



"أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق: دراسة ميدانية".

"The Impact of Centralization on Public Administration Performance in Iraq: A Field Study".

م.م أميره حسين حسن

وزارة التربية / المديرية العامة لتربية الرصافة الثانية

Amirahussain699@gmail.com

الملخص.

يسعى البحث إلى التعرف على أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، حيث تتمثل مشكلة البحث في تحليل أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، وتقييم مدى تأثيرها على فعالية اتخاذ القرار، تقديم الخدمات، وإدارة الموارد، بهدف تحديد ما إذا كانت المركزية تُعزز الأداء الحكومي أم تُشكل عائقاً أمام التنمية الإدارية يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، وتوصل البحث إلى العديد من النتائج تتمثل في وجود ارتفاع في مستوى تطبيق المركزية في الإدارة العامة بالعراق من وجهة نظر أفراد عينة الدراسة حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي 4.12 بانحراف معياري 0.80 ، كما يوجد ارتفاع في مستوى أداء الإدارة العامة بالعراق من وجهة نظر أفراد عينة البحث حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي 4.18 بانحراف معياري 0.75 وتبين وجود مستوى مرتفع جداً لسرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات وارتفاع مستوى تقديم الخدمات العامة ومستوى المساءلة والشفافية في الإدارة العامة بالعراق، ولذلك يوصي البحث بضرورة وضع آليات رقابية فعالة تضمن الشفافية في أداء الإدارات المحلية، وتمنع التجاوزات أو سوء استخدام الصلاحيات.

الكلمات المفتاحية: المركزية – الإدارة العامة – دراسة ميدانية.

Abstract:

The research seeks to identify the impact of centralization on the performance of public administration in Iraq. The research problem is to analyze the impact of centralization on the

performance of public administration in Iraq, and to evaluate the extent of its impact on the effectiveness of decision-making, service provision, and resource management, with the aim of determining whether centralization enhances government performance or constitutes an obstacle to administrative development. This research is based on the descriptive analytical approach. The research reached many results, represented by the existence of a high level of application of centralization in public administration in Iraq from the point of view of the study sample members, as the arithmetic mean value reached 4.12 with a standard deviation of 0.80. There is also an increase in the level of performance of public administration in Iraq from the point of view of the research sample members, as the arithmetic mean value reached 4.18 with a standard deviation of 0.75, and it was shown that there is a very high level of speed of decision-making and completion of transactions. The high level of public service provision and the level of accountability and transparency in public administration in Iraq. Therefore, the study recommends the establishment of effective oversight mechanisms to ensure transparency in the performance of local administrations and prevent abuses or misuse of powers.

Keywords: Centralization - Public Administration - Field Study.

المقدمة.

تتأرجح الأنظمة الإدارية في تصميمها بين نهجين رئيسيين (المركزية واللامركزية)، حيث تُركّز المركزية على تجميع السلطات والقرارات في يد المستويات العليا من الهرم الإداري، فذلك فهي من أبرز النماذج الإدارية التي تؤثر بشكل مباشر على أداء الإدارة العامة، حيث تتحدد من خلالها آليات صنع القرار، توزيع الصلاحيات، وكفاءة تنفيذ السياسات، في العراق، شكّلت المركزية الإدارية الإطار الأساسي لتنظيم مؤسسات الدولة، إلا أن تطبيقها واجه تحديات علمية واضحة، أبرزها ضعف التنسيق بين المركز والمحافظات، وبطء الاستجابة للاحتياجات المحلية، بخلاف محدودية مشاركة المجتمعات المحلية في صنع القرار، وتباين توزيع الموارد والخدمات بين المحافظات. وقد أدى ذلك إلى انخفاض كفاءة تقديم الخدمات العامة، وتراجع القدرة على تحقيق الأهداف التنموية في المحافظات، خاصة في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية. لذا، في هذا السياق يمكن القول بأن المركزية تعد أحد الموضوعات الهامة في دراسة الإدارة العامة، حيث تؤثر على أداء الإدارة العامة في العديد من الدول، بما في ذلك العراق. ولذلك نسعى من خلال هذا البحث إلى استكشاف أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، وتحليل مدى تأثيرها على تقديم الخدمات العامة وتحقيق الأهداف التنموية.

1- الإطار المنهجي للبحث.

1-1 مشكلة البحث.

تُعد المركزية من أبرز العوامل التي تؤثر على أداء الإدارة العامة، خاصة في البلدان التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية متسارعة مثل العراق. على الرغم من أن المركزية تُستعمل لضمان تنسيق القرارات الحكومية وتحقيق السيطرة الإدارية، فإنها قد تؤدي إلى بطء الإجراءات، تراجع الكفاءة، وتحديات في تقديم الخدمات العامة. ففي العراق، أدت السياسات المركزية إلى تركيز السلطة والموارد في العاصمة، مما أثر على كفاءة المؤسسات الحكومية في المحافظات، وخلق تفاوتاً في الخدمات بين المناطق المختلفة. كذلك، يواجه النظام الإداري مشكلات تتعلق بالتنفيذ الفعال للسياسات، حيث تصبح القرارات بطيئة ومعقدة؛ بسبب الإجراءات المركزية الصارمة. وبناء على ذلك تتمثل مشكلة البحث في تحليل أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، وتقييم مدى تأثيرها على فعالية اتخاذ القرار، تقديم الخدمات، وإدارة الموارد، بهدف تحديد ما إذا كانت المركزية تُعزز الأداء الحكومي أم تُشكل عائقاً أمام التنمية الإدارية، وفي ضوء مشكلة البحث يمكن صياغة أسئلة البحث من خلال السؤال المحوري الآتي: ما أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق؟

ويتفرع من هذا السؤال الآتي:

- 1- ما أثر المركزية على تقديم الخدمات العامة في العراق؟
- 2- ما أثر المركزية على سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة؟
- 3- ما أثر المركزية على المساءلة والشفافية في الإدارة العامة العراقية؟

2-1 أهمية البحث.

المركزية الإدارية هي نظام إداري يعتمد على تركيز السلطة في جهة مركزية واحدة، تتمثل في الحكومة، حيث يتم إصدار جميع القرارات من المركز دون تفويض كبير للجهات المحلية. في هذا النظام، تخضع المناطق كافة لإشراف الدولة المباشر، وتظل الرقابة المركزية هي الآلية الأساسية لضمان تنفيذ السياسات والإجراءات الحكومية. كما تتولى السلطة المركزية مسؤولية إدارة كافة المرافق العامة، مما يجعلها المصدر الوحيد لاتخاذ القرارات وممارسة الصلاحيات الإدارية داخل الدولة¹. ولذلك تكتسب دراسة "أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق" أهمية خاصة في ظل التحديات المؤسسية التي تواجهها الدولة العراقية، حيث يُعد النظام المركزي أحد أبرز العوامل المؤثرة في كفاءة الأداء الحكومي. فتركيز السلطة في جهة مركزية واحدة أدى إلى بطء اتخاذ القرار، وتراجع جودة الخدمات العامة، وتفاوت الاستجابة لاحتياجات المحافظات.

¹ ممدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان وآخرون، المركزية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع24، مج1، 2010، ص

فبناءً على ذلك، يركز هذا البحث على تحليل الأثر الفعلي للمركزية في السياق العراقي، من خلال ربطه بالواقع المؤسسي الذي يتسم بتداخل الصلاحيات، ضعف التنسيق بين المركز والمحافظات، ومحدودية استقلالية الإدارات المحلية. ومن هنا، فإن أهمية البحث تنبع من قدرته على تقديم رؤى عملية تساعد في:

- 1- فهم تأثير المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، وتحديد مجالات التحسين.
- 2- تعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة العراقية، وتقليل الفساد وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.
- 3- دعم عملية اتخاذ القرارات في الإدارة العامة العراقية، وتقديم معلومات قيمة لصانعي القرار.

1-3 أهداف البحث.

