



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة-



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: العلوم السياسية

دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر

سياسة السكن_ أنموذجا_

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية تخصص سياسيات
عامة و تنمية

الأستاذ المشرف

د /زيدان جمال

من إعداد الطالبة:

خثير سهام

أعضاء لجنة المناقشة :

-رئيسا
-مشرفا و مقرا
-مناقشا

السنة الجامعية

1436- 1437 هـ

2015- 2016 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ

مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي

الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴿٧٧﴾

شكر و عرفان

بعد شكر الله عز وجل على فضله وحسن

توفيقه لنا على انجاز هذا العمل

فإنه يشرفنا أن نتقدم بخالص شكرنا و تقديرنا

و احترامنا إلى مؤطرنا الأستاذ الفاضل: زيدان جمال

على كل ما أسنده لنا من النصائح و الإرشادات

و التوجيهات فكانت الأساس و العماد لنا على إتمام هذا

العمل المتواضع، و باحترام واعتزاز كبيرين نسجل شكرنا

لجميع أساتذة كلية العلوم السياسية

بجامعة الدكتور مولاي الطاهر *سعيدة*

كما لا يفوتنا أن نشكر كل الأساتذة و المعلمين

الذين أشرفوا و سهروا على تعليمنا طيلة حياتنا

الدراسية.

إهداء

بعد الله الذي عليه استنادي أهدي ثمرة جهدي

و نجاحي هذا إلى التي سكنت يوما في جسدها إلى التي أبقت في روحي الأمل إلى أحلى

ابتسامة

أضاعت أيامي و شقت وسهرت ترعاني إلى التي لو أمضيت

كل عمري ساجدة أدع لها بالجنة ما وفيتها حقها كاملا

إليك أُمي كتبت هاته الكلمات.

إلى صفوة القلب و اللسان ورمز الحب والحنان إلى

الذي بالحب رعاني و على الخير رباني إلى قدوتي في الحياة

إليك أبي العزيز حفظك الله و أطال عمرك.

إلى التي كان نجاحي رجاؤها وتقاسمت معي أعباء الحياة

،إلى وحيديتي أختي فاطمة.

إلى من هم سندي وفخري إخوتي : بن عامر ، مصطفى، عبد اللطيف و أبنائهم

و إلى كل طالب علم , أهدي عملي هذا .

سهام

مقدمة

كانت ولا زالت مشكلة تنفيذ السياسة العامة تمثل أصعب التحديات الراهنة التي تواجه السلطات الحكومية لدى الدول النامية على وجه العموم و الجزائر على وجه الخصوص، ذلك أن اغلب السياسات الناجحة و التي تحقق الهدف المراد منها هي تلك السياسات التي تتم وفق عمليات التنفيذ الجيد و الفعال، إلا أن تحقيق هذا الأخير يستوجب و يفرض على الدولة توفير إمكانيات ووسائل و أجهزة تحظى بنوع من الجودة و التميز من حيث الأداء والتسيير، وهذا كله يتم بواسطة أداة تتمثل في الإدارة العامة ، وما تقوم به من وظائف مختلفة تجعلها ذات أهمية كبيرة في مجال تقديم الخدمات و تنفيذ السياسات و التي هي في الأصل ترتبط ارتباطا وظيفيا و مؤسساتي بالسلطة التنفيذية فإن هذه الأخيرة ليس بمقدورها أداء هذه الوظيفة التنفيذية إلا عن طريق الإدارة العامة.

ومن الدراسات التي سبق و أن تناولت موضوع البحث وتم التركيز عليها دراسة قام بها عامر خيضر الكبسي في كتابه **السياسة العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات** والذي تناول فيه أهمية عملية تنفيذ السياسة العامة ، وكذلك دراسة ثامر كامل محمد الخزرجي في مؤلفه **النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة** حيث تعرض فيه إلى أهم الاساليب والنماذج التي تتطوي عليها عملية تنفيذ السياسة العامة وكذلك ما جاء في كتاب وصال نجيب العزاوي بعنوان **مبادئ السياسة العامة** من خلال توضيح الخطوات و المراحل لتنفيذ السياسة العامة. ومن بين الدراسات نذكر أيضا ما تناوله ابراهيم عبد العزيز شيحا في مؤلفه **أصول الإدارة العامة** و الذي يعالج من خلاله العلاقة الوظيفية ما بين الإدارة العامة و السياسة العامة إضافة إلى بعض الدراسات توجد دراسة قام بها منتدى البدائل العربي للدراسات بعنوان **الدليل التدريبي لكتابة أوراق السياسة العامة**. هذا فيما يخص الدراسات التي اهتمت بموضوع البحث من الناحية النظرية أما فيما يخص الناحية التطبيقية نجد دراسة لعمران محمد بعنوان **سياسة السكن في الجزائر و دور مؤسساتها في حل أزمة السكن** و دراسة لبن عبد الواحد فتيحة تحمل عنوان **مراجعة الحسابات و دورها في استمرارية المؤسسة الاقتصادية دراسة حالة ديوان الترقية والتسيير العقاري** بحيث تم الإعتماد عليها في

معرفة أهم الوسائل التي بواسطتها يتم تجسيد سياسة السكن و كذا مدى مساهمة الهيئات الإدارية العامة المركزية و المحلية في تنفيذ سياسة السكن. إلا أنه بالرغم من مجهودات هؤلاء الباحثين في دراسة الإدارة العامة كفاعل أساسي لتنفيذ السياسة العامة فهي تبقى في حدود الدراسة النظرية الكلية، حيث قلما تدعمت بدراسة نموذجية لتلك العلاقة التفاعلية القائمة بين الإدارة العامة و السياسة العامة ، الأمر الذي حذى بي إلى المبادرة في إسقاط طبيعة هذه العلاقة على الأنموذج الجزائري، من خلال إثارة إشكال مهم فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

كما تظهر أهمية أي دراسة في طبيعة الموضوع الذي تعالجه وهو دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة و في طبيعة الإشكالية التي تعالجها و النتائج التي تم التوصل إليها و عليه يمكن إبراز أهمية الموضوع في طابعين أولهما علمي يتجلى في كون أن هذه الدراسة تغطي بعض الجوانب التي أهملتها الدراسات و البحوث التي تطرقت لهذا الموضوع خاصة الجزائر وكذا محاولة تسليط الضوء على بعض المصطلحات و الأفكار الغامضة أو إضافة أفكار جديدة في الإطار العلمي و المعرفي للدراسة.

أما الطابع الثاني فهو عملي يبرز من خلال العلاقة الوظيفية بين السياسة العامة والجهاز الإداري ، لذلك سيتم البحث و التركيز على دراسة ودور هذا الجهاز في طريقة تنفيذه للسياسات كما تتجلى أهمية الدراسة كونها نصف البناء المؤسسي للإدارة العامة، والذي يعتبر الأساس في تجسيد و تطبيق السياسات لاسيما الأساليب المعتمدة في ذلك.

أما الأسباب الداعية وراء اختيار هذا الموضوع هي أسباب نابعة من اهتمامات خاصة وذاتية كما أنها تدخل ضمن إطار التخصص وكذا محاولة موضوعية في المساهمة في إضافة دراسة جديدة في مجال العلوم السياسية ومحاولة معرفة المتغيرات الأساسية التي تتحكم في الوصول إلى إمكانية تصحيح الأخطاء الواردة و التقليل من النقائص الخاصة بتنفيذ السياسات.

و كغيرها من الدراسات الأخرى فهي لا تخل من بعض الصعوبات التي واجهتنا من خلال دراسة هذا الموضوع بحيث تعذر علينا الحصول على المعلومات الخاصة بالموضوع و ذلك من خلال رفض الجهات المسؤولة التعاون معنا أو حتى إجراء المقابلات خصوصا الجهات المحلية بالإضافة إلى التجديد و التغيير للمواضيع و القوانين الخاصة بتنظيم الجهاز الإداري.

وفي سبيل التعرف على دور و أهمية الإدارة العامة في تطبيق السياسات العامة يمكن إثارة إشكالية

محورية فحواها:

ما طبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الإدارة العامة على صعيد تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر؟

وتتنطوي تحتها مجموعة من الأسئلة الفرعية أهمها:

- ما لمقصود بالإدارة العامة وماهي أهم الوظائف المكلفة بتنفيذها؟
- ماذا نعني بالسياسة العامة؟ وكيف تتحدد عملية تنفيذها؟
- ما هي أهم الأساليب الإدارية المعتمدة في تنفيذ السياسة العامة؟
- ماهي مظاهر التنظيم الهيكلي و الوظيفي للإدارة العامة في الجزائر؟ وهل ثمة مراحل تاريخية تخص تطورها؟

● ما هي المعوقات التي تحد من نجاح عملية تطبيق و تنفيذ السياسة العامة؟

● ما هي أهم السبل التي تساهم في ضمان تنفيذ نجاح السياسة العامة.

و كإجابة مؤقتة لهذه الإشكاليات الرئيسية والفرعية ترتأي الضرورة البحثية طرح مجموعه من

الفرضيات هي:

- **الفرضية الأولى :** طبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الإدارة العامة على صعيد تنفيذ السياسة العامة هو دور رئيسي لكونها الأدرى و الأعم ولها الخبرة بوصفها أجهزة متخصصة.
- الفرضية الثانية :** أهم الوظائف التي تنفذ بها الإدارة العامة السياسة العامة هي التخطيط ، التنظيم ،التوجيه ،الرقابة بما فيها التنسيق ، القيادة ، التدريب.
- **الفرضية الثالثة :** أهم الأساليب الإدارية المعتمدة في تنفيذ السياسة العامة هي المركزية و اللامركزية.
- **الفرضية الرابعة :** ترجع المعوقات التي تحد من نجاح عملية تطبيق و تنفيذ السياسة العامة إلى عدم الإنسجام بين الأنظمة السياسية و النظم الإدارية و عدم توفر الإمكانيات و كذا نقشي مظاهر الفساد الإداري .
- **الفرضية الخامسة :** تتمثل أهم السبل التي تساهم في ضمان تنفيذ ناجح للسياسة العامة في الاهتمام بالجوانب الكمية المتعلقة بحجم التمويل و عدد الموظفين و الأجهزة الإدارية والجوانب النوعية المتعلقة بمدى كفاءة و فعالية الأداء و الإنجازات الخاصة بالتنفيذ .
- أمّا فيما يخص **المناهج** المعتمدة قد تم التركيز على **المنهج المركب** وهو اتجاه منهجي جديد في البحوث الأكاديمية ، ذلك أن متطلبات البحث قد تفرض على الباحث الاستعانة بالمناهج التي تفي بالغرض العلمي المطلوب الوصول إليه ، لذا فقد تم الاستعانة مبدئياً **بالمنهج الوصفي التحليلي** كونه منهجا علميا ملائما لمثل هذه الدراسات التي تركز في بدايتها على تحديد الإطار الاستيمولوجي ، وهو شرط منهجي لا بد منه في دراستنا هاته ، حيث يعين المنهج الوصفي التحليلي الباحث لخصر الجانب المفاهيمي وإطار النظري لكل من الإدارة العامة و السياسية العامة ، وكذا تحليل الآليات المتحكمة في

الدور الذي تقوم به الإدارة العامة على مستوى تنفيذ السياسة العامة ، ومدى انعكاس ذلك على تلبية حاجات الأفراد ومطالبهم .

كما تم الاعتماد على المنهج البيئي المقارن ، كونه منهجا علميا يفيد دراسة المواضيع التي تفرض وجود علاقة سببية بين الظاهرة محل الدراسة و البيئة الموجودة فيها؛ بالإضافة إلى منهج تحليل المضمون باعتباره منهجا ملائما لدراسة بعض النصوص القانونية و التقارير الرسمية .

إضافة إلى المناهج تم استخدام مجموعة من الاقتربات منها الاقتراب القانوني الذي يساعد على معرفة مدى تطابق الفعل مع القاعدة القانونية فالدراسة القانونية تركز على النشاط القانوني للإدارة العامة، و ما يرتبط من الحقوق والواجبات التي يفرضها الدستور والقوانين واللوائح المنظمة للعمل الإداري داخل أجهزة الدولة ، كما تم الاعتماد على الاقتراب المؤسسي الذي يرى أنّ السياسة العامة هي نتاج مؤسسات وهيكل تستطيع تنفيذها والتأثير فيها بشكل كبير ، ويظهر ذلك من خلال تشخيص دور الأجهزة الإدارية المركزية و اللامركزية في تنفيذ السياسات ، كون هذه المؤسسات من خلال ترتيبها وتوزيع الأدوار فيها ، فهي تعتبر همزة وصل بين مصالح وقدرات فاعلي الدولة و أفراد المجتمع ، بالإضافة إلى التركيز على اقتراب الجماعة و النخبة بحيث ينظر اقتراب الجماعة للسياسة العامة على أنّها حصيلة صراع جماعات تسعى لتحقيق مصالحها من خلال طرح مطالبهم و توجيهها إلى الحكومة ،ويتجسد ذلك من خلال التفاعل القائم ما بين أفراد المجتمع و الجهات المنفذة للسياسة العامة المتمثلة في الجهاز الإداري.

أمّا فيما يخص إقتراب النخبة فهو ينظر إلى عملية تنفيذ السياسة العامة تسيطر عليها أقلية متجانسة تملك الحكم من أجل تحقيق رغباتها من خلال إعتمادها على وسائل و أدوات و أجهزة فنية و تقنية تتجسد في الهياكل و المؤسسات الإدارية .



و لمعالجة الإشكالية التي تمحور حولها البحث تم الاعتماد على خطة تحتوي على مدخل و فصلين بحيث تضمن المدخل ماهية السياسة العامة من خلال التطرق إلى الإطار المفاهيمي لموضوع السياسة العامة أما الفصل الأول بحث في المحددات الابدستيمولوجية و الدلالات المفاهيمية لموضوع الإدارة العامة حيث تم التطرق إلى أهم المداخل المنهجية التي اهتمت بدراسة الإدارة العامة بالإضافة إلى تحديد مفهومها و أهميتها و مميزاتها و كذا الوظائف التي تؤديها، ليختم البحث **بفصل ثاني** خصص للتعريف بعملية تنفيذ السياسة العامة و أهم الشروط التي تستلزمها بالإضافة إلى التعرض إلى الإدارة العامة في الجزائر و دورها في تنفيذ سياسة السكن.

و في الأخير انتهى هذا البحث بوضع **خاتمة** تم الحديث فيها عن مدى أحقية الإدارة العامة في عملية تنفيذ السياسة العامة ؛ و لا يسعني إلا أطلب التوفيق و السداد في هذا العمل البحثي المتواضع، إنّه هو السميع العليم.

مَنْظِلْ عَام

تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة من أهم الأولويات التي تعنى بها الحكومة، وتعطي لها حيزا كبيرا في برامجها و مخططات عملها وهي أهمية تختلف وتتباين بين نظام سياسي و آخر و بين حكومة و أخرى بحسب القيم المتبناة، مما يستوجب البحث في مفهوم عملية التنفيذ وما هي الخطوات المتبعة في ذلك، إلا أنّ السعي في هذا الموضوع يفرض على الدارس منهجيا أن يحدد الإطار المفاهيمي للسياسة العامة في حد ذاتها، فما المقصود بها؟ ما هي خصائصها؟ وما هي مراحلها؟

1- التعريف بالسياسة العامة:

قبل التطرق إلى تحديد مفهوم السياسة العامة لابد من التعرف أولاً على بعض المفاهيم و المصطلحات المركبة لهذا المفهوم أو ذات الصلة به و الغاية من هذا توضيح المعنى و تسهيل فهمه.

1-1 السياسة:

عرفت كلمة السياسة تعاريف كثيرة متعددة تباينت في المعنى بين المفكرين نظرا لاختلاف وجهات نظرهم فالسياسة في اللغات الأجنبية ذات أصل لغوي و لفظي مشترك، إذ هي ترجمة لكلمة POLITIQUE في اللغة الفرنسية أو POLITICS في اللغة الانجليزية ومرادها إلى الكلمة اليونانية èpolis أي الحاضرة la cité وهي تعني اجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة، وفي اللغة العربية أصل السياسة كما يقول لسان العرب من السوس بمعنى الرياسة.¹

¹ - عصام سليمان ، مدخل إلى علم السياسة . الطبعة الثانية ، بيروت : دار النضال للطباعة و النشر و التوزيع ، 1989، ص 7.

و يعرفها أحد علماء السياسة presthus بأنها "أسلوب أو طريقة للتصرف الذي يتم اختياره بواسطة الحكومة و المنظمات الجماعية أو الأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد و تحدد القرارات الحالية و المستقبلية"¹

1-2 السياسات:

تعرف السياسات على أنها تلك التوصيات التي تشكل إطار للتفكير في المواقف و توجه القرارات نحو تنفيذ الغايات المنشودة وتكون واضحة، محددة، مفهومة، تتسم بالثبات النسبي واقعية و منطقية وإلا تكون متعارضة مع الأهداف.²

1-3 الحكومة:

هي نظام متكامل من المؤسسات الرسمية تحافظ على الاستقرار داخل المجتمع وتقود الحكومة تطور المجتمع وازدهاره، بحيث تتمثل تلك المؤسسات الرسمية في ثلاث هيئات أو أقسام وهي : السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية وتمتاز كل سلطة بعدد من المزايا التي تجعل منها سلطة قوية و قادرة على مراقبة السلطتين الأخريين من أجل ضمان الاستقامة و حسن ممارسة أنشطة تنفيذ و تقييم السياسات العامة.³

¹ - غارو حسيبة، دور الاحزاب السياسية في رسم السياسة العامة .دراسة حالة الجزائر من 1997-2007 م ،(مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2012)، ص 48.

² - المرجع نفسه ، ص 49.

³ - عبد الفتاح ياغي ، السياسات العامة(النظرية و التطبيق). (ب ط)، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 136، 137 .

1-4 القرار:

يقصد بالقرار لغة: هو ما قرّ عليه الرأي في الحكم في مسألة فيقال صار الأمر الآن قرار أي ثبت في الأرض و أصبح قرار مستقر.¹

أما اصطلاحاً: يمثل القرار ذلك البديل الذي درس بتأن وروية على أسس عملية واعتبارات موضوعية تم اختياره من بين عدّة بدائل مطروحة كوضعه موضع التنفيذ و التطبيق في الوقت المناسب و بأقل التكاليف لتحقيق الأهداف المرسومة.²

1-5 الإدارة:

الإدارة لغة: من فعل أدار الشيء إذ جعله يدور، ودار الشيء يدور دوراً و دوراناً، وتدوير الشيء جعله مدوراً.

و الإدارة اصطلاحاً : يعرفها الدكتور اكرم رسلان بقوله أنّ الإدارة عبارة عن الأداة المنفذة للإدارة السياسية و عرّفها علماء الإدارة المحدثون بقولهم "الإدارة تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة"³.

¹ - قتيبة مخلف عباس ، آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي ، المجلد 4 ، العدد 10 ، السنة الرابعة ، أيار 2008 ، ص 57.

² ثامر كامل محمد الخزرجي ،النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة . الطبعة الأولى ، الأردن : دار مجدلاوي للنشر و التوزيع ، 2004 ، ص 109 .

³ محمد علي محمود صبح ،إدارة الدولة في الإسلام . دراسة تأصيلية لمفهوم إدارة الدولة في الفكر السياسي الإسلامي ، (أطروحة للحصول على درجة الماجستير في التخطيط و التنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية بنابلس فلسطين ، 2011)، ص ، ص ، 103 ، 105 .

