



## جامعة إب مجلة الباحث الجامعي



### الإدارة بالأهداف أنموذج مقترح لإدارة برامج التنمية المحلية

منصور قاسم حيدر ه الحيدري

قسم إدارة الأعمال، كلية العلوم الإدارية، جامعة إب، اليمن

#### ملخص:

تعاني المحافظات المحلية من صعوبات حقيقية في تحديد أولوياتها من برامج التنمية لاعتمادها على الخطط المركزية وما تقرره من برامج واهداف ووسائل ادارية وتنفيذية. وفي هذا السياق، تشكل الإدارة بالأهداف واحدة من المفاهيم الفلسفية والممارسات الادارية الهادفة إلى رسم الخطط والبرامج ووسائل التنفيذ بشكلها الجزئي التي قد تشكل النموذج الأمثل لرسم الخطط المحلية، وهذا ما تم مناقشته واستعراضه في المبحث الاول كإطار نظري يتلاءم وأهداف البحث. وفي المبحث الثاني تم مناقشة وتحليل قانون السلطة المحلية رقم (4) ولائحته التنفيذية (269) لسنة 2000. الذي يمثل أهم جوانب عوائق التخطيط والممارسات للسلطة المحلية واستقلالها. وفي المبحث الثالث تم تقديم بعض التصورات والحلول التي قد تسهم في حل العوائق والممارسات الإدارية لبرامج التنمية. وفي نهاية البحث تم تقديم بعض النتائج التي خلصت لها الدراسة مع بعض التوصيات وقائمة بالمراجع والمصادر المعتمدة في البحث.

#### مقدمة:

الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة )، بما يمكن المحليات من تحقيق أهداف التنمية. وقد منح هذا القانون بعض الصلاحيات واحتوى على العديد من الإجراءات وتحديدًا للعلاقات بين سلطة المحافظات والسلطة المركزية من جهة، ومن جهة أخرى بين المحافظة ومدنها والمراكز التابعة لها بما يضمن توازن تنموي عادل.

ومع الحاجة للإنجاز والتطبيق الفعلي لمحتوى القانون وأهدافه كونه يمثل مبدأً لصدق التوجهات السياسية في تفعيل نشاط المجالس المحلية، فقد فرض الواقع الفعلي العديد من التحديات والصعوبات الحقيقية التي تحول والنجاح الخلاق لأهداف التنمية.

شكلت السنوات الأخيرة وما فرضته من تحديات تنموية، منعطفات حادة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع اليمني، لا زالت آثارها وما تفرضه من صعوبات، محل جدل سياسي واقتصادي لدى جميع شرائح المجتمع وساسته، دفعت بالقيادة السياسية لإعادة النظر في الكثير من التوجهات التنموية وخططها الاستراتيجية، والتي كان من أهم نتائجها إشراك المجتمعات المحلية ببرامج التنمية من تخطيط وتحديد الأولويات من المشاريع والخدمات ورسم للأهداف ووسائل تحقيقها. وفي هذا الاتجاه، تشكلت المجالس المحلية بموجب القانون رقم (4)، الصادر في العام 2000م، القائم (على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى اساس توسيع المشاركة

الأعمال العامة منها والخاصة التي قدمها علماء الإدارة المحلية في بناء وإرساء طرق عمل تحدد أهداف التنمية وأولوياتها وخططها وطرق تنفيذها لدى قادة العمل الإداري في المجالس المحلية والمراكز التابعة لها.

### مشكلة الدراسة:

تراجع الأهداف الطموحة للمجتمع اليمني في التنمية بتراجع أعمال وأداء المجالس المحلية وما تحققه من منجزات متواضعة. واستمرار هذا التراجع لا يعني إلا مزيداً من التعثر لأهداف التنمية والحاجة لها، تجعل من المجالس المحلية وأهدافها عملاً مكلفاً وغير مجدي ولا يجذب استمراره. ومن المؤكد أن أهداف وعمل المجالس المحلية، تتأثر سلباً وإيجاباً بمنهج وأطر فلسفية في إدارتها، ويجب توفرها بشقيها النظري والتطبيقي، وهي غائبة. وتحقيق التنمية لا يرتبط فقط بشحة أو وفرة الموارد المالية ومصادرها، ولكن في كيفية إدارة هذه المصادر لتحقيق التنمية ومتطلباتها.

### أهداف الدراسة:

- استعراض قانون السلطة المحلية وبنائه المؤسسي وما يقابله من مفاهيم وأطر نظرية للعملية الإدارية.
- دراسة وتحليل بعض عوائق الإدارة والتخطيط، التي تواجه المجالس المحلية في أدائها وعملها.
- تقديم مفاهيم نظرية وآليات أنموذج "الإدارة بالأهداف"، ومناقشة وتحليل ملاءمته وتطابق أهدافه في إدارة المجالس المحلية من حيث الإعداد وصياغة الخطط وتحديد الأهداف والمسؤوليات والوسائل.

### منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على منهج التحليل الوثائقي القائم على الوصف المنظم للوثائق الجاهزة وتحليل المضمون، من خلال قراءة وتصنيف وتحليل محتوى المواد المكتوبة التي ستكون منها قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م - الذي تشكلت بموجبه المجالس المحلية - وربطها بعناصر

ولعل أهم هذه الصعوبات قد تركزت في شحة الموارد المالية المتاحة لبرامج التنمية من جهة، وتداخل الصلاحيات والممارسات الممنوحة للسلطات من جهة ثانية، هي إشكالية يجري مناقشتها في المؤتمرات السنوية التي تعقدها المجالس، وأصبح التركيز عليها وكأنها السبب المباشر لتعثر أهداف المحليات، وبالتالي تبدو إشكالية التنمية وكأنها بسبب علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية !.

وما يعاب على النموذج القائم، والمحدد بحسب قانون المحليات، تركيزه على العلاقات والصلاحيات بين المركز والفروع كسلطة من جهة، وتركيزه على مبدأ طرق التحصيل والصرف وبنود الميزانية وأوجه الانفاق المحلي لها من جملة أخرى، ليفي بأهداف الرقابة وآلياتها ولكن لا يمكنه أن يحقق التنمية، وغياب مبدأ الإدارة وأهدافها وتوفر عناصرها من القانون، يجعل من إدارة التنمية ونجاحها من الصعوبات التي تواجه عملية التنمية في المحافظات.

وجوهر العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في الكثير من جوانبها طبيعية ويجب استمرارها على ما هي عليها كجهة إشرافية ورقابية عليا، مسؤولة عن التنمية في عموم اليمن، ولا يمكن تخويل كامل صلاحياتها للمحليات، لأن ذلك ببساطة سينفي الحاجة للمركزية. وبالتالي، فإن إشكالية التنمية لا تكمن فقط بمحدودية الموارد المالية و/ أو الصلاحيات والعلاقات بين المركز والفروع، بل توجد هناك أسباب أخرى قد يكون من أهمها غياب العناصر والشروط الإدارية من مفاهيم نظرية وممارسات تطبيقية لتجارب إدارية ناجحة، يمكن الاسترشاد بها في عمل المجالس المحلية وإدارتها بما ينظم أعمالها الداخلية، علاقتها الخارجية بمحيطها المحلي والسلطة المركزية.

وفي هذا الاتجاه، فإن "الإدارة بالأهداف" وما تحويه من مفاهيم نظرية كإطار وممارسات إدارية ناجحة في منظمات

## أولاً: استعراض الهيكل التنظيمي والبناء المؤسسي في القانون

### 1. التنمية والتعاريف والمبادئ الأساسية<sup>(2)</sup>

مادة (4): "يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس:

توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المنتخبة وسلطات هذه المجالس في:

1- اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية.

2- ممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج طبقاً لهذا القانون.

3- الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

### مادة (14):

أ- تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في:

1- رسم السياسات العامة وسن اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب.

2- تنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بناء على طلب منها أو المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام.

ب- تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته والقرارات المنفذة له بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديرية دون الإخلال بما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج- تعد الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي والخدمي المدرجة

وشروط إدارية نظرية وإمكانية تحويلها إلى ممارسات تطبيقية وفقاً لنموذج الإدارة بالأهداف لتشكيل قواعد.

### محتوى الدارسة وتقسيمها:

تحتوي الدارسة على ثلاثة مباحث، في المبحث الأول تم استعراض الموارد المتعلقة بالجوانب التشريعية والإدارية وأهدافها ووسائل تحقيقها من خلال قانون السلطة المحلية رقم (4) الصادر عام 2000م، مع استعراض مجموعة من الاطر النظرية المقابلة لها في علم الإدارة والتخطيط وفي المبحث الثاني تم تحليل العوائق الإدارية والتخطيط من خلال اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (269) لسنة 2000م. وفي.

المبحث الثالث مقترح الاستراتيجية "الإدارة بالأهداف"، وفي نهاية الدارسة تسجيل لأهم النتائج والتوصيات، وقائمة بمراجع البحث.

### المبحث الأول

#### الإدارة والتخطيط في قانون السلطنة المحلية

قد يصعب الفصل بين الأهداف السياسية المركزية والأهداف التنموية المحلية في قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000 م، ومع ذلك فقد وضع هذا القانون الأساس التشريعي والقانوني للانتقال إلى نظام السلطة المحلية القائم على مبدأ اللامركزية والمشاركة الشعبية، والذي على أساسه سيتمكن المواطنون في مختلف مناطق الجمهورية من ممارسة حقوقهم الدستورية في السلطة من خلال مجالس محلية منتخبة ديمقراطياً، والتي تعد جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة. كنا سيتمكنون عبر هذه المجالس من الرقابة والإشراف على عمل الأجهزة التنفيذية وتسيير وإدارة شؤونهم العامة، والاستفادة من مواردهم في التنمية وتطوير مجتمعاتهم المحلية، مما يفتح الباب أمام تضافر الجهود الرسمية والشعبية للإسهام في عملية البناء والتنمية على المستويين المحلي والوطني من أجل تحقيق المزيد من التقدم والنهوض الحضاري للشعب اليمني عامة...<sup>(1)</sup>

المناقشة والاقرار للقواعد والأساليب التي تمارسها الأجهزة التنفيذية في تعاملها مع المواطنين في جميع المجالات وكذا تبسيطها وتحسينها باستمرار.

### 3- الاجهزة التنفيذية بالمحافظة والمديريات (4)

**مادة (38):** أ- يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يصدر بتعيينه قرار جمهوري بناء على ترشيح من الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء، ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهام منصبه (اليمين الدستوري).  
**مادة (39):** المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منسبة والمسؤول الأول فيها، بوصفه ممثل السلطة التنفيذية.

**مادة (40):** يكون المحافظ مسؤولاً ومحاسباً أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات، كما يكون مسؤولاً أمام المجلس المحلي للمحافظة في كل المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام.

**مادة (81):** يكون لكل مديرية مدير عام، يصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح من الوزير.

**مادة (82):** مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه وهو المسؤول التنفيذي الأول فيها.

### 4- المكتب التنفيذي للمحافظة المكونات والمهام والاختصاصات (5)

**مادة (52):** يكون لكل محافظة مكتب تنفيذي يتألف من:  
- محافظ المحافظة.  
- أمين عام المجلس المحلي.  
- وكيل المحافظة.  
- مدير و الأجهزة التنفيذية بالمحافظة. أعضاء  
**مادة (53):** يتولى المكتب التنفيذي للمحافظة وبصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:

في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنمية التي يسند تنفيذها لكل المحافظات والمديريات.

### 2- السلطة المحلية في المحافظة المكونات والمهام (3)

**مادة (16):** أ. يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموعة الأعضاء المنتخبين من المديريات للمجلس بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (15) عضواً بما فيهم رئيس المجلس.