يسعى البحث إلى التعرف على أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، ومن أجل تحقيق ذلك الهدف يتم التعرف على:

- 1- أثر المركزية على تقديم الخدمات العامة في العراق.
- 2- أثر المركزية على سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة.
- 3- أثر المركزية على المساءلة والشفافية في الإدارة العامة العراقية.
- 4- تحليل العلاقة بين المركزية وكفاءة صنع القرار في الإدارة العامة العراقية، بهدف تقديم توصيات عملية لصانعي القرار حول كيفية إعادة هيكلة الصلاحيات بما يعزز الفاعلية المؤسسية ويحقق التوازن بين المركز والمحافظات.

1-4 فرضيات البحث.

الفرضية الأساسية: يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية لأثر للمركزية على أداء الإدارة العامة في العراق.

ويتفرع من هذه الفرضية الآتي:

الفرضية الفرعية الأولى: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تأثير المركزية في الإدارة العامة العراقية ومستوى تقديم الخدمات العامة

الفرضية الفرعية الثانية: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين المركزية وسرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة العراقية

الفرضية الفرعية الثالثة: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق المركزية ومستوى المساءلة والشفافية في الإدارة العامة العراقية.

2- الدراسات النظرية والدراسات السابقة.

1-2 الدراسات السابقة.

1-1-2 دراسة " جمانة محمد منيزل الجبور، 2022 " بعنوان المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، فقد سعت الباحثة من خلال هذه الدراسة من التعرف على واقع تطبيق المركزية في الدولة الموحدة، وبيان مستوى تأثير تطبيق اللامركزية الإدارية في الدولة على وحدة تماسكها واستقرارها، وتوصلت الدراسة إن الأصل في نظام اللامركزية هو الاستقلال للسلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل، ولذلك فقد شهد التنظيم الإداري المركزي في الأردن تطوراً كبيراً منذ بداية نشأته، وانطلاقاً من المركزية مع عدم التركيز الإداري، أو المركزية المعتدلة، مروراً باللامركزية الذي اعطي نوعاً من الحرية لممثلي السلطة المركزية على الصعيد المحلي في اتخاذ التدابير اللازمة لسير المرافق المحلية دون الرجوع أو طلب الأذن من الإدارة المركزية بالعاصمة، وتمثل ذلك بمجالس البلديات، وهذه السياسة قائمة على مبدأ التفويض وجاءت لتخفيف العبء على الجهاز المركزي¹.

يختلف البحث الحالي عن هذه الدراسة **جمانة محمد منيزل الجبور، 2022** في التركيز على أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، بينما ركزت دراسة جمانة على واقع تطبيق المركزية في الدولة الموحدة وتأثير اللامركزية الإدارية على وحدة تماسكها واستقرارها.

2-1-2 دراسة " سماح السيد عبد العاطي، 2021 " نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، حيث يدور موضوع البحث حول تفعيل دور الحكومة وخاصة بعد الحرب العالمية بسبب استقلال الدول والتخلص من الاستعمار وخاصة في الدول النامية التي تبنت منهج المركزية، ولذلك تهدف الدراسة تحليل اللامركزية الإدارية على كل من المستوى النظري والتطبيقي، واعتمد الباحث على المنهج الوصفي، كما تم استخدام المنهج التحليلي، وتوصلت الدراسة بأنه في إطار تطبيق اللامركزية الإدارية يتم الاهتمام بظروف كل هيئة من الهيئات المحلية حيث تكون على علم ودراية بمواردها وإمكانياتها وظروفها وأكثر قدرة على تحقيق أقصى استفادة ممكنة من الإمكانيات والموارد، فلذلك توصي الدراسة بضرورة تحقيق اللامركزية الإدارية بالدولة وذلك عن طريق تطبيق القوانين والتشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد بصورة مختلفة ومراجعتها باستمرار لكي تحاصر كافة سبل الفساد بالمجتمع².

دراسة سماح السيد عبد العاطي (2021): يختلف البحث الحالي عن هذه الدراسة في التركيز على أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، بينما ركزت دراسة سماح على تحليل اللامركزية الإدارية على كل من المستوى النظري والتطبيقي.

2-1-2 دراسة " ممدوح أحمد ونجيمي عبد الرحمان وآخرون، 2010 " المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، فقد هدف البحث إلى التعرف على تأثير المركزية الإدارية على أداء الإدارة العامة، واعتمدت الدراسة على المنهج النظري

¹جمانة محمد منيزل الجبور، المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، المجلة العلمية للنشر العلمي، ع47، 2022.

²سماح السيد عبد العاطي، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، مج22، ع3، 2021.

للوصول إلى نتائج حول تأثير المركزية على الإدارة العامة، وتوصلت الدراسة للعديد من النتائج فمن أبرزها: إن المركزية الإدارية تتميز بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات التي منحها إياها الدستور سواء في المجال الإداري أو التنظيمي أو القضائي، كما أنه على الرغم من التحول في طريقة العمل التي نهجتها الدولة في ظل الضغط الكبير والمستمر التي أثقل على كاهل الحكومة المركزية، إلا أنها لم تعد قادرة على تحمل كافة مشاكل الجهات المحلية، مما دفعها إلى انتهاج أسلوب آخر في تدبير وتسيير مرافق الدولة، إلا وهو اللامركزية الجهوية التي خففت العبء قليلاً على المركزية¹.

دراسة ممدوح أحمد ونجيمي عبد الرحمان وآخرون (2010): يختلف البحث الحالي عن هذه الدراسة في التركيز على أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، بينما ركزت دراسة ممدوح على تأثير المركزية الإدارية على أداء الإدارة العامة من منظور نظري.

2-1-4 دراسة " بودانة نورة، 2017" بعنوان توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية في مجال التنمية المحلية – دراسة حالة ولاية ورقلة"، تهدف الدراسة إلى الوقوف على مدى قدرة المجالس المحلية المنتخبة على تحقيق التنمية المحلي، بالإضافة إلى هدف الدراسة إلى الكشف عن واقع التنمية المحلية بولاية ورقلة، كما اعتمدت الدراسة على استخدام المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من أجل جمع البيانات والحقائق المتعلقة بالظاهرة البحثية محل الدراسة، كما تم الاستعانة بالمنهج الإحصائي لتطبيق التحليل الكمي والتعبير الرقمي، وتوصلت الدراسة للكثير من النتائج منها: توضح العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية مدى اتساع صلاحيات الإدارة الإقليمية ومدى تدخلها في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعكس استقلالية الجماعات المحلية، وهذا لا يعني تمتعها باستقلالية الكاملة بل أنها تمارس هذه المهام تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ومعظم الأحيان مشاركتها في هذه الصلاحيات، كما توصلت الدراسة لوجود تدخل من الإدارة المركزية في مجال التنمية المحلية من خلال القيام بتمويل البرامج التنموية بسبب محدودية موارد الجماعات المحلية من جهة وتحكم السلطة المركزية فيها من جهة أخرى، فلذلك توصي الدراسة بضرورة إعادة النظر في توزيع اختصاص بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية، مع ضرورة القيام بإصلاح قانون الإدارة الإقليمية بمنح اختصاصات واستقلالية أكبر للإدارة الإقليمية في مجال الاستثمار المحلي وتشجيع القطاع الخاص للقيام بدور أكبر في مجال التنمية المحلية².

دراسة بودانة نورة (2017): يختلف البحث الحالي عن هذه الدراسة في التركيز على أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، بينما ركزت دراسة بودانة على توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية في مجال التنمية المحلية.

من خلال الاطلاع على الدراسات السابقة تبين وجود درجة من الاهتمام على المستوى البحثي والأكاديمي بموضوع المركزية ودورها في تحقيق أهداف الدولة، كالأهداف التنموية، حيث أشارت دراسة جمانة منيزل في 2022 أنه تم تطوير اللامركزية

¹ ممدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان وآخرون، المركزية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع24، مج1، 2010.

² بودانة نورة، توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية في مجال التنمية المحلية – دراسة حالة ولاية ورقلة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصد مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.

