خلال عمليات حكومية فيدرالية منظمة .كما أظهرت دراسة في عام 1993 أن هناك نحو % 50 من الحكومات المحلية والتي تم بحثها ودراستها قد طورت من مقاييس الأداء، لتعكس جودة الخدمة كمخرج ونتيجة لقياس أدائها، وان ما يزيد علي % 27 من العينة وضع ضمن أهدافه التوصل لذات المؤشر، وقد أظهرت دراسة لهيئة معايير المحاسبة الحكومية في عام 1997تمت في و 3000 حكومة محلية نتائج مشابهة لتلك التي سبق ذكرها، وعلي

المستوي الدولي، كان هناك مشروع مقاييس الأداء المقارنة بين المحليات والممول من قبل مؤسسة برتلزمان الألمانية ، وكذلك برنامج مراجعة الخدمات المدنية المتاحة لحكومات ودول الكومنولث.

مفاهيم تقييم الاداء

تقييم الاداء العام في مجال العلوم الاجتماعية ، تتعدد تعريفاته كما تتباين الآراء بخصوص نشأة هذا المفهوم، وإن كان هناك اتفاق على أهمية التقييم يمكن فهمه على انه :

أ – العملية المستمرة والمنتظمة لتقييم المنظمات المعترف لها بالريادة في مجال معين والتي تهدف إلى التعرف على أساليب العمل والعمليات التي تمثل أفضل الممارسات والتي تضع أهدافا.

ب – تقنية وأسلوب منظم للتعلم من الآخرين، من خلال الملاحظة لنماذج الأداء المتميزة التي قد تتوفر داخل المنظمة أو المنظمات الأخرى التي اكتسبت خبرات في مجالات معينة للعمل والتي يمكن إجراء مقارنة معها بأسلوب شرعي.

ج – مدخل منظم لتحسين العمل يقوم بالبحث عن أفضل ممارسة وطريقة للقيام بعمل ما، ثم تطبيقها، بهدف تحسين نشاط معين والوصول به إلي مؤشر يفوق المؤشر الحالي للأداء

د – عملية مقارنة منظمة ما بالنسبة للمنظمات الأخرى ذات الأداء المتميز، بهدف إيجاد مداخل حديثة وأفكار جديدة

هـ – العملية المستمرة للمقارنة والقياس، بالنسبة لرواد العمل في أي مكان في العالم، بغرض اكتساب المعرفة التي تساعد المنظمة علي تحسين أدائها.

و – المقارنة بين العمليات والأنشطة المتشابهة بين المنظمات والشركات ومجالات العمل، بهدف التعرف علي فرص التحسين.

ز – العملية التي تقيس درجة تقدم المنظمة العامة أو الوحدة المحلية نحو تحقيق هدف محدد ووضع تنافسي جيد لها في المستقبل.

ح – عملية تحديد وفهم ومواءمة الممارسات المتفوقة لدي المنظمات الأخرى في أي مكان من العالم وتطبيقها داخل المنظمة بهدف تحسين أدائها.

ط – النشاط الذي تقوم به المنظمة لتقبل من خلاله – بتواضع – حقيقة أن هناك من يقوم بنشاط ما وبعملية بأسلوب أفضل منها ومحاولة التعلم من هذه المنظمة للوصول إلي نفس المستوي أو أن تتفوق عليه .

ى – أحد الأنشطة المتعلقة بتحسين النوعية ، وهي تركز على التقييم المستمر والمنتظم للمنتجات والخدمات ووظائف العمل الخاصة بالمنظمات مقابل أداء المنظمات الأخرى أو مقابل أداء الأقسام والفروع التابعة للمنظمة الواحدة والتي لها السمعة الطيبة في مجال معين وتقوم بتقييمه، " (Best Practice) هذا الأداء نموذجاً ل " أفضل ممارسة بغرض تحسين أوضاع المنظمة " .

ق – مدخل شامل ومتكامل يدعو إلى مشاركة جميع الأطراف في عملية التحسين المستمر لنشاط المنظمة ، وهو يمثل طرقاً مبتكرة للعمل تساهم في تطوير الأداء، ويتوقف نجاح العمل به على الرؤية الواعية للقيادة الإدارية وللعاملين والاهتمام بالعملاء وتوفير المعلومات عن الأساليب الحديثة للعمل، وتخصيص الموارد المادية الكافية ، وإدارة الموارد البشرية بأساليب غير تقليدية، هذا إلي جانب أهمية تفعيل العلاقات الخارجية للمنظمة مع العالم الخارجي .

ل – عملية التعرف والتعلم على أفضل التطبيقات في أي مكان في العالم، وهي أداة قوية تستخدم في سبيل التحسين المستمر واكتشاف الجديد .

طرق تقييم الاداء

١- **طريقة ميزان القياس المتدرج** : من الطرق القديمة في تقييم الاداء عن طريق الرئيس الاداري او المشرف او المسوؤل عن طريق ميزان قياس اداء الموظفين عالي او منخفض ، قليل او كثير بقدر ما هو ميزان بسيط بقدر ما هو حساس ويستشعر الاداء الفعال من عدمه ، رغم المؤثرات القليلة الموضوعية كالتأثير الذاتي للعاملين وكحجم التشدد او التساهل اثناء العمل .