**مادة (17):** أعضاء المجلس المحلي للمحافظة لا يمثلون المديريات المنتخبين منها، وإنما يمثلون جميع سكان المحافظة.

**مادة (19):** يتولى المجلس المحلي للمحافظة الاختصاصات الآتية:

دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى المحافظة والإشراف على تنفيذها، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمديريات والأجهزة التنفيذية للمحافظة. ويمارس بوجه خاص المهام والاختصاصات الآتية:

- دراسة وإقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والموافقة على مشروع الحساب الختامي على مستوى المحافظة.

- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولأغراض تقييم مستوى تنفيذ المشاريع.

- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

- دراسة ومناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والاعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمديرية وتقييم مستوى الاداء.

#### 7- أحكام مشتركة للمجالس المحلية<sup>(8)</sup>

احتوى الباب الرابع على مجموعة من الأحكام المشتركة للمجالس المحلية، ومن هذه المواد:

**مادة (99):** أ- يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي الشروط الآتية:

- أن يكون مبنياً.
- أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً.
- ان يجيد القراءة والكتابة.

#### ثانياً: التخطيط والموازنة والشؤون المالية<sup>(9)</sup>

حددت المواد الآتية طريقة إعداد الخطط والتخطيط للموازنة المالية وإجراءاتها كالاتي:

#### مادة (129):

أ- يكون للوحدة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية خطة موازنة سنوية مستقلة.

ب- تشمل الموازنة السنوية لكل وحدة إدارية إيراداتها ونفقاتها ويتولى رئيس الوحدة الإدارية تنفيذها، كونه الأمر بالصرف وفقاً للقواعد تنفيذ الموازنة.

**مادة (130):** مع مراعاة القواعد والاسس والارشادات المركزية، يتبع في إعداد موازنة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوحدات الإدارية على مختلف المستويات الخطوات الآتية:

- يتولى المكتب التنفيذي لكل وحدة إدارية تحديد احتياجاتها من المشاريع والاعتمادات المالية بحسب الأولويات المدروسة وعرضها على المجلس المحلي لمناقشتها وإقرارها.

- يتولى المحافظ مشاريع خطط وموازنات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية بعد إقرارها من

-إعداد مشروع خطة التنمية وموازنتها السنوية وعرضها على المجلس المحلي قبل إحالتها على لجنة الخطة.

-تنسيق النشاط والتخطيط والتنفيذ.

-دراسة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج ومناقشتها وتقييم مستوى الأداء.

-وضع الخطط بتحصيل الموارد المالية.

-الإشراف على أعمال المكاتب التنفيذية والمديريات.

-دراسة الوضع الإداري بالمحافظة وتقييمه واقتراح الوسائل والخطط الكفيلة بتحسين مستوى الاداء وتطويره.

#### 5- مهام المجلس المحلي للمديرية وصلاتها<sup>(6)</sup>

**مادة (61):** يتولى المجلس المحلي للمديرية:

-اقتراح مشروعات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية.

-الإشراف على تنفيذها بما يكفل توفير الخدمات الأساسية للمجتمع المحلي وتنميتها وتطويرها.

-التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية فيها.

#### 6- المكتب التنفيذي للمديريات المهام والاختصاصات<sup>(7)</sup>

**مادة (91):** يكون لكل مديرية مكتب تنفيذي يتألف من:

- مدير عام المديرية
- أمين عام المجلس المحلي
- مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية
- رئيساً
- نائباً للرئيس
- أعضاء

**مادة (92):** يتولى المجلس التنفيذي للمديرية بصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:

- تحديد احتياجات المديرية من المشاريع وتقدير التمويل اللازم وإعداد مشروع خطة التنمية والموازنة السنوية الخاصة بها قبل عرضها على المجلس المحلي.

- تنسيق نشاطات الأجهزة التنفيذية بالمديرية تخطيطاً وتنفيذاً.

للمحافظة مشفوعة بمذكرة توضيحية بما أحدثته من تغييرات أو تعديلات عليها والأسباب الموجبة لذلك. مادة (140): على الأجهزة التنفيذية بالمحافظة تقديم الخبرة الفنية للأجهزة التنفيذية في المديرية وإعانتها في إعداد ووضع مشاريع خططها وموازنتها السنوية حساباتها الختامية.

مادة (144): تخضع الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في أدائها لوظائفها لرقابة سلطات الأجهزة المركزية.

ثالثاً: المفاهيم والأطر النظرية للإدارة والتخطيط:  
أولاً: الإدارة<sup>(10)</sup>

لقد أسهم علماء الإدارة وممارسوها، بدور أساسي في تبسيط وترتيب المفاهيم والنظريات الفلسفية التي قام عليها علم الإدارة. وهي المفاهيم التي على ضوءها انتشرت منظمات الأعمال وتطورت أعمالها وأنشطتها، استفادت منه المجتمعات الحديثة في تخطيطها وخططها التنموية، وحقق لها مزايا تفخر بها بين الدول التي لا زالت تكافح لتحقيق برامج وخطط التنمية فيها. ومن المفيد هنا استعراض بعض المفاهيم والأسس النظرية التي يقوم عليها علم الإدارة

أ- الإدارة من حيث وظيفتها:

وهي مجموعة من الأنشطة التي يمارسها المسؤول الأول والمتمثلة في:

1. وظيفة التخطيط: وتشتمل على وضع الأهداف والاستراتيجيات والسياسات والإجراءات وإعداد الميزانيات التقديرية وبرامج العمل والجداول الزمنية الخاصة بالمشروع ككل أو جزء منه.

2. وظيفة التنظيم: وتشتمل على عملية تصميم الهيكل التنظيمي للمشروع وتحديد نشاطه وتجميع أوجه النشاط المشابه في وحدات إدارية طبقاً لأسس التنظيم والعلاقات بين تلك الوظائف لتوضيح خطوط السلطة والاتصال

مجالسها المحلية ويقوم بإحالتها إلى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة لتحليلها ومراجعتها وتبويبها وتجميعها في شكل خطة وموازنة واحدة على مستوى المحافظة.

- يتم عرض مشروع الخطة والموازنة المجمع على المجلس المحلي للمحافظة لمناقشتها وإقرارها قبل رفعها إلى السلطة المركزية.

- يقوم المحافظ برفع الخطة والموازنة إلى الوزارة لاستكمال الإجراءات اللازمة للمصادقة عليها.

مادة (131): أ- تنشأ لجنة على مستوى كل محافظة تسمى لجنة الخطة والموازنة وتشكل على النحو الآتي:

- محافظ المحافظة رئيساً

- أمين عام المجلس المحلي نائب الرئيس

- رؤساء اللجان المختصة في

المجلس المحلي للمحافظة أعضاء

- مديرو عموم مكاتب المالية والخدمة

المدنية والتخطيط والتنمية بالمحافظة أعضاء

ب- تختار اللجنة مقررًا لها من بين أعضائها.

ج - للجنة الحق في أن تستعين بمن تراه من ذوي الاختصاص والخبرة لمساعدتها في أدائها لمهامها.

مادة (132): تتولى اللجنة المشار إليها في المادة السابقة ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:

- تحليل ومراجعة مشاريع التقديرات للموازنات الخاصة بالوحدات الإدارية على مستوى المحافظة للتأكد من اتفاقها مع القواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة.

- مراجعة الخطط الاستثمارية وخطط القوى الوظيفية والتأكد من مطابقتها للسياسة العامة للدولة والموارد المتاحة.

- تنسيق وتجميع الخطط والموازنات على مستوى المحافظة في هيئة خطة وموازنة واحدة وإحالتها إلى المجلس المحلي

على أن وظائف الإدارة وأهدافها، لا تقتصر فقط على الإدارة العليا، بل تشمل كل المستويات الإدارية التنفيذية والمباشرة، من تخطيط وتنظيم وتوجيه، ، ومع ذلك تختلف تلك المسؤوليات من حيث نطاق العمل الإداري لكل مدير، وحجم المسؤوليات التي يتحملها، ومدى السلطات الممنوحة له، وطريقة إشرافه.

#### ثانياً: التخطيط:

أ- أسس التخطيط: (12)

لا يمكن عزل التخطيط عن العملية الادارية، فالتخطيط أحد المكونات الأساسية للإدارة التي ترتبط وتؤثر تأثيراً مباشراً على بقية وظائف الإدارة من تنظيم وتوجيه وإشراف ورقابة، والتخطيط فلسفة أو طريقة للتفكير المنظم تساعد المخطط على توقع القضايا المستقبلية والإعداد لها مسبقاً وتكمن أهمية التخطيط للإدارة، في كونه يحدد سلفاً ما يجب عمله، وكيف يتم، ومتى ومن الذي يقوم به، وتكاليفه والعوائد المتوقعة منه.... الخ. ومن أهم العناصر التي تبرز الطبيعة المميزة لعملية التخطيط أنه:

- يساهم في تسهيل إنجاز الأهداف الرئيسية والفرعية للمشروع.
- يسبق التخطيط بمعرفة جميع المستويات الإدارية ابتداء من المسؤول تنازلياً حتى أدنى المستويات في العمل، ومع ذلك فإن خصائص التخطيط ومدى اتساعه وأهميته يختلف من مستوى إداري إلى آخر تبعاً لمقدار السلطة الممنوحة وطبيعة السياسات المتبعة في المشروع.
- تقاس كفاءة التخطيط على أساس المقارنة بين التكاليف التي أنفقت على إعداد الخطط وتنفيذها، وبين درجة مساهمة الخطط في تحقيق أهداف المشروع، فقد تساهم الخطة في إنجاز الأهداف المرغوبة ولكن بتكاليف مرتفعة ومبالغ فيها أو غير ضرورية.

الرأسي والأفقي في التنظيم.

3. وظيفة التوجيه: ويقصد بها توجيه المرؤوسين ليؤدوا الأعمال المطلوب تنفيذها بحسب الخطط المعدة من التنظيم وتشتمل على: اختيار الأسلوب القيادي الملائم، وضع الحوافز المناسبة، خلق الجو المناسب من العلاقات الإنسانية، ورفع الروح المعنوية للأفراد، وإقامة نظام اتصال فعال.

4. وظيفة الرقابة: وتهدف إلى التأكد من أن التنفيذ مطابق للأهداف الموضوع في الخطة.

#### ب- الإدارة من حيث عناصرها: (11)

- تعد المفاهيم الحديثة للإدارة مجموعة من العناصر أو المفاهيم التي تميزها عن غيرها من فروع المعرفة الإنسانية في اطرها العلمية وممارستها، وتقوم على:
- مجموعة من الأنشطة والوظائف التي يمارسها رجال الإدارة هي: التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة.
- مجموعة المعارف والمفاهيم لأساليب الإدارة التي استحدثها وطورها العلماء والممارسون للعمل الإداري.
- تميز فرد أو مجموعة من الأفراد بقدرات وخبرات خاصة بعلومها وممارستها.
- أسلوب استخدام الموارد المالية والبشرية بكفاءة لتحقيق الأهداف.
- القدرة على التعامل مع المحيط الخارجي في تسيير الأعمال المناطة بها.

#### ج- الإدارة من حيث العلاقة والمستويات الإدارية:

وظائف الإدارة تختلف بالتأكيد عن وظائف المشروع، على أساس ان الوظيفة الإدارية وهدفها واحد مهما اختلف نوع المشروع وأهدافه وملكيته، بينما وظائف المشروع تختلف من مشروع لآخر بحسب طبيعة العمل فيه وأنشطته الرئيسية وطرق تمويله والمستهدفين في خدماته.... الخ.

ب- أنواع التخطيط : (13)

وتقوم به الإدارة العليا، ويعتمد في مصادر معلوماته على المحيط والبيئة الخارجية للمشروع، فضلاً عن إلى تغطية كل التفاصيل لأهداف المشروع وأنشطته.