يهدف التخفيف على عبء المركزية وتفعيل دورها في تحقيق أهداف وسياسات الدولة، كما أشارت دراسة مدوح أحمد وآخرون في 2010 بأنه على الرغم من أهمية المركزية وبالرغم من التحول في طريقة العمل التي نهجتها الدولة في ظل الضغط الكبير والمستمر التي أثقل على كاهل الحكومة المركزية، إلا أنها لم تعد قادرة على تحمل كافة مشاكل الجهات المحلية، مما دفعها إلى انتهاز أسلوب آخر في تدبير وتسيير مرافق الدولة، إلا وهو اللامركزية الجهوية التي خففت العبء قليلاً على المركزية، تتميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة بنهجها الميداني التطبيقي في تحليل أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، حيث تسعى إلى تقديم رؤية أكثر شمولاً من خلال استخدام منهج ميداني لتحليل الواقع الإداري في العراق، كما تعتمد الدراسة على جمع بيانات مباشرة من المؤسسات الحكومية العراقية، مما يمنحها مصداقية وواقعية أكبر مقارنة بالدراسات التي اعتمدت على التحليل النظري فقط، ولعل ذلك أهم ما تتميز به الدراسة الحالية مقارنة بالدراسات السابقة.

أوجه الاختلاف والاتفاق بين الدراسات السابقة والبحث الحالي

-أوجه الاتفاق: تتشابه الدراسات السابقة مع البحث الحالي في الاهتمام بموضوع المركزية ودورها في تحقيق أهداف الدولة. كما تتشابه في استخدام المنهج الوصفي التحليلي في تحليل البيانات.

- أوجه الاختلاف: يتميز البحث الحالي عن الدراسات السابقة بنهجها الميداني التطبيقي في تحليل أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق. كما يعتمد البحث الحالي على جمع بيانات مباشرة من المؤسسات الحكومية العراقية، مما يمنحه مصداقية وواقعية أكبر مقارنة بالدراسات التي اعتمدت على التحليل النظري فقط.

2-2 الإطار النظري للمركزية الإدارية وتأثيره على أداء الإدارة العامة في العراق.

تُعد المركزية الإدارية أحد النماذج الأساسية التي تعتمد عليها الدول في إدارة شؤونها الحكومية، حيث يتمحور هذا النظام حول تركيز السلطة والصلاحيات في يد جهة مركزية واحدة، غالباً الحكومة الوطنية، مما يتيح اتخاذ قرارات موحدة وتنظيم السياسات العامة بكفاءة. وفي العراق فقد شكّلت المركزية الإدارية محوراً رئيسياً في إدارة المؤسسات الحكومية، فقد تم اعتمادها منذ العشرينيات من القرن الماضي لضمان الرقابة والتحكم في الموارد والسياسات العامة¹، ولذلك نوضح من خلال ذلك المبحث دور المركزية الإدارية في التأثير على أداء الإدارة العامة في العراق.

1-2-2 الإطار النظري للمركزية الإدارية.

1-1-2-2 مفهوم المركزية الإدارية.

تعرف المركزية الإدارية بأنها "نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقاً من مركز العاصمة، وتعني التوحيد وعدم التجزئة"، وبالاتي فتوحيد الإدارة تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة. كما أشار البعض إليها بأنها "جميع الوظائف الإدارية، وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو الدولة، حيث

¹ محمد محسن سيد،، المركزية واللامركزية في العراق وآفاقها المستقبلية، مجلة المخطط والتنمية، ع 24، (2011)، ص 99.

يتولى على الهيمنة على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرأسية¹. ولذلك ينظر البعض للمركزية الإدارية بأنها "تجميد الصلاحيات الإدارية في مركز واحد وبصورة خاصة في العاصمة الإدارية، وتكون أما في صورة مرنة وتسمى باللامركزية وأما مطلقة"². استناداً إلى مفهوم المركزية الإدارية، يمكن تصنيفها إلى صورتين رئيسيتين تعكسان مدى تركيز السلطة داخل النظام الإداري³:

1- المركزية المرنة: تعتمد على تفويض بعض الصلاحيات من قبل السلطات المركزية إلى كبار الموظفين في العاصمة أو ممثليها في المناطق، مما يمنح الإدارات المحلية قدرًا من الاستقلالية في تنفيذ السياسات واتخاذ القرارات ضمن حدود معينة. هذا النموذج يهدف إلى تحقيق كفاءة إدارية أكبر مع الحفاظ على التنسيق بين المركز والأقاليم.

2- المركزية المطلقة: تقوم على احتكار السلطة الإدارية بالكامل من قبل الحكومة ورئيس الدولة، حيث تصدر جميع القرارات من المركز دون تفويض لأي جهة أخرى. غالبًا ما يرتبط هذا النموذج بالأنظمة الاستبدادية والعسكرية، التي تسعى إلى السيطرة المطلقة على جميع المؤسسات الحكومية، مما يؤدي إلى ضعف المرونة الإدارية وانخفاض مستوى المشاركة المحلية في صنع القرار.

ومن خلال عرض بعض مفاهيم المركزية الإدارية يتبين بأنها عبارة عن نظام إداري يعتمد على تركيز السلطة والصلاحيات في يد جهة مركزية واحدة، غالبًا ما تكون الحكومة الوطنية، التي تمتلك السلطة على اتخاذ قرارات موحدة ومنسقة على مستوى الدولة.

2-1-2-2 عناصر المركزية الإدارية:

تتميز المركزية الإدارية بعدة خصائص تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة والتدرج الإداري والسلطة الإدارية، ولذلك يمكن تحديد خصائص المركزية الإدارية في الآتي⁴:

1- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية. تتجسد الوظيفة الإدارية في تركيز سلطة اتخاذ القرار النهائي بيد الوحدات العليا ضمن الهيكل الإداري للدولة، أي تحتكر الحكومة الإشراف الكامل على جميع المرافق والهيئات الإدارية. ووفقاً لنظام الوظيفة الإدارية وما تتضمنه من مهام تبين اقتصار صلاحيات الرئيس الإداري على اتخاذ القرارات، بينما تُنشط مهام

¹ يرجع إلى: بودانة نورة، مصدر سبق ذكره، ص 8.

² حسن محمد الرفاعي، إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية، بحث مقدم للمؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية، الجامعة الإسلامية، (2009)، ص 8.

³ جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، مراجعة القاضي أنطوان الناشف، الشركة العالمية للكتاب، ط1، بيروت، لبنان، (1996)، ص 285.

⁴ علي حاتم العاني، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، (2016)، ص 15.

الإعداد والتتفيذ بالجهات الفنية المتخصصة داخل الوزارات والدوائر الحكومية، مما يضمن تنظيمًا إداريًا متناسقًا بين مستويات السلطة المختلفة¹.

2- التدرج الإداري: يعتمد التدرج الإداري في المركزية الإدارية على هيكلية هرمية يتم فيها توزيع الموظفين عبر إدارات ووزارات الدولة بشكل متسلسل، حيث يشغل صغار العاملين قاعدة الهرم الإداري، بينما تتصاعد مستويات الهيكل التنظيمي وصولاً إلى الوزراء في قمته، وكل مسؤول يتبع المستويات الإدارية الأعلى منه، كما يتميز هذا النظام بارتباط عضوي ووظيفي بين الوحدات الإدارية الأدنى والوحدات الأعلى، مما يضمن خضوع الإدارات الدنيا للقرارات والتوجيهات الصادرة من المستويات العليا، ويعزز تنسيق العمل الحكومي وفق آلية مركزية تهدف إلى تحقيق الانسجام في تنفيذ السياسات العامة².

2-2-1-3 السلطة الرئاسية.

تعتبر السلطة الرئاسية في النظام المركزي سلطة مفترضة، بمعنى أنها لا تحتاج لنص قانوني لشرعيتها فهي مقررّة حكماً للرئيس الإداري، كما يقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس مسؤوليته عن أعمال مرسيه أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي³. حيث تعتمد النظم الإدارية المركزية واللامركزية في الدولة الحديثة على أساسين متعارضين لكن متكاملين، يشكلان جوهر الإدارة العامة والسياسات الحكومية⁴.