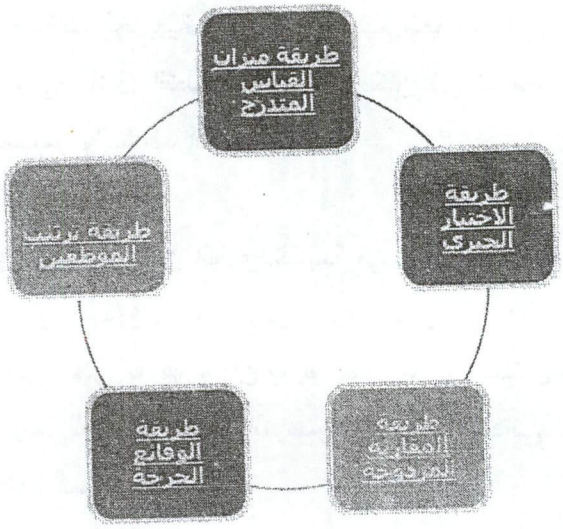
٢- **طريقة الاختيار الجبري** : وهي طريقه غريبه لانها تعمد الى اخفاء نصف الاداء وعرض نصفه الاخر على المروؤس لغرض تقييمه وبالتالي يبدو الايجابي اعلى من السلبي بسبب عدم عرض نتائج الاداء كاملة مما يقود لنوع من التضليل للقيادات العليا عن نوع الاداء الحقيقي ليبدو الجهاز الاداري بأنه كفوء امام المسوؤلين .

٣- **طريقة ترتيب الموظفين** : وهو ترتيب العاملين حسب كفاءتهم في جدول الاداء الفعال ويعتبر هذا الجدول هو قاعدة ثابته ، حيث يعاب عليه انه في حالة تفاوت الاداء للعاملين من فترة لاخرى يبقى الجدول ثابت ولا يتغير لذا لايعتبر مقياس تقييم اداء منصف .

٤- **طريقة المقارنه المزدوجة** : ان فلسفه هذه الطريقة تقوم على اساس مقارنه اداء موظف مع باقي الموظفين ممن يحملون نفس المؤهلات وبكفاءات متساوية وبظروف عمل مشتركة وعلى هذا الاساس يقيم من هو اكثر كفاءة في اداء العمل الاداري .

٥- **طريقة الوقائع الحرجة** : تستند هذه الطريقة على اساس دراسة السلوكيات الشخصية للعاملين وتنحية الاراء الذاتية للروؤساء ، حيث يعتمد على تصرفات فطرية للعاملين اثناء ممارسة اعمالهم ويعتبر هذا الاسلوب صعب لان نجاحه يعتمد على رقابه لصيقة بالموظف[1].

شكل توضيحي عن طرق تقييم الاداء



[1] د احمد بن حماد الحمود ، تقييم الاداء الوظيفي الطرق والمعوقات والبدائل ، مجلة الادارة العامة (ج) ٣٤ ، (ع) ٢ الرياض معهد الادارة العامة – ١٤١٥ هـ ، ص ٣٢-٣٣ .

المبحث الثاني

تقييم الاداء المؤسسي

ان العمل المؤسسي كما يشير (ستيرز) يقوم على اربع نماذج ادارية مهمة في العمل الجماعي وهي :

١- السياسات والممارسات الادارية ويقصد بها طبيعة السياسات المتبعة في تنظيم العمل الاداري المؤسسي ونمط القيادة ونوع الاستجابة واليات التنفيذ الواقعي .

٢- الهيكل التنظيمي وهو نمط الجهاز المركزي او اللامركزي وحجم المؤسسة وعامليها ومستوياتها التنظيمية .

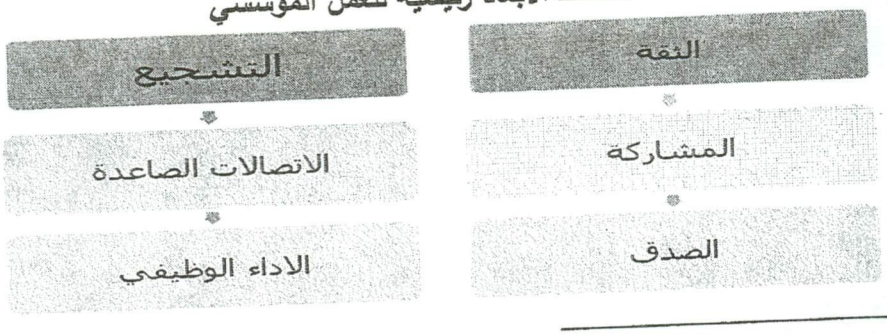
٣- تكنلوجيا العمل حيث تتضمن اليات العمل وحجم التسهيلات اثناء التنفيذ وكم التجديد والتغيير .