بعد التطرق إلى تحديد تعريف بعض المفاهيم و المصطلحات التي لها علاقة بمفهوم السياسة العامة ومن خلال ما سبق يمكن الشروع في تقديم تعريف لمفهوم السياسة العامة الذي يمثل أحد المواضيع و المفاهيم التي اهتم بها المفكرين في علم السياسة و الإدارة العامة و الاجتماع مما أدى إلى تباين واختلاف التعاريف المقدمة حول هذا المفهوم ومن بين هذه التعاريف ما يلي : يعرفها **هارولد لاسويل** "harould Laswell" في كتابه **الموسم** "هي من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟"¹ كما يعرفها **لي lee** بأنها مجموعة من المبادئ التي توجه الأفعال المتصلة بالمجتمع سواء كان ذلك صراحة عن طريق إصدار تشريعات أو أنشطة و فعاليات للمؤسسات الحكومية أو بشكل ضمني مثل السكوت عن ممارسة معينة.² ويرى **جيمس أندورسون** أن السياسة العامة :تتضمن البرامج و الأعمال المنسقة التي تصدر عن طريق القادة الحكوميين و ليست القرارات المتقطعة و المنفصلة"³

وهناك من ينظر للسياسة العامة على أنها التخصيص السلطوي للقيم على صعيد المجتمع، باعتبار أي سياسة تنطوي على عملية التخصيص للمواد المادية و المعنوية في المجتمع استنادا إلى معايير و تفصيلات معينة.⁴ ويعرفها **البيسوني ابراهيم حمادة** "بأنها تظهر بداية كأفكار خاصة سرعان ما تتحول إلى مقترحات إذا ما شارك فيها عدد كبير من الأفراد لتصبح بعد ذلك سياستان عامة تتبنى الحكومة لتلك المقترحات."⁵

3 - فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة منظور كلي في البنية و التحليل . الطبعة الأولى ، الأردن : دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، 2001 ، ص 29 .

2 - محمد قاسم القريوتي ، رسم و تنفيذ و تقييم و تحصيل السياسة العامة. الطبعة الأولى عمان : مكتبة الفلاح للنشر و التوزيع ، 2006 ، ص 30 .

3 - جيمس اندرسون "صنع السياسة العامة". (ترجمة : عامر الكبيسي) ، (ب ط) ، الأردن : دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 1988، ص 16.

4 - ناجي عبد النور، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة . (ب ط) ، عنابة : دار العلوم للنشر و التوزيع ،

2014 ، ص 15.

5 - وصال نجيب العزّاوي ، مبادئ السياسة العامة. الطبعة الأولى عمان : دراسة اسامة للنشر و التوزيع ، 2003 ، ص 14.

و في الأخير وبعد التعرض لهذه التعاريف يمكن إعطاء تعريف شامل يجمع بين معظم التعريفات السابقة وهو أنّ السياسة العامة هي مجموعة من البرامج و الأعمال التي تقوم الحكومة بانجازها أو تمتنع عن القيام بها¹ سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لمعالجة المشاكل وحلها و تلبية حاجات المواطنين غايتها من ذلك تحقيق الأهداف و المصالح العامة.

2- خصائص السياسة العامة:

بعد تحديد مفهوم السياسة العامة يتضح بأن لها خصائص و سمات تميزها عن غيرها من السياسات الخاصة و تتمثل فيما يلي:

1-2 السياسة العامة فعل للمؤسسة الحكومية:

وهذا يعني بأنها تمثل النشاطات التي تختارها الحكومة لمعالجة المشاكل التي تواجه المواطنين بحيث تصدرها في شكل قرارات نظامية.²

2 - 2 السياسة العامة تمثل التزامات قانونية:

بمعنى أنّها تفرض احترامها من قبل المواطنين وهذا ما يميزها عن غيرها من السياسات غير العامة.³

2-3 السياسة العامة عملية مستقبلية (التخطيط) :

فهي تساعد على التنبؤ بالمستقبل من خلال الاهتمام بجميع التغيرات الاجتماعية في مختلف المجالات.⁴

¹ - M .surel , **politique publique** . automp 2002, p 3

² - الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 45.

³ - المرجع نفسه ، ص 47 .

⁴ - أحمد مصطفى حسين، مدخل إلى تحليل السياسة العامة. (ب ط)، الاردن:المركز العلمي للدراسات السياسية،(ب ت)،ص 22.

2-4 السياسة العامة حصيلة عملية جماعية:

بمعنى أنها تشترك في صنعها مؤسسات حكومية مختلفة و أفراد و جماعات مختلفين لكل منهم تصور معين.¹

2-5 السياسة العامة سلوك هادف:

وهذا يعني أنّ الغاية التي تصاغ من أجلها السياسة العامة هي تحقيق الأهداف²

2-6 السياسة العامة قد تكون سلبية أو ايجابية:

تكمن ايجابياتها في كونها تأمر بالتصرف في اتجاه معين،وسلبيتها في أنها قد تنتهي القيام بتصرفات غير مرغوبة وذلك بناء على صياغتها.³

3 - مراحل إعداد السياسة العامة :

عرّفت السياسة العامة على أنها مجموعة من البرامج و النشاطات هدفها معالجة مشكلة ما،وذلك من خلال القيام بأعمال و إجراءات للوصول إلى حلول يمكن اعتمادها كسياسة عامة ومن ثم وضعها حيّز التنفيذ و بالتالي فإنّ إعداد السياسية العامة يتم وفق مراحل وهي كالآتي:

3 - 1 مرحلة تحديد و تعريف المشكلة:

يتم في هذه المرحلة تحديد المشكلة و التعريف بها حيث تكون هذه المشكلة تستحق النقاش و البحث و المعالجة تستدعي تدخل و اهتمام الأجهزة الحكومية أو الرأي العام عكس المشكلة الخاصة،وفي هذا الصدد يقول جون دوي "إذا كانت المشكلة قابلة للحل دون أن تضع التزامات على الذين لا يتأثرون بها

¹ - عامر خيضر الكبيسي، السياسة العامة مدخل لتطور أداء الحكومات. (ب ط)، مصر : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2008،ص 10.

² - ناجي عبد النور و مبروك ساحلي ، مرجع سابق ،ص 28.

³ - قرقاح ابتسام ، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989- 2009 .(مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2010-2011)،ص 26 .

مباشرة فهي خاصة "privot problem"، أمّا التي يتطلب حلها إلزام شرائح أخرى لا تتأثر بها بالتزامات مادية أو معنوية مباشرة أو غير مباشرة فهي عامة.¹

وبعد تحديد المشاكل و القضايا يتم جدولتها في أجندة السياسة الحكومية من خلال العمل بنظام الأسبقيات و الأولويات في ترتيب المطالب السياسية، بمعنى تقديم الأهم عن المهم أثناء حل المشاكل وهذا ما يراه جيمس أندرسون في كتابه صنع السياسات العامة.²

3 - 2 مرحلة جمع المعلومات عن المشكلة:

تقتضي هذه المرحلة جمع المعلومات و الحقائق الدقيقة عن المشكلة المطروحة و بمختلف جوانبها و بالإمكانيات المتوفرة لحلها من خلال التشاور ما بين السلطات الحكومية و الخبراء و المختصين بالإضافة إلى مراكز المعلومات و الدراسات و البحوث و الهيئات الاستشارية و المعاهد المخصصة من أجل إعطاء بيانات و معلومات وافية لصنع السياسة العامة و تكون معبرة عن الواقع الفعلي مما يساعد صنّاع القرار على اقتراح البدائل و المفاضلة بينها في المرحلة الموالية.³

3 - 3 مرحلة بلورة السياسة العامة (وضع البدائل):

بعد جمع المعلومات و الحقائق في المرحلة السابقة تليها هذه المرحلة حيث يتم فيها اقتراح حلول وبدائل أولية لحل المشكلة المطروحة مع مراعاة الآثار المترتبة عن كل بديل، وهذا يتطلب درجة عالية من الفهم و التصور والخيال لاستقراء تلك المعلومات، حتى لا تفقد السياسة مضمونها و هدفها في المراحل التي تليها.⁴

¹ - الكبيسي، مرجع سابق، ص 60.

² - أندرسون، مرجع سابق، ص 81.

³ - ناجي عبد النور، تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر. (ب ط)، عنابة: منشورات جامعة ناجي مختار، 2008-2009، ص 57.

⁴ - المرجع نفسه، ص 58.

3 - 4 مرحلة صياغة السياسة العامة بوصفها عملية:

يرى في هذا الصدد جيمس اندرسون أن السياسة العامة تشمل نوعين من النشاطات فالنشاط الأول يتضمن تقرير ما ينبغي فعله بشأن مشكلة معينة و النشاط الثاني يدور حول بلورة مسودة السياسات من قبل السلطة التشريعية كوضع القواعد و النظم الإدارية لتطبيق تلك السياسة، و تعتبر هذه المرحلة عملية فنية و إجرائية و ذات أهمية لكونها تحدد الإطار و المضمون للسياسات.¹

3- 5 مرحلة اعتماد و تنفيذ السياسة العامة:

يرى كامل الخرجي أن تنفيذ السياسة العامة هو وضع الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف صانع القرار إزاء حل مشكلة عامة.² بحيث تتمثل هذه الإجراءات في وضع خطط و برامج عمل وفق مبادئ وقواعد محددة تحقق الأهداف المرسومة في حالة تنفيذها بدقة (السياسات العامة المتبناة).

كما يرفق القرار المتخذ كحل للمشكلة ببيانات عامة تشرح و تفسر للسلطة التنفيذية ما يرغب صانع القرار فعله و عمله و الطريقة المناسبة لأداء ذلك العمل وكذا الأطراف و الجهات المعنية بأداء العمل و هذا ما يؤهل إلى تحقيق أهداف السياسات العامة ، لتتولى فيما بعد السلطة التنفيذية مهمة تطبيقه و تنفيذه بدقة على ارض الواقع، وبهذا يصبح القرار الصادر مخرجا لمرحلة التشريع و مدخلا لمرحلة التنفيذ.

تستخدم في بعض الأحيان مصطلحات كمرادف لكلمة تنفيذ نذكر على سبيل المثال الإدارة، التطبيق التفصيل بحيث أن الفصل و التمييز بين مرحلتي التشريع و التنفيذ أمر صعب وهو ما يتوافق مع المقولة التي ترى "بأن السياسة العامة تشترع في ضوء إمكانية تطبيقها وهي تطبق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها"³ أي مدى توفر الإمكانيات المادية و البشرية ذات الكفاءة لاسيما القواعد و القوانين و اللوائح الخاصة بتنظيمها و تطبيقها مما يفرض احترامها من قبل المواطنين.

¹ - اندرسون، مرجع سابق ، ص 93.

² - الخرجي ، مرجع سابق ، ص 170.

³ - الخرجي ، مرجع سابق، ص 171 .

و تتطوي عملية تنفيذ السياسة العامة على مجموعة من الخطوات هي:¹

أ- تكليف الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ السياسة العامة عن طريق التنسيق بين وظائف هذه الأجهزة المكلفة لضمان انجاز و تحقيق الأهداف المتوخاة من السياسة العامة التي تم اعتمادها.

ب- وضع الخطط التنفيذية وصياغة الأهداف و الوسائل المتاحة و الإجراءات اللازمة لتحقيق الغايات.

ج- البناء التنظيمي الذي يشمل عملية تحديد و تنظيم الخطوات والأساليب و الإجراءات و الأدوات و المعدات اللازمة لعملية التنفيذ بالإضافة إلى تنظيم اللوائح و التعليمات الإرشادية للعاملين لمساعدتهم على تنفيذ المهام و الوظائف الموكلة إليهم بناء على الخطط الموضوعة .

د- ميزانية التنفيذ أي تحديد التمويل المالي "التكلفة" لضمان تنفيذ السياسة العامة ونجاح الخطط و الإجراءات التي تم وضعها بحيث تقوم الحكومة بتحديد مقدار مالي تخصصه لتنفيذ تلك السياسات التي تم تبنيها.

هـ توظيف الموارد البشرية حيث يعد العنصر البشري من أهم الوسائل التي تساهم في ترجمة الخطط و البرامج إلى عمل و إنتاج ، من خلال توظيف الموارد البشرية المؤهلة للشغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي لتحقيق أهداف السياسة العامة.

بناء على ما سبق فإنّ الغاية الأساسية لمرحلة تنفيذ السياسة العامة هي تحقيق أهدافها طبقا لما حدده المشرع من خلال وضع الإجراءات و تحويلها إلى نتائج عن طريق القيام بالنشاطات و التدابير و تقسيم المهام و توزيعها حسب الاختصاص معتمدين في ذلك على مؤسسات الجهاز الإداري للدولة بداية من المستويات العليا مرورا بالمستويات الوسطى وصولا إلى المستويات

¹ - نفس المرجع و المكان.

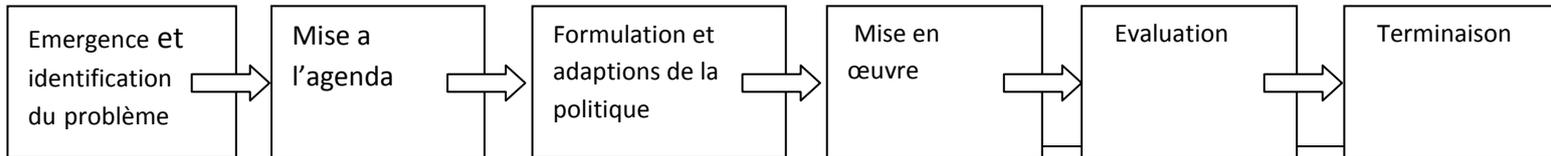
الدنيا، فهي عملية تشاركية ما بين البيروقراطية الحكومية وبعض الجهات الخارجة عن الحكومة مثل مؤسسات المجتمع المدني المساندة للحكومة كما أنها عملية تتميز بالصعوبة و التعقيد أثناء أداءها مما يستلزم أن تكون مرنة و مستمرة تسمح بتجسيدها على أرض الواقع.

3 - 6 مرحلة تقييم السياسة العامة:

يتم في هذه المرحلة معرفة الآثار و الانعكاسات السلبية و الايجابية المترتبة عن السياسة العامة بعد تنفيذها ومدى تحقيقها للأهداف التي وضعت لأجلها ومدى بلوغها لرضا الأطراف المعنية و معرفة مدى ملائمتها للتكاليف التي خصصت لأجل تنفيذها على الواقع و الغاية من هذه المرحلة هو تصحيح الأخطاء و تحديد نقاط الضعف و النقص بالإضافة إلى معرفة الأسباب التي عرقلت تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها.¹

والمخطط أدناه يوضح مراحل صنع السياسة العامة²:

Les étapes du cycle de politique publique



¹ - سمير بن عياش، السياسة العامة البيئية في الجزائر و تحقيق التنمية المستدامة على مستوى المحلي دراسة حالة ولاية الجزائر 1999-2009 . (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 3 ، 2010-2011) ، ص 10

² - Steve jacob et christine rathnayr ، *l'analyse des politiques publique*, (s i), (s ed) , (s d) , P72.



كخلاصة لما سبق التعرض إليه فإنّ صنع السياسة و تنفيذها و تحقيق أهدافها يتوقف على أداء الحكومة و مؤسساتها الرسمية و الغير الرسمية, فهي تصدر في شكل قرارات تنظم و تلبّي احتياجات المواطنين تسمى بمخرجات السياسة العامة, تعتمد عليها الحكومة كحل للمشاكل الاجتماعية و السياسية و غيرها آخذة بعين الاعتبار بعض الاعتبارات و المعايير لتنفيذها مثل الكفاءة و العدالة و المرونة بما في ذلك الأساليب العلمية من خلال الاستعانة بالخبراء و الحقائق و التخطيط السليم غايتها في ذلك إنجاز السياسة العامة التي تم اعتمادها.

فصل أول

المداخل الأستيمولوجية و المنهجية
لدراسة الإدارة العامة

بعد التطرق من خلال مدخل عام إلى مفهوم السياسة العامة و التعرف على المفاهيم و المصطلحات التي لها علاقة بالمفهوم ،ومن ثم التعرف على أهم الخصائص التي تتميز بها عن غيرها من السياسات غير العامة (الخاصة)،وكذلك للمراحل و الخطوات التي يستوجب إتباعها لإعداد سياسة عامة تنحصر غايتها في تحقيق المصلحة العامة للمواطنين و تحقيق هذه الأخيرة يلزم الدولة بالقيام بمهام ووظائف في مختلف المجالات.

وهنا يكون الحديث على اتساع دور الدولة فبعدما كان دورها يقتصر على تحقيق الدفاع و الأمن انتقل وتطور دورها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية،مما ألقى على عاتقها مهام جسيمة،الأمر الذي جعل الدول و الحكومات تدرك أنها في حاجة إلى جهاز إداري يساعدها في انجاز وتنظيم مهامها من بينها تنفيذ السياسة العامة و الدافع الذي زاد من أهمية الجهاز هو محاولة دول حديثة الاستقلال إعادة بناء ما دمرته الحربين العالميتين في مختلف الميادين،كل تلك أسباب وعوامل دفعت للجوء و الاعتماد على الإدارة العامة كآلية رشيدة يمكن من خلالها تحقيق التطور و الازدهار بأقل التكاليف وفي أسرع وقت وهذا ما يراه حسن أبشر الطيب في كتابه "الدولة العصرية" >> أن تحقيق أفاق أفضل للدولة في نواحي الحياة المادية وغير المادية رهين بكفاءة وفعالية مؤسساتها>> وبالتالي إنّ الإدارة العامة تلعب دور حيوي في الدولة فنشاطها مرهون بجانب كبير بالنوعية التي تؤدي بها الإدارة العامة ووظائفها من تنظيم و تنسيق شؤون المجتمع وهذا ما ينطبق مع قول الفقهاء في العلوم الإدارية >> أنّ الدول لا تساويه إلا ما يساويه الموظف العام>> و لتوضيح دور الإدارة سيتناول الفصل المدخل الاستيمولوجية (المعرفية) والمنهجية التي درست الإدارة العامة بما فيها البناء الهيكلي و التنظيمي الذي تمتاز به أي دولة.

مبحث أول : المحددات الابدستيمولوجية للإدارة العامة

يقصد بالابدستيمولوجية بأنها فرع في الفلسفة العامة يبحث في أصل المعرفة و طبيعتها ومداهها ومدارسها المختلفة.¹ كما أنها تهتم بمبادئ المعرفة العلمية و افتراضاتها ونتائجها وبالكيفية التي تتحول بها الأفكار الجينية إلى انساق معرفية أو أجزاء من الأنساق.²

وبناء على هذا السياق يمكن القول بأنّ الابدستيمولوجية هي نظرية المعرفة العلمية التي تبحث في أصل العلوم و تطورها التاريخي بالإضافة إلى اهتمامها بالنتائج المترتبة عن كل علم وبما أنّ المبحث يقتصر على المحددات الابدستيمولوجية فهنا تجدر الإشارة إلى تحديد مفهوم الإدارة العامة وتحديد مدى الفرق بينها وبين إدارة الأعمال وكذلك تحديد المميزات التي تختص بها الإدارة العامة وأهميتها بالإضافة إلى عرض الوظائف التي تقوم بها، وكذا الأهداف التي تصبو إلى تحقيقها .

مطلب أول : مفهوم الإدارة العامة مقارنة بإدارة الأعمال

إنّ تحديد الفرق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال يستلزم أولاً تعريف الإدارة العامة و من ثم تحديد أوجه الشبه و الإختلاف لكل من الإدارتين.

1 . تعريف الإدارة العامة:

تعددت تعريفات الإدارة العامة لدى الكثير من العلماء و الكتاب في علم الإدارة و العلوم السياسية وعلم الاجتماع والقانون وعلم الاقتصاد، فتتوعدت هذه التعريفات بين الطابع العلمي و الفني و العملي، وهي

تعد الابدستيمولوجيا أحد الفروع الثلاثة التي انقسمت إليها الفلسفة (ابستيمولوجيا ،انطولوجيا ،اكسيولوجيا) في تطورها الحديث فهي تنقسم إلى مقطعين هما **episteme** بمعنى المعرفة و **logos** بمعنى النظرية أو دراسة أي انه نظرية نقد ودراسة المعرفة، للمزيد أكثر راجع في هذا الصدد: نصر محمد عارف، **ابستيمولوجيا السياسة المقارنة** . الطبعة الأولى، (ب،م) :المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 2002، ص 22

¹ - عبد الوهاب الكتّابي، **الموسوعة السياسية**. الجزء الأول، (ب.م): المؤسسة العربية للدراسات و النشر، (ب س ن)، ص

² - نصر محمد عارف، مرجع سابق. ص 23.