الأساس الأول: يركز على المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها، حيث يتم تركيز سلطة اتخاذ القرار في الشؤون الإدارية ذات البعد القومي بيد السلطات المركزية الاتحادية. يهدف هذا النهج إلى ضمان تنسيق السياسات العامة بشكل موحد، وتحقيق استقرار إداري شامل من خلال التنظيم الإداري المركزي.

الأساس الثاني: يتمثل في إشراك سكان الوحدات الإدارية الإقليمية، التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية عن السلطة المركزية الاتحادية، في إدارة شؤونهم المحلية ضمن نطاق جغرافي محدد. يتحقق ذلك عبر التنظيم الإداري اللامركزي، الذي يتيح تفويض الصلاحيات للجهات المحلية، مما يساهم في تحسين جودة الخدمات، تعزيز المشاركة الشعبية، وتمكين المجتمعات المحلية من تسيير شؤونها بكفاءة.

¹ الزهيري رياض عبد عيسى، أسس القانون الإداري، دار السنهوري، ط1، بغداد، (2016)، ص 139.

² عبد الله عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، مكتبة يانكار لبيع ونشر الكتب القانونية، ط1، السليمانية، (2003)، ص 88.

³ المصري السعيد محمد، التنظيم والإدارة مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الإسكندرية، (1999)، ص 112.

⁴ أسراء علاء الدين نوري وحسين علي مكطوف، النظم الادارية: المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في العراق، مؤسسة الهدى للدراسات الاستراتيجية، (2021)، مقال متاح على الموقع الإلكتروني <https://alhudamissan.com/index.ph>

ثالثاً: مزايا المركزية.

- 1- المركزية الإدارية: تُعد أداة فعالة في تعزيز سلطة الدولة وضمان هيمنتها على أنحاء البلاد كافة، حيث تمتد تأثيراتها إلى الجوانب القانونية، السياسية، الاجتماعية والثقافية، مما يساهم في تحقيق استقرار إداري وتنظيمي شامل¹.
 - 2- على الرغم من أهمية اللامركزية في دعم المرونة الإدارية، فإن المركزية تبقى نهجاً أساسياً في أي دولة لضمان توحيد السياسات العامة، وتنسيق العمل الحكومي بطريقة تحقق الانسجام في تنفيذ القرارات والسياسات الوطنية.
 - 3- إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع الأقاليم يساهم في تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين في الاستفادة من الخدمات الحكومية، كما أن القرارات الصادرة عن السلطة المركزية تنسجم بالموضوعية، نظراً لابتعادها عن تأثير المصالح المحلية، مما يعزز النزاهة والحياد في الإدارة العامة.
 - 4- يؤدي احتكار السلطة المركزية باختصاص التقرير إلى السرعة في اتخاذ القرار والتصرف، كما أن ذلك النظام يمكن الدولة من إقامة المشاريع الضخمة التي تعجز عنها الوحدات المحلية.
- ومن الجدير بالذكر القول بأن نظام المركزية الإدارية هو نظام ضروري لبناء الدولة في مراحلها الأولى.

2-2-2 واقع المركزية الإدارية في العراق وعلاقتها بالإدارة العامة.

تبنّى العراق منذ عشرينيات القرن الماضي نظام الإدارة المركزية كأسلوب للحكم، حيث تركّزت الصلاحيات في العاصمة دون منح الإدارات المحلية والمحافظات استقلالية واسعة في اتخاذ القرار. ورغم صدور العديد من القوانين التي سعت إلى ترسيخ مفهوم الحكم المحلي، بهدف تعزيز صلاحيات الإدارات المحلية وتمكينها من إدارة شؤونها، إلا أن الظروف الصعبة التي واجهها العراق حالت دون تفعيل هذه القوانين، مما أدى إلى استمرار هيمنة المركزية على النظام الإداري في البلاد².

2-2-2-1 المركزية في الإدارة العامة العراقية.

تعود جذور المركزية الإدارية إلى نهاية القرن الخامس والسادس عشر، حيث تبنت الدول الحديثة الناشئة في أوروبا نهج المركزية الإدارية، ويرجع ذلك لحاجتها إلى توحيد السلطات والمحافظات على وحدة الدولة الإدارية والتنظيمية، حيث أصبحت السلطة التنفيذية كاملة رهن إشارة الملك، حيث لم يكن حينها لعمالة الأقاليم سلطة البت في الأمور المحلية دون الرجوع للسلطة المركزية في العاصمة³، فالمركزية الإدارية تكون ناجحة في الدول الصغيرة التي تمتاز بوحدة جغرافيتها وطبيعتها وسكانها الذين هم أثنىة واحدة، حيث يتمكن هذا النظام من معالجة أنماط البلد كافة، وغالباً ما ينجح هذا النظام في الدولة التي يتسم سكانها بدرجة من عدم النضوج السياسي⁴، وعلى غرار تحقيق الديمقراطية، كان الحكم اللامركزي غريباً إلى حد ما

¹ ممدوح أحمد، نجمي عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص 202 - 203.

² محمد محسن سيد، المركزية واللامركزية في العراق وآفاقها المستقبلية، مصدر سبق ذكره، ص 99.

³ الجبوري ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق، (2009)، ص 79.

⁴ رفاء قاسم طارق، مهند حامد إسماعيل، التنظيم الدستوري والقانوني للامركزية الإدارية في العراق بعد 2003، مجلة حمورابي، ع49، ص 13،

(2024)، ص 305.

على العراق. فمنذ نشأته كدولة، حُكم العراق إلى حد كبير من قبل حكومة مركزية، سواء كانت ملكية أو عسكرية أو ديكتاتورية حزب واحد. وكان الحكم الذاتي الممنوح للأكراد في عام 1970 قصير الأمد. ولم يكن هناك مجال كبير لتخفيف مركزية القيادة والسيطرة في ظل الأيديولوجية الاشتراكية العربية لحزب البعث، وحتى أقل من ذلك في ظل العسكرية التي سادت خلال حرب العراق التي استمرت ثماني سنوات مع إيران. منذ تغيير النظام في عام 2003، برز في العراق إدراك واسع للحاجة إلى إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية، بهدف تمكين النظام الجديد من تلبية احتياجات وتوقعات السكان المحليين. وشكلت هذه المرحلة نقطة تحول نحو استبدال المركزية الصارمة التي كانت تحكم الدولة، بوحدة إدارية أكثر استقلالية وأصغر حجمًا، باعتبار ذلك الوسيلة الأكثر موثوقية لتحقيق الحوكمة الشرعية وتعزيز العلاقة بين الدولة والمجتمع. وخلال الفترة الممتدة بين 2003 و2005، شهد العراق تشكيل أكثر من 1000 مجلس محلي على مستوى المحافظات، الأفضية، والنواحي. وقد تم تعيين أولى هذه المجالس، بما في ذلك تلك الموجودة في نينوى، من قبل القوات العسكرية المحتلة، في حين تم انتخاب بقية المجالس من قبل سكان المحافظات، مما أتاح لهم فرصة المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية ضمن إطار سياسي جديد. ولذلك وقد استوحى الدستور العراقي الدائم لعام 2005 مبدأ المركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004، إضافةً إلى الأمر الإداري رقم (71) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في العام نفسه. وقد نصت المادة (1) من الدستور العراقي على أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق. كما جاء في المادة (116) أن النظام الاتحادي في العراق يتكون من العاصمة، والأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إضافة إلى الإدارات المحلية، مما يعكس توجهًا نحو تعزيز اللامركزية الإدارية في توزيع السلطات. ووفقًا لهذا الإطار، تم تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية بشكل حصري في الباب الرابع من الدستور، وتحديدًا في المواد (109-111)، بينما جاءت المواد (112-114) لتحديد الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والكيانات المحلية، في حين نصت المادة (115) على منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات غير المدرجة ضمن اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية. أما المادة (122)، الفقرة ثانياً، فقد أكدت على منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، على أن يتم تنظيم ذلك بقانون. وتعززت هذه الصلاحيات بموجب الفقرة خامساً، والتي نصت على أن مجالس المحافظات لا تخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، كما أنها تتمتع بمالية مستقلة، مما يُعد اعترافاً رسمياً بالسلطات المحلية (المحافظات) كشخصيات معنوية مستقلة تتمتع بكيان مالي وإداري خاص بها¹.