- التخطيط التكتيكي وأهدافه :

التخطيط التكتيكي، تخطيط قصير الأجل، تقوم به الإدارة الوسطى ويغطي بعض النشاطات المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي وطرق التنفيذ. ويركز التخطيط التكتيكي على توزيع الموارد من خلال الميزانيات التقديرية على الأنشطة لتحقيق أهداف المشروع أو تعتمد على البيانات التفصيلية عن أوجه النشاط داخل المشروع. والتخطيط التكتيكي يعد مكملاً للتخطيط الاستراتيجي، فكل منها ضروري لتكامل الجهود التخطيطية.

- الإدارة بالأهداف :

وهي إحدى الأساليب المهمة يتم استخدامها في عملية التخطيط للمشاريع. ويرجع تاريخ الإدارة بالأهداف إلى منتصف الخمسينيات من القرن الماضي عندما اقترح عالم الإدارة - بيتر دركر- استخدام فلسفة " الإدارة بالأهداف " وبوصفها وسيلة للتكامل بين الأهداف العامة للمشروع، وهو ما يعرف بالخطة الاستراتيجية، وأهداف أنظمتها الفرعية وهي الخطط التكتيكية. ومع التطورات النظرية والممارسات الإدارية لهذا الأسلوب وشموله على العديد من الأنشطة الإدارية الأخرى، فقد اعتمد كأداة للتخطيط

والرقابة، وتقييم الأداء، وتحفيز العاملين

ثالثاً : مفهوم الإدارة بالأهداف ومميزاتها: (15)

إجمالاً فإن الإدارة بالأهداف، تركز على عملية إشراك الأفراد من كل المستويات الإدارية في وضع وتحديد الأهداف المطلوب منهم تحقيقها، والحصول على التزامهم بالتنفيذ بحسب ما جاء في الخطة، لتحقيق الترابط والمصلحة بين أهداف الأفراد وأهداف العمل الذي يقومون به.

ينتج عن عملية التخطيط للمشروع هيكل متكامل من الخطط الفرعية التي تغطي جميع أنشطة المشروع. ويمكن تقسيم الخطط إلى عدة أنواع حسب الغرض من التحليل فمن ناحية وظائف المشروع، التمويل، خطة الإنتاج، التسويق... الخ، من حيث الفترة الزمنية، قصيرة متوسطة طويلة، من حيث النشاط التخطيطي إلى أهداف، استراتيجيات، برامج، ميزانيات، اجراءات... الخ.

ج- الموازنات التخطيطية :

وهي كذلك خطة كونها تعبر عن النتائج المتوقعة لفترة مستقبلية من الزمن، وإعداد الموازنة يتطلب توزيع الموارد المالية المتاحة لفترة زمنية مستقبلية على الأنشطة المختلفة بحسب أولويات الخطة وأهدافها. وعلى سبيل المثال، الموازنة التخطيطية للمبيعات، وهذا النوع من الخطط يعتمد على التنبؤ بالإيرادات من خلال المبيعات مثلاً، ولفترة زمنية محددة شهرياً أو ثلاثة أشهر أو سنة.

وبالمثل الموازنة التخطيطية للمصروفات الجارية، وتضم عدداً من الموازنات أو البنود المتعلقة بالمصروفات التقديرية مثل تكاليف الإنتاج، الصيانة، الإيجارات، المرتبات... الخ. وتعرف الموازنة التقديرية للإيرادات على أنها الإيرادات المتوقعة خلال فترة زمنية محددة.

د- أساليب التخطيط : (14)

من الأساليب التي يشيع استخدامها في عملية التخطيط ثلاثة أساليب، يمكن إيضاحها كالآتي :

- التخطيط الاستراتيجي وأهدافه :

يقصد به قرارات التخطيط التي تصدرها الإدارة العليا والتي تعتمد المشروع وتربطه بمحيطه الخارجي. والتخطيط الاستراتيجي هو أسلوب ينتج عنه وضع استراتيجيات للمشروع أو المشاريع ككل في مختلف المجالات، هو تخطيط طويل المدى لفترات لا تقل عن خمس سنوات،



العمل وتحسين أداته، وهذا الأسلوب يزيد من رغبة الفرد لتحقيق أهدافه الشخصية والتميز والنمو والتطور، من خلال دوافع الإنجاز. وهذا الأسلوب يختلف بدون شك عن الأسلوب المتبع في التقييم الشخصي الذي يعتمد على الولاء والعلاقات الشخصية، الذي بموجبه يتم التقييم وتصرف الحوافز والمكافآت والترقيات.

## 2- محددات الإدارة بالأهداف:

تواجه مفاهيم وممارسة "الإدارة بالأهداف" بعض العوائق مثلها مثل غيرها من النظم الإدارية المعروفة، يتركز أهمها في عدم تكريس الجهد والوقت الكافي من جانب المديرين في المستويات الادارية العليا والوسطى في المشروع، لشرح فلسفة النظام وأهدافه ومتطلباته من خلال اعتماد الإدارة بالأهداف، وكذلك عدم خلق المناخ والظروف المناسبة في المشروع لتنفيذ البرنامج وخطته التفصيلية من جهة، ومن جهة اخرى، يرجع بعضها إلى نقاط الضعف الموجودة في النظام وحاجته لبعض التعديلات ليتلاءم وحاجة المنظمات الكلية أو الجزئية ومشاريعها. ويمكن تلخيص أهم المحددات في الآتي:

- الفشل في تعليم فلسفة الإدارة بالأهداف: ويرجع ذلك غالباً إلى عدم اقتناع المديرين وعدم إيمانهم بإمكانات نجاح البرنامج أو القصور في الشرح المفصل لأهمية البرنامج ولماذا صمم وكيف يعمل... الخ.

- الاحتياج إلى فترة طويلة لتنفيذ البرنامج: فطبيعة برنامج الإدارة بالأهداف تتطلب ان يخصص المديرين جزء كبير من وقتهم في الإعداد والتنفيذ حتى يمكن إنجاز البرنامج. وقد يستغرق إعداد البرنامج وتنفيذه في المشروع ما يقرب من أربع إلى خمس سنوات. وقد يفشل البرنامج نتيجة لعدم قدرة أو عدم رغبة المديرين في تكريس جانب كبير من جهودهم ووقتهم لهذا الغرض.

وتشمل الإدارة بالأهداف على أربع خطوات وهي:

1- وضع الأهداف 2- إعداد خطة العمل 3- عمل المراجعات الدورية 4- تقييم الأداء.

## 1. مميزات الإدارة بالأهداف: (16)

يمكن تلخيص الإدارة بالأهداف في منظمات الاعمال بالآتي:

- تحسين أسلوب الإدارة: تدفع الإدارة بالأهداف، المديرين إلى التفكير في النتائج أكثر من مجرد التخطيط للأنشطة والعمل، والتأكد من واقعية الهدف والوسائل التي سوف تتحقق بها والموارد اللازمة لتنفيذها، كما تعمل على توضيح وتحديد الأفراد المسؤولين عن إنجاز الأهداف وتفويض السلطات اللازمة لهم.

- التزام الافراد: يلتزم الافراد في برنامج الإدارة بالأهداف بتحقيق الأهداف التي ساهموا بأنفسهم في وضعها بدلاً من مجرد اتباع التعليمات وانتظار التوجيهات والقرارات.

- فاعلية الرقابة: تساعد الإدارة بالأهداف في تطوير نظام فعال للرقابة على طريق وضع أهداف قابلة للقياس والمراجعة الدورية أثناء التنفيذ لقياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالأهداف المنشودة، اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الانحرافات للتأكد من تحقيق النتائج المرغوبة وتعطي الإدارة بالأهداف الفرصة للفرد للقيام بالرقابة الذاتية لأدائه.

- النمو الذاتي للفرد: المشاركة الفعالة من المسؤولين عن إنجاز العمل في وضع أهداف العمل ومتطلباته وطرق تنفيذه، تسهم بدون مبالغة دوراً محورياً في نجاح المشاريع، وإتاحة مثل هذه الممارسات في كل المستويات الإدارية ومن أعلى إلى أسفل، يعد الأساس في النظم والمفاهيم الإدارية النظرية.

- تقييم الأداء والحوافز: يقيم الاداء على أساس النتائج التي حققها الفرد، كونها تمنحه الفرصة في تحقيق ذاته في

المتاحة لإنجاز الأهداف المطلوب تحقيقها ولذلك تحتاج منظمات الأعمال في مشاريعها الإنتاجية أو الخدمية، إلى إدارة مهنية ومختصة، وعلى درجة عالية من الكفاءة والمسؤولية، لتشكيل اللجنة الأولى أو قاعدة الأساس لنجاح برامج التنمية، والتحديد للأهداف ووسائل تحقيقها. الأساس الذي تبنى عليه السياسات والاستراتيجيات والإجراءات والبرامج وغيرها من الخطط للمشاريع التنموية، فالأهداف هي النهايات المرجوة من أنشطة الأعمال. وتندرج الأهداف وتتسلسل من أعلى إلى أسفل، وكل هدف يساهم في تحقيق الهدف الذي يعلوه حتى تصل إدارة المشروع إلى تحقيق الأهداف الرئيسية.

قد يصعب الفصل بين الأهداف السياسية والأهداف التنموية، وبالمثل في الجوانب التشريعية الإجرائية والجوانب الإدارية لمحتويات القانون، لم يحدد القانون أو اللائحة هدفاً أو أهدافاً محددة لتحقيق التنمية، ليتم من خلالها ممارسات إدارية ورسم أهداف تستوعب مقومات المجتمع وإمكاناته والتفاوت التنموي القائم في المحافظات ومصادر إيراداته وعدد السكان إلا من خلال الممارسة السياسية.

ولعل التلازم بين الديمقراطية والتنمية المحلية كمنظومة متكاملة حيوي جداً، ولكن عدم احتواء القانون على آليات وأهداف للعملية الإدارية للقيام ببرامج تنمية محلية واستراتيجية وتحديد أهداف ومصادر مالية كافية، مستمرة ومستقرة، بدلاً من اعتماد المحليات على مواردها الذاتية وغياب المسؤوليات القيادية الفردية ومشاركتها في الأعمال الإدارية والخلط بين المحلي والمركزي في الأعمال والمهام وغيرها، ستجعل من الطموحات التنموية مجرد آمال واهتمام السلطات المحلية.

بإدارة ومستجدات الشأن الحلى اليومي، وإعدادها للخطط والموازنات التشغيلية السنوية لمشاريعها القائمة،

- التركيز على الأهداف قصيرة الأجل: فمشاركة الرئيس والمرؤوس في وضع الأهداف عادة ما تقتصر على فترة لا تزيد عن سنة. وهناك خطر واضح من التركيز على الأهداف قصيرة الأجل على حساب الأهداف طويلة الأجل.

- الصعوبة في وضع أهداف واقعية قابلة للقياس: ففي كثير من الاحيان يصعب وضع الأهداف في صورة كمية. وقد يعتمد بعض المديرين على وضع أهداف سهلة لا تتطلب جهداً ملموساً في إنجازها أو على العكس بوضع أهداف على درجة كبيرة من الصعوبة يستحيل تنفيذها.

### 3- الإدارة بالأهداف في المنظمات العامة: (17)

قد يشكل نظام وعملية الإدارة بالأهداف مدخلاً حقيقياً للكثير من المنظمات العامة لتحقيق الكفاية والفعالية التي تفترق لها لتحقيق أهدافها ويتم ذلك من خلال التحديد بدقة للأغراض التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها، ووضع أولويات من الأهداف الواضحة والمحددة، وتقسيمها إلى أهداف فرعية من حيث الوقت والكمية والتكلفة والجودة، كما يهتم مدخل الإدارة بالأهداف بتحديد معايير الأداء التي يمكن عن طريقها قياس الإنجازات وما تحقق من أهداف واستخدام هذه المعايير.