تعريفات يمكن حصرها في ثلاث اتجاهات¹ , أولها يربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة و الثاني يربط بين الإدارة العامة و النشاط الإداري و الأخير يربط بين الإدارة العامة و الأجهزة الإدارية.

1 - 1 الإدارة العامة و السياسة العامة:

يعرف الأستاذ ليونارد هويت **LEONARD WHITE** "بأنها كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة"، ويعرفها **ودرو ولسن WOODROW WILSON** "هي الغاية أو الهدف العملي للحكومة إذ أن موضوعه هو انجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفاعلية و الإتقان مع رغبات الناس وحاجاتهم فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها" ويعرفها الدكتور **حمدي أمين عبد الهادي** "على أنها تنظيم نشاطات بشرية جماعية تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة".

ما يمكن ملاحظته لما سبق من تعريفات أنّ الإدارة العامة تمثل الأساس الذي تعتمد عليه الدولة في تنفيذ سياستها العامة فهي تعاريف ذات صبغة غائبة وهو ما يمكن أخذه على أنصار هذا الاتجاه أنهم اهتموا بالجانب العضوي الذي يميزها عن غيرها من الإدارات الأخرى، كما أنهم حصروا تنفيذ السياسة بالإدارة العامة فقط، نافرين بذلك دور الإدارة الخاصة و مساهمتها في مساعدة السلطات وفقا لخطط و مشروعات شاملة وهذا ما نجده خاصة في البلدان ذات النهج الاشتراكي.

1 - 2 الإدارة العامة و النشاط الإداري:

تعترف الإدارة العامة في نظرة أنصار هذا الاتجاه و منهم **جلادن GLADEN** "أنها تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية" و يعرفها الأستاذ **سيمون SIMONE** "تتضمن أنواع النشاطات التي تقوم بها الحكومة و ادارتها التنفيذية و المشروعات العامة".

¹ - ابراهيم عبد العزيز شيخا، أصول الإدارة العامة. (ب ط)، الإسكندرية : منشأة المعارف ، 2004، ص 41.

ويرى الدكتور **حسن أحمد توفيق** أنّ الإدارة العامة تدور حول دراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفوا الحكومة في قطاع السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية".

يخلص هذا الاتجاه إلى وجوب الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري وأنّ هذا الأخير تقوم به جهة الإدارة العامة إضافة إلى ذلك استبعدوا نشاط السلطتين التشريعية و القضائية.

1 - 3 الإدارة العامة و الأجهزة الإدارية

يعرف الأستاذ **CHARLES DEBLASCH** الإدارة العامة بأنّها **l'administration public est**

l'apareil de gestion des affaires publiques. Elle est constitue par l'ensembles des services publiques dont la bon marche parmi la réalisation des objectifs par le pouvoir politiques

من خلال هذا التعريف يرى **شارلي** الإدارة العامة أنّها أداة لإدارة المهام العامة المتمثلة في

مجموعة المرافق العامة من أجل تحقيق الأهداف عن طريق السلطة السياسية¹

وعرفها الدكتور **أحمد عبد القادر الجمال** بأنها جزء من علم الإدارة **administration** إذ أنّ لعلم

الإدارة ناحيتين تتعلق بالإدارة العامة وأعني بذلك الأجهزة التي يطبق عليها اسم الإدارة و التي تقوم على شؤون المرافق العامة و تهيمن على مظاهر الحياة اليومية،ومن ناحية ثانية تتعلق بالإدارة الخاصة و تعني بذلك إدارة الأعمال أو المشروعات الخاصة.

ما يلاحظ على أصحاب هذا الإتجاه أنّهم ركزوا على الجانب العضوي للإدارة مغفلين الجانب

الموضوعي لها، فهي تعريفات غير شاملة.

استخلاصا لما تم عرضه من تعريفات متباينة ومختلفة للإدارة يمكن تركيب تعريف جامع

وشامل،يعتمد كأساس نظري في هذا البحث مفاده أنّ الإدارة العامة تعني عملية إدارية أو نشاط إداري يقوم

¹ – charles deblasch , **science administrative**. (s im)(s ed),1976.p1.

به جهاز إداري أو منظمة إدارية، من أجل تطبيق وتنفيذ السياسة العامة، وبالتالي تصبح الإدارة العامة من حيث المفهوم تركز على ثلاث جوانب أساسية هي: الجانب الموضوعي، الجانب العضوي، الجانب الغائي.

2- المقارنة بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال

إنّ تحديد العلاقة بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال يثير طرح تساؤل مفاده ما هي أوجه الشبه و الاختلاف بين الإدارتين؟

2-1 أوجه الشبه:

إنّ أوجه الشبه بين الإدارتين يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

أ- اعتماد الإدارتين على مراحل واحدة خلال العملية الإدارية أي أن المراحل و الخطوات التي يتم

إتباعها في الإدارة العامة هي المراحل نفسها التي تمر بها إدارة الأعمال و المتمثلة في التخطيط

و التنظيم و الرقابة.¹

ب- اعتماد كل منهما على الأخرى في تطوير المبادئ والنظريات و المفاهيم² لاسيما التبادل بين

الإدارتين كاعتماد الإدارة العامة على الأنظمة التي تتبناها إدارة الأعمال الخاصة من حيث

الترشيد و الفاعلية و الكفاية الإنتاجية كما يمكن لإدارة الأعمال اقتباس النماذج التي تقدمه

الإدارة العامة ومثال ذلك إدارة شؤون العاملين و الموظفين كتعيينهم و تدريبهم حتى ترقياتهم

و دفع مرتباتهم و مجازاتهم....الخ.³

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة. (ب ط) الاسكندرية : دار المطبوعات الجامعية ، 1988 ، ص 52 .

² - فيصل فخري مرارة ، الإدارة الإسلامية و النظريات و الوظائف. (ب ط) ، (ب م): مجدلاوي للنشر و التوزيع، (ب س ن) ، ص 21 .

³ - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 52 .

ج - تسعى كل من الإدارتين إلى خدمة المواطنين و إشباع حاجاتهم.¹

د - اعتماد كلاهما على فكرة العمل الجماعي داخل المنظمة.²

2-2 أوجه الاختلاف:

بالرغم من وجود عوامل التشابه بين علم الإدارة العامة و علم إدارة الأعمال الخاصة إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما وهي كالتالي:

أ- الاختلاف من حيث الهدف فههدف إدارة الأعمال هو تحقيق أكبر ربح بينما نجد هدف الإدارة العامة هو تحقيق المصلحة العامة ويعود هذا الاختلاف إلى ناحيتين سياسية و سيكولوجية فمن الناحية السياسية ترتبط المصلحة العامة للمنظمات العامة بالأهداف الإستراتيجية التي تقوم السلطات العليا للدولة بتحديدتها بينما المشروعات الخاصة ليست مسؤولة على تنفيذ تلك الأهداف للدولة. أما فيما يخص الناحية السيكولوجية هي مدى شعور الموظفين و العاملين بولائهم و تمثيلهم للدولة التي يعملون فيها على خلاف العمال في إدارة الأعمال أي تحفيزهم يقتصر على الدوافع التجارية واعتبارات السوق (المنافسة).³

ب- يحكم الإدارة العامة القانون الإداري بحيث يمنحها امتيازات السلطة العامة، تسهل عليها تحقيق أهداف السلطة السياسية كاتخاذ القرارات و إلزام احترامها و تنفيذها جبريا من طرف الأفراد العاملين و الموظفين كما يفرض عليها قيودا استثنائية منها تنظيم الموظفين الإداريين حسب الاختصاص في الإدارة العامة وفق تشريعات ولوائح أما فيما يخص القانون الذي ينظم ويحكم إدارة الأعمال هو القانون الخاص المبني على الحرية و قواعد المساواة بين الأفراد و الهيئات الخاصة لا وجود للامتيازات و القيود لأي مشروع خاص على الآخر.

¹ - عبد الله بن حسين عبد المجيد، ملخص كتاب مقدمة في الإدارة لمحمد محمد جاهين، السعودية، جامعة أم القرى، ص 09.

² - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 52.

³ - المرجع نفسه، ص 53

- ج - تخضع الإدارة العامة إلى جانب المسؤولية الإدارية إلى مسؤولية عامة حيث تبرز مسؤولية المنفذين و العاملين بالحكومة أمام السلطة التشريعية و الأجهزة القضائية و الرقابية و الإدارية المختلفة¹، بينما تخضع إدارة الأعمال إلى المسؤولية الاجتماعية.
- د - تنشط الإدارة العامة في ظل نطاق الاحتكار أما في نطاق إدارة الأعمال في ظل قاعدة المنافسة².

¹ - فيصل فخري مرار ، مرجع سابق ، ص 22

² - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيجا، مرجع سابق ، ص 55.

يوضح الجدول التالي أوجه الشبه و الاختلاف باختصار بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال.¹

العنصر	إدارة الأعمال	الإدارة العامة
الهدف	تسعى إلى تحقيق الأهداف المادية بدرجة أساسية مثل زيادة الربح	تسعى بدرجة أساسية إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة و المسؤولية الاجتماعية
المستفيدون	يستفيد أصحاب العمل و المساهمون في الشركة ثم العملاء و الجمهور الخاص بالشركة	المستفيد الأول هو أفراد المجتمع أي الجمهور الكبير من أفراد المجتمع
المسؤولية	تتخصر أمام مجلس الإدارة أو صاحبها فقط ثم المجتمع في حالات نادرة	تتحمل مسؤولية عامة أما الحكومة و الأجهزة الرقابية و الجمهور بوجه عام
طبيعة النشاط	تتولى الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي الاستثماري التجاري	تتولى الأنشطة التي تحقق المصلحة العامة وهي السياسة و الجيش و الأمن و العلاقات الدولية
حجم الأعمال	تحدد حجم الأعمال حسب مصادر العلاقة بين التكلفة و العائد	تحدد حجم أعمالها حسب المنفعة العامة و مصلحة المجتمع

¹ - أمين عبد العزيز حسن، إدارة الأعمال وتحديات القرن الحادي و العشرين . (ب ط)، القاهرة : دار قباء للطباعة و النشر و التوزيع، 2001 ، ص 56.

مطلب ثاني : أهمية و مميزات الإدارة العامة

إنّ للإدارة العامة أهمية و مميزات تتجلى في :

1 - أهمية الإدارة العامة:

إنّ وجود الإدارة العامة قديم قدم الدولة، أي منذ نشأة المجتمعات البشرية حيث كانت الإدارة العامة تقوم بتنفيذ واجبات التجمعات التي تمتلك الإمكانيات المادية و الفنية و الطبيعية و تحقق أهدافها، وهذا ما أدى إلى حتمية وجود الإدارة و أهميتها المتجسدة في الأجهزة التنفيذية للدولة من خلال وضع البرامج وتنفيذها.¹

ومع تطور وظائف الدولة وانتقالها من دولة حارسة تقليدية ، تتحصر وظائفها في تحقيق الأمن و الدفاع ضد العدو الخارجي ، إلى دولة متدخلة تعنى بتقديم الخدمات العامة لمواطنيها و ترميم اقتصادها واجتماعيا عن طريق استغلال الموارد المتاحة لوضع السياسات حيز التنفيذ بعد رسمها، وهذا كله مرهون بوجود جهاز إداري تنفيذي فعال يعتمد على أساليب إدارية حديثة تقدم الخدمات في اقصر وقت وبأقل تكلفة. ومن هذا يظهر بأنّ أي تنظيم لابد وأن تكون له إدارة .(الوزارة ، الجامعة ، المصنع، الشركة ، المدرسة)تساعده في أداء الأنشطة و الوظائف كما أن نجاح أي تنظيم يعتمد على كفاءة ونوعية جهازه الإداري ومدى قدرته على التطور و التجديد و الإبداع لمواكبة متطلبات مجتمعه وبيئته الخارجية.² وبالتالي تعتبر الإدارة العامة هي الركيزة الأساسية للدولة باعتبارها تشاركها في أداء وظائفها بحيث يتم بها التميز بين ما هو منظم و بين ما هو غير منظم، وعليه فهي أداة للتغيير و التنظيم و التسيير من خلال القيام بمختلف الوظائف من بينها التخطيط و التنبؤ و الإعداد لمواجهة المشاكل ، وكل هذا زاد من أهمية وجود الإدارة العامة.

¹ - طلق عوض الله السواط ، الإدارة العامة (المفاهيم ، الوظائف ، الأنشطة) . (ب ط) ، (ب - م) : دار حافظ للنشر

و التوزيع ، ص 3.

² - المرجع نفسه ، ص 4 .

2 - مميزات الإدارة العامة:

إنّ للإدارة العامة خصائص و سمات أساسية هي:¹

1-2 الإدارة نشاط إنساني :

إنّ النشاط الإداري يقتصر بالدرجة الأولى على النشاط الإنساني قبل أن يكون عملا ميكانيكيا أو قانونيا أو تنظيميا، وهذا يعني أنّ الإدارة تعتمد و ترتكز على العنصر البشري وما يقوم به من أنشطة أثناء العملية الإدارية فنجاح الإدارة يتوقف على الكفاءة و الخبرة التي يتمتع بها العاملين مما دفع إلى دراسة السلوك الإنساني ومدى تأثيره على أعمال الإدارة ، لذا فهي تهتم بالعنصر الإنساني وتعتبر هدفها الأول و لأخير لنشاطها هو خدمة الإنسان وازدهاره.

2-2 الإدارة تتفاعل في وسط بيئي (بيئة الإدارة العامة):

بمعنى مدى ارتباطها و تفاعلها مع ظروف و عوامل و معطيات و مقتضيات المحيط و الواقع الزمني و المكاني إيديولوجيا ، اجتماعيا ، حضاريا ، اقتصاديا و سياسيا.

2-3 غائية أو هادفية الإدارة:

حيث يقول في هذا الصدد عمار عوابدي "إنّ الإدارة ليست بغاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق هدف" فلكل إدارة هدف أو أهداف سواء كانت إدارة خاصة أو إدارة عامة حيث أنّ هدف الإدارة الخاصة هدف اقتصادي يتمثل في تحقيق الربح الخاص بينما هدف الإدارة العامة قد يكون إداري و قد يكون اجتماعي و اقتصادي و هو تحقيق المصلحة العامة.

2-4 حتمية الإدارة:

إنّ الإدارة حتمية و ضرورية لكل نشاط لأنّ الفرد لا يستطيع بمفرده لأسباب منطقية أن يحقق كل الأهداف اللازمة ، لذا فهي عملية ضرورية في جميع المستويات الإشرافية بالمنظمة كما أنّها لازمة و حتمية

¹ - عمار عوابدي ، القانون الإداري . الجزء الأول : الطبعة الثالثة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص

انسانية و اجتماعية و علمية و اقتصادية لكل نشاط إنساني هادف و بدونها لا يمكن تحقيق النظام و الأهداف.

مطلب ثالث : وظائف الإدارة العامة

كي تحقق الإدارة العامة أهدافها على مختلف مستوياتها (العليا ،الوسطى،الدنيا)لابد لها أن تقوم بوظائف متنوعة تسمى **بالعملية الإدارية*** وهذه الأخيرة تتمثل في مجموعة من العناصر أهمها:

1- وظيفة التخطيط :

إن القيام بأداء أي عمل يستوجب التفكير في كيفية انجازه وإيجاد الطريقة المناسبة التي تساعد على تحقيق الأهداف المبتغاة من هذا العمل، وذلك من خلال معرفة ماضي وحاضر و مستقبل أي عمل، فعملية التفكير و البحث عن الطريقة تصب في مدلول ما يعرف **بالتخطيط** فهو قد يشمل الحياة الخاصة بالفرد قبل أن يشمل الحياة العامة، ذلك أن > كل فرد يقوم بالتخطيط لحياته من أجل تحقيق أهدافه (السعادة و غيرها) بمعنى تحقيق المصلحة الخاصة التي تساهم في تحقيق المصلحة العامة من خلال ما يقوم به الفرد في المشروعات العامة و المنظمات التي تعتمد في تحقيق أهدافها على أداة هامة وهي الإدارية العامة التي تقوم بدورها بمجموعة من الوظائف من أهمها **وظيفة التخطيط** و تتجلى هذه الأهمية في قوله تعالى "و أعدوا لهم ما استطعتم من قوة و من رباط الخيل ترهبون به عدو الله و عدوكم و آخرين من دونهم لا تعلمونهم الله يعلمهم وما تنفقون من شيء في سبيل الله يوف إليكم وأنتم لا تظلمون"¹

تشير هذه الآية إلى ضرورة و أهمية التخطيط من أجل التغلب على العدو من خلال توفير المعدات و ما يستلزم ذلك من قوة ،وهذا ما ينطبق على الإدارات بضرورة التخطيط و التنبؤ بالمستقبل و المخاطر

¹ - سورة الأنفال الآية 60.

* **العملية الإدارية managerial process** نقصد بالعملية الإدارية العملية المتكاملة التي تضم الوظائف الرئيسية للإدارة و التي يتم ممارستها في جميع المنظمات على اختلاف طبيعة نشاطها أو أحجامها ،أو في جميع المستويات الإدارية في المنظمة الواحدة.

التي قد تؤدي بالمنظمات للوقوع في أزمات من خلال الأخذ بعين الاعتبار كل ما يمكن وقوعه وما لا يمكن وقوعه.

إضافة إلى ذلك فإنّ التخطيط يعتبر أهم و أول مراحل العمل الإداري نظرا لما يميز هذه المرحلة من معرفة و إبداع وتغيير، وتعريف التخطيط شهد تنوع وتباين في الآراء ووجهات النظر فهناك من ركز على أنه عملية ذهنية عقلية فكرية، وبالتالي فهو ليس مجرد مرحلة أولى من العملية الإدارية وإنما هو الأساس الذي تركز عليه المراحل الموالية.¹

وهناك من يعرف التخطيط على أنه عملية التنبؤ بالمستقبل في مجال معين مع تحديد احتياجات ومتطلبات ذلك و الاستعداد المبكر لمواجهة²، ومن الملاحظ أن هذا التعريف يركز على مدى توفير الأدوات والوسائل و الموارد الملائمة التي تأمن من الوقوع في المخاطر، وهناك تعاريف متعددة ومتنوعة فيما يخص التخطيط لكن رغم تنوعها فهي تجمع على مفهوم واحد أنّ التخطيط هو عملية تستدعي استخدام العقل لمعرفة ما يمكن احتمال وقوعه أو عدم وقوعه من خلال وضع إجراءات وتوفير موارد تضمن سلامة المنظمة من الوقوع في الأزمات وتساعد على تحقيق الأهداف المسطرة.

1-1 أنواع التخطيط:

تعتمد المنظمات في إطار تحقيق أغراضها على مجموعة من أنواع التخطيط يمكن تصنيفها حسب معايير أهمها:³

أ- التخطيط حسب مدى تأثيره : ويشمل هذا النوع من التخطيط ثلاث أنواع وهي:

¹ - محمد سامي جمال لدين، الإدارة و التنظيم الإداري. الطبعة الأولى، الكويت : مؤسسة دار الكتاب ، 1998، ص 163 .
² - موسى خليل، الإدارة المعاصرة (المبادئ الوظائف الممارسة). الطبعة الثانية، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، 2011م، ص73.
³ - أغادير سالم العيد روسي، مقدمة في الإدارة . (ب-ط) السعودية : جامعة أم القرى (ب-س ن)، ص 45.

- **التخطيط الاستراتيجي** : يهتم بالشؤون العامة للمنظمة ككل ويوجه من قبل المستوى الإداري الأعلى.

- **التخطيط التكتيكي**: يركز هذا النوع على تنفيذ الأنشطة المحددة في الخطط الإستراتيجية، وهذه الخطط تهتم بما يجب أن تقوم به كل وحدة من المستوى الأدنى.

- **التخطيط التنفيذي** : يستخدم هذا النوع من التخطيط المدير من أجل إنجاز و أداء المهام و المسؤوليات في عمله.