٤- البيئة الخارجية ويقصد بها كم العوامل والمؤثرات على العمل الخارجية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والسياسية[1].

كما ان هناك ابعاد رئيسية للعمل المؤسسي يمكن ايجازها :

- الثقة
- المشاركة
- الصدق
- التشجيع
- الاتصالات الصاعدة
- الاداء الوظيفي .

مخطط الابعاد رئيسية للعمل المؤسسي



[1] د ناصر محمد ابراهيم السكران ، المناخ التنظيمي وعلاقته بلاداء الوظيفي –من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الادارية – جامعة نايف العربية للعلوم الامنية – الرياض – اشراف أ.د عامر خضير الكبيسي ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٤ .

هناك ثلاث مجاميع لقياس الاداء المؤسسي وهي :

١- اداء الافراد في اطار وحداتهم التنظيمية .

٢- اداء الوحدات التنظيمية في اطار السياسات العامة للمؤسسة .

٣- اداء المؤسسة في اطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

حيث تم تعريف مفهوم الاداء المؤسسي بانه مدى تحقيق المؤسسة للاهداف التي تروم تحقيقها وعرفه ديفرز بانه" عملية تحليل وقياس الاعمال المنجزة خلال فترة معينة " ،وعرفه ساستري بانه " التعرف على مدى تحقيق المؤسسة او عدم تحقيقها لاهدافها المتوقعة " ، وعليه فان تقييم الاداء المؤسسي هو عملية قياس ما تم انجازه خلال فترة معينة ، حيث له ثلاث جوانب :

- عملية هادفة
- عملية مستمرة
- عملية تعديل الاهداف بما يخدم المؤسسة ،ان تقييم الاداء يقوم على عدة اهداف يمكن اجمالها بالاتي :

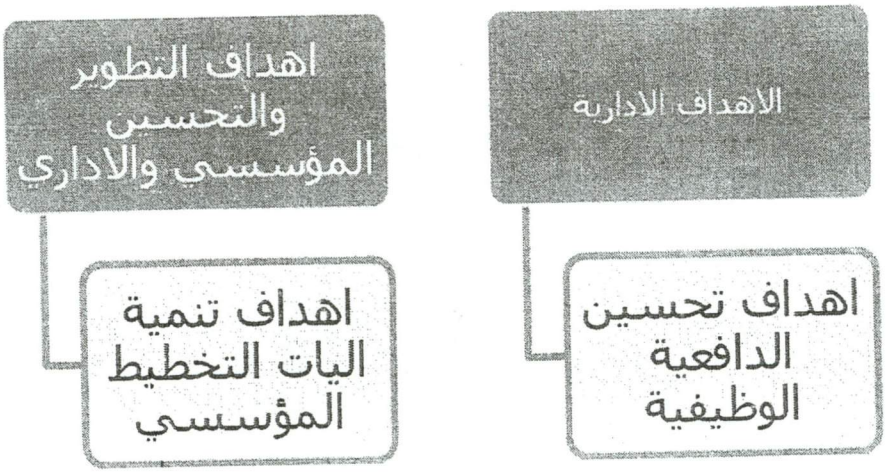
١- الاهداف الادارية .

٢- اهداف التطوير والتحسين المؤسسي والاداري .

٣- اهداف تحسين الدافعية الوظيفية .

٤- اهداف تنمية اليات التخطيط المؤسسي

مخطط اهداف تقييم الاداء



اغراض تقييم الاداء المؤسسي

١- تساعد على التعرف على مدى تحقيق الوحدات المحلية لاهدافها .

٢- معرفة مدى استغلال الوحدات المحلية للموارد المتاحة .

٣- تساعد على معرفة الاداء التنظيمي والمؤسسي للحد الذي يحقق الاداء العالي

٤- الاسهام في تطوير اداء الوحدات المحلية .

٥- خلق التنافس بين الوحدات التنظيمية للوحدات المحلية .

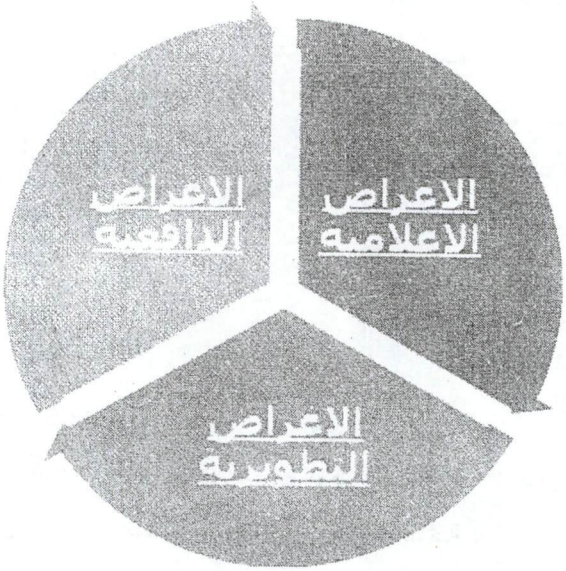
٦- تفعيل العلاقة الطردية بين زيادة كفاءة الاداء المحلي يقابله زيادة الرضا العام .