بوصفها تغذية عكسية لتصحيح الانحرافات ومراجعة النتائج بصفة منتظمة لبلورتها وتعزيز النتائج الايجابية واستبعاد تلك التي لم تعد نافعة أو من غير الممكن تحقيقها.

### المبحث الثاني:

#### تحليل العوائق الإدارية والتخطيط.

#### العملية الإدارية والتلازم السياسي - التنموي

تزايد الحاجة لدور الإدارة بمفاهيمها النظرية وممارساتها الخلاقة في برامج التنمية، كونها وسيلة مهمة ومنهج عمل يتم على ضوئه تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال أطرها ومفاهيمها في التخطيط والتنظيم والتوجيه ومراقبة الأعمال ومتابعتها، من أجل الاستغلال الأمثل للموارد والطاقات

ومجلسها المحلي والأجهزة التنفيذية للوحدة الادارية وتمثل في مجموعها منظومة واحدة تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية. مادة (4): " تتمتع كل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل منها مجلس محلي منتخب وخطة تنمية وموازنة سنوية مستقلة طبقاً للقانون.

مادة (6): أ. تعد جميع فروع ومكاتب الوزارات القائمة وقت صدور هذه اللائحة أو التي تنشئها السلطات المركزية في الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات الجهاز الاداري التنفيذي والفني للمجلس المحلي وتؤدي مهامها واختصاصاتها كجهاز تنفيذي واحد من النواحي الإدارية والفنية والمالية والمحاسبية تحت اشراف وإدارة ورقابة المجلس المحلي.

ب- فيما عدى فروع ومكاتب الوزارات تظل فروع الهيئات والمؤسسات العامة والمصالح وسائر أجهزة الدولة الاخرى في الوحدات الإدارية مرتبطة مباشرة بإدارتها المركزية من النواحي التخطيطية والفنية والتمويلية والتنفيذية، وبما لا يخل بسلطة رئيس الوحدة الادارية في الإشراف على حسن إدارة هذه الفروع وتسيير أنشطتها بصفته الرئيس الإداري للوحدة الإدارية.

ج- تظل الموارد المالية تحصل عليها الهيئات والمؤسسات العامة نظير الخدمات التي تقدمها في الوحدات الإدارية وعائداتها الاستثمارية مورداً خاصاً بها.

د- تعمل الفروع المشار إليها في الفقرة (ب) من هذه المادة كل فيما يخصه على إدارة وتقديم الخدمات والعمل على تطويرها وتوسيعها في الوحدة الإدارية والتنسيق والتعاون مع المجلس المحلي في تحديد احتياجات المجتمع من مشاريع تنمية وخدمية وبصورة تحقق تكاملية التنمية المحلية.

هي مهام وأعمال يومية روتينية تتكرر وغير مرتبطة أو مكملة للخطط الاستراتيجية الواجبة على السلطة المركزية. أولاً: مفهوم التنظيم والبناء المؤسسي في منظمات الأعمال:

يعد التنظيم والبناء المؤسسي، الحلقة الثانية في العملية الإدارية بعد وظيفة التخطيط، وتكمن الحاجة إلى التنظيم لتحديد الطرق التي يتعاون بها مجموعة من الأفراد بفاعلية لتحقيق ما يطلب منهم من أعمال.

ويستخدم مفهوم التنظيم والهيكل التنظيمي على أنه التحديد للسلطات والمسؤوليات والعلاقات والتنسيق للجهود الجماعية للعاملين، باعتبار الإطار الرسمي الذي يحدد علاقات السلطة والمسؤولية بين المراكز الوظيفية المختلفة من خلال البعدين الرأسي والأفقي.

ويعرف كل من كونتز واو دينيل<sup>(18)</sup>، أن التنظيم كعملية إدارية وذات أهداف منطقية، يجب ان يشتمل على تحديد الأنشطة الضرورية اللازمة لتحقيق أهداف المشروع الذي خطط له، وتجمع هذا الانشطة في ضوء الموارد المادية والبشرية المتاحة التي يمكن استخدامها بأقصى كفاءة ممكنة، ويتحقق ذلك من خلال تفويض السلطات اللازمة لرئيس كل مجموعة لممارسة مهامه، على أن تربط هذه المجموعات أفقاً ورأسياً من خلال علاقات السلطة الرسمية ونظم المعلومات المتاحة في المشروع.

ويعني الهيكل التنظيمي، الحاجة إلى وجود تنسيق رسمي يحدد أنماط التفاعلات التي يقوم بها العاملون في المنظمة " كونه يحدد لنا كيف يجب أن توزع المهام، ومن مسؤول أمام من، وماهي آليات التنسيق وأنماط التفاعلات التي يتوجب اتباعها"<sup>(19)</sup>.

1. البناء التنظيمي والمؤسسي للسلطة المحلية<sup>(20)</sup>

مادة (3): تتألف السلطة المحلية في كل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية من رئيس الوحدة الإدارية

روتينية يومية، إلى جانب أن السلطة المحلية لا يمكنها أن تضع قوانين محلية جاذبة ومشجعة للاستثمار والمستثمرين المحليين وغيرهم، كونها تقع ضمن مهام السلطة المركزية كما نصت المادة (14) كما نص القانون.

- التخطيط: اقتراح البرامج والخطط لا يعنى الالتزام بتنفيذها ليس لأنها مجرد- تقديم اقتراحات - بل، لارتباطها بموارد المحليات وهي محددة بطبيعة الحال ولا تكفي لتشغيل برامجها القائمة.

- الرقابة: القيام بعملية الرقابة الشعبية والاشراف والمسائلة، فمن أساسيات علم الإدارة ومبادئه أن المخطط لبرامج التنمية لا يمكنه التنفيذ لها لاستقلال عملية التخطيط عن عملية التنفيذ وبالمثل، فإن آليات الرقابة وأهدافها لن تتحقق وسيبقى مرتجلة لأن كل خطة يجب أن تحتوى على آلية للرقابة، وبالتالي لا يمكن أن يكون المنفذ هو المخطط وهو أيضاً المشرف للمشاريع التنموية.

## 2. العلاقات التنظيمية بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية<sup>(21)</sup>

مادة (14): أ- تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في:

- رسم السياسات العامة وسن اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب.

- تنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بناء على طلب منها أو المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام.

ب- تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته والقرارات المنفذة له بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والاشراف على الأجهزة المماثلة لها في المديرات دون إخلال بما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ومن تحليل المواد والفقرات المشار إليها، يلاحظ:

- تنظيمياً: إن المهام والواجبات المناطة بالمجالس المحلية كما حددها القانون، هي أكبر تععيد على هذا المجالس لضعف إمكانياتها الإدارية والفنية، إلى جانب عدم استقلالها بذاتها حتى لتكون على مستوى وزارة. فكونها تتبع إدارياً وتنظيمياً وزارة الإدارة المحلية كما نصر القانون، لا تستطيع التخاطب مع الجهات الأخرى في الكثير من أعمالها مباشرة إلا عن طريق الوزارة ويزيدها ضعفاً أن الهيئات التنفيذية المناط بها مباشرة الأعمال الادارية من تخطيط وتنفيذ وإدارة في المحافظة، كلها تتبع الجهات والوزرات المركزية، ووجود الكثير من المؤسسات الخدمية العامة خارج نطاق وإشراف المجالس المحلية.

- إشرافياً: السلطة المحلية في الإشراف عليها، أربع جهات حكومية ابتداءً من وزارة الإدارة المحلية، ثم رئاسة الوزراء، ورئاسة الجمهورية، ثم المجتمع المحلي، فهي لا تملك كامل الصلاحيات، وتخويل بعض الصلاحيات المركزية في بعض مهامها، مرتبطة بالموافقة عليها مركزياً.

- المهام والصلاحيات: لعل السلطات الصلاحيات الممنوحة لها كما جاء في المادة (7) من اللائحة التنفيذية، لمباشرة المهام والاختصاصات، والتي تحتوي على (20) فقرة. بالإضافة إلى المهام والاختصاصات العامة التي حددتها المادة (8) من اللائحة التنفيذية وتحتوى على (11) فقرة، كلها مهام لأعمال إدارية متداخلة بين المحلي والمركزي يصعب إنجازها محلياً لتعدد الإشراف عليها، الفقرة (1) ورقابة، متابعة وإشراف للأجهزة التنفيذية ومحاسبهم وسحب الثقة منهم، وهي وظائف وسلطات مركزية، لا تتبع المجالس المحلية الفقرة (2).!

- تشريعاً: وتنحصر مهمتها في تطبيق القوانين والنظم واللوائح المحددة لعمل الجهات الحكومية، لا يجوز الخروج عنها بأي حال، وبالتالي فهي أعمال ومهام لوظائف

### 3- المكونات الإدارية للمجالس المحلية المهام والمسؤوليات والصلاحيات<sup>(22)</sup>

#### أ- رئيس الوحدة الإدارية المهام والصلاحيات :

**مادة (2):** رئيس الوحدة الإدارية : أمين العاصمة – محافظ المحافظة – مدير عام المديرية حسب الأحوال.

**مادة (58):** أ- يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يصدر بتعيينه قرار جمهوري بناءً على ترشيح من الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة لمهام منصبه اليميني الدستورية.

ب- " المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة وهو المسؤول الأول في المحافظة ، باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية ويكون مسؤولاً ومحاسباً أمام 1. رئيس الجمهورية 2. رئيس الوزراء وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات. 3. كما يكون مسؤولاً أمام المجلس المحلي للمحافظة ، 4. والوزير في أدائه لمهامه واختصاصاته ."

**مادة (61):** " الاشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشؤون المحافظة في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها وله في سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات وعددها (18) مهمة.

**مادة (62):** منحه السلطات والصلاحيات ، باعتباره رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في المحافظة.

#### التحليل :

من تحليل هذه المواد ، يلاحظ أنها في مجملها مهام تنفيذية ، تنحصر بالإشراف على تنفيذ القوانين والسياسات العامة. والتوجيه والإشراف على أعمال الأجهزة التنفيذية وإدارة الشأن اليومي. ولا تحتوي على صلاحيات ومهام قيادية في الإدارة والتخطيط وبكل ما يتعلق بالبرامج التنموية وتركيز على عموميات.

ج- تعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي ، وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية التي يسند تنفيذها لكل المحافظات والمديريات.

#### التحليل :

نصت المادة (14- ب) أن الأجهزة التنفيذية تقوم بدور أجهزة السلطة المركزية ، ونصت المادة (14- ث) على اعتبار الأجهزة التنفيذية أجهزة محلية ! ومن هذا الدمج يلاحظ :  
**أولاً:** إن الأجهزة التنفيذية تقوم بمهمتين ، الأولى مركزية وتمثل في تنفيذ الأنشطة المركزية ، والثانية ، محلية وتمثل بالإشراف والإدارة والرقابة للمشاريع التنموية والخدمية. وعلمياً وعملياً ، لا يمكن لنفس الجهة أو الأفراد القيام بوظيفتين الأولى مركزية في التخطيط والثانية محلية في الإشراف والتنفيذ في الوقت نفسه. وهذا ما يتناقض مع مبادئ ومفاهيم علم الإدارة وممارسته في تحديد المسؤوليات والوظائف والتبعية الإدارية ، وغياب وحدة الأمر والتوجيه والإشراف والمتابعة.

**ثانياً:** على الرغم من أنها ممثلاً للسلطة المركزية ، لكنها تفتقر لسلطة اتخاذ القرار ، كونها مكاتب لإدارت عامة لم يخول لها صلاحيات دون العودة إلى المركز ، إلى جانب أن شاغري هذه الوظيفة لا تزيد درجتهم الوظيفية والمستوى الإداري عن مدير عام فيبقى قراره وما يتخذ من إجراءات لا يزيد عن مركزه الوظيفي.