2-2-2-2 الإدارة العامة العراقية.

وجدت الإدارة العامة من أجل تنفيذ التزامات الحكومة تجاه المواطنين، حيث ترتبط هذه الالتزامات بأهداف السياسات، مثل التعليم الأساسي²، حيث يقدم علم الإدارة العامة المبادئ والأساليب العلمية لإدارة الشراكة بين القطاعات الثلاثة " الحكومية

¹ ينظر إلى الدستور العراقي الدائم لعام 2005. المواد المشار إليها.

² مي حسن ودان هونيغ وآخرون، أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية، مجلة حكمة، ع3، مج2، (2021)، ص 3.

والخاصة والتطوعية"، بما يمكن أن يسهم في تحقيق التنمية والتقدم المنشود، فبذلك فإن علم الإدارة العامة يمثل باباً مهماً لتقدم المجتمعات والدولة¹.

وتشير الإدارة العامة إلى " فن أو علم توجيه وتسيير وإدارة عمل الآخرين، بهدف تحقيق أهداف محددة" ، كما يفسر البعض بأن الإدارة العامة هي عملية توجيه وقيادة الجهود البشرية في القطاع الحكومي، بهدف تحقيق أهداف محددة، كما يقوم شاغلو هذه الوظيفة بعمليات التخطيط ورسم السياسات والتنظيم والتوجيه والرقابة². فالإدارة العامة العراقية هي الهيكل التنظيمي الذي يشرف على تنفيذ السياسات الحكومية وإدارة الموارد العامة في البلاد. تتكون من الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تعمل على تقديم الخدمات العامة، مثل التخطيط، المالية، الصحة، والتعليم. حيث تتميز الإدارة العامة في العراق بكونها مركزية إلى حد كبير، حيث يتم اتخاذ القرارات الرئيسية على مستوى الحكومة الاتحادية، مع وجود بعض الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للدستور العراقي لعام 2005.

في السنوات الأخيرة، شهدت الإدارة العامة العراقية جهوداً لتعزيز الحكومة الإلكترونية والتحول الرقمي، بهدف تحسين كفاءة الخدمات وتقليل البيروقراطية، إلا أن هناك تحديات تتعلق بالبنية التحتية الرقمية والشفافية الإدارية.

2-2-3 أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق.

تهتم الإدارة العامة بالأمر والمواضيع التي تتعلق بالجهاز الحكومي وأجزائه التي يتكون منها، الإدارة العامة هي حقل تطبيقي رئيسي يهتم بأي عملية أو وظيفة أو تقنية يمكن أن تقوم بها أي وحدة حكومية رئيسية، ولذلك سوف نناقش من خلال هذا الجزء تأثير المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، من خلال الآتي³:

2-2-3-1 تأثير المركزية على سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات الإدارية.

فالمركزية واللامركزية ترتبط بدرجة تفويض السلطة واتخاذ القرارات، في أي تنظيم من التنظيمات، فإذا لم يكن هناك تفويض للسلطة إلى المستويات الإدارية الأقل، في أي تنظيم من التنظيمات الإدارية في الدولة، حيث يوصف ذلك بأن بوصف بأنه تنظيم مركزي، أما إذا كان هناك تفويض أكبر لهذه السلطة، فإن هذا التنظيم يوصف باللامركزي⁴، فالمركزية هي تجميع صلاحيات اتخاذ القرار في إدارة شخص واحد أو عدد محدد من المديرين، أما اللامركزية فهي انتشار صلاحية اتخاذ القرارات في أكثر من جهة وأكثر من إدارة، يقصد بصلاحيات اتخاذ القرار ممارسة الوظائف الرئيسية للإدارة من تنظيم وتخطيط وقيادة ورقابة⁵. وبناء على ذلك يتبين المركزية الإدارية تعتمد على تركيز السلطة وصنع القرار في جهة مركزية

¹ رحاب محمد عبد المولي، علم الإدارة العامة 2016، الإدارة، مج53، ع1، 2016، ص1.

² وليد طاهر عبد القادر، التمييز بين الإدارة العامة والإدارة التنفيذية، معهد الإدارة العامة، س43، ع1، (1994)، ص14.

³ وليد طاهر عبد القادر، المصدر السابق، ص18.

⁴ جمانة محمد منيز الجبور، مصدر سبق ذكره، ص105.

⁵ خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، (2003)، ص32.

واحدة، مما يؤثر بشكل مباشر على كفاءة وسرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات الإدارية، وذلك في ضوء ما تتمتع به من المميزات الآتية:

1-يساعد تركيز السلطة على ضمان التناسق الإداري بين مختلف المؤسسات، مما يقلل من التباين في تنفيذ السياسات العامة.

2- يتيح النظام المركزي مراقبة دقيقة للقرارات والمعاملات، مما يقلل من احتمالية الفساد الإداري.

3-في حالات الطوارئ، يمكن للسلطة المركزية اتخاذ قرارات حاسمة بسرعة دون الحاجة إلى موافقات متعددة من الجهات المحلية.

وبذلك فالمركزية أداة فعالة لتقوية السلطة العامة داخل الدولة وفرض هيمنتها على كافة انحاء البلاد على كافة المستويات، كما أن احتكار السلطة المركزية يمكن الدولة من إقامة المشاريع الضخمة التي تعجز عنها الوحدات المحلية¹.

2-3-2-2 أثر المركزية على تقديم الخدمات العامة وكفاءة الأداء الحكومي بالعراق.

تتميز المركزية الإدارية بأنها نظام إداري يتميز بربط كافة المرافق العمومية، بمركز وحيد يتمثل في القرارات، حيث تتجه الدولة في تسيير مرافقها وتصريف أمورها الإدارية إلى حصر كافة الاختصاصات في يد الإدارة المركزية في العاصمة حيث يتعرض عليها كل صغيرة وكبيرة وتبث في كل مسألة، حيث أن تطبيق أسلوب المركزية في الإدارة يؤدي إلى تأكيد ضمان وحدة الدولة من الناحية القانونية، والسياسية، بما يساهم في تثبيت سلطة الحكومة المركزية، فلذلك يتم اللجوء لأسلوب المركزية باعتباره الوسيلة الأمثل لتنفيذ خطط التنمية الشاملة²، ولذلك يتبين بأن المركزية الإدارية تؤدي دوراً حيوياً في إدارة الخدمات العامة، حيث يتم توحيد القرارات وتنظيم السياسات لضمان تنفيذها بشكل متناسق على مستوى الدولة. ومع ذلك، فإن هذا النموذج الإداري يحمل معه إيجابيات وسلبيات تؤثر على كفاءة الأداء الحكومي وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وذلك من خلال العديد من الإيجابيات التي تتمثل في الآتي:

1- تساعد المركزية في تطبيق سياسات موحدة تضمن تقديم الخدمات العامة بمعايير ثابتة، مما يعزز الانسجام الإداري.

2 يسهم الهيكل المركزي في إدارة الموارد بشكل أكثر كفاءة، مما يسمح بتوجيه الاستثمار نحو المشاريع الأكثر أهمية.

2-3-2-3 أثر المركزية على المساءلة والشفافية في الإدارة العامة العراقية.

إن الشفافية والمساءلة يعتبران من أهم مبادئ حوكمة الشركات التي يتوجب على الإدارات الواعية ضرورة الأخذ بهما لإيجاد تكامل بين العلاقات المتداخلة في الجهات الإدارية، ومن ثم القيام بالإصلاحات الإدارية الفعالة للحد من الفساد المالي والإداري³، ومن ثم تحقيق التنمية، فلذلك يمكن القول بأن المساءلة والشفافية تساهم بدوراً جوهرياً في تعزيز كفاءة الإدارة

¹ مدوح أحمد، ونجيمي عبد الرحمان وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص 203.

² خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مصدر سبق ذكره، ص 38.

³ قسوم حنان، أثر المساءلة والشفافية على الإصلاح الإداري، مجلة أبحاث، العدد الرابع، 2017، ص 3.

العامّة وضمان نزاهة العمل الحكومي، إلا أن المركزية الإدارية في العراق تؤثر على تحقيق المساءلة والشفافية من خلال الجوانب الآتية:

- 1- تساعد المركزية في فرض رقابة صارمة على المؤسسات الحكومية، مما يقلل من احتمالية الفساد الإداري ويضمن تنفيذ السياسات العامة بفعالية.
- 2- يساهم تركيز السلطة في إرساء معايير موحدة للمساءلة، مما يسهل عملية مراقبة الأداء الحكومي ومحاسبة المسؤولين.
- 3- توفر المركزية إطاراً واضحاً للحكومة، مما يعزز الشفافية في اتخاذ القرارات ويحدّ من التباين الإداري بين المناطق المختلفة.

فمن خلال ما سبق يتبين بأن المركزية الإدارية تؤثر بشكل مباشر على أداء الإدارة العامة في العراق، حيث يساهم بتركيز السلطة في تحقيق تنسيق السياسات العامة وتعزيز الرقابة الحكومية، بخلاف دورها في تحسين المساءلة، ورفع مستوى الشفافية في الإدارة العامة.

3-الدراسة الميدانية لتقييم المركزية في الإدارة العامة العراقية.

3-1 منهج البحث.

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة أثر المركزية على أداء الإدارة العامة في العراق، حيث يتم تحليل البيانات والمعلومات المتعلقة بالنظام الإداري العراقي وتقييم تأثير المركزية على كفاءة المؤسسات الحكومية، كما يتم استخدام المسح الميداني لجمع البيانات من الجهات والمؤسسات ذات الصلة.

3-2 مجتمع وعينة البحث:

يتكون مجتمع الدراسة من جميع العاملين في الادارة العامة العراقية وقامت الدراسة باستخدام أسلوب العينات العشوائية وتمثل عدد مفردات عينة الدراسة 576 فرد وهم الذين أجابوا على اسئلة استمارة الاستبيان.

3-3 الأساليب الإحصائية:

1-التوزيعات التكرارية، النسب المئوية، المتوسطات الحسابية، الانحرافات المعيارية وذلك لوصف خصائص عينة الدراسة ومتغيراتها.

2-اختبار كرونباخ ألفا: لقياس ثبات أداة الدراسة.

3-معامل الارتباط لبيرسون: لقياس الاتساق الداخلي لعبارات الاستبيان

4-معادلة الانحدار البسيط: للتعرف على أثر المتغير المستقل على المتغير التابع بأبعاده.

4-3 عرض ومناقشة النتائج.

1-4-3 أداة البحث.

قام البحث باستخدام استمارة استبيان كأداة للدراسة الميدانية وتكونت استمارة الاستبيان من ثلاث أقسام يتضمن القسم الأول البيانات الشخصية لأفراد عينة الدراسة (الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المستوى الوظيفي، عدد سنوات الخبرة) ويشتمل القسم الثاني علي العبارات المتعلقة بمحور المركزية ويتضمن 5 عبارات ويشتمل القسم الثالث علي العبارات المتعلقة بمحور أداء الإدارة العامة ويتضمن 12 عبارة وتم استخدام مقياس ليكرت ذو الخمس درجات الذي يتكون من موافق جدا (5)، موافق (4)، محايد (3)، غير موافق (2)، غير موافق جدا (1) في الإجابة على أسئلة محاور البحث.

2-4-3 صدق أداة البحث.

تم قياس صدق عبارات استمارة الاستبيان من خلال حساب معامل الارتباط بيرسون بين درجة كل عبارة والدرجة الكلية للمحور الذي تنتمي إليه، وذلك بهدف تحديد مستوى الاتساق الداخلي لأداة الدراسة. واتضح أن جميع معاملات الارتباط كانت ذات دلالة إحصائية عند مستوى معنوية (0.01)، مما يؤكد أن الأداة البحثية تتمتع بمستوى صدق مرتفع، وبالتالي فهي صالحة للاستعمال في أغراض البحث والتحليل العلمي.

3-4-3 ثبات أداة البحث

جدول (1) معامل الثبات لمحاور استمارة الاستبيان

عدد العبارات	معامل الفا كرونباخ	المحاور
5	0.768	المركزية
12	0.871	أداء الإدارة العامة
17	0.916	إجمالي استمارة الاستبيان

أظهرت نتائج التحليل الإحصائي أن قيمة معامل الثبات ألفا كرونباخ تجاوزت 0.7 لجميع محاور استمارة الاستبيان، مما يشير إلى مستوى عالٍ من الارتباط والتناسق الداخلي بين العبارات. وهذا يؤكد على صلاحية الأداة البحثية وثباتها، مما يسمح باستعمالها بشكل موثوق في تحقيق أهداف البحث واستخلاص النتائج بدقة.

4-4-3 خصائص عينة البحث.

جدول (2) توزيع عينة البحث وفقا للخصائص للشخصية

الخصائص	الفئات	العدد	النسبة %
الجنس	ذكر	356	61.8
	أنثي	220	38.2
العمر	أقل من 30 سنة	109	18.9
	من 30 سنة إلى أقل من 40 سنة	132	22.9
	من 40 سنة إلى أقل من 50 سنة	176	30.6
	50 سنة فأكثر	159	27.6
المؤهل العلمي	متوسط فأقل	186	32.3
	بكالوريوس	234	40.6
	دراسات عليا	156	27.1
المسمى الوظيفي	مدير	111	19.3
	رئيس قسم	121	21.0
	موظف	344	59.7
عدد سنوات الخبرة	أقل من 5 سنوات	146	25.3
	من 5 سنوات إلى أقل من 10 سنوات	129	22.4
	من 10 سنوات إلى أقل من 15 سنة	156	27.1
	15 سنة فأكثر	145	25.2

5-4-3 تحليل محاور البحث

1-5-4-3 محور المركزية:

جدول (3) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري والترتيب ومستوي الموافقة على عبارات محور المركزية

العبرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	مستوي الموافقة
تعد المركزية أداة فعالة في تعزيز سلطة الدولة	4.19	0.93	1	مرتفعة
تساهم المركزية في تحقيق استقرار إداري وتنظيمي شامل	4.06	0.80	5	مرتفعة
تساعد المركزية في ضمان توحيد السياسات العامة المطبقة	4.13	0.86	3	مرتفعة
تساهم المركزية في تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين	4.17	0.69	2	مرتفعة
تساعد المركزية في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع	4.06	0.72	4	مرتفعة
المتوسط	4.12	0.80		مرتفعة

تم ترتيب عبارات محور المركزية استناداً إلى درجة الأهمية النسبية وفقاً لقيمة المتوسط الحسابي الأكبر من وجهة نظر عينة الدراسة. وقد بينت النتائج أن العبارة: "تعد المركزية أداة فعالة في تعزيز سلطة الدولة" جاءت في المرتبة الأولى من حيث الأهمية، بمتوسط حسابي بلغ 4.19 وانحراف معياري 0.93 ، ودرجة موافقة مرتفعة. في المقابل، سجلت العبارة: "تساهم المركزية في تحقيق استقرار إداري وتنظيمي شامل" أدنى أهمية نسبية، بمتوسط حسابي قدره 4.06 وانحراف معياري 0.80 ، مع استمرار مستوى الموافقة المرتفعة. ويظهر تحليل عبارات هذا المحور أن جميعها تقع ضمن مستوى الموافقة المرتفع ، مما يشير إلى ارتفاع مستوى تبني تطبيق المركزية في الإدارة العامة بالعراق وفقاً لأراء أفراد العينة. وقد بلغ المتوسط العام لمحور المركزية 4.12 بانحراف معياري 0.80 ، وهو ما يعكس نظرة إيجابية واضحة نحو دور المركزية في الإدارة الحكومية.