يرى ماروني وزميله بلكي ان هناك عدة اغراض لتقييم الاداء يمكن تحديدها بالاتي :

- **الاغراض الاعلامية :** وهي مفيدة في تحسين الاتصالات بين المستويات الادارية وكذلك تساعد على توفير معلومات داخل العمل المؤسسي وتزيد من قوه تقدير الدافعية والمهارات الادارية .
- **الاغراض الدافعية :** تتضمن توفير معلومات عن اهلية العاملين ومستحقاتهم للترقية والمكافأه

- **الاغراض التطويرية** : تساعد على توجيه العمل المؤسسي لتطوير العاملين ورفع كفاءتهم الوظيفية[1].

شكل توضيحي عن اغراض تقييم الاداء المؤسسي



[1] Marony .B.& Buckely ,R-1992 ,Does Research in performance Appraisal influence the practice pf performance appraisal ? regretfully not ?public personal management vol 21 – no.7 .

المبحث الثالث

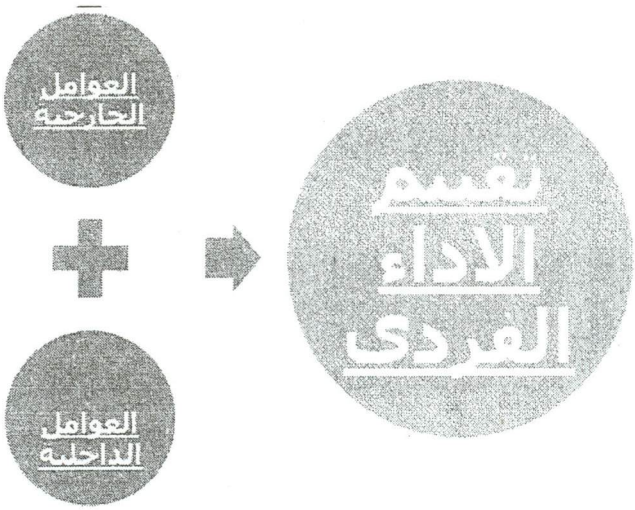
تقييم الاداء الفردي

يتم تقييم الاداء الفردي من دراسة نوعين من العوامل اهمها :

١- العوامل الخارجية : وهي مجموعة العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي من الممكن ان توثر على سلوك الافراد التنظيمي وقدراتهم على الاداء الفعال للعمل المحلي.

٢- العوامل الداخلية : وهي تتعلق بقدرات وطاقات الافراد وخبراتهم التي تتفعل في نظام الحوافز والاشراف والرقابة .

شكل توضيحي عن تقييم الاداء الفردي



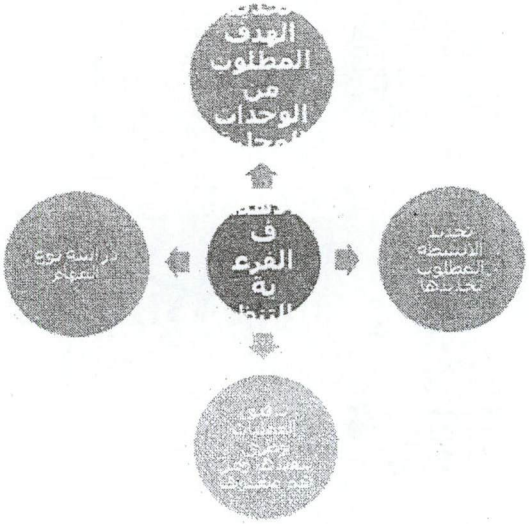
حيث تتأثر قابليات الاداء الفردي بنوع الحوافز والمؤثرات البيئية ونوع التهديدات والفرص التي يتعرض لها الموظف اثناء ادائه لمهامه ، كما يتم تحليل حجم التنافس التنظيمي والميزة التنافسية وقياس العوامل الموثرة بها ، ودراسة الاستراتيجيات ونوع القرارات وما يقابلها من اليات الاستجابة حيث يتم قياس الاداء الفردي بعد توفير منظومة كاملة من الحوافز والرقابة

الذاتية والتغذية القيمية عند الفرد الموظف ثم يتم قياس ادائه ونوعه وكفائته ، ولدراسة خطوات قياس الاداء الفردي لابد من :

- تحديد الهدف المطلوب من الوحدات المحلية .
- بيان الاهداف الفرعية التنظيمية .
- تحديد الانشطة المطلوب تحديدها .
- دراسة نوع المهام .
- تدقيق العمليات وطرق تنفيذها ومن هم منفذوها .