**ثالثاً:** هذه الأجهزة مرتبطة هيكلياً ووظيفياً بالأجهزة المركزية ولها سلطة مباشرة في قرار تعيينه ومتابعة ومحاسبته ، أكثر من سلطة العزل الممنوحة للمحليات ، كما ورد في القانون.

**مادة (7):** يتولى المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية كل في نطاق وحدته الإدارية مباشرة المهام والاختصاصات الآتية:

- مراقبة تطبيق السياسات العامة والقوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت.

- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج ومسألة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لإحكام القانون والقوانين الأخرى النافذة.

- اقتراح ودراسة وقرار مشروعات خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازنتها السنوية والموافقة على مشروع حسابها الختامي، ورفعها لاستكمال إجراءات إقرارها والمصادقة عليها طبقاً لأحكام القانون.

- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية في الوحدة الإدارية ولأغراض تقييم المشاريع فيها.

- تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.

**مادة (8):** يتولى المجلس المحلي للمحافظة بالإضافة إلى المهام والاختصاصات العامة في المادة السابقة ممارسة السلطات الرقابية والإشرافية التالية على مستوى المحافظة ككل:

- الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديريات.

- مناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجهها المجالس المحلية للمديريات أو تعيقها عن ممارسة مهامها على الوجه الأكمل والعمل على وضع الحلول الملائمة لها.

- المستوى الإداري والتسلسل القيادي: يتم ترشيحه من قبل وزير الإدارة المحلية، على الرغم من أنه بدرجة وزير كما نص القانون! تم مؤخراً انتخاب المحافظين، وجرت بعض التعديلات في بعض بنود القانون "

- المسؤوليات والصلاحيات: ممثلاً للسلطة التنفيذية وفي الإشراف والتوجيه لأعمال المجالس، فتعدد مهامه وتوسعها بين المحلي والمركزي، تجعل إنجازاته التنموية على المستوى المحلي محدودة، وتداخل الأعمال الإدارية في المكاتب والمرافق الحكومية وفي جوانبها الإجرائية والقانونية والدستورية، وكلها تركز على الواجبات وشروط تنفيذها، دون المشاركة في صنعها كما هو مفترض في المنصب القيادي وشخص القائد. ومن المؤكد، أن خلو المناصب القيادية من مهام حقيقية في القيادة وتحمل المسؤولية، يقلل من الطموح وحب الإنجاز ودوره في بناء المشاريع وتوفير متطلبات التنمية والنهوض، مع غياب تام لأي مواصفات وظيفية وعلمية.

- الرقابة والمحاسبة: في قانون السلطة المحلية، المحافظة بسائل ويحاسب ويراقب من السلطات والأجهزة العليا والمحلية، ومحددة بأربع جهات على مهام وصلاحيات إشراقية ومتابعة الشأن اليومي، وهي مهام وأعمال محدودة، وليس بمدى نجاحه أو إخفاقه بتحقيق برامج التنمية المحلية.

ب- المجلس المحلي المكونات والمهام والصلاحيات<sup>(23)</sup>

**مادة (19):** أ- يكون لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية مجلس محلي ينتخب أعضائه انتخاباً حرّاً ومباشراً متساوياً لدورة انتخابية مدتها أربع سنوات شمسية.

**مادة (24):** فقرة (3) شروط العضوية لمرشح المجلس المحلي (أن يجيد القراءة والكتابة)!

## التحليل :

## 4- مكونات الأجهزة التنفيذية والمهام والصلاحيات (24)

## أ- التبعية الإدارية :

## مادة (6) :

- تعتبر كافة فروع ومكاتب الوزارات القائمة وقت صدور هذه اللائحة أو التي تنشئها السلطات المركزية في الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات، الجهاز الإداري التنفيذي والفني للمجلس المحلي تؤدي مهامها واختصاصاتها كجهاز تنفيذي واحد من النواحي الإدارية والفنية والمالية والمحاسبية تحت إشراف وإدارة ورقابة المجلس المحلي.

- فيما عدا فروع ومكاتب الوزارات، تظل فروع الهيئات والمؤسسات العامة والمصالح وسائر أجهزة الدولة الأخرى في الوحدات الإدارية، مرتبطة مباشرة بإدارتها المركزية من النواحي التخطيطية والفنية والتمويلية والتنفيذية وبما لا يخل بسلطة الوحدة الإدارية في الإشراف على حسن إدارة هذه الفروع وتسيير أنشطتها بصفته الرئيس الإداري للوحدة الإدارية.

- تظل الموارد المالية التي تحصل عليها الهيئات والمؤسسات العامة نظير الخدمات التي تقدمها في الوحدات الإدارية وعائداتها الاستثمارية مواردًا خاصًا بها.

- تعمل الفروع المشار إليها في الفقرة (ب) من هذه المادة كل فيما يخصه على إدارة وتقديم الخدمات والعمل على تطويرها وتوسيعها في الوحدة الإدارية والتنسيق والتعاون مع المجلس المحلي في تحديد احتياجات المجتمع المحلي من مشاريع تنمية وخدمية وبصورة تحقق تكاملية التنمية المحلية.

## ب- المهام والاختصاصات (25)

مادة (12) : تقوم الأجهزة التنفيذية في المحافظة تحت

إشراف ورقابة وإدارة المجلس المحلي للمحافظة وفي إطار

- لم يشترط القانون أي مستوى تعليمي أو مهارات إدارية في الشخص المنتخب ليتولي مناصب قيادية في المحليات، والشرط الوحيد (إجادة القراءة والكتابة!) وبالتالي كيف سيتمكن المنتخب من المراقبة والمحاسبة والتقييم لمجمل مهام وأعمال المجالس المحلية ولجانته التنفيذية، إلى جانب مهامه الأخرى! وما مدى مساهمته وفي خدمة مجتمعه المحلي والنهوض ببرامج التنمية!.

- مراقبة الشأن العام في القوانين ومتابعتها، هي مهمة ووظيفة مركزية، إلى جانب الإهتمام بالواقع المحلي. قد يكون هذا منطقيًا في جانبه النظري ولكن في الواقع يفتح الباب للتفسيرات والاجتهادات والعلاقات في المهام والوظائف بين المحلي والمركزي، المكلف والمنتخب.

- لعل العلاقة التنظيمية بين الشخص المنتخب والشخص المكلف غامضة في الكثير من الجوانب والممارسات الإدارية. وتزداد تعقيدًا بوجود المساءلة والالتزام بكل منتخب لمهمة تطوعية خالية من أي مستحقات مالية أو معنوية!.

- صعوبة القيام بأي مسوحات وإحصائيات بشرية على مستوى جزئي هذا إلى جانب أن هذه الوظيفة هي مركزية في أهدافها وطرق تحقيقها، ليتم من خلال هذه البيانات تحديد الاحتياجات الوطنية ومنها المحلية، في المشاريع التنموية - جذب الاستثمار وآلياته هي من الوظائف المركزية، لا تستطيع المحليات القيام بتقديم عوامل جذب أو تشجيع للبرنامج الاستثمارية بدون توجيه وإشراف السلطة المركزية.

- صعوبة التقييم والمحاسبة للأعمال والمهام الجماعية في حالة أي إخفاق أو تقصير أو سوء استغلال لأعمال أو منصب في المسؤولية والسلطة الجماعية.

العامة وممارستها، بكل تأكيد يضعف العملية والقرار الإداري.

- مادة (6): فروع الهيئات والمؤسسات العامة والمصالح وسائر أجهزة الدولة الأخرى ترتبط بالمركز بكل مهامها وتنحصر سلطة الوحدة الإدارية في الاشراف والمتابعة لهذه الجهات. وعملية الاشراف على جهات مركزية لا تتبع سلطات المجلس المحلي، يجعلها ضعيفة وبدون أهداف ومثار لتنازع الأفراد والسلطات.

- مادة (12) الأجهزة التنفيذية وهي المسؤولة والمعنية بالتخطيط لمشاريع التنمية والموازنات المالية، السلطات والصلاحيات الممنوحة لها تنفيذية، وبالتالي فإن التزامها بمهام وتعليمات المركز أكثر أهمية من مهمة الاشراف والرقابة الممنوحة للمجالس على هذه الأجهزة.

- مادة (31) تنعدم المهام التنموية للأجهزة التنفيذية في المديرية ومراكزها لتبعيتها الاشرافية والراقبية للمجلس المحلي في المحافظة، على الرغم من تمركز سكان اليمن في المديرية والقرى والمدن الثانوية التابعة لها، فلا يوجد لهذه المراكز أي أنشطة تخطيطية تنموية، والأنشطة الإدارية هي روتينية، ويصبح أعضاء هذه المجالس مصدر للمشاكل الاجتماعية ومطالب هذه الأجهزة شخصية وأسرية أكثر منها تنموية اجتماعية عامة.

- تكمن صعوبة الرقابة المحلية في الزام جهات مستقلة مالياً وإدارياً وتتبع السلطة المركزية، في العمل على تقديم الخدمات وتحديد احتياجات المجتمع المحلي.

- الموارد المالية للهيئات والمؤسسات العامة، خاصة بها، وهذا يعني توفر ميزانيتين، الأولى من المركز والثانية من الإيرادات الذاتية للجهة. وعملياً، في حالة النفقات الاستثمارية أو التشغيلية، فإن سلطة المركز تجب عن الصرف لوجود إيرادات ذاتي، ومحدودية إيرادات الجهة لا

السياسة العامة للدولة والقوانين والأنظمة النافذة بدور أجهزة السلطة المركزية في تنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة التنفيذية لمديريات المحافظة ولها في سبيل ذلك مباشرة المهام والاختصاصات الآتية:

- إعداد مشاريع خطط التنمية والموازنات السنوية للمحافظة في ضوء القواعد والتعليمات والارشادات الصادرة من اللجنة العليا للموازنة.

- إجراء الدراسات والاحصاءات وتنفيذ برامج المسوحات الخاصة بتحديد أولويات التنمية والاحتياجات من المشاريع الخدمية والتنموية في مجالات نشاطها بحسب المستويات المحددة لها في الفصل الثالث من هذا الباب.

- اعداد التقرير الشامل عن مستوى إنجاز وتنفيذ المشاريع والخطط على مستوى المحافظة من واقع التقارير المرفوعة من مديريات المحافظة.

**مادة (13):** تقوم الأجهزة التنفيذية في المديرية – تحت اشراف وإدارة ورقابة المجلس المحلي – في اطار السياسة العامة للدولة والقوانين والأنظمة النافذة بتنفيذ السياسات والخطط والبرامج العامة وإدارة وتسيير النشاط اليومي للمديرية.

### التحليل:

- (أ) إن مهمة المجلس المحلي تنحصر في الاشراف وإدارة ورقابة الجهاز الاداري التنفيذي والفني وصلاحيات الإنشاء لما هو جديد، والتعيين أو الموافقة عليه في المناصب القيادية بيد السلطة المركزية. وبالتالي فإن عملية الرقابة والمحاسبة وما تتطلبه من إجراءات تصحيحية، ستكون ضعيفة لدى السلطة المحلية، كون الأجهزة التنفيذية تتبع السلطة المركزية، ومنح حق العزل والتكليف للمحليات تتطلب موافقة المركز كذلك، ووجود سلطتين في الوظيفة



وعرضها على المجلس مشفوعة بملاحظاتها لمناقشتها  
واقرارها.

**مادة (248):** مع مراعاة القواعد والأسس والإرشادات  
المركزية الصادرة عن لجنة الموازنة ومشروع خطة التنمية  
الاقتصادية والاجتماعية في ضوء الأولويات التي أقرها  
المجلس وفي حدود المخصصات المقدرة لكل مجال.

**مادة (249):**

أ- تتلقى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي على مستوى  
المحافظة والمديرية تقديرات الموازنة السنوية ومشروع خطة  
التنمية للوحدة الإدارية لدراستها ومناقشتها وعرضها على  
المجلس مشفوعة بملاحظاتها ومقترحاتها.