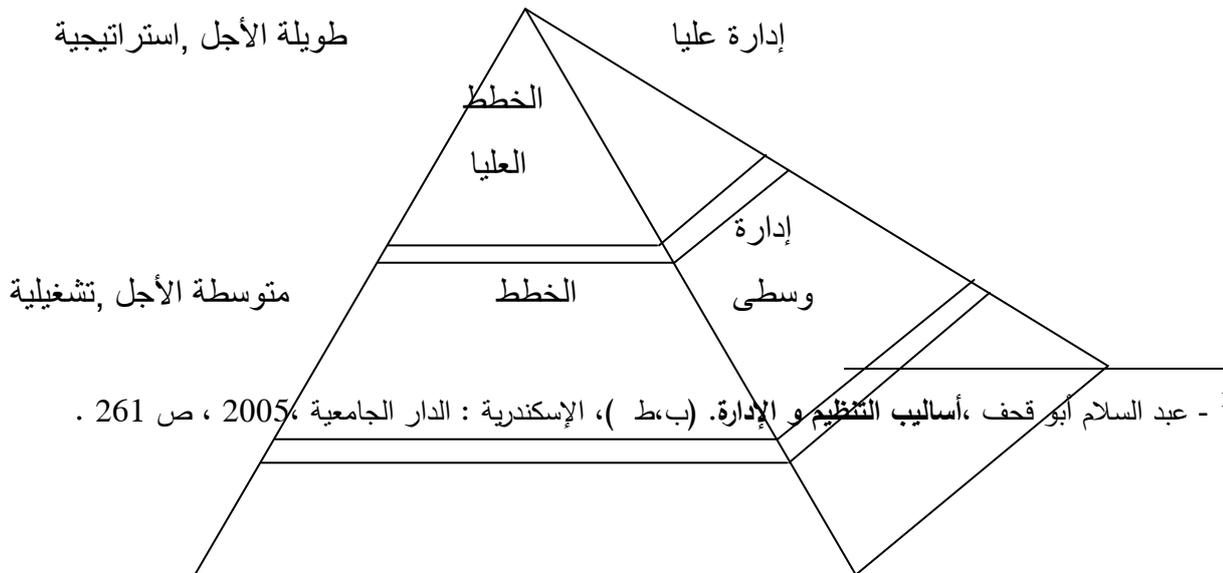
ب - **التخطيط حسب المدى الزمني** : ويشمل ثلاثة أصناف:

- **التخطيط الطويل المدى**: يغطي هذا النوع فترة زمنية طويلة محددة من خمس سنوات فما فوق.

- **التخطيط متوسط المدى**: وهو تخطيط يغطي فترة زمنية متوسطة ليس بطويلة ولا بقصيرة بحيث تقل عن خمس 05 سنوات وتزيد عن سنة.

- **التخطيط قصير المدى**: وهو تخطيط يغطي فترة زمنية تقل عن سنة.

ومن هنا يمكن الإشارة إلى شكل يوضح أنواع التخطيط السابقة الذكر:¹



¹ - عبد السلام أبو قحف، أساليب التنظيم و الإدارة. (ب، ط)، الإسكندرية: دار الجامعية، 2005، ص 261.

الوسيلة أو الوظيفة

إدارة

تشغيلية	الخطط المساعدة أو التنفيذية أو التشغيلية	قصيرة
		الأجل, تربط بين
		نوعين السابقين

الشكل رقم 01 : يوضح أنواع التخطيط حسب المستويات الإدارية

يوضح الشكل أنواع التخطيط بحسب المستويات الإدارية بحيث يكون في المستويات الإدارية العليا تخطيط استراتيجي , و في المستويات الإدارية الوسطى يكون تخطيط تشغيلي , و في المستويات الإدارية الدنيا يكون التخطيط يربط بين التخطيط الاستراتيجي و التخطيط التشغيلي

2 - وظيفة التنظيم :

يشير لفظ التنظيم بشكل عام إلى مدلولات مختلفة من بينها الترتيب , التخصيص , التحديد فهي مدلولات تعكس كل ما هو عشوائي وغير منظم. أمّا وظيفة التنظيم في المجال الإداري تعتبر ثاني وظيفة بعد وظيفة التخطيط بحيث يتم فيها ترتيب الخطط السابقة و تخصيص الجهات المعنية بتنفيذها على أساس الخبرة و الكفاءة لضمان الأداء الحسن, فهي بذلك وظيفة تتم بطريقة عقلانية تحقق نتائج بنسب كبيرة و بأقل التكاليف.

فالتنظيم كمصطلح يعني وضع كل شيء أو كل شخص في مكانه، وربط كل الأشياء وكل الأشخاص من أجل وحدة كاملة في النهاية للمنظمة كلها، كما أنّ تعريف التنظيم شأنه شأن أي مفهوم تبنى تعريفه العديد من المفكرين منهم كـ **كونتز** الذي يرى "بأنّ التنظيم هو تحديد السلطات و العلاقات بقصد تحديد التنسيق الهيكلي أفقياً أو رأسياً بين مختلف المناصب التي أسندت إليها الواجبات لتحقيق أهداف المشروع"¹ ويعرفه **لويس ألن** "التنظيم الإداري عملية تحديد وتجميع العمل الذي ينبغي أداءه مع تحديد

¹- محمد عبد الفتاح محمد عبد الله , الأسس النظرية لإدارة المؤسسات الاجتماعية نماذج تطبيقية . (ب - ط) , الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث, 2004 , ص 186 .

و تفويض المسؤولية و السلطة، وإقامة العلاقات لغرض تمكين الأشخاص من العمل بأكثر فاعلية لتحقيق الأهداف. " وعرف ديموك التنظيم من خلال ثلاثة اتجاهات أساسية ينظر الاتجاه الأول للتنظيم "بأنه وظيفة مرتبطة بكافة عمليات وظائف الإدارة" أما الثاني يختلف عن الاتجاه الأول في تعريفه للتنظيم "بأنه التغيير البنائي الذي يحدث في المجتمعات ككل وما يترتب عليه من آثار ونتائج تمس الجماعة، أو تؤثر في القيم الإنسانية أو القوى الاجتماعية وما يحتمل من تأثيرات على نظام السوق ومستقبله في المجتمع، أما الاتجاه الثالث ينظرون إلى التنظيم باعتباره مفهوم اجتماعي. بمعنى أنه مفهوم أوسع وأشمل من الاتجاه الإداري ويستخدمون أصحاب هذا الاتجاه مفهوم التنظيم بمعنى الجمع " التنظيمات " وليس بمعنى الفرد.¹

وعليه مجمل هذه التعاريف لها معنى واحد مشترك لمفهوم التنظيم ألا وهو أن التنظيم يعبر على لفظين التنظيم كوظيفة و التنظيم كمنظمة فالتنظيم كوظيفة يركز على وظائف المدير من خلال تحديد الأنشطة المطلوب انجازها لتحقيق الأهداف بالإضافة إلى تحديد الأفراد الذين سيقومون بتنفيذ الأنشطة حسب الاختصاص و القدرة و المهارات التي تناسب مع متطلبات انجاز تلك الأنشطة و تحديد مراكز السلطة و المسؤولية وأساليب الإشراف و التنسيق بين الأنشطة. أما مفهوم التنظيم كمنظمة هو وحدة اتخاذ القرارات كما أنه نظام كلي هادف يحتوي على الأدوار و الوظائف و العلاقات بين هذه الوظائف وبين الأفراد.²

2- 1 أنواع التنظيم :

يأخذ التنظيم أنماط ونماذج مختلفة من أشهرها التنظيم الرسمي أو التنظيم غير الرسمي.

¹-المرجع نفسه , ص ص 188, 189 .

²-عبد السلام أبو قحف , مرجع سابق , ص 343 .

أ - التنظيم الرسمي:

هو ذلك النسق المنتظم من القواعد و الترتيبات المؤسسية والضوابط النظامية التي تحدد رسميا مسار ديناميكية التفاعل داخل المنظمة أو المؤسسة وتبين وظيفتها المحورية و الثانوية.¹ يعنى هذا النوع من التنظيم بتحديد الوظائف حسب التسلسل الهرمي للمناصب التي يشغلها الموظفين داخل المنظمة بصفة رسمية بحيث تكون العلاقة بين وحدات المنظمة ذات تفاعل رسمي محكمة بضوابط شرعية ما بين الرئيس الذي يصيغ القرار و المرؤوس الذي ينفذ ذلك القرار ، كما تتجلى أهمية هذا النوع من التنظيم في المحافظة على العلاقة بين المستويات الإدارية المركزية المسؤولة على صنع السياسات العامة و المستويات الإدارية المحلية المسؤولة على تنفيذ تلك السياسات وهذا كله لضمان مصالح المجتمع ككل.

ب - التنظيم غير الرسمي :

يختلف هذا النوع من التنظيم على النوع السابق في أنه لا يخضع للقواعد و الأنظمة و الضوابط الرسمية وإنما يتأثر بهذه القوانين و بالمحيط الذي يعمل فيه، بحيث يكون التفاعل بين الوحدات و فرق العمل غير رسمي فهو تنظيم ينشأ عن طريق العلاقات الشخصية و الروابط الاجتماعية التي تقوم على أساس العرف و الاتفاقات بما في ذلك الاحترام و التقدير فيما بين الأعضاء فهو تنظيم يظهر في منظمات مباشرة النفوذ على مستوى المجتمع ككل مثل جماعات الضغط و المصالح و الأحزاب السياسية إلى غير ذلك أو على مستوى المجتمع المحلي "النظام القبلي"²

¹ - بن أحمد نادية ،تنظم السلطة السياسية في الجزائر منذ 1989. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان ، 2012-2013 ، ص 53.

² - بن أحمد نادية، مرجع سابق ، ص 54.

وما يمكن ملاحظته على التنظيم غير الرسمي أنه شكل مكمل للتنظيم الرسمي وما يحققه من توازن يكفل نجاح تنفيذ المهام و الأهداف أثناء العملية الإدارية.¹ فهو يركز على الأدوار وليس المراكز ، من بين الفوائد التي يحققها التنظيم بوصفه وظيفة من وظائف العملية الإدارية² ما يلي:

- توزيع الأعمال و الوظائف بطريقة عملية و موضوعية بعيد كل البعد عن ما هو ذاتي.
- تحديد العلاقات وتوضيح الأدوار بين العاملين وتحديد خطوط السلطة بينهم و الغاية من ذلك القضاء على الازدواجية في العمل و تحقيق الاستقرار.
- التنسيق بين الأنشطة من اجل خلق جو ملائم للعمل من خلال تجميع و ربط العناصر و المكونات و الأنشطة فيما بينها بهدف تحقيق الأهداف المشتركة.
- توفير الجهد و الوقت عن طريق وضع الإجراءات القياسية في العمل و تحديد معايير الانجاز المطلوب في أدائه.

3- وظيفة التوجيه:

يعتبر التوجيه الوظيفة الثالثة من وظائف العملية الإدارية بحيث تستند هذه الوظيفة إلى المدير يقوم من جرائها بتصميم الأنشطة لتشجيع المرؤوسين على أداء الأعمال بدرجة من الكفاءة و الفاعلية،وعليه يمكن تعريف التوجيه بأنه عملية يتم من خلالها إبلاغ الأفراد بما يجب عمله و معرفة أو التأكد من أن كل فرد يبذل قصارى جهده في انجاز العمل المناط به.³

ويعرف أيضا بأنه الاتصال بالمرؤوسين وإرشادهم و ترغيبهم ، أو دفعهم إلى العمل لتحقيق الأهداف

المرسومة،كما يشمل التوجيه عنصرين رئيسيين:

¹ - خليل ، مرجع سابق ، ص 97.

² - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص ص 175 ، 176 .

³ - العيد روسي ، مرجع سابق ، ص56.

-الاتصال بين الرئيس و المرؤوسين عن طريق نقل المعلومات مما يساعد كل من المسير و المرؤوسين على فهم بعضهم البعض في مجال التسيير.

-القيادة و تنمية التعاون عن طريق التأشيرات على الأفراد وتشجيعهم و دفعهم نحو تحقيق أهداف المنظمة.¹

ترتكز ممارسة وظيفة التوجيه على أسس هي:²

أ- ضرورة تحديد الهدف:

تعتبر عملية تحديد الهدف من بين الأسس و المحاور ذات الأهمية للتوجيه بالنشاطات داخل المنظمة وبمعنى آخر يساعد تحديد الهدف على توجيه الجهود المبذولة من طرف الفرد والجماعة مما يحقق اتفاق و تكامل بين أهداف المنظمة في حد ذاتها.

ب- وحدة التوجيه ووحدة الأمر:

يركز هذا الأساس على أن التوجيه و إصدار الأوامر يكون ومن طرف جهة واحدة وهي المدير أو القائد وذلك لتجنب التعارض في الأوامر و التعليمات الصادرة ما بين المرؤوسين مما قد يسبب ذلك في وقوع مشاكل تعرقل تحقيق أهداف المنظمة.

ج- ضرورة التعاون بين أطراف المؤسسة:

يمثل التعاون بين الرؤساء و المرؤوسين دعامة لإنجاح أي عمل جماعي.

د- العدالة في المعاملة مع المرؤوسين:

¹ - خليل ، مرجع سابق ، ص 121

² - العيد روسي ، مرجع سابق ، ص 57.

يركز هذا الأساس على الموضوعية في اتخاذ القرارات وإصدارها من خلال تجنب التمييز في منح الثواب أو توقيع العقاب من طرف الرئيس.

هـ - تنمية مفهوم الرقابة الذاتية:

يهدف هذا الأساس إلى دعم الثقة ما بين الرئيس و المرؤوس و كذا تنمية روح الانتماء و الولاء و الإحساس بالمسؤولية مما يحفز المرؤوسين على الإبداع في انجاز المهام وإتقانها.

4- وظيفة الرقابة :

ترجمة كلمة الرقابة في اللغة الانجليزية إلى معنى التفتيش عكس ما ترجمت عليه في اللغة الفرنسية إلى كلمة الضبط.¹

تعد الرقابة وظيفة أساسية كغيرها من الوظائف السابقة في العملية الإدارية ويمكن تعريف الرقابة بأنها قياس الأداء وتصحيحه،² وهي أيضا التأكد من أن ما تم انجازه من أنشطة ومهام و أهداف هو بالضبط ما كان يجب أن يتم،³ و يعرفها تومسون "هي جعل الأشياء تتم طبقا للطريقة أو الخطط الموضوعية"⁴ من الملاحظ أن كل التعاريف تؤكد مدى ارتباط وظيفة الرقابة بوظيفة التخطيط ويظهر الارتباط من خلال ما تقوم به الرقابة من مقارنة المهام التي تم انجازها ومدى تطابقها مع الخطط الموضوعية سابقا، لاسيما أن الفترة الزمنية ما بين عملية التخطيط والرقابة قد تحدث تغيرات سواء على مستوى بيئة العمل الداخلية

¹ - seddiki abdellah , **management de la qualité de l'inspection a l'esprit keizen** office des publication universitaires . alger place centrale de ben aknounge ,2003 , p 3 2.

² - عبد السلام أبو قحف , مرجع لسابق , ص 471.

³ - نفس مرجع و المكان.

⁴ - مرجع نفسه , ص 472 .

أو خارجية أو البيئتين معا، مما قد يؤدي إلى حدوث اختلاف بين الأداء الفعلي و بين الأهداف المسطرة و بالتالي عملية تحديد أسباب هذه الاختلافات و كيفية علاجها و تصحيحها أمر يتطلب وجود رقابة تكفل إجراءات التصحيح وإعادة النظر و التخطيط وهذا كله يجعل من الرقابة و التخطيط توأم ، كما يصف كوتنر و زملاؤه الرقابة و التخطيط بأنهما كطرفي مقص لا يمكن أن يستخدم احدهما دون الآخر.

و بالتالي الغرض الأساسي من وظيفة الرقابة هو الكشف عن مخاطر التي قد تهدد المنظمة بحيث يتم تحقيق ذلك الغرض عن طريق خطوات تمويلها و وظيفة الرقابة يمكن طرحها في شكل مراحل وهي كالتالي:

المرحلة الأولى : وضع المعيار أو الهدف

يتم في هذه المرحلة تحديد المعايير التي تستخدمها الرقابة كأداة ووسيلة للقياس و تأخذ هذه المعايير عدة أشكال تكون على شكل أرقام كتحديد حصة من المبيعات بمبلغ معين، وقد يعبر عنها بشكل زمني كتحديد فترة معينة لانجاز الأعمال مثال: ضرورة مضاعفة المبيعات خلال عشر أيام وهناك معايير كمية تتمثل في توجيه مشرفي الإنتاج لإنتاج عدد محدود و معلوم من وحدات المنتج خلال أسبوع وهناك معايير أخرى يعبر عنها بالجودة.¹

المرحلة الثانية : قياس الأداء الفعلي مقابل المعايير

تقتصر هذه المرحلة على الملاحظة كأداة وطريقة يستعملها المشرف لقياس الأداء الفعلي للموظفين ومدى ملائمتهم لما تم التخطيط له، وبما أن طريقة الملاحظة من ابسط الطرق وما يجعلها صعبة هو زيادة عدد الأفراد المطلوب رقابتهم مما يزيد من مهمات ومسؤوليات المراقب الأمر الذي دفع إلى تقسيم العمل و تفويض المهام إلى معاوني المدير، وبالإضافة إلى كون الملاحظة تستغرق وقت طويل في هذه الحالة

¹ - بشير العلق ، الإدارة الحديثة . (ب-ط)، الاردن : دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع ، 2008 ، ص 349.

أصبحت تقارير الرقابة المكتوبة و الرسمية أكثر أهمية و تأخذ هذه التقارير شكل الموازنات و التقارير الإحصائية أو الخرائط أو المعلومات فهي تساعد على توضيح الأداء الفعلي مقابل الأداء المخطط.¹

المرحلة الثالثة : التعرف على الانحرافات (عن المعيار)

تعتبر هذه المرحلة أهم خطوة من خطوات الرقابة لكونها مرحلة يتم فيها التعرف على الانحرافات و الأخطاء وكذا الأسباب التي جعلت من الأداء غير ملائم مع ما تم التخطيط له، وهذا كله من اجل اتخاذ الإجراء التصحيحي كقرار مناسب لكل انحراف تم الكشف عنه² , ومن بين الأساليب التي تعتمد عليها عملية تحديد الإجراء التصحيحي ،المعيار،دقة القياسات التي بينت الانحراف وتحليل أداء الشخص ، الأدلة لمعرفة سبب الانحراف.³

4- 1 أنواع الرقابة:

تنقسم الرقابة إلى أنواع هي:⁴

أ- الرقابة المسبقة :

وهي الرقابة القبلية بمعنى أنها تكون قبل بداية الأعمال و الأنشطة وهي تشمل السياسات و الإجراءات و القواعد الموضوعية وذلك بهدف التأكد من الخطط ومدى توافقها للتنفيذ الذي سوف يتم ، مثال : فحص و تدريب العمال قبل بداية الإنتاج وهذا النوع من الرقابة يساهم في منع وقوع المشكلات.

ب - الرقابة الجارية:

¹ - بشير العلق مرجع سابق, ص 350.

² - مرجع نفسه , ص 351 .

³ - العيد روسي , مرجع سابق , ص 65.

⁴ - أمين عبد العزيز حسن ، مرجع سابق ، ص 98.

يتم هذا النوع من الرقابة أثناء التنفيذ والأداء الغرض منها اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب مثلاً: إذا وجد المدير أثناء رقابة الإنتاج أخطاء. في طريقة و أسلوب الإنتاج مما يؤثر على كفاءة الإنتاج فإن الأمر يحتاج إلى إجراء تصحيحي في عمليات وأساليب الإنتاج.