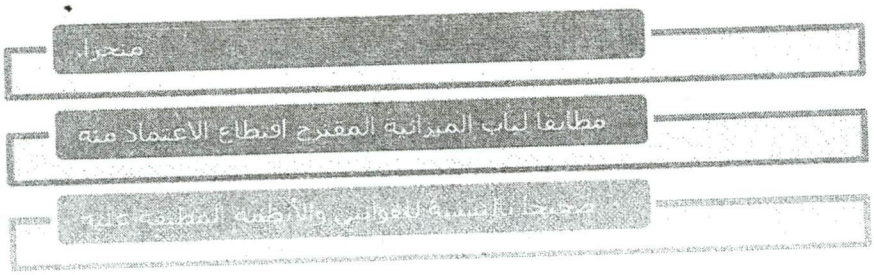
ولاينكر ما للرقابة من دور فاعل في تحديد وقياس نوع الاداء والى أي حد يمكن ان يكون الاداء فاعل بفعل الرقابة مما استلزم توضيح الرقابة ونماذجها في العالم .

شكل توضيحي عن خطوات قياس الاداء الفردي



الرقابة في العراق

تخضع ماليات الجماعات المحلية لرقابة سابقة على تصرفاتها المالية خاصة من الجانب الإنفاقي وتستهدف الرقابة السابقة بالأساس بحث مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه وبالتالي تفادي ارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية لذلك يطلق عليها " الرقابة الوقائية" أو " الرقابة المانعة"، وتمارس الرقابة على مالية الجماعات المحلية من طرف وزير الداخلية والسلطات و الأشخاص المفوض لهم ذلك كما تخضع إلى رقابة من لجان وهيئات مختصة وفي الأخير تخضع أيضا لرقابة وزير المالية[1]، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد مما إذا كان الالتزام :



وتتم هذه الرقابة بعد توضيح وتعليل الأسباب في الخلل المالي وتمارس هذه الرقابة من طرف القابض المالي (الذي هو موظف مالي)، كما يقوم القابض المالي من جهة أخرى بدور الرقابة المالية على مالية الجماعات المحلية وهيأتها وبالخصوص في الشق المتعلق بالنفقات حيث تخضع هذه الأخيرة في مجال إعدادها باعتبارها إجراءا ماليا إلى الآمر بالصرف فيما يقوم القابض المالي بممارسة دور رقابة شرعية أي مطابقتها للقوانين والتشريعات والأنظمة المعمول بها، هذا من جانب ومن جانب اخر هناك مفهوم سلطة الوصاية الإدارية التي عرفها البعض بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيآت اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة، و هناك اعتبارات تنبني على كون الوصاية أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية وهي ترتبط بالتنظيم الإداري اللامركزية وتشكل أحد عناصره وترد كاستثناء عن استغلال الأشخاص المعنوية للامركزية – إذ الأصل هو الاستقلال – " ليبقى الهدف الأساسي من

[1] محمد سعيد فرهود : " علم المالية العامة مع دراسة تطبيقية عن المملكة العربية السعودية ص : ٥٦٥.

الوصاية هو حماية المصلحة العامة وصيانة مبدأ المشروعية" ،بل أكثر من ذلك وحتى في الأنظمة التي ألغت الوصاية على الجماعات المحلية كالنظام الفرنسي مثلا احتفظت ببعض طرق الوصاية[١].

وفي النظام الفرنسي "على عكس ميزانية الدولة فإن ميزانية الجماعات المحلية يجب التصويت عليها متوازنة" هذا التوازن يجب أن يكون حقيقيا بمعنى أنه لا يجب تضخيم المداخيل بصفة عشوائية أو تقليل المصاريف كما أن قاعدة التوازن يجب أن تطبق على كل الميزانيات (الميزانية الأصلية الميزانية الملحقة وعلى كل أجزاء الميزانية).

وبواسطة حق إقرار توازن الميزانية الجماعية تتوفر سلطة الوصاية على تأثير كبير في المالية المحلية ذلك أن "إشكالية توازن الميزانية يثير تدخلا مباشرا للسلطات المركزية في التدبير المحلي بالتحكم في الوضعية المالية للجماعة[٢]، وتتخذ المساعدات العمومية شكلين اثنين، المساعدات المالية المباشرة لسلطة الوصاية، ثم المساعدات المالية غير المباشرة، والمتجلية في المساهمات لبعض الوزارات وبعض المؤسسات العمومية وذلك يهدف تشجيع الجماعات المحلية على تحقيق التجهيزات التي ترغب هذه الوزارات أو المؤسسات إنجازها على المستوى المحلي ، كما لا يجب إغفال الإمدادات التي تقدمها مجالس الجهة والعمالات والأقاليم لعدد من الجماعات بغية مساعدتها على إنجاز مشاريع تعود بالنفع على الجماعة .

وفي الأنظمة المقارنة ، كالنظام الفرنسي، فإن الإعانات الخارجية لها ثلاث مصادر، أهمها تلك الممنوحة من طرف الدولة والمسجلة في مشروع الميزانية السنوية للدولة والتي تضم كل من الحصص (مساعدات سنوية وشرعية)، إمدادات التسيير والتجهيز وآخر التعويضات الممنوحة عن التخفيضات والإعفاءات الضريبية ، وتأتي هذه المساعدات كذلك من الجماعات المحلية فيما بينها وحاليا من دول الاتحاد الأوروبي[٣].