ب- تقوم الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بدراسة ومناقشة  
مقترح النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية الخاصة بالمجلس  
المحلي وعرضه عليه لمناقشته واقراءه متزامناً مع تقديرات  
خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازنتها السنوية.

ت- تحال مشاريع الموازنات والخطة السنوية بعد إقرارها  
من المجلس المحلي إلى المكتب التنفيذي لإعادة صياغتها  
وترتيبها في ضوء ما أقره المجلس ورفعها إلى المحافظ على أن  
تتضمن مشاريع هذه الموازنات النفقات الإدارية والتشغيلية  
السنوية للمجالس المحلية.

**مادة (251):**

أ- يقوم المحافظ بإحالة مشاريع خطط التنمية والموازنات  
السنوية للوحدات الإدارية إلى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة  
وذلك بمجرد تلقيها لها.

ب- تتلقى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة المشكلة وفقاً  
لأحكام المادة (131) من القانون مشاريع الخطط  
والموازنات السنوية المحالة إليها من المحافظ وتقوم بتحليلها  
ومراجعتها وتنسيقها وتجميعها في هيئة خطة وموازنة واحدة  
على مستوى المحافظ وذلك في ضوء القواعد والإرشادات  
والتعليمات الصادرة من اللجنة العليا للموازنة وخلال

يمكنها من الانفاق على أية تجهيزات في البنى التحتية  
والاستثمارية.

**ثانياً: الخطط والموازنات المحلية وطرق إعدادها<sup>(26)</sup>**

لا يمكن عزل عملية التخطيط عن العملية الادارية.  
فالتخطيط أحد المكونات الاساسية للإدارة التي ترتبط  
وتؤثر تأثيراً مباشراً على بقية وظائف الإدارة من تنظيم  
وتوجيه واشراف ورقابة والتخطيط فلسفة أو طريقة  
للتفكير المنظم تساعد المخطط على توقع القضايا المستقبلية  
والاعداد لها مسبقاً وكمن أهمية التخطيط للإدارة كونه  
يحدد سلفاً ما يجب عمله، وكيف يتم، ومتى ومن الذي  
يقوم به وتكاليفه والعوائد المتوقعة منه وبالعودة إلى عملية  
التخطيط وإعدادها ومراحل استكمالها كما جاء في اللائحة  
التنفيذية وهي كالآتي:

**مادة (246):** أ- يكون لكل وحدة إدارية على مستوى  
المحافظة والمديريات خطة وموازنة سنوية مستقلة تشتمل  
على كافة الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع إنفاقها  
خلال السنة المالية.

**مادة (247):**

أ- تقوم الاجهزة التنفيذية على مستوى المحافظات  
والمديريات كل فيما يخصه في ضوء برنامج زمني محدد  
يقترحه المكتب التنفيذي وتصادر عليه الهيئة الادارية،  
بأجراء المسوحات الميدانية وإعداد الإحصاءات والمعلومات  
المتعلقة باحتياجات الوحدة الادارية من مشاريع التنمية  
الاقتصادية والاجتماعية.

ب- ترفع نتائج المسوحات والاحصاءات والمعلومات المحددة  
في الفقرة السابقة إلى المكتب التنفيذي لدراستها وتحليلها  
واقترح أولويات احتياجات الوحدة الإدارية من المشاريع  
الآنية والمستقبلية.

ت- تقوم الهيئة الإدارية بمراجعة نتائج مسوحات الإحصاء  
والمعلومات والمقترحات المقدمة من المكتب التنفيذي بشأنها

المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية، وهذا النوع من الخطط يضمن استمرار تشغيل المشاريع القائمة ولا يضمن التطوير والتحديث لها. وما أشار إليه القانون حول الخطط الاستراتيجية للمحليات، فهي غير ملزمة مركزياً بالتنفيذ لارتباطها بالموارد السيادية وهي متذبذبة ومحدودة.

- يتم بناء الخطط التنموية على موازنات متوقعة بالاعتماد على الإيرادات والمصروفات المتوقعة للوحدة الادارية. وهي في مجملها إيرادات في كل المحافظات اليمينية عدا الساحلية منها والأمانة لوجود أنشطة تجارية وصناعية فيها، وهذا بدوره يؤدي إلى تفاوت تنوي في البلد الواحد.

- ربط الموازنات والخطط التنموية بمحدود المخصصات المقدره وليس بحسب الاحتياجات التنموية والاجتماعية، وهذه المخصصات تحدد من قبل المركز ولا يوجد لها آلية تنموية محددة وقاعدة قانونية ثابتة يتم التوزيع للموارد والمتطلبات على اساسها. وتطلق من مبدأ المحافظات الأكثر كثافة سكانية أو الأقل في مواردها المالية والأكثر حاجة للتنمية. وغياب هذه القاعدة، سيجعل الموارد المالية المرصودة للتنمية تتجه فجأة إلى أي طارئ يحدث في أي محافظة، مما يحرم البقية من نجاح برامجها وخططها التنموية.

وفي المادة (240) الفقرة (ب) من اللائحة بقرار من مجلس الوزراء وفي الفقرة (ج) تتولى المالية مع وزارة الإدارة المحلية مع وزارة التخطيط مناقشة الموازنة، واقتراح مقدار الدعم المركزي السنوي.

- الفقرات (أ، ب، ج) اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية الخاصة بالمجلس المحلي، هي خطة مرتبطة بالإيرادات المتوقعة، وما يليها من إجراءات ومتابعة ونفقات ووقت قد لا يكون مجدياً في أي جانب من جوانبه إلى جانب أن الهيئات الإدارية والمجلس التنفيذي قد يقر أو لا يقر، ثم تبدأ الدائرة من جديد.

المواعيد المحددة في اللائحة المالية، وتعتبر لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة لأغراض التنفيذ هذه المهام هي اللجنة الفنية للجنة العليا للموازنة على مستوى المحافظة.

ت- يعرض المشروع الخطة والموازنة المجمع على المجلس المحلي للمحافظة والمناقشة وإقراره في موعد محدد في اللائحة المالية، على أن يرفق بالمشروع مذكرة إيضاحية تعدها لجنة الخطة والموازنة.

### التحليل:

من دون شك فإن الخطط وأهدافها وأنواعها تختلف كما سبق إيضاحه، فالخطط المركزية تعد من مهام السلطة المركزية، والخطط التي تقوم بها المحليات هي خطط تكتيكية أو تنفيذية، ترتبط بالخطط المركزية، حتى على فرض أنها خطط لكنها تبقى جزئية.

- لا يحتوي القانون على أهداف محددة لخطط تنموية تقوم بها المجالس المحلية وعلى وجه الخصوص، الخطط ذات الأهداف الاستراتيجية، وسلطة المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية هي موازنات لخطط ونفقات تشغيلية للمحليات، يجب القيام بها سواء كانت السلطة محلية أم مركزية.

- ممارسة المحليات دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومسئولتها ومحاسبتها، هو اختزال شديد للعملية الإدارية أو التشريعية ومتطلباتها. ودمج عمليات الرقابة والإشراف والتنفيذ. يلغي هدف الإدارة ودورها في الأعمال والممارسات، وهذا ما يجب التأكيد علي استبعاده

- اقتراح البرامج والخطط، التشغيلية في المحليات، يختلف عن عملية إعداد الخطط التنموية ووسائلها وتحديد ميزانياتها ومصادر تمويلها كما تقوم به السلطة المركزية. وما تقوم به الأجهزة التنفيذية في المحليات، هي خطط تشغيلية سنوية، تعتمد على الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات

أي إنه لا توجد جهة محددة ومسؤولة عن التخطيط والإعداد لبرامجه ومتطلباته وتحديد الموارد والمصادر المالية والبشرية ناهيك عن الوقت والجهود المبذولة من قبل المعنيين بالتخطيط للشأن المحلي، للخطة التشغيلية والموازنات.

### المبحث الثالث:

### أنموذج مقترح الإدارة بالأهداف لإدارة برامج التنمية المحلية.

من المهم التأكيد هنا على أن هدف قانون السلطة المحلية وما حواه من إجراءات تشريعية وطرق ووسائل تطبيقية، هو من أجل تحقيق برامج التنمية على المستوى المحلي كما جاء في القانون ولكن تداخل أهدافه بين الشأن الديمقراطي والشأن التنموي أدى إلى غموض هذا الهدف مما قلل من تحقق الهدفين.

من المؤكد ان التجربة السابقة للمجالس المحلية وما واجهته من صعوبات في المفاهيم والممارسات، ستظل ماثلة للعيان. ويتركز أهم هذه العوائق في غياب العملية الإدارية ومفاهيمها في الجانب التشريعي والممارسة وتنظيم العلاقة وتحديد المسؤولية والمهام بين السلطين المركزية والمحلية، وغياب أنموذج إداري على المستوى الداخلي للمجالس المحلية في جانب التنظيمي وتحديد المسؤوليات والأهداف وطرق تحقيقها. ومع ذلك. "فنحن نؤمن انه مهما كان القانون نموذجياً، فان الهم من ذلك كله هو تطبيقه وتجسيده عملياً على أرض الواقع...، وتتوجه للمواطنين في المشاركة الإيجابية في إثراء التجربة وإغنائها وتطويرها نحو الأفضل وبما يمكنها من تحقيق الأهداف المرجوة منها" وهذا ما سعى البحث لتحقيقه وتقديم أنموذج إداري شائع الاستخدام والمتمثل في "الإدارة بالأهداف".

- مادة (251): تعتبر لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة لأغراض التنفيذ هذه المهام هي اللجنة الفنية للجنة العليا للموازنة على مستوى المحافظة. وكما نصت المادة (131) من القانون بأن تنشأ لجنة على مستوى كل محافظة تسمى لجنة الخطة والموازنة وتتولى هذه اللجنة كما جاء في المادة (132) 1. تحليل التقديرات للموازنات، للتأكد من اتفاقها مع القواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة 2. مراجعة الخطط الاستثمارية وخطة القوى الوظيفية والتأكد من مطابقتها للسياسة العامة للدولة والموازنة المتاحة 3. تجميع الخطط والموازنات في خطة واحدة وإحالتها إلى مجلس المحلي، وإيضاح أي تغييرات أو تعديلات مع الاسباب الموجبة).

- المادة (133) يجوز للجنة الخطة والموازنة إجراء تعديل في مشروع الخطة والموازنة متى تبين لها عدم اتفاقها مع القواعد والإرشادات المركزية أي أنه يتم التخطيط والإعداد للخطط وبعد ذلك قد توافق عليها الجهات العليا أو لا توافق وهذا إهدار للوقت وللموارد المالية التي تنفق على اللجان والمخططين.

- ان الكثير من معدي الخطط، يفتقرون للتخصص العلمي، كون اللجنة التنفيذية المعنية بالخطط تشكل من مدراء عموم لا يملكون صفة الثبات في وظائفهم، إلى جانب الافتقار للعملية الفنية لمتطلبات التخطيط وتعاون مراكز أبحاث وباحثين. واشترك المجالس المحلية وغيرها من الهيئات غير المتخصصة، تقلل بدون شك من عملية التخطيط ومتطلباتها وغيرها من الشروط الضرورية للتخطيط.

- يمكن تلخيص إعداد الخطة بالمراحل الآتية: 1- الأجهزة التنفيذية 2- المكتب التنفيذي 3- الهيئة الإدارية 4- المجلس المحلي 5- الهيئة الإدارية 6- لجنة الخطة والموازنة 8- الوزارة 9- اللجنة العليا للموازنة. وهي في مجملها خطة تشغيلية !.