3-4-5-2 محور أداء الإدارة العامة:

جدول (4) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري والترتيب ومستوي الموافقة على عبارات بعد تقديم الخدمات العامة

العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	مستوي الموافقة
تهتم الإدارة العامة بزيادة جودة الخدمات العامة التي يتم تقديمها	4.02	0.78	3	مرتفعة
تعمل الإدارة العامة على توحيد السياسات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة	4.10	0.77	2	مرتفعة
تهتم الإدارة العامة بتنفيذ الخدمات العامة بشكل متناسق مع الخطة العامة للدولة	3.90	0.92	4	مرتفعة
تهتم الإدارة العامة بتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد في تقديم الخدمات العامة	4.27	0.64	1	مرتفعة جدا
المتوسط	4.07	0.78	مرتفعة	

تم ترتيب عبارات محور تقديم الخدمات العامة وفقاً لدرجة الأهمية النسبية استناداً إلى قيمة المتوسط الحسابي الأكبر من وجهة نظر عينة الدراسة. وقد أشارت النتائج إلى أن العبارة: "تهتم الإدارة العامة بتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد في تقديم الخدمات العامة" جاءت في المرتبة الأولى من حيث الأهمية، بمتوسط حسابي 4.27 وانحراف معياري 0.64 ، ودرجة موافقة مرتفعة جداً. أما العبارة: "تهتم الإدارة العامة بتنفيذ الخدمات العامة بشكل متناسق مع الخطة العامة للدولة" فقد سُجلت كأقل العبارات أهمية نسبياً، بمتوسط حسابي 3.90 وانحراف معياري 0.92 ، مع درجة موافقة مرتفعة. وتبين من خلال تحليل نتائج المحور أن عبارة واحدة جاءت ضمن مستوى الموافقة المرتفعة جداً ، في حين أن ثلاث عبارات صنفت ضمن مستوى الموافقة المرتفعة ، مما يدل على ارتفاع مستوى تقديم الخدمات العامة من قبل الإدارة العامة في العراق حسب تقييم أفراد عينة الدراسة. وبلغ المتوسط العام لهذا المحور 4.07 ، بانحراف معياري 0.78 ، مما يعكس توجّهاً إيجابياً نحو أداء الإدارة العامة في هذا الجانب.

جدول (5) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري والترتيب ومستوى الموافقة على عبارات بعد سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات

العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	مستوى الموافقة
تهتم الإدارة العامة بسرعة اتخاذ القرارات بدقة وكفاءة	4.25	0.60	3	مرتفعة جدا
تعمل الإدارة العامة على وجود مراقبة دقيقة للقرارات والمعاملات	4.27	0.70	2	مرتفعة جدا
تهتم الإدارة العامة بالعمل على اتخاذ قرارات حاسمة بسرعة	4.31	0.71	1	مرتفعة جدا
تعمل الإدارة العامة على زيادة سرعة إنجاز المعاملات الإدارية	4.23	0.77	4	مرتفعة جدا
المتوسط	4.27	0.69		مرتفعة جدا

تم ترتيب عبارات محور سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات وفقاً لدرجة الأهمية النسبية استناداً إلى قيمة المتوسط الحسابي الأعلى من وجهة نظر عينة الدراسة. وقد أظهرت النتائج أن العبارة: "تهتم الإدارة العامة بالعمل على اتخاذ قرارات حاسمة بسرعة" جاءت في المرتبة الأولى من حيث الأهمية، بمتوسط حسابي 4.31 وانحراف معياري 0.71 ، ودرجة موافقة مرتفعة جداً. بينما سجلت العبارة: "تعمل الإدارة العامة على زيادة سرعة إنجاز المعاملات الإدارية" أقل أهمية نسبية، بمتوسط حسابي 4.23 وانحراف معياري 0.77 ، مع استمرار مستوى الموافقة المرتفعة جداً. وقد بين تحليل البيانات أن جميع عبارات المحور تقع ضمن مستوى الموافقة المرتفعة جداً ، مما يعكس ارتفاع مستوى أداء الإدارة العامة في العراق من حيث سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات وفقاً لآراء أفراد العينة. وقد بلغ المتوسط الحسابي العام لهذا المحور 4.27 ، بانحراف معياري 0.69 ، وهو ما يشير إلى وجود كفاءة إدارية ملحوظة في هذا الجانب.

جدول (6) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري والترتيب ومستوي الموافقة على عبارات بعد المساءلة والشفافية

العبارة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	مستوي الموافقة
تهتم الإدارة العامة بالعمل على تقليل الفساد الإداري في المعاملات	4.38	0.56	1	مرتفعة جداً
تعمل الإدارة العامة على زيادة الشفافية في تناول الموضوعات المتعلقة بسير العمل	4.19	0.93	2	مرتفعة
تقوم الإدارة العامة بإرساء معايير موحدة للمساءلة	4.06	0.80	4	مرتفعة
تقوم الإدارة العامة بتفعيل القوانين والتشريعات المتعلقة بمحاسبة المسؤولين	4.13	0.86	3	مرتفعة
المتوسط	4.19	0.79		مرتفعة

تم ترتيب عبارات محور المساءلة والشفافية وفقاً لدرجة الأهمية النسبية بناءً على قيمة المتوسط الحسابي الأكبر من وجهة نظر عينة الدراسة. وأظهرت النتائج أن العبارة: "تهتم الإدارة العامة بالعمل على تقليل الفساد الإداري في المعاملات" كانت الأكثر أهمية، بمتوسط حسابي بلغ 4.38 وانحراف معياري 0.56 ، ودرجة موافقة مرتفعة جداً. في المقابل، جاءت العبارة: "تقوم الإدارة العامة بإرساء معايير موحدة للمساءلة" في أدنى مرتبة من حيث الأهمية، بمتوسط حسابي 4.06 وانحراف معياري 0.80 ، مع درجة موافقة مرتفعة. وبيّن تحليل المحور أن هناك عبارة واحدة في مستوى الموافقة المرتفعة جداً، و ثلاث عبارات في مستوى الموافقة المرتفعة ، مما يعكس مستوى متقدماً من الالتزام بالمساءلة والشفافية في الإدارة العامة العراقية. وقد بلغ المتوسط العام لهذا المحور 4.19 بانحراف معياري 0.79.

3-6 اختبار فروض البحث

الفرضية الأساسية: يوجد أثر ذو دلالة إحصائية للمركزية على أداء الإدارة العامة في العراق.

جدول (7) اختبار الفرضية الرئيسية للدراسة.

B	قيمة T	قيمة F	R	الدلالة الاحصائية
1.851	**52.948	**2803.465	0.911	0.000

**** ذات دلالة إحصائية 0.05**

تبين وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على أداء الإدارة العامة في العراق عند 0.05 ووجود علاقة ارتباطية طردية قوية بين المتغيرين وتبين ان كلما ازداد مستوي المركزية بمقدار 1 % ازداد مستوى أداء الإدارة العامة في العراق بمقدار 1.851 % وهو ما يبين صحة الفرضية الرئيسة للبحث.

الفرضية الفرعية الأولى: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تأثير المركزية في الإدارة العامة العراقية ومستوى تقديم الخدمات العامة.

جدول (8) اختبار الفرضية الفرعية الاولى للبحث

الدلالة الاحصائية	R	قيمة F	قيمة T	B
0.000	0.694	**534.802	**23.126	0.537

**** ذات دلالة إحصائية 0.05**

تبين وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على مستوى تقديم الخدمات العامة في الإدارة العامة في العراق عند 0.05 ووجود علاقة ارتباطية طردية قوية بين المتغيرين وتبين ان كلما ازداد مستوي المركزية بمقدار 1 % ازداد مستوى تقديم الخدمات العامة في الإدارة العامة في العراق بمقدار 0.537 % وهو ما يبين صحة الفرضية الفرعية الاولى للبحث.