ج - الرقابة اللاحقة:

بعد إنهاء العمل أو الإنتاج تتم مراقبة ما تم انجازه أو إنتاجه عن طريق جمع المعلومات عن الأداء الفعلي وتحليل هذه المعلومات و التأكد من مدى مطابقتها للخطط سواء ما يتعلق بكمية الإنتاج أو جودته أو دقته أو تكلفة الوحدة و الوقت و تعتبر هذه العوامل مهمة في هذا النوع من الرقابة كون أنه لا يجب إطالة الوقت بين نتائج الأداء الفعلي و تحليل هذه النتائج.

من خلال وظيفة الرقابة تم إتمام وظائف الإدارة بعد التطرق لأهم عناصرها إذ لم تكن الكل، علماً أن وظائف الإدارة تفاوتت حول تصنيفها العديد من الباحثين و الكتاب وهذا راجع لعدة أسباب، أما فيما يخص التصنيف الذي تم الاعتماد عليه راجع لما يراه كل من هيويز و ألدج و ستيرنز الذين اتفقوا على أن وظائف الإدارة تتمثل في التخطيط ، التنظيم ، التوجيه و الرقابة، فهناك وظائف أخرى* منها: التنسيق، القيادة، التدريب، التوظيف... الخ. لم يتم التطرق لها نظراً لوجود تشابه في المهام و تجنباً للتكرار مثل : وظيفة القيادة تتعلق

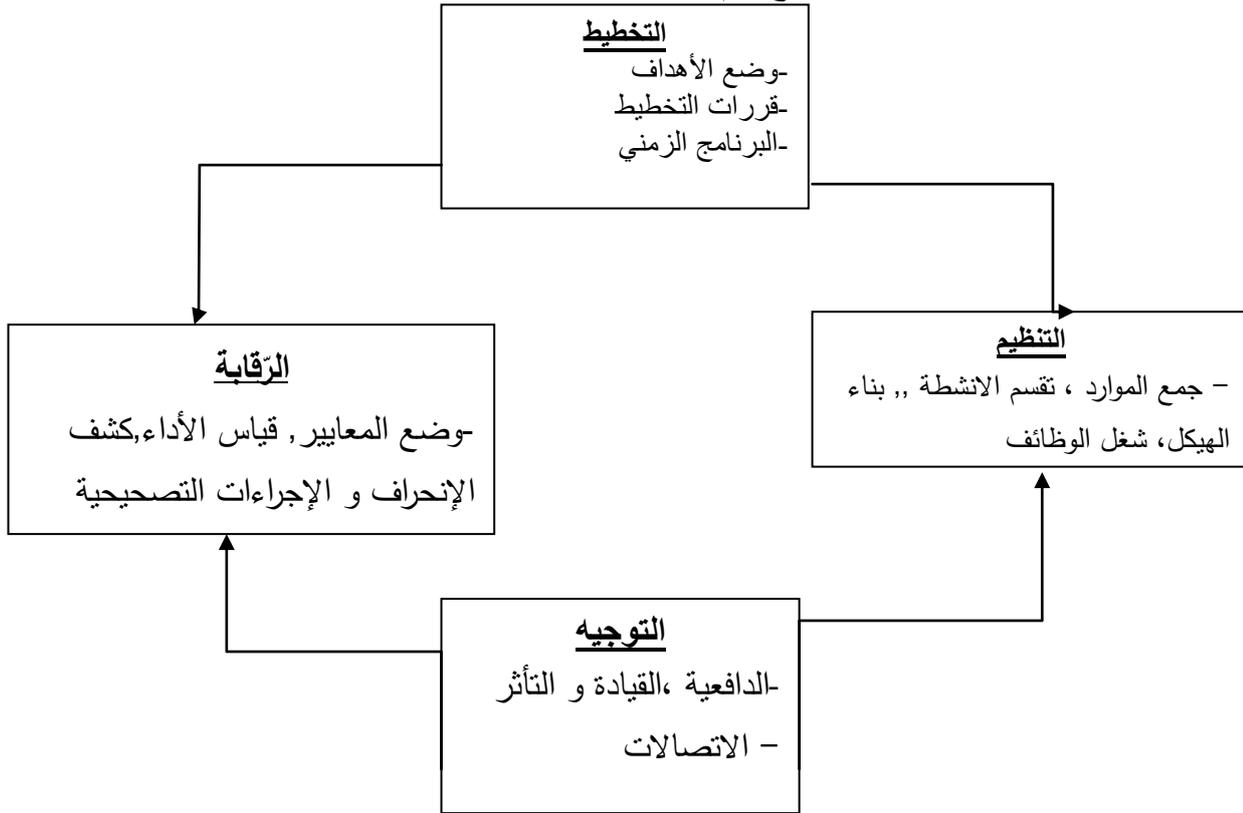
* من بين وظائف الإدارة التنسيق الذي يعني تضافر الجهود المشتركة للموظفين كل فيما يخصه بشكل يكمل بعضه البعض في أداء اداري موحد من اجل الوصول إلى هدف محدد ومعنا من منظور إسلامي: هو عمل جماعي مشترك يظهر فيه الموظفون رؤساء و مرؤوسين أثناء اداء عملهم كالبنيان المرصوص، وفي انسجامهم وتفاهمهم كالجسد الواحد لانجاز مهمة معينة في وقت واحد، للمزيد أكثر راجع في هذا الصدد: أحمد داوود المزجاني الاشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية. الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية ب.د.د، 2000، ص285.

القيادة: يعرفها روبرت بليك وجين موتون على أنها ذلك النشاط الإداري الذي يسعى إلى تعظيم الإنتاجية ويشجع استخدام أسلوب حل المشاكل، ويحفز الآخرين و يحقق درجات عالية من الرضا و التأثير في أنشطة المهام التي يقوم بها أعضاء الجماعة، للتوضيح أكثر راجع: محمد بكري عبد العليم، مبادئ الإدارة الأعمال . جامعة بنها، 2007، ص 161

التوظيف: التشكيل) هو وظيفة إدارية تنطوي على البحث عن الادرايين و اختيارهم و تعيينهم و ترقيةهم و تقاعدهم كما يعتبر وظيفة أساسية لكل المديرين من رئيس مجلس الإدارة إلى رئيس العمال، أنظر بهذا الصدد: يشير العلاق ، مرجع سابق ، ص 254 ،

بوظيفة التوجيه و وظيفة التنسيق تتعلق بوظيفة التنظيم و هكذا، وهذا يعتبر أحد الأسباب التي وقع فيها الباحثون و الكتاب و تفاوتهم في الآراء ووجهات النظر أثناء تصنيفهم لعناصر العملية الإدارية وذلك لعدم التفاهم على المصطلحات و الألفاظ التي يستعملونها بالإضافة إلى الخلط بين وظائف الإدارة ووسائل المدير .

و الشكل أدناه يوضح أهم وظائف العملية الإدارية:¹



الشكل رقم 02: مخطط يوضح وظائف الإدارة العامة

من الوظائف الإدارية أيضا **التدريب**: هو عملية إدارية تسعى إلى زيادة مهارات الموظف و معلوماته كما و نوعا من أجل رفع كفاءته و زيادة إنتاجية و توسيع مداركه في مجال عمله. راجع المزجاجي الأشعري، مرجع سابق، ص 254. **الاتصال**: هو تبادل المعلومات و الحقائق و المعاني و المشاعر بين جهة و أخرى لانجاز عمل أو إتخاذ قرار أو تغيير سلوك و هو فن ايجاد و إشاعة التفاهم بين الأشخاص سواء على مستوى الأفراد و الجماعات. راجع أغادير سالم العيدروسي، مرجع سابق، ص 80 .

¹ - محمد بكري عبد العليل، مرجع سابق، ص 27.

مطلب رابع : أهداف الإدارة العامة

تحدد أهداف الإدارة العامة ومبادئها و أسسها ومحاورها الرئيسية في السياسة العامة للدولة والأمة، ووفقا للمواقف الوطنية، والنصوص القانونية و السياسة السارية المفعول في الدولة، يتم وضعها في برامج و سياسات حكومية ملزمة بالتنفيذ ومن ثم يتم صياغتها سياسيا وفنيا و تجسيدها حسب التخصصات بواسطة القيادة العليا و الرئاسيات الإدارية على مستوى هرم تدرج النظام الإداري في الدولة، بحيث تصدر في شكل قرارات و إجراءات وتدابير إدارية تنفيذية وفنية قابلة للتطبيق و الانجاز كإنتاج سلع وتقديم خدمات عامة،¹.

أن وجود أي هيئة أو مؤسسة ما لا بد وأن تكون لها أهداف وجدت أو وضعت من أجل تحقيقها حيث تختلف هذه الأهداف باختلاف المجالات منها سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وهذا ما يجعل أمر تحديد أهداف الإدارة، العامة صعب بسبب تعقد البيئة الإدارية من خلال تفاعل وحدات المؤسسة أثناء نشاطها المتحرك و المتطور وذلك لتحرك و تطور و تغير البيئة الايديولوجية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و القانونية و التنظيمية و الفنية و المادية مما يجعل أهداف الإدارة العامة خليط و تركيب من أهداف سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و قانونية و تنظيمية و الحديث عن الإطار العام الخاص بأهداف الإدارة العامة تخصص له قوانين قواعد تنظيم و تضبط أهداف ووظائف الإدارة العامة من خلال هدفين رئيسيين هما:

1- هدف ضمان حسن سير المؤسسات و المنظمات و المرافق الإدارية العامة بالنظام و بفعالية

ورشادة لاشباع الحاجات العامة عن طريق إنتاج السلع اللازمة وتقديم الخدمات العامة و المطلوبة.

¹ - عوايدي ، مرجع سابق ، ص 35.

2- هدف المحافظة على النظام العام بالمفهوم الإداري من خلال وضع أساليب و أعمال ووجود سلطات ووسائل البوليس أو الضبط الإداري للمحافظة على الأمن والصحة والسكينة و الآداب العامة بطريقة وقائية.

وعليه إن عوامل المحيط و البيئة السياسية الايديولوجية الاجتماعية و الإدارية للدولة هي التي تتحكم في عملية اتساع وضيق حجم أهداف الإدارة العامة، ومن هذا نشير على سبيل المثال من خلال المفارقة بين الدول النامية والاشتراكية وبين الدول الحارسة و الليبرالية فان حجم أهداف الإدارة العامة في الصنف الثاني اقل و أضيق حجما مقارنة بحجم و أهداف الإدارة العامة في الصنف الأول من الدول وذلك لكون الإدارة العامة في الدول الاشتراكية و النامية تقود كافة العمليات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية مما يجعلها أكثر اتساعا.¹

خلاصة لما سبق عرضه يتحدد بأن الإدارة العامة كعلم أثبتت خاصيتها و ذاتها أي أصبحت علما قائما بذاته له قواعد و أصول و مبادئ و أسس أما الإدارة العامة كجهاز فهي أداة مرتبطة بالدولة تساعد في تنفيذ مهامها، الأمر الذي يزيد من أهميتها وذلك من خلال اعتمادها على أساليب حديثة تقدم الخدمات في أقصر وقت و بأقل تكلفة نظرا لما تقوم به من وظائف تتمثل في التخطيط ، التنظيم ،التوجيه،الرقابة إلى غيرها من الوظائف غايتها من ذلك تلبية حاجات أفراد المجتمع و تحقيق المصلحة العامة لما يميزها عن غيرها من الإدارات الخاصة.

¹ - عوابدي ، مرجع سابق ، ص 36.

مبحث ثاني : المدخل المنهجية* لدراسة الإدارة العامة

بعد تعريف الإدارة العامة من طرف العديد من علماء الإدارة و العلوم السياسية و علم الاجتماع والقانون و علم الاقتصاد، فإن دل هذا على شيء فأنه يدل على أن الإدارة العامة ترتبط بالعديد من ميادين المعرفة ما نتج عنه تعدد طرق دراستها من حيث البحث و التحليل أي المدخل المنهجية* المختصة بدراسة الإدارة العامة ونقصد بها الأساليب الفكرية و الخطوات المعلمية المنظمة التي تهدف إلى حل المشاكل ومعالجتها كما أنها برنامج عمل من البحث العلمي لنقل ما هو نظري إلى المجال التطبيقي.¹

وبناء على هذا السياق يهدف هذا المبحث إلى تحديد المدخل و المناهج المهمة بدراسة الإدارة العامة.

مطلب أول : المدخل القانوني و المدخل السلوكي

كثيرا ما يلجأ الباحث في دراسة الإدارة العامة إلى اعتماد أحد المدخلين القانوني أو السلوكي بحسب الحالة:

1 - المدخل القانوني :

يعتبر المدخل القانوني من أقدم المدخل التي اهتمت بدراسة الإدارة العامة لذا يسمى بالمدخل الكلاسيكي أو التقليدي وهو يعالج موضوعات الإدارة العامة من الناحية القانونية بحيث يعتمد أصحابه على

***المنهج** : هو الطريق الواضح . و نهج الطريق بمعنى أبانه و أوضحه أيضا سلوكه وفي الإصطلاح الحديث يشير المنهج إلى الطريق المؤدي إلى الحقيقة في العلوم بواسطة طائفة من القواعد العامة تهيم على سير العقول و تحدد عملياته حتى يصل إلى نتيجة معلومة . راجع في هذا الصدد : محمد شلبي ، **المنهجية في التحليل السياسي (المفاهيم ، المناهج ، الإقترايات و الأدوات)** ، الجزائر : (ب د ن) ، ص 12 .

¹ - يوسف زيدان ، **قضايا العلوم الإنسانية إشكالية المنهج** . (ب - ط) ، القاهرة : الهيئة العامة لقصور الثقافة (ب - س - ن) ، ص 7 .

القانون الدستوري و الإداري.¹ في نظرهم أن دراسة الإدارة العامة هي تكلمة لهذين القانونين كما يرى البعض الآخر من أنصاره أنها تساعد على نموها و تطورها² كما يركزون في أبحاثهم و مؤلفاتهم على المسائل القانونية التي تنظم الجهاز الحكومي فمنها ما يتعلق بمسألة الفصل بين السلطات وطبيعة العلاقة بينهما و مسائل أخرى تتعلق بطبيعة التنظيم الإداري بالدولة و مدى علاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية بالإضافة إلى اهتمام أنصار هذا المدخل بتحديد المبادئ القانونية التي تضمن الحقوق أو تحدد الواجبات الخاصة بالعاملين و الوظائف الموكلة إليهم غايتهم من ذلك تحقيق توافق ما بين أعمال الإدارة و نشاطاتها مع القوانين التي تنظمها لتحقيق مبدأ الشرعية.³

بالرغم من الإسهامات التي ميزت هذا المدخل ودوره في تطور دراسة الإدارة العامة و تركيزه على القواعد القانونية المنظمة للوظائف الإدارية إلا أنه وجهت له عدة انتقادات وذلك راجع إلى اهتمامه بكيفية تنظيم الأنشطة الإدارية و إغفاله كيفية أداء الأنشطة و ديناميكيته ، كما أنه لم يهتم بالجوانب الفنية و البيئية و الاجتماعية و السلوكية التي تساهم في تحسين العمل الإداري و أداءه بطريقة مثلى.⁴

2- المدخل السلوكي :

يركز المدخل السلوكي على تحليل أداء و سلوك المنظمات الإدارية سواء العامة أو الخاصة، كما يقوم على فكرة مفادها أن كفاءة وضعف التنظيم الإداري تقع على عاتق أنماط سلوك الأفراد و حركتهم داخل المنظمة، وهذا يعني تحليل مدى تأثير ما يقوم به الأفراد من سلوكيات و نشاطات على إنجاز المنظمة و إضعافها.

¹ - شيحا ، مرجع سابق ، ص 138.

² - طارق المجدوب ، الإدارة العامة ، العلمية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري . الطبعة الأولى ، بيروت : منشورات الحلبي الحفوية ، 2005 ، ص 65.

³ - نفس المرجع و المكان .

⁴ - علي شريف ، الإدارة العامة المعاصرة. (ب- ط)، (ب- م):الدار الجامعية، 1988، ص 110.

أي إذا كان سلوك الفرد ايجابي سيحقق حتما نجاح للمنظمة و العكس صحيح ،كما يركز على دراسة طبيعة السلطة من خلال المقارنة ما بين التنظيم الرسمي و التنظيم الغير رسمي ومدى تأثير الجانب الأخير (التنظيم الغير رسمي) على أهداف التنظيم،ومن بين الموضوعات التي يهتم بها أيضا تأكيده و حثه على دراسة أهمية عنصر الاتصال في ممارسة السلطة الحكومية وكذا الآثار المترتبة على الأنماط القيادية و العوامل الاجتماعية و النفسية التي تحقق التوازن التنظيمي عن طريق التفاعل و المشاركة ما بين وحدات المنظمة أثناء عملية صنع القرارات معتبرا في ذلك أن التنظيم مؤسسة اجتماعية تؤثر و تتأثر لما يحيط بها.¹

ما يمكن ملاحظته على هذا المدخل أن آراء أصحابه جاءت عكس ما يراه المدخل السابق "القانوني" حيث يظهر ذلك الاختلاف في أن المدخل القانوني اهتم بالجوانب القانونية التي تنظم الهياكل بينما المدخل السلوكي اهتم بأداء و سلوك الأفراد "العوامل الاجتماعية،و النفسية " فوجهت له انتقادات من بينها أنه اهتم بدور الأفراد متجاهل دور القوى الاجتماعية و السياسية في سير نشاط المنظمات الإدارية بالإضافة إلى إهماله دور القانون في تنظيم سلوك الأفراد.

مطلب ثاني : المدخل البنوي و المدخل الوظيفي

يعالج المطلب الجانب البنوي و الوظيفي للإدارة العامة :

1- المدخل البنوي :

يركز المدخل البنوي على دراسة البناء الهيكلي للجهاز الإداري الرسمي "الهيكل التنظيمي للدولة" وعدد المستويات و العلاقة بينهما و الوظائف التي تخص كل مستوى من خلال الاعتماد على وظيفة التنسيق و الاتصال ما بين المستويات بمعنى الأخذ بقاعدة التسلسل القيادي في اتخاذ القرارات وكذا مراقبة

¹ - شريف , مرجع سابق , ص 112.

الأعمال التي تجري داخل الأجهزة الإدارية، ومن أشهر المنادين بهذا المدخل الأستاذ ليونارد دوايت.¹ من بين سهام النقد الموجهة لهذا المدخل أنه اهتم بالتنظيمات الرسمية و أهمل التنظيمات غير الرسمية و سلوكياتهم (أهمل دور العنصر البشري) بالإضافة إلى إهماله جوانب الارتباط بين الجهاز الإداري و بيئته الخارجية من الناحية السياسية و الاجتماعية، وما يلاحظ عنه أنه نفى دور العوامل غير الرسمية في اتخاذ القرارات.²

2- المدخل الوظيفي :

أول من أسس المدخل الوظيفي رائد حركة الإدارة العلمية هنري فايول، حيث يركز فيه على أن الوظائف و النشاطات التي يتم إتباعها في الإدارة العامة هي نفسها في الإدارة الخاصة مما يجعل الإدارة تتسم بالعمومية و الشمول بغض النظر عن اختلاف المنظمات و المستويات التي تمارس فيها و الظروف التي تطبق فيها ، وفي نظر هذا المدخل ، فإن العملية الإدارية تتحصر عناصرها في التخطيط ، التنظيم و الإشراف و التنسيق الاتصال و الرقابة ، التي تعطي بدورها إطار تحليلي لنشاط الإدارة و الوظائف التي يؤديها الإداري.³

ورغم الإسهامات التي قدمها المدخل حول نشاط الإدارة إلا أنه أهمل جوانب أخرى حيث أغفل علاقة التأثير و التفاعل ما بين الجهاز الإداري و البيئة الخارجية و إهماله الجانب الديناميكي للإدارة و دور وسلوك العمال في تحقيق الكفاءة و فعالية الأداء في العمل الإداري.⁴

مطلب ثالث : المدخل البيئي و المدخل المقارن

¹ - شيحا ، مرجع سابق ، ص 139.

² - المجذوب ، مرجع سابق ، ص 65

³ - شيحا ، مرجع سابق ، ص 145.

⁴ - المجذوب ، مرجع سابق ، ص 66.