## أولاً: الإدارة بالأهداف لبرامج التنمية المحلية:

### 1. الحاجة التنموية للإدارة بالأهداف:

- وسيلة للتكامل بين الأهداف العامة للخطط المركزية، وأهداف التنمية المحلية.
- أداة ووسيلة للتخطيط المركزي وعلى مستوى المحافظة والمديريات التابعة.
- أداة لعملية الرقابة وجودة الخطط والتنسيق لها محلياً ومركزياً.
- وسيلة لتقييم الأداء على المستويات الإدارية في وضع وتحديد الأهداف المطلوب منهم تحقيقها، بما يلبي حاجة المجتمع وأهدافهم من التنمية ومتطلباتها.
- بساطة وسهولة تطبيق النموذج الإداري المقترح في برامج التنمية وإدارة الشأن المحلي وتنظيم العلاقات التنظيمية والإدارية بين المركزي والمحلي.

### 2. الحاجة إلى تطبيق الإدارة بالأهداف لأعمال المجالس المحلية:

- تفعيل دور السلطة المركزية ومسؤوليتها في الإدارة والتخطيط للبرامج التنموية المحلية بوصفها من أهم وظائف المركز.
- تفعيل الجوانب والأهداف التنموية واستقلاليتها في القانون، وعزلها عن الجوانب السياسية والبرامج والصراعات الحزبية المحدودة الأهداف وآنيتها.
- مشاركة وتفعيل الدور التنموي للمجتمع المحلي ولقادة السلطة المحلية، وبناء قاعدة من الكفاءة الإدارية الوطنية ومسؤوليتهم في مشاريع التنمية كما حددها القانون.
- تحديد المسؤوليات المركزية أو المحلية والمحاسبة الفردية عن نجاح أو تعثر البرامج التنموية اليمينة.
- تجنب العثرات التنموية في الإدارة والتخطيط وتحديد المسؤوليات التي حوaha قانون السلطة المحلية.

- وضوح أكثر للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وتكاملها من أجل تحقيق التنمية المحلية.

- غياب آلية محددة للإدارة والتخطيط في القانون، ويجعل من الأعمال التنموية والتخطيط لها مجرد تجارب في المحليات.

ويتضمن مدخل الإدارة بالأهداف عمليات ثلاث أساسية تشكل ما يمكن تسميته بالإدارة الجيدة، وهي: الإدارة بالمشاركة من أجل توفير أكبر قدر من التفاهم والتنسيق والتعاون بين الأفراد العاملين في المنظمة، ووضع وتحديد الأولويات والأهداف المطلوب تحقيقها والمراجعة المستمرة لهذه الأهداف وإجراء ما يلزم من تعديلات في ضوء النتائج المحققة، والتغذية العكسية، حيث يقوم المديرون بتزويد الرؤوسين بمعلومات عن مدى تقدمهم نحو تحقيق الأهداف المتفق عليها.

## ثانياً: الخطوات والمراحل المقترحة لتطبيق الإدارة بالأهداف:

لعل التوسع في الصلاحيات والمهام والممارسات الإدارية التي ستمنح للسلطات المحلية يمكن اعتماد ( الإدارة بالأهداف ) هدفاً ووسيلة للأسباب التي تم ذكرها، يتم ذلك من خلال آلية العمل المقترحة والتي يمكن تبسيط إجراءاتها وترابط أهدافها وعلاقاتها فيما بينها، ويمكن إيضاحها من خلال المراحل والخطوات الآتية:

### المرحلة الأولى: وضع الأهداف:

تبدأ عملية الإدارة بالأهداف بعقد مقابلات بين المسؤول الأول المكلف المختص عن البرامج التنموية للجهة المستهدفة مع مجموع المدراء التنفيذيين المعنيين للاتفاق على الأهداف الرئيسية التي يمكن لكل مدير في الجهة تحقيقها خلال فترة زمنية محددة ( سنة ) وتتم هذه اللقاءات، مع وعلى، جميع المستويات الإدارية الموجودة بالهيكل التنظيمي للجهة. تراجع الأهداف الرئيسة بمعرفة المستويات الإدارية الأعلى للتأكد من توافقها مع الأهداف والسياسات العليا المعنية

الوسائل اللازمة لإنجاز الأهداف ، ويجب أن تركز الخطة على النقاط الآتية :

- تقسيم المهام والأنشطة الضرورية واللازمة في كل مرحلة لتحقيق الهدف / الأهداف إلى خطوات أو مراحل.

- توضيح العلاقات بين الخطوات ومراحلها والتتابع الزمني لتنفيذها في كل مرحله.

- تحديد المسؤول عن كل خطوة، وتحديد الموعد اللازم لانتهاء من التنفيذ على مستوى المشروع ككل وتكمن أهمية هذه المرحلة بإعداد خطة العمل باعتبارها المرحلة النهائية لوضع التفاصيل قبل بدء التنفيذ للخطة المتفق عليها.

#### المرحلة الثالثة : المراجعة الدورية :

عند الانتهاء من إعداد خطة العمل والبدء بالتنفيذ تبدأ عملية المراجعة الدورية. وتعد المراجعة الدورية أنها البرنامج المنظم لقياس ومناقشة وتشخيص وحل المشاكل والمراجعة ، علاوة على إسقاط بعض الأهداف أثناء التنفيذ ومن خلال المراجعة الدورية، يتم متابعة أهداف التخطيط في محتويات الخطة من خلال :

-الأداء للتأكد من أن النتائج الفعلية مطابقة للنتائج المستهدفة.

- تحقيق الرقابة الذاتية لمسؤول الجهة في مراجعة أدائه بنفسه ، ويقوم بعمل التصحيحات الضرورية إذا لزم الأمر. وهدف الرقابة الذاتية يكمن في منح المرؤوس الفرصة لرقابة سلوكه بنفسه أثناء أداء الأنشطة وعلاقتها وترابطها ببعض ، وتساعد كذلك على تقليل الوقت والجهد الذي يبذله المسؤول في متابعه ورقابته للأعمال.

#### المرحلة الرابعة : تقييم الأداء :

تتم عملية تقييم أداء الافراد أثناء المراجعة الدورية وبعد الانتهاء من التنفيذ. فالهدف الرئيسي لتقييم الأداء هو ربط النتائج التي حققها مسؤول الجهة بنظام الترقيات والحوافز

والمخصصة بالتنمية على مستوى اليمن ، وفي ضوء النقاش والمراجعة ، يتم الاتفاق مع المسؤول الأول على الأهداف النهائية المطلوبة إنجازها في الفترة المحددة ، وفي مرحلة وضع الأهداف ، يجب مراعاة الآتي :

- أن يراعى في الأهداف ان تتميز بالواقعية والوضوح والتحديد الدقيق القابل للقياس وفي نفس الوقت تكون على درجة من الصعوبة حتى تحفز المرؤوس على تحقيقها.

-أن يتمكن المسؤول الأول من المساهمة الإيجابية في وضع الأهداف وان كان ذلك يتوقف على عدة عوامل منها النمط القيادي ، الخبرة السابقة لمدير الجهة ، ودرجة تحمله المسؤولية.

- ان تترجم المهام والأنشطة ، المحددة المتوقع تنفيذها من المدير إلى نتائج محددة قابلة للنقاش.

-ان يفوض الرئيس السلطات اللازمة للمرؤوس والتي تمكنه من إنجاز الأهداف.

- أن يلتزم مدير الجهة بتنفيذ الأهداف في الوقت المحدد. - تسهيل جميع الإمكانيات والسبل بما يؤدي إلى إنجاز المهمة أو المهمات.

ويمكن ملاحظة الحاجة إلى وضع الأهداف بالآتي :

- تدرج الأهداف والاحتياجات من الوحدات الإدارية على مستوى المديرية أو مراكز المحافظات.

- المشاركة الجماعية في وضع الأهداف على مستوى المراكز (المديرية) أو المراكز والمديرية في عموم المحافظة والالتزام بها.

-تحديد الهدف المطلوب والإمكانات المرصودة.

المرحلة الثانية : إعداد خطة العمل والتنفيذ لها من قبل الجهة :

بعد الانتهاء من وضع الأهداف والاتفاق عليها ، تكون الخطوة الثانية ، هو إعداد خطة عمل تشتمل على تحديد

### 3. دمج الأهداف المركزية والمحلية :

هناك العديد من الأهداف الواجب تحقيقها في الأعمال والأنشطة الإدارية. فالأهداف المركزية للقيادة السياسية هو تحقيق تنمية في أفضل جودة لها، واتساع شمولها وتحقيق أعلى معدلاتها وكذلك بالنسبة للمجتمع المحلي، وبالمثل للقيادات السياسية والاجتماعية على المستوى المحلي.

#### ثالثاً: وسائل ومتطلبات تطبيق الإدارة بالأهداف :

لعل مقترح " الإدارة بالأهداف " قد لا يكون جديداً في بعض ما جاء في القانون، من المشاركة الجماعية في أهداف عملية الإدارة والتخطيط وفي مجال الممارسات الإدارية من حيث البناء المؤسسي أو الهيكل التنظيمي، ولكن عملية الإداء والتخطيط وفي مجال الممارسات الإدارية من حيث البناء المؤسسي أو الهيكل التنظيمي، ولكن عملية تداخلها وترابطها والمسؤولية الفردية فيها، يفقدها الكثير والفعل والممارسة في ظل غياب العملية الإدارية وتسلسلها وأهداف كل مرحلة فيها.

ويحتاج التطبيق الخلاق لـ "الإدارة بالأهداف" إلى توفر العديد من الشروط والمقومات الأساسية في القانون وفصل الجوانب التنموية ومتطلباتها الإدارية عن الجوانب السياسية وأهداف المشاركة الجماعية في السلطة والحكم وتوزيع المسؤوليات ومن المؤكد أنه يتطلب بعض الإجراءات والتعديلات الأساسية في القانون الحالي أو إصدار قانون مستقل مع أطره ومفاهيمه الإدارية لتحقيق أهداف وبرامج تنموية، المطلوب تحقيقها لبرامج التنمية ومتطلباتها وشروط قيامها ووسائلها العلمية.

وما يجب التأكيد عليه في نصوص القانون بوجود اعتماد الجانب النظري والمنهجي في العلوم الإدارية في المهام والممارسات، مع التأكيد على أن الإدارة نشاط متميز وشرط أساسي للقيام بإدارة التنمية، تعتمد على مجموعة من المعارف والمفاهيم والأساليب الإدارية التي استحدثها

المادية والمعنوية المقررة في القانون أو القوانين المعمول بها، بدلاً من نظام التقييم الذي يعتمد على الصفات الشخصية للفرد، كالحماس والطموح والابتكار والاخلاص والانتماء الحزبي والسياسي للقادة... الخ. وتكمن أهمية أهداف الإدارة بالأهداف، في تقييم أداء الفرد على أساس ما حققه من نتائج فعلية وما بذله من جهود حقيقية في نجاح مهامه. وتكون عملية تقييم الأداء عن الفترة السابقة، الأساس الذي يعتمد عليه في وضع أهداف الفترة اللاحقة. ومن أجل نجاح الإدارة بالأهداف وشمول فائدتها فإنه يجب مراعاة الآتي :

#### 1. تحديد أهداف الخطط التنموية المركزية والمحلية ومسؤولية تنفيذها :

الأهداف هي النتائج المستقبلية التي يسعى المشروع إلى إنجازها، وتعد الأهداف الأساس الذي تبنى عليه السياسات والاستراتيجيات والإجراءات والبرامج وغيرها من الخطط فالأهداف هي النهايات المرغوبة من أنشطة المشروع. وتندرج الأهداف من أعلى إلى أسفل، وكل هدف يساهم في تحقيق الهدف الذي يعلوه حتى تصل إدارة المشروع إلى تحقيق الأهداف الرئيسية. ويعتمد نجاح التخطيط على تعاون وكفاءة المسؤولين المعنيين والمختصين بوصف التخطيط مهمتهم الرئيسية.