ان نظام الرقابة المحلية للوحدات الادارية في العراق له ما يلي :

١- ان تتمتع بالحقوق المخولة لها بموجب احكام القانون .

---

[1] عبد الحميد متولي : " مذكرة عن المصطلحات المقترح تعديلها في ميدان القانون العام وبوجه خاص في القانون الإداري" كلية العلوم الإدارية السنة السابعة العدد ٣ دجنبر ١٩٦٣ ص : ٢٢٥.

[2] FIKRI (A) : " Le régime financier de la commune marocaine" ED. Maghrébine Casablanca 1980 p: 90.

[3] فوزي العكش : " الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات" مطبعة العين الإمارات العربية الطبعة الأولى ١٩٨٣ ص : ١١٣.

٢- ان تستوفي الضرائب والاجور وفق القانون .

٣- ان تعقد العقود .

٤- ان تكون خصما في جميع الدعاوى التي تقام لها او عليها .

٥- ان تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف حسب احكام القانون .

شكل توضيحي عن نظام الرقابة المحلية للوحدات الادارية في العراق

اضافة الى ذلك (تعتبر الادارة المحلية للوحدات الادارية من السلطة العامة المؤسسة قانونا ولها ان تطلب من سكانها الاذعان لاوامرها الصادرة منها المبلغة او المعلنة واطاعة موظفيها ومستخدميها القائمين باعمالهم الرسمية ، ومن يخالف ذلك يعاقب وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة اوامر السلطات العامة) حيث للادارة المحلية حرية التصرف رغم ان استقلالها مقيد برقابة تمارسها جهات متعددة ومن بينها الحكومة المركزية ، ولهذا فان الادارة المحلية في العراق لا تعتبر مستقلة بل مقيدة واهم الجهات التي تمارس الرقابة هي :

١- <u>السلطة التشريعية</u>

يمارس البرلمان نوع من الرقابة بغية التقييم عن طريق اقرار قوانين وقرارات تنظم الشؤون المحلية وتحدد واجباتها واختصاصاتها ، ويحق للسلطة التشريعية وضع وتعديل والغاء القوانين.

٢- السلطة القضائية

يتبع العراق نظام القضاء الموحد ويعني انه لاوجود للقضاء الاداري الا في حدود ضيقة اذ يقوم القضاء العادي بالنظر في المنازعات التي يكون احد طرفيها الهيئات العامة ومنها الادارة المحلية باعتبارها شخصية حكيمة يجوز مقاضاتها ، وقد بين نظام الادارة المحلية بان يحضر رئيس مجلس الوحدة الادارية المحاكمة شخصيا ويترافع كمدع ومدعى عليه في المحاكم والدوائر الرسمية وشبه الرسمية بشان الامور العائدة للادارة المحلية ولها مراجعة جميع الطرق القانونية عنها وله ينيب في ذلك احد الموظفين او المحامين مع مراعاة احكام قانون المحاماة .

بالاضافة الى ذلك فان للوزارات المختصة ان تكون مسوؤلة عن اعمال المحافظ ويجوز مقاضاتها سوية على اعتبار ان المحافظ نائب عن كل وزارة وممثل لها وبالمقابل يحق لوزير العدل بناء على اقتراح وزير الداخلية منح القائمقام ومدير الناحية سلطة جزائية اذا لم يكن في القضاء او الناحية تشكيلات قضائية للنظر في بعض الجرائم بموجب قانون اصول المحاكمات الجزئية .

الخاتمة

ان الوحدات المحلية التي ترتبط بالمجالس المحلية والقائمة على اليات الحكم المحلي استنبطت وسائل وقواعد عملية منمطه بشكل قانوني لايخرج عن مواد الدستور وقوانينه التي اساسا هي مصاغه بشكل يغطي كل الاحتياجات العامة ويسد النقص المجتمعي بشكل قانوني شرعي ، مما خلق ادارات محلية بقوانين محلية قائمة على التشريع المركزي خاصة وان الادارات المحلية لها حق صنع واتخاذ قرارات سياسية واجتماعية وصحية ومالية تخص الاقليم او المحافظة وفي حالة التعارض بين القانون المحلي والقانون المركزي تكون العلوية للقانون المحلي على اعتبار انه اقرب الى الاحتياجات العامة واكثر مساساً بحياه المواطن ومتطلباته العامة ، وعليه نستنتج ما يلي :

- تقوم الادارات المحلية بدور فاعل في تفعيل المشاركة الجماهيرية الواسعة في العمل المحلي .
- تعمل الادارة المحلية على تنمية وتطوير المجتمع .
- تساعد على تفعيل طرق التعاون مع الحكومة المركزية .
- زيادة قناعة المواطن بالمشاريع الحكومية وبالتالي يزيد من امكانية انجاح البرامج واستمرارها .
- خلق القادة المحليين .
- زيادة منافذ التفكير المجتمعي وبالتالي تقليل احتمالية انتكاس المشاريع .
- تزيد من تحمل المسوؤلية الجماعية في المجتمع .
- زيادة اسلوب اعتماد المناقشات الهادئة مما ينعكس ايجابا على المجتمع واسلوبه في مواجهة الازمات .
- زيادة الشعور بالكرامة الفردية والكرامة الوطنية حيث تعتبر اقوى ضمانة لحيوية الشارع .
- سد الاحتياجات العامة والمتطلبات المجتمعية بكفاءة وفاعلية عالية وبأقصر وقت وباقل التكاليف .
- الادارة المحلية تطبيق حقيقي للديمقراطية المباشرة .