من بين المدخل التي درست الإدارة العامة المدخل البيئي أو ما يعرف بالمدخل الايكولوجي والمدخل

المقارن :

1- المدخل الايكولوجي* :

يهتم المدخل البيئي بدراسة العلاقة التي تربط الإدارة مع بيئتها من خلال تركيزه على العوامل ومدى تأثيرها على الإدارة العامة و القصد منه أن النظم الإدارية و الأنماط الوظيفية تختلف من دولة إلى أخرى وهذا راجع لاختلاف تأثير العوامل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الحضارية التي تسود في دولة معينة،ولذا فان فشل تطبيق نموذج إداري لدولة ما في دولة أخرى راجع لعدم توافق ذلك النموذج مع ظروف وخصائص البيئة لتلك الدولة الأمر الذي دفع أنصار المدخل الايكولوجي إلى عدم تعميم الأسس و المبادئ الإدارية التي تحكم وتسير و تنظم الأجهزة الإدارية بصفة عامة.¹

من الأوائل الذين اهتموا ونادوا لهذا المدخل **جون جاوس** الذي يؤكد على ضرورة دراسة العوامل و المؤثرات البيئية في كل بلد من أجل معرفة السمات التي تتميز بها أية حكومة و الطريقة التي تؤدي بها وظائفها و كذا طبيعة العمل التي تتبعها و يحدد **جون جاوس** هذه العوامل في المكان و السكان و التقدم العلمي و التكنولوجي ،القيم و الأعراف و التقاليد و الأفكار الشخصية و الأزمات التي تمر بها الدولة.²

*الإيكولوجي :

هي كلمة إغريقية تنقسم إلى قسمين ECOS وتعني ما يحيط بالإنسان و يصبح سكنا له ، و كلمة LOGY أي العلم و كلمة ايكولوجي هو العلم الذي يهتم بالبيئة المحيطة بالموضوع محل الدراسة و كان اهتمام هذا المدخل بابرار العلاقة بين الإدارة و بين بيئتها. أنظر : معجم المعاني الجامع في قواميس اللغة العربية ، نقلا عن :

WWW .almaany.com/ar/dict/ar/09/04/2015.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيجا ، مرجع سابق ، ص 142.

² - علي شريف ، مرجع سابق ، ص 115

ما يؤخذ على المدخل البيئي من ملاحظات بالرغم من منطقيته للأفكار التي تبناها أنه بالغ في إحصاه و تركيزه على العوامل البيئية و أثرها في أداء العمل مما يتطلب الإلمام بجميع فروع العلوم الاجتماعية، وهذا الأمر يؤدي إلى تشتيت فهم الباحثين بدلا من تركيزهم على التنظيمات الحكومية مع العلم أن العوامل البيئية تتطور بشكل مستمر و اللحاق بها و تتبع أثارها تعد محاولات جد مرهقة.

2- المدخل المقارن :

يعد هذا المدخل من المداخل الحديثة التي اهتمت بدراسة الإدارة العامة من خلال المقارنة بين الإدارة العامة في بلدين أو أكثر الإدارة العامة المقارنة¹، حيث يقوم على دراسة نظم و عمليات الإدارة من مجتمع لآخر فهو مدخل يؤمن بتعميم الأسس و المبادئ الإدارية و تطبيقها بالرغم من اختلاف الظروف من دولة إلى أخرى أي نجاح نظام إداري ما في مجتمع معين فهو صالح التطبيق في مجتمع آخر بحيث يعتقد أنصار المدخل أن القيام بعملية المقارنة تساعد على اكتشاف السبل التي تنهض بمستويات الإدارة و تحسن وظائفها.¹

مطلب رابع : المدخل السياسي

يركز المدخل السياسي على دراسة الإدارة العامة من ناحية تحليل السياسات العامة بعدما كانت الدراسات السابقة تهتم بالنواحي القانونية و الهيكلية و السلوكية و البيئية، فهو مدخل يهتم بدراسة مدى مساهمة الجهاز الإداري الحكومي في رسم السياسات، و الواقع أنّ هذا المدخل ليس جديد لأنّ الدراسات التقليدية كانت تقتصر على العلاقة بين الجهاز الإداري و الجهاز السياسي حيث كانت المسؤولية للجهاز الإداري تنفيذ السياسات العامة التي يحددها الجهاز السياسي غير أنّ الجديد في هذا المدخل هو مشاركة

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 146

الجهاز الإداري في وضع السياسات بالإضافة إلى تنفيذها الأمر الذي دفع المنظرين السياسيين بالبحث عن الدور الذي تلعبه الإدارة العامة باعتبارها جزء من السلطة التنفيذية للدولة في صياغة السياسة العامة.¹

خلاصة لما تم الحديث عنه فيما يخص المداخل التي اهتمت بدراسة الإدارة العامة أنه لا يمكن الاعتماد على أحد هذه المداخل و ذلك راجع إلى أنّ كلا منها يعالج جانب من جوانب الإدارة العامة دون الجوانب الأخرى مع العلم أنّ الدراسة الصحيحة هي التي تشمل جميع الجوانب و النواحي التي يمكن من خلالها تفاعل تلك الجوانب و الكشف عن مواطن القوة و الضعف و فهم المشكلات التي تعرقل سير الإدارة وهذا يستوجب على باحث الإدارة العامة أن يأخذ بعين الاعتبار النواحي القانونية التي تنظم النشاطات و الهياكل الإدارية و كذا النواحي الفنية التي تساهم في بناء الهيكل التنظيمي كما يركز الباحث دراسته على مراحل العملية الإدارية بالإضافة إلى اهتمامه بدراسة سلوك الفرد داخل التنظيم وخارجه ومن ثم يهتم بدراسة الاستجابات و التحليل و المقارنة بين المشكلات و الظواهر الإدارية² كما يشترط على الباحث أن يدرس الإدارة العامة من الجوانب السياسية ومدى ارتباطها بها ودورها في تحديد الأهداف التي يقع تحقيقها على عاتق الإدارة العامة من خلال التركيز على الأسس و المبادئ العلمية.³

¹ - علي شريف ، مرجع سابق ، ص 121.

² - إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 148

³ - المجدوب ، مرجع سابق ، ص 86

مبحث ثالث : البناء التنظيمي و الهيكل للإدارة العامة

تنظم الدول جهازها الإداري حسب ظروفها السياسية و الاجتماعية و من هذا يظهر الاختلاف بين النظم الإدارية للدول أي ما يصلح في دولة ما قد لا يصلح في دولة أخرى، وعلى هذا الأساس فتتظم الجهاز الإداري في الدول لا يقول على نمط و أسلوب واحد إنما تسعى الدول لتطوير و تعديل نظمها الإدارية بما يتفق مع تطور النظم الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية من خلال اعتمادها على مبادئ تبني و تتظم بها هيكلها الإداري.

مطلب أول : مبادئ التنظيم الإداري

يقوم كل تنظيم على مجموعة من المبادئ و القواعد تعتبر كتوجيهات علمية موجبة الالتزام أثناء تسيير شؤون العمل داخل الوحدات الإدارية الغرض منها إتباعها لتحسين أداء العمل الإداري بكفاءة عالية و بأقل تكلفة ممكنة و أهم هذه المبادئ ما يلي:

1- وحدة القيادة *

وهو من المبادئ التي اهتم بها هنري فايول¹ من خلال تركيزه على ضرورة التوحيد في القيادة بمعنى وجوب قيام سلطة قيادة عليا واحدة تخضع لها جميع الوحدات الإدارية المركزية بحيث تختص سلطة القيادة في الدولة بصفة اهلية في رسم السياسات العامة للدولة و تحديد أهدافها، بالإضافة إلا أنها مبدأ يهدف إلى تحقيق التنسيق الفعال بين الوحدات الإدارية و بينها.²

تتمثل سلطة وحدة القيادة في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية الذي يتولى رسم السياسات العامة للدولة و يترك سلطة تنفيذها للوزراء تحت إشرافه كما يقوم بمهمة التنسيق بين جميع

*يعرف كذلك بوحدة التوجيه

1- محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 177 .

2- محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 216 ، 217 .

الوزارات و الهيئات الإدارية للدولة ، هذا فيما يخص النظام الرئاسي بينما تتمثل القيادة في النظام البرلماني في مجلس الوزراء ويكون له سلطات فعلية تتمثل في رسم السياسات العامة و تنفيذها وكذلك التنسيق بين جميع الوحدات الإدارية للدولة.¹

يستدعي مبدأ وحدة القيادة إنشاء لجان إدارية تتولى قيادة العمل الإداري وذلك لعدم صلاحية القاعدة على مستويات المنظمات بالأخص الحكومية باستثناء الجامعات التي يتولى فيها قيادة العمل الإداري مجالس الأقسام العلمية و الكليات و الجامعات بأكملها، وبناء على هذا السياق يمكن القول بأن قيادة اللجان أو المجالس للعمل الإداري لا تختلف مع مبدأ أو وحدة القيادة.²

كما يقتضي هذا المبدأ بجانب رئيس واحد أنّ النشاطات يتم أداءها و انجازها وفق خطة واحدة لتحقيق هدف واحد حيث يستمد مبدأ وحدة التوجيه أو القيادة من هيكل التنظيم و يختص بتوجيه النشاط و أن يشترط وجوده تحقيق مبدأ وحدة الأمر ومن هذا يجب أن لا يختلط هذا المبدأ في ذهن القارئ مع مبدأ وحدة الأمر الذي يشمل ثاني مبدأ من مبادئ التنظيم.³

2- مبدأ وحدة الأمر:

يعني مبدأ وحدة الأمر أن تتحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في مصدر واحد أي لا يكون للمرؤوس سوى رئيس واحد يتلقى منه الأوامر حيث يختلف المبدأ عن مبدأ وحدة القيادة أو التوجيه في كون أنه يعني تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرؤوسين و يصبح مسؤولاً عليهم.⁴

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 218.

² - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 178 .

³ - عاطف محمد عبيد وعلي الشريف ، مذكرات في نظريات التنظيم و الإدارة . (ب- ط) ، (ب - م) : الدار الجامعية ، 1988 ، ص 160.

⁴ - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 220.

من الملاحظ أنّ الغرض من تطبيق هذا المبدأ يكمن في تفادي وقوع مشاكل وصراعات بين الإدارات و بين الأفراد مع بعضهم بما يتعلق في تحديد الاختصاصات و السلطة، وذلك باعتباره مبدأ يشير إلى حركة الأفراد داخل هيكل التنظيم و كيفية انجازهم لإعمالهم كما يختص بتوجيه الأفراد إضافة إلى كونه مبدأ يقتضي وجوده تطبيق مبدأ وحدة التوجيه¹.

3- مبدأ تسلسل القيادة :

يتم فيه تحديد المستويات القيادية بشكل تدريجي "هرمي" من أعلى مستوى إلى أدنى مستوى و كذا العلاقة بينهما وهو من المبادئ التي عرف مفهومها تغيرات و تطورات معاصرة نظرا لما يتميز به التنظيم الإداري الحديث من حيث قلة عدد المستويات الإشرافية. بمعنى تولى العمل الإداري يقع على عاتق جماعة "فريق" وليس شخص واحد و عليه أداء الأعمال و انجازها يتم على أساس الشبكات الأمر الذي يزيد من أهمية قنوات الاتصال الأفقية على حساب قنوات الاتصال الرأسية مما يساعد على الاعتماد على تدرج المستويات الوظيفية المتخصصة بدلا من سلسلة القيادة و السلطة.²

إنّ التنظيم الإداري كبير الحجم سواء كان عاما أو خاصا يتطلب تطبيق النظام التدريجي أو الهرمي في توزيع السلطات و المستويات و تظهر الإرهاصات الأولى لتطبيق هذا النظام في الإدارات العسكرية و بقي العمل بها حتى يومنا هذا ،حيث يقوم القائد الأعلى بإصدار الأوامر إلى مساعديه المباشرين من كبار الضباط ، ثم يقوم هؤلاء بإصدار الأوامر ملزمة التنفيذ إلى مرؤسيهم من الضباط الأقل منهم رتبة وهكذا إلى غاية الوصول إلى خلية الجنود المتمثلة في الطاعة و التنفيذ لهذه الأوامر.³

أمّا بالنسبة للإدارات المدنية يطبق فيها النظام التدريجي إذ يتم انجاز العمل من خلال تقسيم الموظفين إلى مستويات تختلف كل طبقة عن غيرها من حيث السلطات و المسؤوليات يمكن من خلال هذا التقسيم

¹ - عاطف محمد عبير وعلي شريف ، مرجع سابق ، ص 160

² - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 178

³ - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 208.

تصور هيكل الجهاز الإداري الذي يأخذ شكل هرمي حيث يمثل القمة الرئيس الإداري الأعلى و القاعدة يمثلها الموظفين المنفذين.¹

و النتيجة الضرورية لمبدأ التسلسل الهرمي أنه أكثر العناصر أهمية فهو يرتبط بالجهود الهادفة لتطبيق العقلانية على المهام الإدارية وعلى حد تعبير **ماكس فيبر** أنه جهد يفسر أصل الشكل البيروقراطي في التنظيم، كما يشير إلى أن التسلسل الهرمي طبقا لما يقوم عليه من أسس كإشراف المراكز العليا على الدنيا يضمن تحقيق التماسك و التناسق و الاستمرارية للتنظيمات ضخمة الحجم.²

4- مبدأ نطاق التمكّن أو الإشراف و الرقابة:

يقتضي هذا المبدأ حتى يكون إشراف المدير ذو كفاءة وفعالية تحديد عدد المرؤوسين بالقدر الذي يسمح له "المدير" بالإشراف عليهم و توجيههم و التنسيق فيما بينهم ، أي تحديد حجم المجموعة الوظيفية التي يرأسها القائد أو الرئيس الإداري، وتحديد العدد المثالي للمرؤوسين أمر يستحيل تحقيقه نظرا لاعتبارات عدة تستلزم أخذها بعين الاعتبار منها طبيعة العمل ومستوى التدريب و المهارة ومدى قرب وبعدها عن الموقع الجغرافي لدى المرؤوسين عن الرئيس ، بالإضافة إلى درجة تفويض السلطة في المنظمة وكذا درجة الرقابة في العمل إلى غيرها من الاعتبارات التي تحصل أثناء العملية الإدارية.³

بفضل التقدم التكنولوجي في وسائل الاتصال أصبح من السهل على القائد الإداري فرض إشرافه ورقابته على عدد كبير بكثير مما كان عليه سابقا ، كما كان للتقدم فضل كبير في التغلب على العراقيل و الاعتبارات السابقة التي تحد من نطاق التمكّن و الإشراف و الرقابة.⁴

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب و عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 208.

² - فيرل هايدي ، الإدارة العامة - منظور مقارن . (ب ط) تر : محمد قاسم القريوتي ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1989 ، ص 47.

³ - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 179.

⁴ - نفس مرجع و المكان .

و الحديث عن نطاق الإدارة لا يبين العلاقة بين المدير و كافة المستويات و الوحدات الأدنى بالتنظيم و إنما العلاقة بين المدير بالوحدات الأدنى منه مباشرة و بمروسيه المباشرين في خط السلطة، فالمؤسسة مثلا تحتوي على مجموعة من الوحدات وكل وحدة تخصص بأداء عمل معين ويرأسها مدير و مديرين مساعدين وعدد من المرؤوسين وعليه فتحديد نطاق الإدارة في المؤسسة بالنسبة للمدير العام هو العلاقة ما بين المدير و مديري الوحدات دون المديرين المساعدين و بقية المرؤوسين بينما تحديد نطاق الإدارة بالنسبة لكل مدير وحدة هي العلاقة بين كل مدير وحدة و المديرين المساعدين فيها وبالتالي يمكن القول بأن نطاق الإدارة بالنسبة للمدير العام يكون حسب عدد مديري الوحدات أمّا نطاق الإدارة بالنسبة للمديري كل وحدة يكون بعدد المديرين المساعدين الذي يشرف عليهم مدير واحد ويراقبهم وبهذا يتحقق مبدأ نطاق الإدارة أو الإشراف أو التمكين.¹

5- مبدأ تجميع الأعمال أو الوظائف المتشابهة في وحدة واحدة على أساس التخصص:

يقوم هذا المبدأ على توزيع الوظائف و الأعمال حسب التخصص و ذلك لتفادي الوقوع في التكرار و الازدواجية في العمل و إهماله يؤدي إلى مشاكل مثل الصراع داخل المنظمة و التأخر في الانجاز للأعمال ورفع التكلفة مع الزيادة في بذل الجهود هذا من ناحية و عدم تطبيقه أما من ناحية تطبيقه و الاعتماد عليه بصورة فائقة تزيد عن الحد المطلوب فإنه يجعل من العامل مجرد آلة يقتل فيه رغبة الإبداع و الابتكار و العمل بطريقة روتينية ما يشعر العامل بالملل و العزلة لذا لا بد من الاعتدال عند تطبيق مبدأ التخصص حسب نشاط المنظمة ، أهدافها وحسب القطاعات.² ويعتبر تخصص العمل من الأساليب الطبيعية التي ساهمت في تطور المؤسسات و المجتمعات على حد سواء فهو يزيد من الإنتاجية

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب و ابراهيم شيحا، مرجع سابق ، ص 224 ، 225 .

² - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 180.

من خلال تحليل العمل المخصص لكل عامل ويشير آدم سميث بأن عملية التخصيص شرط أساسي لتحقيق إنتاج اقتصادي كبير¹.

6- مبدأ توازن السلطة و المسؤولية:

لا يخل أي تنظيم من وجود السلطة و المسؤولية وهدف المبدأ هو تحقيق التوازن ما بينهما و تعني السلطة القدرة الشرعية التي يحظى بها الحاكم أو الرئيس لإقناع مرؤوسيه بطاعته و تنفيذ أوامره بمعنى قدرته على التصرف و الاستغلال للموارد المتاحة و توجيهه لمرؤوسيه بغية تحقيق الأهداف التي تسعى إليها المنظمة والقول بأنها قدرة شرعية يعني قبولها من طرف المرؤوسين وهو أهم شيء فمثلا إذا أصدر الرئيس أمرا ولم يقبل من طرف المرؤوسين فإن الرئيس الذي أصدر الأمر لا سلطة له، وبالتالي يكون مصدر السلطة الحقيقي من أسفل إلى أعلى على خلاف من ينظر إليها عكس ذلك.²

تقوم السلطة على أساس العلاقة الموجودة بين الرئيس و المرؤوس و التي يحكمها القانون و القواعد المنظمة للعمل التي تمنح للرئيس سلطة إصدار الأوامر وتفرض الطاعة على المرؤوس بما فيها من قواعد تأديبية لسلوك الأفراد في حالة عصيان المرؤوس لرئيسه لذلك لا بد على الرئيس من أجل تحقيق نجاحه أن يتمكن من التأثير على مرؤوسيه لتلقي الأمر الذي أصدره وبهذا تكمن السلطة الحقيقية في متلقي الأمر و ليس في المصدر.³

أما المسؤولية فهي ناتجة عن السلطة ، متلازمة معها تتمثل في تحديد الخصائص التي تستدعي معها تحديد السلطات و المسؤولية لأداء تلك الاختصاصات وما يزيد من أهمية السلطة و المسؤولية داخل

¹ - عاطف محمد عبيد و علي شريف ، مرجع سابق ، ص 158 .

² - محمد سامي جمال الدين مرجع سابق ، ص 181.

³ - المرجع نفسه ، ص 182.