#### 2. تدرج الأهداف المركزية - المحلية - المركزية :

يتم وضع الأهداف في صورة متدرجة تشمل كل الأنشطة والوحدات التنظيمية، فالإدارة العليا كما هو في الخطط الاستراتيجية ( المركزية )، تحدد الأهداف الرئيسية لكل مشروع، ثم ينبثق منها أهداف السلطة المحلية والإدارات التنفيذية المختلفة التابعة لها ( المحلية )، ومن واقع أهداف كل إدارة تتحدد أهداف المديرية والمناطق التابعة لها.

بناؤه وتطويره بما يتلاءم وحاجة التنمية ومتطلباتها من محيطها، والواقع الاجتماعي والقدرات الإدارية لممارستها. - أن جعل الأجهزة التنفيذية مركزية في الإدارة والتخطيط، ومحلية في الإشراف والرقابة، وهي أهداف متعارضة ومتناقضة، يقلل من عملها وإنجازاتها.

- ركز القانون في الكثير من مواد، على دور المجالس المحلية وأهميته في إحداث تنمية محلية حقيقية، دون منحها كامل السلطات والصلاحيات المتعلقة بإدارة الشأن المحلي وطرق التنمية، واعتماده في الكثير من إجراءاته وتسلسله، على ممارسات وتجارب شخصية في الأداء، تحتل الصبح أو الخطأ.

#### الجانب الإداري والتخطيط:

- لا توجد آليات رقابية في خطط العمل، يمكن بموجبها معرفة ما حدد وما أنجز والمتحقق الفعلي من العمل. - دمج المهام والمسؤوليات والأعمال الإدارية والتخطيط بين القيادات المنتخبة (الآنية) والقيادات الإدارية المكلفة (الثابتة)، يعد غالباً مشار نزاع للسلطات والمسؤوليات بين القائمين بالأعمال.

- لا يحتوي القانون على آليات تكريم واستحقاق المبدعين من القادة الإداريين الذين أسهموا وبشكل واضح في إنجازات تنمية وساهموا بإثراء التجربة التنموية.

- آليات التخطيط وإعداد الخطط، لا تتجاوز مفاهيم وأسس الخطط التشغيلية، وهي مكررة سنوياً مع هامش ارتفاع أو انخفاض في موازنتها. وما يتم تحصيله من موارد مالية لقاء الخدمات الحكومية لا يكفي لقيام برامج تنموية، وفي حالة قيام المحليات بزيادة نسبة الموارد المحصلة لمقابلة المتطلبات المتزايدة، سيدفع بالمستثمرين والاستثمار إلى مغادرة المحافظة.

- ربط المتطلبات التنموية والتمويل المالي لبرامجها، بالإيرادات المتوقعة للخدمات الحكومية، وإيرادات

وطورها علماء وممارسي الإدارة كإطار نظري للعمل، والتطبيق الخلاق لهذه المعارف والممارسة. يعني الكفاءة في استخدام الموارد المالية والبشرية لتحقيق الأهداف التنموية من واقع البيئة المحلية ومحيطها الخارجي.

#### النتائج:

تعد التنمية المحلية وأعيانها من المهام والمسؤوليات الكبيرة الملقاة على عاتق الحكومة اليمنية وجعلها من مهام وتبعية وزارة كالإدارة المحلية سيجعل أعباء هذه المجالس في تحقيق التنمية من المهام الصعبة والصعبة جداً، ليس بسبب البناء المؤسسي والتعبئة الإدارية لوزارة واحدة فقط، ولكن تبعية هذه الوزارة لسلطات مجلس الوزراء وآليات وإجراءات عمله، وطرق متابعة، وصعوبة وطول إجراءاته، والوقت المطلوب لإنجازه إلى جانب الإمكانيات والقدرات الإدارية والفنية للمجالس المحلية كلها عوامل لا تؤدي إلى تطوير التجربة المحلية في الإدارة والتنمية. وتتركز أهم نتائج البحث وما خلص إليه في الجوانب الآتية:

#### الجانب التشريعي والتنظيمي:

- ركز القانون في بنائه وأهدافه، على ما هو قائم في نظام الحكم المركزي، وما حواه من تشريعات وتسلسلات قيادية وتنظيمية وإجراءات العمل وشروطه، تلبي حاجة ومتطلبات الحكم المركزي بعيوبه وصعوباته، ليتم تطبيقه على واقع ومستقبل المجالس المحلية، مما عكس نفسه على ضعف نتائج عمل وأداء هذه المجالس ومحدوديته.

- تبعية السلطة المحلية التنظيمية والإدارية لوزارة الإدارة المحلية، وتبعية الأخيرة لرئاسة الوزراء وما يقرره تجاه المحليات ومتطلباتها التنموية، يجعل من أعمال المحليات وأهداف التنمية مجرد آمال، لا يمكن الجزم بتحقيقها.

- ركز القانون في مجمله على الجوانب الدستورية والإجراءات القانونية، ولم يركز على الجوانب التنظيمية والأسس العلمية وأهداف وممارسات العملية الإدارية، التي يمكن من خلالها الاعتماد على تجربة أو نموذج يمكن

وربطها بالبيانات المركزية والمعلومات المحلية وتحديثها في كل محافظة ولها مهام ومسؤوليات وتبعية محددة.

- إصدار قانون مستقل وأهداف واضحة ومسؤولة، يشمل على بناء تنظيمي وتسلسل قيادي واضح الخطوط والمسؤولية، من واقع النظم والعلوم الإدارية لممارسات موثوقة وخلاقة لتحقيق التنمية.

- اعتماد العلوم الإدارية في الوظائف والممارسات وعلى وجه الخصوص مبادئ " الإدارة بالأهداف " ومفاهيمه وآليات تطبيقه لأعمال المجالس المحلية.

- الفصل بين الجوانب السياسية والممارسات الجزئية وما قد تفرزه النتائج الانتخابية من متغيرات سياسية وتنموية كأهداف ومتطلبات أساسية واجبة التحقق والإنجاز.

- عدم ربط التنمية ومتطلباتها من المصادر المالية بإيرادات المحليات لتدنيها وتذبذبها.

- إنشاء مراكز للتدريب والتنمية الإدارية في كل محافظة تهتم بالتدريب المستمر للمنتخبين على وجه الخصوص والتطوير للقيادات الإدارية والمنتخبة للمجالس المحلية.

- اشتراط توفر العلوم والمهارات الإدارية لكل مكلف بالعمل الإداري في المحليات وتمثل أهم المهارات في:

أ. المهارات الفكرية: في تقدير المواقف واختلاف الظروف وتشخيص المشكلات وتحليل أسبابها وفهم العلاقات والبيئات من خلال فهم وتطبيق الأساليب الإدارية المناسبة مع كل حدث.

ب. المهارات الفنية: القدرة على استخدام التخصص والمستوى الوظيفي المرتبط بطبيعة العمل لأداء النشاط وتحقيق النجاح في العمل.

ت. المهارات الإنسانية: حسن التعامل مع العاملين والقدرة على التأثير في سلوكهم وقيادتهم وتحفيزهم، مع أهمية الأسلوب العلمي الذي سيتبعه في التواصل والاتصال الفعال.

المحافظات محدودة في أغلبها، وعلى وجه الخصوص في المحافظات الداخلية كثيفة السكان.

- عدم التأكد والالتزام بالتمويل المركزي للخطط المحلية، أو تقديم مزايا وخدمات لجذب الاستثمار في المحافظات ذات المقومات والمصادر الاستثمارية كالسياحة.

### التوصيات:

قد يصعب الفصل في وظائف الدولة السياسية ومتطلباتها، ومسؤوليتها تجاه مجتمعها وتنمية في عموم مناطقها وشرائحه. ومن واقع العملية الديمقراطية وما أفرزته من تحديات لمسؤوليات القادة السياسيين في المجتمعات، هو إحداث تنمية مستمرة ومتوازنة ومستدامة في عموم الوطن، ويجب التأكيد على عمومية التنمية والحاجة لها وتوفير متطلباتها ومشاركة المجتمع بكل مستوياته.

نظراً لأهمية التنمية وحاجتها في عموم اليمن، لا يمكن تجزئتها أو الحديث عن قصور المجتمعات المحلية عن تنمية نفسها، فالسلطة المحلية هي المعنية بالمساعدة والسعي لتطوير برامج التنمية والحرص على استمرارها. ولعل إنشاء هيئة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة يناط بها مهام ومسؤوليات إحداث تنمية حقيقية على مستوى كل المحافظات اليمنية قد يمثل الخطوة الأولى، أو منح وزارة الإدارة المحلية كافة السلطات والصلاحيات الممنوحة لرئاسة الوزراء وحصر مهمتها في تحقيق التنمية المحلية.

ومن الواقع لما هو قائم، يمكن تلخيص التوصيات بالنقاط الآتية:

- جعل التنمية ومتطلباتها التشريعية والإدارية والمالية مهمة ومسؤولية السلطة المركزية.

- إنشاء وزارة مستقلة للتنمية المحلية وإدارتها، وأهم شروط هذه الوزارة أنها مهنية ومتخصصة ومتفرعة ومسؤولة بالمهام والأعمال التنموية لا غير، مع تكوين مركز وهيئات بحثية خاصة بعملية التخطيط والإعداد له وتجميع بياناته



tions (New York: Mc Graw - Hill co.,1976),p.129.

(19) مؤيد سعيد سالم، نظرية المنظمة الهيكل و التصميم، عمان،

دار وائل للنشر 2000-1999

(20) الجمهورية اليمنية، اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية،

القرار الجمهوري رقم (269) لسنة 2000م.

(21) القانون.

(22) اللائحة التنفيذية

(23) المصدر

(24) المصدر

(25) المصدر

(26) المصدر

ومن خلال هذه الشروط يمكن التأسيس للأعمال الإدارية وتأهيل كوادر علمية تساهم مساهمة حقيقية في تطوير المجتمع ونموه كما حددها القانون في ( اتخاذ القرارات وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ).

## المراجع

(1) صادق بن أمين أبو راس، المقدمة، قانون السلطة المحلية.

(2) الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، قانون السلطة المحلية

رقم (4) لسنة 2000م

(3) المصدر نفسه، ص2

(4) المصدر

(5) المصدر

(6) المصدر

(7) المصدر

(8) المصدر

(9) المصدر

(10) H. Herbert and C. Gullett , the Management of Organizations,(New York:McGraw-Hill,1979),p.4

(11) E. Dale, the Great Organizations( New York:McGraw-Hill,1960)

(12) H. Koontz and C. Odonnell , Management,A. System and Contingency.

(13) E.B Flippo and G.M Munsinger, Management ,(Boston: Allyn and bacon, Inc., 1978),p.74-79.

(14) W. Brown and D. Mob erg, Organizations Theory and Management, A Macro Approach( , New York:John Willey and Sons <1980 ),p289.

(15) S. Corral and W. Tosi, Management by Objectives,( New York:Macmillan,1973).

(16) سمير، أحمد عسكر، المدخل إلى إدارة الأعمال، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978.

(17) أمين، ساعاتي، إدارة الموارد البشرية من النظرية إلى

التطبيق، القاهرة، دار الفكر العربي 1998.

(18) H.Koontz and C.Odonnell,Management:A System and Contingency Analysis of managerial func-

## "Management by Objectives" A Suggested Management Plan for the Local Development Programs in the Republic Yemen

Mansoor Quasim H. Al-Haidaree

*Department of Business Management, Faculty of Administrative sciences, University of Ibb, Yemen*

### **Abstract:**

The development programs in the local govt. in the republic of Yemen face facing both problems, means insufficient of resources and inefficiency of management. To improve this situation, the central government issued the law no.(4) dated(2000) to share the duty and responsibility of achieving the programs by allowing the local governorates to manage and implement their plans and projects with control. The result in many cases, shows that, the achievement were not fulfilling the expectation and requirement of common goals and objectives of the development.

The aim of this study is to suggest the "Management by Objectives" as a management model introduced by Mr. (Darker) which may help to improve the efficiency and performance of the local government.