- تعمل الادارة المحلية على تشجيع شعور الجماعة بالتخطيط المشترك مما يزيد من المشاركة الشعبية الوجدانية .
- الادارات المحلية تصل الى ادق النقوصات المجتمعية عن طريق الاقتراب من مشاكل القرى والارياف النائية بحكم تبعيتها للوحدة الادارية وبالتالي معالجة كل النقوصات وسد الاحتياجات العامة مما يخلق حالة كفاية عامة .

المصادر

الكتب العربية

١- د احمد عاشور ، الادارة العامة مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية – بيروت ١٩٧٩.

٢- احمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩.

٣- أحمد خورشيد النورة جي – مفاهيم في الفلسفة الاجتماعية – دار الشؤون الثقافية – بغداد – ط١ – ١٩٩٠

٤- ايمن عقيل ، المجالس الشعبية – الواقع – المشكلة– الحل ، مؤسسة ماعت للدارسات الحقوقية والدستورية – الجيزة ، ترجمة محمد عبد السميع ، ٢٠٠٩ .

٥- اندرودي سيزرلاقي ووالاس مارك جي ، السوك التنظيمي والاداء ، ترجمة جعفر ابو القاسم احمد ، الرياض معهد الادارة العامة ، ١٩٩١.

٦- اميمة الدهان ، المفاهيم الادارية الحديثة ، عمان – مركز الكتب الاردني ط ٢ ، ٢٠٠٥.

٧- بيتر تيلور وآولن فلنت – الجغرافية السياسية لعالمنا المعاصر، ترجمة عبد السلام رضوان و د . اسحق عبيد، سلسلة عالم المعرفة، العدد 238 الجزء الثاني، الكويت، يوليو2002 .

٨- توماس .ج. بيترز ، البحث عن الامتياز : دروس مستفادة من الخبرة الادارية في ادارة الشركات الامريكية ، ترجمة السيد متولي حسن – مكتبة الجريح – الرياض ١٩٩٩.

٩- جودت عزت عطوي ، الادارة المدرسية الحديثة مفاهيمها النظرية وتطبيقاتها العملية – عمان دار الثقافة ،٢٠٠٤ .

١٠-د حسين سلامه عبد العظيم ، الذكاء الوجداني للقيادة التربوية ، الاسكندرية دار الوفاء –ط ٤ ، ٢٠٠٦ .

١١-خالد سمارة الزعبي – تشكيل المجالس المحلية وأثره على آفايتها في نظم الادارة المحلية، عمان 1993.

١٢-جورج العبد "عوامل واثار النمو الاقتصادي والتنمية " في " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " (٢٠٠٤). ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت .

١٣-فوزي العكش : " الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات" مطبعة العين الإمارات العربية الطبعة الأولى ١٩٨٣.

١٤-رعد حسن الصرن ، كيف تعمل بيئة ابتكارية في المنظمات : ادارة الابداع والابتكار ، دمشق دار الرضا للنشر ٢٠٠١.

١٥-سيد الهواري ، الادارة : الاصول والاسس العلمية ، ١٩٨٧القاهرة مكتبه عين شمس.
١٦-سيد احمد عسكر ، اصول الادارة : دبي دار القلم والتوزيع ١٩٩٧.
١٧-شاكر مصطفى ، موسوعه دول العالم الإسلامي ورجالها (٤ أجزاء) ، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان
١٨-صلاح سالم زرنوقة،أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية (دراسة في الأساليب)، الطبعة الأولى، ١٩٩٢م، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر
١٩-د. عبد مسلم الماجد – مذاهب ومفاهيم في الفلسفة والاجتماع – المكتبة العصرية – بيروت ط١ – ١٩٩٥.
٢٠-د عبد الرحمن البكروي ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، ١٩٩٠ ، المغرب.
٢١-عبد الحميد متولي : " مذكرة عن المصطلحات المقترح تعديلها في ميدان القانون العام وبوجه خاص في القانون الإداري" كلية العلوم الإدارية السنة السابعة العدد ٣ دجنبر ١٩٦٣ .
٢٢-علي محمد عبد الوهاب ، التدريب والتطوير : مدخل علمي ،لفعالية الافراد والمنظمات – الرياض معهد الادارة العامة بدون تاريخ.
٢٣-د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣.
٢٤-ماجدة العطية ، سلوك المنظمة : سلوك الافراد والجماعات ، عمان – دار الشروق –ط١ ، ٢٠٠٣.
٢٥-محمد حسن العمايرة ، مبدئ الادارة المدرسية ، عمان دار الفكر – ط ٣ –٢٠٠٢.
٢٦-محمد حسن محمد حمادات ، القيادة التربوية في القرن الجديد ، عمان دار الحامد – ط ١ ، ٢٠٠٦.
٢٧-د هاني عبد الرحمن الطويل ،الادارة التربوية والسلوك التنظيمي ، عمان دار وائل ط٤ – ٢٠٠٦ .
٢٨-هشام جعيط – أزمة الثقافة الإسلامية – دار الطليعة – بيروت – ط ١– ٢٠٠٠م
٢٩-هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة،٢٠٠٠.