كل تنظيم راجع لما يترتب عنها من ايجابيات و فوائد من بينها الحد من الفوضى و الصراعات و تسهيل عملية المراقبة و فهم الوظائف الغامضة.¹

7- مبدأ تفويض السلطة وعدم تفويض المسؤولية :

إنّ ما يقع على عاتق المستويات الوظيفية العليا "المركزية" من مهام ووظائف كثيرة يتطلب أداءها وقت و جهد كبير الأمر الذي يسمح بتحويل بعض هذه الوظائف إلى المستويات الأدنى "اللامركزية" والتي باستطاعتها توليها بسهولة ودون الوقوع في أخطاء، وأيضاً من الأسباب التي دفعت إلى ضرورة إيجاد وسيلة التفويض في كل تنظيم هي المشاكل و الظروف الطارئة التي تشغل الرؤساء عن أداء عملهم بكفاءة و تخويلها إلى مرؤوسيه من التدريب و التآلف و الاحتكاك بمثل هذه المسؤوليات.²

من المزايا المترتبة عن تطبيق نظام التفويض وخاصة في المنظمات ذات المركزية الإدارية أنّه يساعد على حسن استغلال الوقت و جهد كل الرؤساء و المرؤوسين و منهم القدرة على حل المشاكل و اتخاذ القرارات الهامة و تحقيق الأهداف و من مظاهر التفويض " أسلوب الإدارة بالاستثناء" الذي تعتمده الإدارة الحديثة المرتبطة بالتفويض بحيث يقوم المدير من خلاله بتحديد الإطار الواجب على المرؤوس التصرف وفقه و دون الخروج عن نطاقه و لا يكون للمدير حالات التدخل إلا في الحالات الاستثنائية مع استمرار أي من الأحوال مسؤولية المدير و من هذا فالتفويض لا يعني تخلي الرئيس عن مسؤوليته وهو ما يفسر أنّ تفويض السلطة لا يعني تفويض المسؤولية.³

8- مبدأ مرونة التنظيم وبساطته :

¹ - محمد سامي جمال الدين , مرجع سابق , ص 182.

² - المرجع نفسه , ص 183.

³ - المرجع نفسه , ص 184.

حتى يكون التنظيم بسيطاً ومرن يجب أن يتطابق حجم الأعمال و الوظائف مع الموظفين داخل المنظمة بالقدر الذي لا يؤدي إلى تعقيد التنظيم و تعتبر درجة مرونة التنظيم و بساطته هي المقياس الذي يسمح بتسيير المنظمة بشكل عقلاني و تضمن لها استمرارها في أداء مهامها و جعلها قادرة على مواجهة التغيرات التي تطرأ عليها و تمكنها من تحقيق أهدافها بأكبر كفاءة وبأقل التكاليف.¹

9- مبدأ التخفيف من النمطية:

كانت الدراسات السابقة تشجع على النمطية* في أداء الأعمال لأنها تعتبر من السبل المثلى في تحقيق العمل الحسن لذا كان من المفروض و قدر الإمكان الاعتماد على الإجراءات و الطرق النمطية لمتابعة الأعمال و انجازها بدون عوائق ما يدفع الإدارة إلى بذل جهد لمجابهة العراقيل و الأحداث غير النمطية و تجنبها ، مما ينعكس على تحقيق أهدافها بفائدة كبيرة.

أما الدراسات الحديثة جاءت عكس ما كانت تنادي به الدراسات التقليدية حيث أكدت على أن النمطية في العمل تقف عائق أمام التطور الذاتي الذي يطمح العامل إلى تحقيقه كما تعطي للوظيفة أهمية كبيرة ترهق العامل على بذل جهد فكري وبدني للإبداع من أجل تحقيق نجاحه، كل تلك أسباب دفعت الباحثون إلى توسيع نطاق وظيفة الفرد خلال مراحل ففي المرحلة الأولى يقوم بتكرار الواجبات النمطية المحددة لينتقل بعدها إلى أداء مهام و وظائف أخرى تكون مشابهة للوظيفة السابقة وتدخل في نطاق تخصصها و الغرض من ذلك استغلال طاقة الفرد ومنحه فرصة استيعاب الوظائف أما المرحلة الثانية يتم فيها إضافة مهام و مسؤوليات جديدة للفرد كحل مشكل معين و إشراكه في اتخاذ قرار ووضع الخطط

¹ - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 185 .

*النمطية: اسم منسوب إلى نمط وهو ظاهرة الفراش أو الثوب من الصوف الملون له خمل وي طرح على الهودج . كما تعني كلمة النمط الطريقة و الأسلوب و الشكل أو المذهب . و القول بصورة نمطية ما يعد تمثيلاً أو تطبيقاً لصورة أو نوع تقليدي على طريقة واحدة ، لا تغيير و لا جديد ولا إبداع . و للمزيد أكثر أنظر : معاجم اللغة العربية نقلاً عن :

الملائمة لتنفيذ القرار وهذا ما يعرف بالإثراء الوظيفي للفرد وبالتالي يفيد هذا المبدأ بإخراج الموظف المهني من دائرة تخصصه، ويبعث روح المشاركة فيه في العملية الإدارية مما يزيد من مهارته و خبراته و أفكاره التي ترفع مستوى أدائه لعمله الأصلي.¹

مطلب ثاني : مظاهر التنظيم الإداري

للتنظيم الإداري مظاهر تتمثل في :

1- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية:

لا يجوز الخلط بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية، فالتمييز بينهما يكون على أساس أن الأولى هي عبارة عن أسلوب إداري تسير وفقه الوظائف الإدارية في الدولة دون المساس بقوانين الدولة و سياستها، أما الثانية فتعتبر نوعا من أساليب التنظيم السياسي للدولة تمس وحدتها التشريعية و التنفيذية و القضائية من خلال تفقيتها وهذا ما يعكس اللامركزية الإدارية وهنا تجدر الإشارة إلى الفروق الجوهرية بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية:

أ- تقوم اللامركزية الإدارية على تقسيم الأعمال و الوظائف الإدارية بين الوحدات الإدارية و يتوجب هذا النوع من اللامركزية في الدولة البسيطة الموحدة لاسيما الدولة المركبة. أما اللامركزية السياسية تقوم على تقسيم النشاطات و الوظائف السياسية فهي تشمل إلى جانب الوظيفة الإدارية وظيفتي التشريع و القضاء و يوجد هذا النوع من اللامركزية إلا في دولة الاتحاد المركزي ذات النظام الفيدرالي وفي هذه الحالة تختص الدويلات أو الولايات بوضع دستورها شريطة أن يتوافق مع الدستور الاتحادي كما تتمتع بصلاحيات متعددة تتمثل في وضع قوانين

¹ - محمد سامي جمال الدين ، مرجع سابق ؛ ص 186 ، 187.

سلطتها التشريعية كما لها محاكمها الخاصة بها تطبق فيها قوانينها و تنفذها، أي أنها

تمارس سلطتها التشريعية و التنفيذية و القضائية داخل حدود إقليمها فقط.¹

ب- في اللامركزية الإدارية تستند الهيئات المحلية اختصاصها من القانون العادي الذي يملك

بدوره حق تعديل هذه الاختصاصات كما يمكنه سحب الشخصية المعنوية منها نهائياً بقانون

تصنعه السلطة المركزية، أما في اللامركزية السياسية تحدد اختصاصات الدويلات أو

الولايات من طرف الدستور الاتحادي الذي يسمح للدولة أو الولاية بالمساهمة في تعديل

الدستور،² وتفقد الولايات أو الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية شخصياتها المعنوية في مجال

السياسة الخارجية، وفي مجال القوات المسلحة وصك العملة ولكنها تتقاسم مع الحكومة الفدرالية

مظاهر السيادة في المجال الداخلي.³

ج- يخضع الشخص اللامركزي الإداري أثناء مباشرته الوظيفة الإدارية للوصاية الإدارية "الرقابة"

من جانب الإدارة المركزية بينما الدولة أو الولاية في اللامركزية السياسية يمارس اختصاصه دون أي نوع

من الرقابة من طرف الاتحادية المركزية.⁴

د- في اللامركزية الإدارية لا يمكن للهيئات المحلية المشاركة في تكوين إرادة الدولة باعتبارها إرادة

تشريعية واحدة تمارسها السلطة التشريعية بالنسبة لكافة أقاليم الدولة، أما في اللامركزية السياسية يكون

للدولة أو الولاية دور في تكوين إرادة الدولة الاتحادية عن طريق مجلسي البرلمان مجلس يمثل مجموع شعب

الاتحاد كوحدة واحدة متجانسة، ومجلس ثاني يمثل فيه الدولة أو الولاية كوحدات سياسية متميزة لها كيانها

¹ - صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري . الطبعة الأولى ، (ب.م) : دار الكتاب اللبناني، ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر و التوزيع ، 1983 ، ص 133 .

² - نفس المرجع و المكان .

³ - صفوان المبيضين ، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية . (ب ط)، الاردن: دار البازوري التعليمية للنشر و التوزيع ، 2011، ص 30.

⁴ - صالح فؤاد ، مرجع سابق ، ص 134.

الخاص، ويلاءم نظام اللامركزية السياسية الدول كبيرة الحجم السكاني و الجغرافي وكذلك الدول ذات القوميات و الأجناس أو الديانات المتعددة.¹

2- اللاتركيز الإداري و التركيز الإداري:

يختلف التركيز الإداري عن اللاتركيز الإداري في كون أن جميع الوظائف الإدارية وما تشتمل عليه من سلطة البث في القوانين و تقريرها النهائي واتخاذ القرارات، تنحصر في يد الهيئات العليا في السلم الإداري في العاصمة أي بيد الرئيس الإداري دون مشاركة نوابه أو مرؤوسيه وقد يكون الرئيس الإداري هو رئيس الوزراء أو رئيس الجامعة، حيث ساد هذا النوع من الأساليب الإدارية في زمن مضى تميز بقلّة عدد السكان وندرة الموارد المالية مما قلص من أهمية الإدارة العامة ودائرة الشؤون الإدارية ومن سلبيات التركيز الإداري أن الرئيس الإداري لا يؤدي مهامه بسرعة وكفاءة، و ذلك لعدم أخذه بعين الاعتبار المهمات الأساسية كتصريف الشؤون اليومية ما يعرقل العمل الإداري، ومع انتقال الدولة من حارسه إلى دولة حديثة تعتمد على التقدم العلمي و التعدد في الميادين و الاشتراك في الأفكار كلها عوامل تسببت في دحض صورة التركيز الإداري من ناحية العلمية بعدما أصبح الأمر صعب على الوزير كسلطة واحدة تقوم بكافة الوظائف الناتجة عن تطور الدولة، مما دفع إلى توزيع الاختصاصات داخل الجهاز المركزي تعرف باللاتركيز الإداري وهو أسلوب يعكس أسلوب التركيز الإداري، بحيث يتمتع فيه بعض الموظفين بسلطة البث النهائي في تقرير الأمور دون اللجوء إلى رأي الوزير وهذا لا يعني استقلاليتهم عنه وإنما يمارسون نشاطاتهم تحت إشرافه بالإضافة إلى رؤسائهم الإداريين.² أي توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية في العاصمة وفروعها الموجودة في الأقاليم بغرض التخفيف على كاهل السلطة المركزية ومن الأوائل الذين تنبؤوا هذا

¹ - صفوان المبيضين و آخرون، مرجع سابق ، ص 30.

² - عبد العزيز صالح بن حيتور، الإدارة العامة المقارنة ، الطبعة الأولى، عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، 2009 ص ص 237، 238.

الأسلوب نابليون هدفه منه إعادة تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة ويعرف هذا الأسلوب كذلك بالمركزية المعتدلة و باللاوزارية....¹

3- اللامركزية الإدارية و اللاتركيز الإداري

يلاحظ على هذين الأسلوبين أنّهما يتفقان في نقطة واحدة تتمثل في أنّ السلطات المركزية هي وحدها التي تتخذ القرارات الإدارية وهذا لا يعني عدم اختلاف أحدهما عن الآخر في بعض النقاط هي:

أ- اختلافهما من حيث المفهوم والعناصر التي يقوم عليها كل منهما.

ب- اختلافهما من حيث الاستقلالية فعدم التركيز الإداري له استقلالية تباشر في حدود

السلطة الرئاسية (المركزية) على خلاف استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية

التي تعتبر ركن من أركان التي تسند إليها نظام اللامركزية الإدارية.

ج - تتخذ القرارات و تبرم العقود الإدارية في اللاتركيز الإداري باسم الدولة بينما في نطاق

اللامركزية الإدارية باسم الجماعات المحلية² التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

مطلب ثالث : البناء الهيكلي للإدارة العامة

تعتمد الدول لإنجاح إدارتها العامة على تصاميم و أساليب و طرق لبناء هياكل* تساعد على

تقديم خدماتها بالشكل الذي يرضي مواطنيها في كافة مناطق ومواطن الدولة ، حيث توجد بعض المهام

و الأعمال التي يتطلب إنجازها في المستويات الدنيا في الجهاز الإداري خارج المستويات العليا، مما يقتضي

¹ - أيمن عودة المعاني ، الإدارة المحلية . الطبعة الأولى ، عمان : دار وائل للنشر و التوزيع ، 2009 ، ص 27.

² - هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ، ص 107.

***الهيكل التنظيمي** : يعرفه "**Blau**" بأنه توزيع الأفراد بطرق شتى بين الوظائف الإجتماعية التي تؤثر على

علاقات الأدوار بين هؤلاء الأفراد. ويعرفه أيضا **Robert Appleby** بأنه إطار توجيه سلوك رئيس المنظمة في

إتخاذ القرارات، و تتأثر نوعية وطبيعة القرارات بطبيعة الهيكل التنظيمي . للإطلاع أكثر راجع : حسين حريم إدارة المنظمات

(منظور كلي). الطبعة الأولى ، الأردن : دار حامد للنشر و التوزيع ، 2003، ص 103 .

على الحكومة توكيلها إلى السلطات المحلية مع إعطائهم سلطات مناسبة لانجاز تلك المهام أخذة بعين الاعتبار التقسيم الجغرافي في توكيل تلك المهام من خلال اعتمادها على أسلوبيين المركزية و اللامركزية.

1- الإدارة المركزية و مستوياتها

1-1 التعريف :

تعرف المركزية على أنها تركيز ممارسة مظاهر السلطة العامة و تجميعها في جهة الحكومة المركزية في العاصمة.¹

يعرفها فايول بأنها الدرجة التي تقل فيها أهمية الدور الذي يقوم به المرؤوسون و تزيد فيها أهمية دور الرئيس.²

وتعريف آخر للمركزية هي جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد هيئة واحدة دون أن تشاركها هيئة أخرى، و هي هيئة الحكومة المركزية وما يتبعها من موظفين يعملون في العاصمة³ وتعرف أيضا المركزية بالضبط و بالتحديد بأنها نقيض اللامركزية⁴.

2-1 عناصر الإدارة المركزية

تتمثل عناصر الإدارة المركزية فيمايلي¹:

¹ - زيد منير عبوي ، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها . (ب ط) الاردن : دار الشرق للنشر والتوزيع ، (ب ت) ، ص 61.

² - محمود شحماط ، المدخل لعلم الإدارة العامة . (ب ط) ، الجزائر : دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010 ، ص 40.

³ - هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق . ص 131.

⁴: jean pierre lotoy ilango banga ,la décentralisation territoriale et le developpement des entites la cales en republique democratique du congo (rdc) . chap06, 2013, p109 .

- أ- **رئيس الدولة** : يوجد رئيس الدولة على قمة الإدارة المركزية يمارس اختصاصات دستورية وإدارية كما له سلطة إصدار الأوامر و اللوائح وضمن تنفيذها.
- ب- **مجلس الوزراء** : ويضم جميع الوزراء ويرأسه رئيس مجلس الوزراء له حق المشاركة في رسم السياسات العامة و تنفيذها كما يشرف على سير الأعمال في الإدارات الحكومية.
- ج - **الوزراء** : وهم الرؤساء الفعليون للجهاز الإداري ، كل في حدود اختصاصه أي يشكلون وحدات تسمى بالوزارات وكل وزارة تسمى حسب النشاط الذي تمارسه وتقسيم كل وزارة إلى إدارات تخضع لنظام المراقبة، وكل وزير يعاونه كاتب الوزارة وقد يضاف إليها كاتب وزارة مساعد أو أكثر حسب الحاجة كما يمكنه الاستعانة بعدد من الموظفين.

1-3 قواعد الإدارة المركزية:

تقوم الإدارة المركزية على صورتين أو قاعدتين هما:²

أ- قاعدة تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية:

تعني هذه القاعدة تركيز سلطة البث والتقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد رجال الحكومة المركزية ولهؤلاء حق إصدار القرارات الإدارية النهائية بالإضافة إلى حقهم في تعديل هذه القرارات وأثارها أو إلغائها كما لهم حق المعنيين في الوظائف الإدارية كون شاغلي هذه الوظائف تابعين للحكومة المركزية وخاضعين لها.

وعلى حد التعبير فأن تركيز السلطة في يد الوزارة في العاصمة يعني إشرافهم على جميع النشاطات في المرافق العامة سواء كانت مرافق قومية أو محلية، فإنه لا مجال للمجالس الإقليمية و البلدية للإشراف على هذه المرافق و ان وجدوا فهم عمال السلطة المركزية.

¹ - صالح فؤاد ، مرجع سابق . ص 73.

² - بن حبتور ، مرجع سابق . ص 235 .

ب- قاعدة خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري:

وفيها يخضع المرؤوس لسلطة رئيس المباشر في السلم الإداري وهكذا وصولاً إلى آخر المراتب من التدرج الرئاسي في الجهاز الإداري و التي يمثلها عادة رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي و الوزير في النظام البرلماني، وطبقاً لهذه القاعدة فإنّ الرئيس الإداري تمنحه حق التوجيه وإرشاد مرؤوسيه لممارسة واجباتهم كما تمنحه حق التعقيب و مراقبة ما يمارسه المرؤوس من أعمال.

1-4 مستويات الإدارة المركزية:

يتميز الهيكل التنظيمي المركزي بمستويات عليا ووسطى و أخرى دنيا.¹

أ - المستوى الأعلى :

يضم رئيس الدولة و الوزراء و الوزارات و بعض المنظمات التي في مستواها وطريقة تنظيمه تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي للدولة و حسب طبيعة النظام الاقتصادي السائد فيها و للتوضيح أكثر لابد من التمييز بين المستويات المركزية العليا من حيث طبيعة النظام السياسي "رئاسي، برلماني" ومن ثم من حيث طبيعة النظام الاقتصادي، "رأسمالي، اشتراكي"

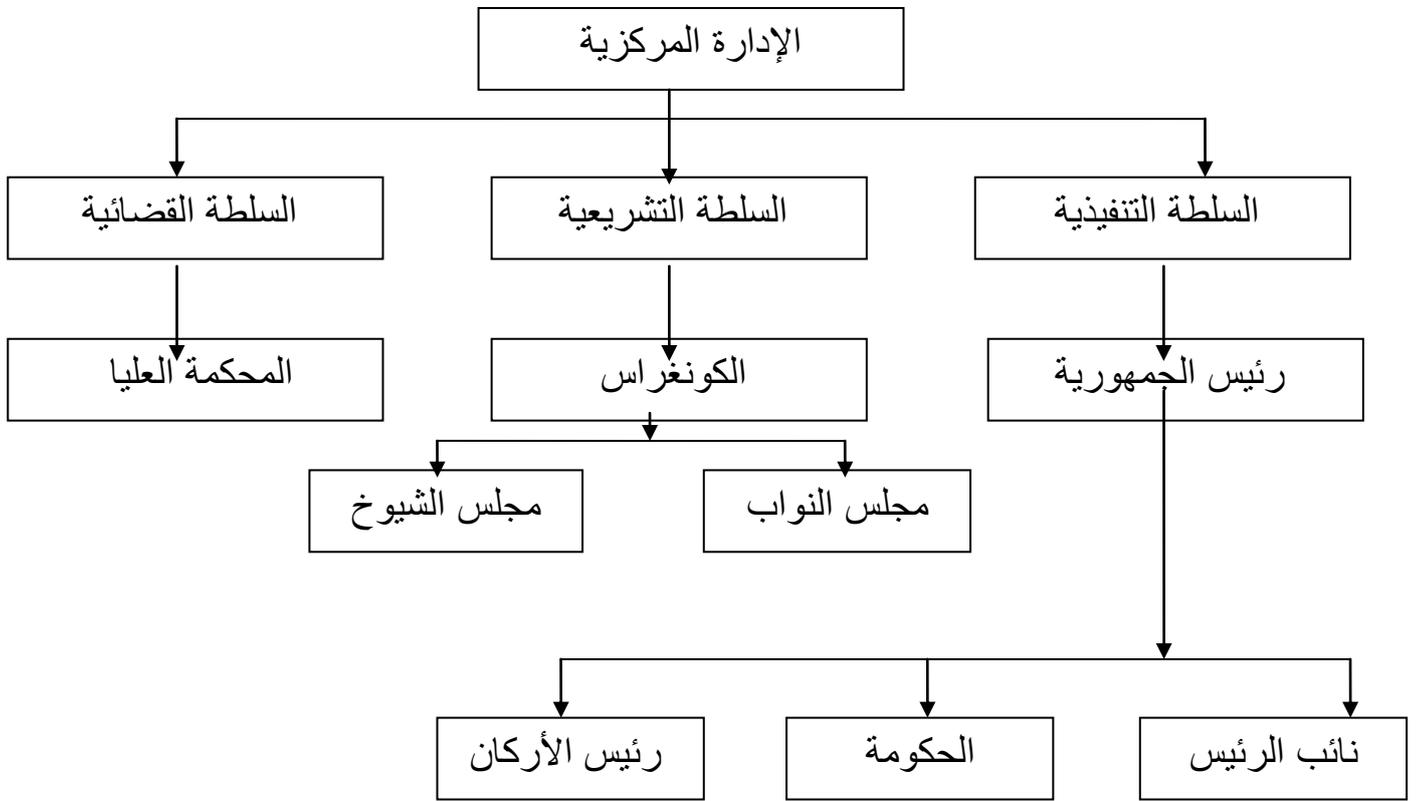
- من حيث طبيعة النظام السياسي:***المستويات المركزية العليا في النظام الرئاسي:**

يتميز النظام الرئاسي بالجمع بين صفتين للرئاسة وهما رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة بحيث يكون رئيس الدولة هو ذاته رئيس الحكومة يستمد سلطته من الشعب "تحقيق الشرعية" مما يكسبه مركزاً قوياً لمواجهة البرلمان كما يتمتع بحق اختيار الوزراء و اعفائهم، و يضم المركز الذي تتجمع فيه كل السلطات العليا للجهاز الحكومي في النظام الرئاسي العديد من الخبراء و المشاركين المساعدين للرئيس في تنفيذ المهام، كما يقوم الوزراء بدور المساعدين المباشرين للرئيس بحيث يقوم كل وزير

¹ - علي شريف ، مرجع سابق . ص 368.