الفرضية الفرعية الثانية: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين المركزية وسرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة العراقية.

جدول (9) اختبار الفرضية الفرعية الثانية للبحث

الدلالة الاحصائية	R	قيمة F	قيمة T	B
0.000	0.792	**969.049	**31.130	0.543

**** ذات دلالة إحصائية 0.05**

تبين وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على مستوى سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة في العراق عند 0.05 ووجود علاقة ارتباطية طردية قوية بين المتغيرين وتبين ان كلما ازداد مستوي المركزية بمقدار 1 % ازداد مستوى سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة في العراق بمقدار 0.543 % وهو ما يبين صحة الفرضية الفرعية الثانية للبحث.

الفرضية الفرعية الثالثة: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق المركزية ومستوى المساءلة والشفافية في الإدارة العامة العراقية

جدول (10) اختبار الفرضية الفرعية الثالثة للبحث

الدلالة الإحصائية	R	قيمة F	قيمة T	B
0.000	0.941	**4440.490	**66.937	0.770

** ذات دلالة إحصائية 0.05

تبين وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على مستوى المساءلة والشفافية في الإدارة العامة في العراق عند 0.05 ووجود علاقة ارتباطية طردية قوية بين المتغيرين وتبين أن كلما ازداد مستوي المركزية بمقدار 1 % ازداد مستوى المساءلة والشفافية في الإدارة العامة في العراق بمقدار 0.770 % وهو ما يبين صحة الفرضية الفرعية الثالثة للبحث.

الاستنتاجات والتوصيات.

- 1- ارتفاع مستوى تطبيق المركزية حيث أظهرت النتائج ارتفاع مستوى تطبيق المركزية في الإدارة العامة بالعراق، حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي 4.12 بانحراف معياري 0.80. ومع ذلك، يجب النظر في الآثار المحتملة لهذا المستوى من المركزية على أداء الإدارة العامة.
- 2- ارتفاع مستوى أداء الإدارة العامة: أظهرت النتائج ارتفاع مستوى أداء الإدارة العامة بالعراق، حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي 4.18 بانحراف معياري 0.75. ومع ذلك، يجب النظر في العوامل التي تساهم في هذا الأداء المرتفع، وبحث كيفية تعزيز هذه العوامل.
- 3- تأثير المركزية على أداء الإدارة العامة: أظهرت النتائج وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على أداء الإدارة العامة في العراق. ومع ذلك، يجب النظر في الآثار السلبية المحتملة للمركزية على أداء الإدارة العامة، مثل تقليل المرونة والابتكار.
- 4- تأثير المركزية على تقديم الخدمات العامة: أظهرت النتائج وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على مستوى تقديم الخدمات العامة في الإدارة العامة في العراق. ومع ذلك، يجب النظر في كيفية تحسين تقديم الخدمات العامة من خلال تعزيز اللامركزية والمرونة في الإدارة العامة.
- 5- تأثير المركزية على سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات: أظهرت النتائج وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على مستوى سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات في الإدارة العامة في العراق. ومع ذلك، يجب النظر في كيفية تحسين سرعة اتخاذ القرارات وإنجاز المعاملات من خلال تعزيز اللامركزية والمرونة في الإدارة العامة.
- 6- تأثير المركزية على المساءلة والشفافية: أظهرت النتائج وجود تأثير دال احصائيا للمركزية على مستوى المساءلة والشفافية في الإدارة العامة في العراق. ومع ذلك، يجب النظر في كيفية تعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة العامة من خلال تعزيز اللامركزية والمشاركة في اتخاذ القرارات.

ثانياً: التوصيات

- 1- ضرورة نقل المزيد من الصلاحيات إلى الإدارات المحلية والمحافظات، بما يضمن سرعة اتخاذ القرار وتقديم الخدمات بشكل أكثر فاعلية.
- 2-مراجعة الهيكل التنظيمي للمؤسسات الحكومية لتقليل التداخل في الصلاحيات بين المركز والمحافظات، وتحديد واضح للمسؤوليات.
- 3-تدريب الكوادر الإدارية في المحافظات على إدارة الموارد واتخاذ القرارات، لضمان جاهزيتهم لتحمل المسؤوليات الجديدة.
- 4-وضع آليات رقابية فعالة تضمن الشفافية في أداء الإدارات المحلية، وتمنع التجاوزات أو سوء استخدام الصلاحيات.
- 5-تعديل القوانين ذات الصلة لدعم اللامركزية وتمنح الإدارات المحلية صلاحيات قانونية واضحة في مجالات التخطيط والتنفيذ.
- 6-إشراك المواطنين في صنع القرار المحلي من خلال المجالس البلدية واللجان الشعبية، مما يعزز من شرعية الإدارة ويزيد من فاعليتها.

مقترحات لدراسات مستقبلية.

- إجراء دراسات مستقبلية للمقارنة بين المركزية واللامركزية في تقديم الخدمات العامة.
- اقتراح على الباحثين إجراء دراسات عن تحليل إدراك الموظفين المحليين للمركزية وتأثيرها على الأداء المؤسسي.
- إجراء دراسات مستقبلية حول تأثير المركزية على كفاءة استخدام الموارد في الإدارة العامة:
- إجراء دراسات مستقبلية لتحليل تأثير المركزية على رضا المواطنين عن الخدمات الحكومية: ي.

قائمة المصادر:

- 1- بودانة نورة، 2017، توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية في مجال التنمية المحلية – دراسة حالة ولاية ورقلة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصد مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- 2- الجبوري ماهر صالح علاوي، (2009) الوسيط في القانون الإداري، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق.
- 3- جرجس جرجس، (1996)، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، مراجعة القاضي أنطوان الناشف، الشركة العالمية للكتاب، ط1، بيروت، لبنان.
- 4- جمانة محمد منير الجبور، 2022 "المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، المجلة العلمية للنشر العلمي، ع47.

- 5- حسن محمد الرفاعي، (2009)، إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية، بحث مقدم للمؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية، الجامعة الإسلامية.
- 6- خالد بن فيحان المنديل، (2003)، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا.
- 7- الخطابي المصطفى، (1993)، القانون الإداري والعلوم الإدارية.
- 8- رحاب محمد عبد المولي، (2016)، علم الإدارة العامة 2016، الإدارة، مج53، ع1.
- 9- رفاء قاسم طارق، مهند حامد إسماعيل، (2024)، التنظيم الدستوري والقانوني للامركزية الإدارية في العراق بعد 2003، مجلة حمورابي، ع49، س13.
- 10- الزهيري رياض عبد عيسي، (2016)، أسس القانون الإداري، دار السنهوري، ط1، بغداد.
- 11- عبد الله عبد الغني بيسيوني، (2003)، النظرية العامة في القانون الإداري، مكتبة يانكار لبيع ونشر الكتب القانونية، ط1، السليمانية.
- 12- علي حاتم العاني، (2016)، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق.
- 13- قسوم حنان، (2017)، أثر المساءلة والشفافية على الإصلاح الإداري، مجلة أبحاث، العدد الرابع.
- 14- محمد محسن سيد، (2011)، المركزية واللامركزية في العراق وأفاقها المستقبلية، مجلة المخطط والتنمية، ع24.
- 15- ممدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان وآخرون، (2010)، المركزية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع24، مج1.
- 16- سماح السيد عبد العاطي، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، مج22، ع3، 2021.
- 17- المصري السعيد محمد، (1999)، التنظيم والإدارة مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الإسكندرية.
- 18- مي حسن ودان هونيغ وآخرون، (2021)، أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية، مجلة حكمة، ع3، مج2.
- 19- وليد طاهر عبد القادر، (1994)، التمييز بين الإدارة العامة والإدارة العامة التنفيذية، معهد الإدارة العامة، س43، ع1.

المواقع الإلكترونية:

- 1- أسراء علاء الدين نوري وحسين على مكطوف، (2021)، النظم الادارية: المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في العراق، مؤسسة الهدى للدراسات الاستراتيجية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني <https://alhudamissan.com/index.ph>