البحوث و التقارير

١- م. احمد عبيس نعمه الفتلاوي ، قراءة قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ في ٢٠٠٨ ، ورقة مقدمة الى قسم القانون بكلية القانون – جامعة الكوفة ، ٢٠٠٩-٢٠١٠.

٢- بول سالم، اللامركزية الإدارية :اتجاهات عالمية ومبادئ للتحليل، في اللامركزية الإدارية في لبنان :الإشكالية والتطبيق.

٣- حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣ .

٤- د عبد الباري ابرهيم دره ، تكنلوجيا الاداء البشري : مهارة اساسيه من مهارات القيادات في المؤسسات الشرطية العربية ، ورقة مقدمة للحلقة العلمية الادارية للقيادات العليا ومعهد التدريب باكاديمية نايف العربية للعلوم الادارية – الرياض ١٩٨٩.

٥- طارق طوقان ، حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين ، سلسلة التقارير القانونية (٢٢) ، رام الله –ايار ٢٠٠١.

٦- المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩.

٧- د هاني مصطفى الحسيني ، عن اللامركزية والحكم المحلي ، مقترح مقدم الى موتمر مصر الاول – بدون تاريخ.

٨- محمد سعيد فرهود : " علم المالية العامة مع دراسة تطبيقية عن المملكة العربية السعودية .

الرسائل والاطاريح

١- د حاتم علي حسن رضا ، الابداع الاداري وعلاقته بالاداء الوظيفي ، من متطلبات نيل درجة الماجستير – قسم العلوم الادارية – اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، اشراف د محمد محمد جاهين ، ٢٠٠٣.

٢- خالد صاهود الظفيري ،الانماط القيادية السائدة في دولة الكويت وعلاقتها بالدافعية نحو العمل – رسالة ماجستير غير منشوره – عمان الدراسات العليا ، ٢٠٠٦.

٣- عايد العصيمي ، "اتجاهات المديرين حول مدى تطبيق مفهوم فرق العمل الفعال في الأجهزة الحكومية". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود . (٢٠٠٣).

٤- د خالد بن فيحان المنديل ، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرارات وعلاقتها بالاداء الوظيفي ، من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الادارية – جامعة الرياض ، اشراف د خالد بن محمد العيبان ، –الرياض ٢٠٠٣.

٥- د ناصر محمد ابراهيم السكران ، المناخ التنظيمي وعلاقته بلاداء الوظيفي –من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الادارية – جامعة نايف العربية للعلوم الامنية – الرياض – اشراف أ.د عامر خضير الكبيسي ، ٢٠٠٤.

الصحف والمجلات

١- د احمد بن حماد الحمود، تقييم الاداء الوظيفي الطرق والمعوقات والبدائل ، مجلة الادارة العامة (ج) ٣٤ ، (ع) ٢ الرياض معهد الادارة العامة – ١٤١٥ هـ.

٢- محمود عبد الفتاح ، مشروع تعديل قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ والصادر بالجريدة الرسمية في يوم ٢١ /٦/١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ..... لسنه ٢٠١١.

٣- د هشام حنظل شريف ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، مجلة كلية القانون / جامعه ذي قار العدد ٤ المجلد ٢- اذار ٢٠٠٧.

الكتب الاجنبية

1. Anwar Shah (2206), Local Gvernance in Industriel Countries, The World Bank, Washington,D.C.
2. Bekink, Bernard (1996), The Restructuring (Systemization) of Local Government Constitution Of Republic of South Africa 1996. PhD dissertation. University of Pretoria.
3. Beall, J. (2005) "Decentralising Government and Centralising Gender in Southern- Africa: Lessons from the South African Experience", *Occasional Paper 8*, United Nations\Research Institute for Social Development.
4. Development and Governance Division, United Nations Developmen t Programme, Factors to Consider in Designing Decentralised Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centred Development Management (New York, February, 1998).World Bank , Different forms of decentralization , http://www.worldbank.org
5. FIKRI (A) : " Le régime financier de la commune marocaine" ED. Maghrébine Casablanca 1980.
6. Hamill, Kathleen, and Ali-Ahmad, Zena (2008), Local Government in Post-Conflict Countries: Lebanon Case Study. Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations: Challenges for Improving Local Decision Making and Service Delivery Capacities, Oslo, Norway, 28-29 November 2007.
7. Marony .B.& Buckely ,R-1992 ,Does Research in performance Appraisal influence the practice pf performance appraisal ? regretfully not? public personal management