يدبر أعمال وزارته طبقا للسياسة العامة التي يقرها رئيس الجمهورية ،ومن بين الدول التي تعتمد النظام الرئاسي الولايات المتحدة الأمريكية .

الشكل رقم 03 : الإدارة المركزية للنظام الرئاسي الأمريكي.



المصدر : من إعداد الطالبة

*المستويات المركزية العليا في النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني التقليدي بثنائية السلطة التنفيذية فهي تتكون من رئيس دولة غير مسؤول عن أعماله ومجلس وزراء يضم وزراء يمثلون هيئة جماعية مسؤولون أمام البرلمان وقد يكون رئيس الدولة ملكه وراثي أو

عن طريق الانتخاب مع استقلاله من ناحية عن البرلمان و عن مجلس الوزراء من ناحية أخرى ،واستقلاله عن مجلس الوزراء يعني الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس الحكومة الذي يرأس الوزراء أما استقلاله من ناحية البرلمان معناه لا يمكن للبرلمان اسقاطه عن مركزه حيث يقول في هذا الصدد كل من محمود شريف و محمد هلال في كتابهما **الجمهورية الثانية في مصر** بأنّ رئيس الدولة في النظام البرلماني له منصب شرفي ورمزي يقتصر على الأمور التي يتولاها من خلال الإجراءات المراسيمية و البروتوكولية.*

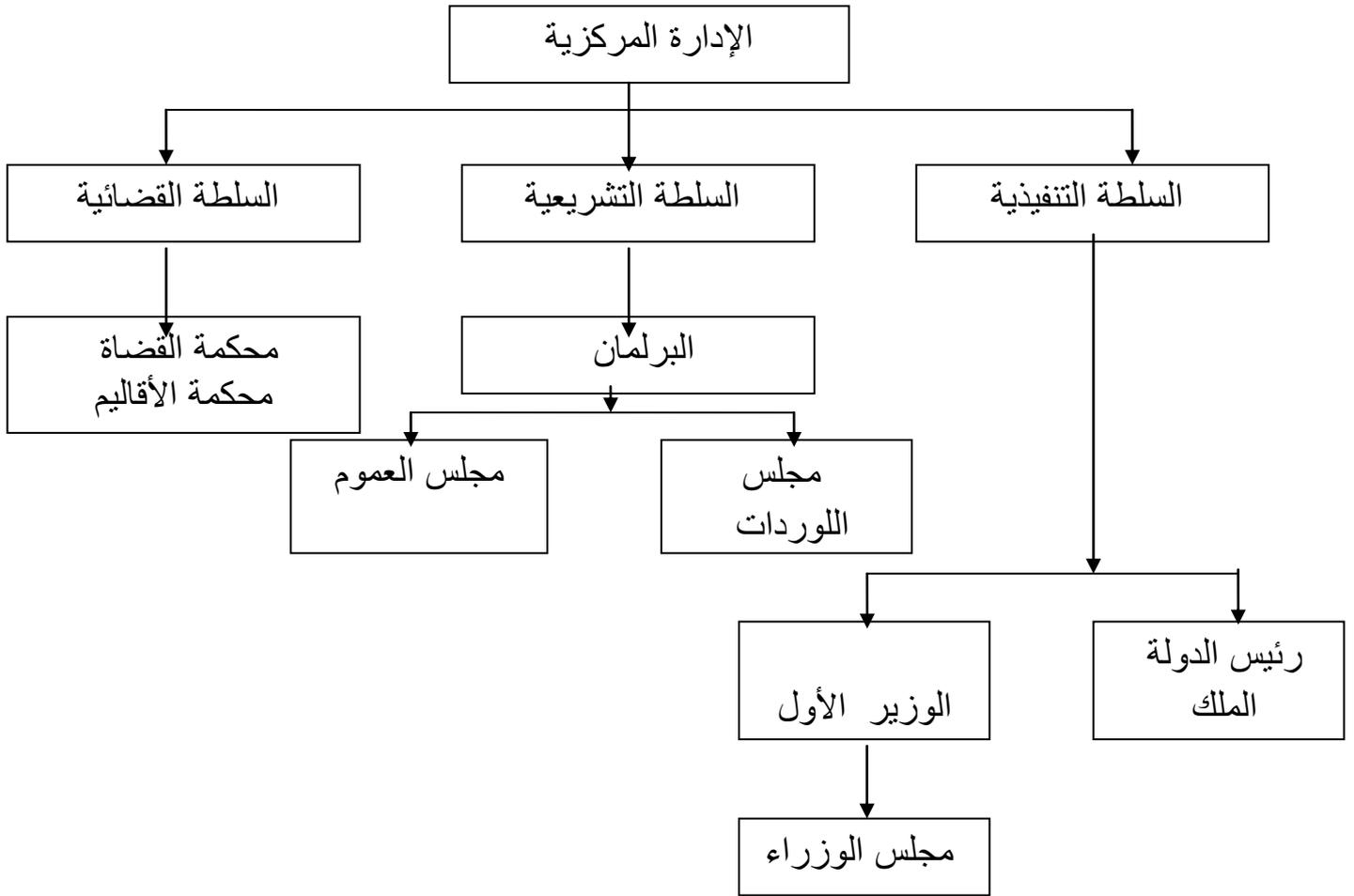
وتعد المملكة المتحدة من أعرق النظم البرلمانية ومن الدول الأوروبية اسبانيا , ألمانيا , بلجيكا ,السويد و الآسيوية كالهند ،اليابان و الإفريقية كإثيوبيا أما في العالم العربي توجد المملكة الأردنية و المغربية¹.

يتولى قيادة الجهاز الحكومي في النظام البرلمان رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ، الأمر الذي يتطلب عادة تعيين لجان وزارية و فرعية تدخل جميعها ضمن الإطار التنظيمي للمستوى الأعلى ، و الشكل أدناه يوضح الإدارة المركزية للنموذج البريطاني .

*البروتوكولات : هو اصطلاح يعني اتفاقات مؤقتة نافذة لفترة معينة ، تكون بين ممثلين عن دولتين أو شركنتين أو ما شابه ذلك ، للمزيد أكثر راجع : وضاح زيتون ،المعجم السياسي .الطبعة الأولى ،الاردن : دار اسامة للنشر و التوزيع ، 2006 ، ص 71.

¹ - محمود شريف البسيوني و محمد هلال ،الجمهورية الثانية في مصر. الطبعة الأولى ، القاهرة : دار الشروق ، 2012 ، ص 316 .

الشكل رقم 04: الإدارة المركزية للنظام البريطاني .



المصدر : من إعداد الطالبة

- من حيث طبيعة النظام الاقتصادي:

تختلف مسؤولية الوزراء طبقا لطبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة و يظهر ذلك من خلال

التفرقة بين النظام الرئاسي و النظام الاشتراكي.

***النظام الرأسمالي**

يكون دور الوزارات ضمن هذا النظام في تقديم الخدمات الأساسية مثل الأمن الخارجي و الداخلي و التعليم و الصحة كما يقتصر دورها أيضا بالإشراف على تطبيق السياسات و القواعد المقررة في بعض القطاعات الإنتاجية في مجال الزراعة و الصناعة فهي وزارات لا تمارس أي نوع من الأعمال الإنتاجية كانت.

***النظام الاشتراكي:**

تختلف مسؤولية الوزارات في هذا النظام عن النظام الرأسمالي في كونها تأخذ طابع إنتاجي باعتبار أن النظام الاشتراكي يقوم على أساس ملكية الدولة لوسائل الإنتاج ،ما يسمح للوزارة الإنتاجية إضافة إلى كونها تصدر اللوائح وتطبق القوانين تقوم أيضا بتسيير القطاعات الإنتاجية بطريقة مباشرة ،وكمثال لتوضيح الفرق بين النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي هو المقارنة بين الولايات المتحدة الأمريكية و الاتحاد السوفياتي الذي يعتمد على النظام الاشتراكي ،ففي الولايات المتحدة الأمريكية توجد عشر وزارات فقط في مجال العدل و البريد و الداخلية و الدفاع و الصحة إلى غيرها من الوزارات تقوم كلها بأداء الخدمات فقط ، بينما في الاتحاد السوفياتي تتكون الحكومة من 54 وزارة منها 47 وزارة إنتاجية و الباقي مخصص للخدمات ،وهو الأمر الذي يجعل من حجم المستوى الأعلى للجهاز الحكومي الإداري في النظام الاشتراكي أكبر و أكثر تعقيد من نظيره في النظام الرأسمالي .

ب - المستوى الأوسط :

يمثل هذا المستوى حلقة وصل بين المستوى الأعلى المتمثل في القيادة العليا للجهاز الحكومي "رئيس الدولة، رئيس الوزراء ، الوزراء" والمستوى الأدنى المتمثل في بقية أعضاء الجهاز الحكومي حيث يتضمن

هذا المستوى جميع الوظائف القيادية التي تلي مستوى الوزراء مباشرة مثل: وكلاء الوزارات مديري الهيئات و المؤسسات العامة، وتعيين القيادات في المستوى الأوسط لا يكون على أساس الكفاءة الفنية فقط وإنما يتم الأخذ بعين الاعتبار الولاء السياسي أو الحزبي للمستوى الأعلى، كما أنه بالإضافة إلى العناصر السابقة فهو يحتوي على عناصر ووحدات منها الوحدات الوظيفية المعاونة و الوحدات التنسيقية و الوحدات الإقليمية و يتفاوت عدد هذه الوحدات من حالة إلى أخرى.

ج - المستوى الأدنى :

يحتوي المستوى الأدنى في الجهاز الحكومي الوظائف القيادية الدنيا بحيث يقتصر دورها بالإشراف على الوحدات التنفيذية الدنيا في المصالح الحكومية ،لذا تسمى بالوظائف الإشرافية كما يحتوي هذا المستوى على الوظائف الأخر التي لا تتضمن مجالات الإشراف و تمثل الوظائف الحكومية ، وتحكم هذه الوظائف إجراءات ولوائح وقواعد وظيفية قصد ضمان الاستمرارية و الاستقرار الأدائي، و البعد عن الذاتية في تعيين هذه الوظائف أو في تقييم القائمتين بها.

1 - 5 تقدير المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية مزايا و عيوب هي ¹:

أ - المزايا:

- يعمل النظام المركزي على تقوية السلطة العامة الذي يساعد بدوره على تقوية نفوذ الحكومة المركزية.
- تعتبر المركزية الإدارية وسيلة تعتمد عليها المرافق العامة القومية من أجل تقديم خدماتها على أكمل وجه وبشكل شامل لإقليم الدولة ككل مما يحقق العدالة و المساواة، بين أفراد المجتمع.

¹ - هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ، ص ص 140 ، 141.

- يقلص من النفقات العامة إلى أقصى حد.
- يحقق تجانس بين النظم الإدارية في الدولة الأمر الذي يسهل على الموظفين و الأفراد فهمها لتنفيذها والعمل بها بطرق سليمة.

ب - العيوب :

يرجع الدكتور علي خطار مساوئ و عيوب النظام المركزي إلى عيبين هما:

- عدم استجابته لرغبات وميولات سكان الوحدات المحلية.
- عدم مرونة النظام المركزي ويظهر ذلك من خلال تأثيره على الحياة السياسية العامة في الدولة.

من الملاحظ أنّ ما تم عرضه بشأن النظام المركزي فهو يتسم بالروتين و التعقيد ، نظرا للاختصاصات و المهام المتنوعة التي يقوم بها الأمر الذي دفع الدولة الحديثة إلى إيجاد طريقة أو أسلوب يساعدها ولو بنسبة معينة في انجاز و أداء تلك المهام ألا وهو أسلوب اللامركزية الإدارية.

2 - الإدارة اللامركزية

2-1 التعريف:

يقصد بالإدارة اللامركزية تفويض السلطة لاتخاذ القرارات لمديري الوحدات التنظيمية في المستويات الدنيا من المنظمة¹ ويمكن تعريف النظام الإداري اللامركزي بأنه يقوم على توزيع وتفويض السلطات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية 'الحكومة' من ناحية وبين هيئات و وحدات إدارية أخرى بحيث تتميز هذه الوحدات بالاستقلالية يتم توزيعها و تقسيمها على أسس فنية و موضوعية "مصلحية" وعلى أسس إقليمية جغرافية ، فهي وحدات تعمل تحت إشراف و رقابة السلطات العليا المركزية من أجل ضمان وحدة الدولة

¹ - علي الشراوي ، التنظيم . (ب ط)، الإسكندرية : الدار الجامعية للطباعة والنشر (ب ، س، ن) ، ص 342.

السياسية و الإدارية و الوطنية و الدستورية، وكذلك من أجل تحقيق نجاح في عملية التنسيق ما بين رسم السياسات العامة و الخطط الوطنية و بين عملية تنفيذها و أدائها بالشكل المرغوب فيه.¹

و تتمثل المنظمات اللامركزية في المحافظات و الهيئات العامة، والمؤسسات العامة و مجالس المدن.²

وهي أيضا :

la décentralisations : est un mode gestion de l'état dans lequel la loi établait par avance et clairement les compétences et les pouvoirs réserve au gouvernement centrale et aux entités décentralisées.

يتضمن هذا التعريف بأن اللامركزية هي أسلوب إدارة الدولة بواسطة القانون و الأسس التي توضح الصلاحيات و السلطات التي تقدمها الحكومة المركزية لمساعدة اللامركزية.³

2-2 صور اللامركزية الإدارية :

وتظهر اللامركزية الإدارية في الصور التالية:⁴

أ- اللامركزية المرفقية :

تعتبر أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة تتولى إدارتها هيئة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلالية المالية و الإدارية. يطلق على تسميتها في بعض الدول بالتعاونيات العامة public corporation و بالرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها هاته الأخيرة إلا أنها ترتبط بجهاز الدولة عضويا، وتعرف المؤسسة العامة بأنها منظمة تملكها السلطات العامة و المركزية و المحلية بنسبة 50 % أو أكثر و يعرفها العواملة بأنها كيان تنظيمي عام و مستقل عن جهاز الدولة التنفيذي تملكه الدولة كليا أو جزئيا

¹ - عمارة عوايدي ، مرجع سابق ، ص 239.

² - علي شريف ، مرجع سابق ، ص 373.

³ - richard muyeje mangeze , **la décentralisations en bref**, fait à Kinshasa, 2013 , p9.

⁴ - أيمن عودة المعاني ، مرجع سابق ، ص ، ص 29, 30.

وتخضعه للرقابة التنفيذية و التشريعية لضمان كفاءته في استخدام الأموال العامة للصالح العام ،ومن أهم المعايير التنظيمية التي تصنف وفقها المؤسسات العامة:

- المعيار الهدي:

و بموجبه تصنف المؤسسات العامة وفقا للهدف الذي تسعى إلى تقديمه منها:

*مؤسسات خدماتية : تهدف إلى تقديم خدمات تحقيق المصلحة و المنفعة العامة.

*مؤسسات عامة إنتاجية : تهدف إلى تحقيق الإرباح تعتمد على أسس المحاسبة التجارية في

أعمالها.

- معيار طرف إنشاء المؤسسات:

تنشأ بطرق عدة منها:

*الإشياء الجديد : تنشأ بمبادرة من الدولة أو بناء على طلب من أفراد المجتمع وفق قانون

خاص يحدد الأمور المالية و التنظيمية و الإدارية يساعدها في القيام بعملها على أكمل وجه.

*الإشهار : وهنا يتم تشكيل مؤسسة عامة ناتجة عن انفصال قسم أو دائرة عن التنظيم الأم

سواء كان وزارة أو دائرة مركزية.

*التأميم : يكون التأميم بنزع ملكية القطاع الخاص لاعتبارات عديدة منها اعتبارات إيدولوجية

تتمثل بالرغبة في سيطرة القطاع العام أو اعتبارات موضوعية هدفها تحقيق المصلحة العامة.

*الدمج التنظيمي : وهنا يتم دمج مؤسسة عامة مع مؤسسة عامة أخرى تمارس نفس النشاط

الذي تمارسه تلك المؤسسة من أجل تحقيق أهداف بكفاءة عالية و بتكلفة اقل ومنع الازدواجية

في العمل.

- معيار مدى مساهمة الدولة في ملكية المؤسسة:

وتصنف حسب هذا المعيار إلى مؤسستين: مؤسسات تعود ملكيتها للدولة و مؤسسات تمولها الدولة بنسب معينة.

- معيار طبيعة النشاط:

تصنف المؤسسات العامة حسب طبيعة النشاط الذي تمارسه مثل: مؤسسات عامة اقتصادية و أخرى اجتماعية، إعلامية، مالية، التعليمية الثقافية و الإدارية.

- معيار جغرافي:

وهنا تنقسم المؤسسات العامة إلى قسمين: هما مؤسسات عامة تقدم خدماتها لكافة أنحاء الدولة إقليميا و مؤسسات عامة تقدم خدماتها إلى مناطق و أقاليم معينة في الدولة.

- معيار الارتباط:

تختلف الجهات المركزية التي ترتبط بها المؤسسات العامة حسب الأدوار و النشاطات التي تقوم بها تلك المؤسسات من وجهة نظر السلطة المركزية.

ومن دوافع الاهتمام و اللجوء إلى اللامركزية المرفقية لكونها تمتاز بمزايا عدة منها:

*تساعد على استغلال المهارات و الكفاءات الفنية المناسبة لانجاز الأعمال.

*خلق فرص عمل و الحد من البطالة.

*تساعد على مواكبة المستجدات في انجاز الأعمال و أداءها بطرق سريعة.

*العمل على تحقيق التنمية الشاملة لأقاليم الدولة المتمثلة في تحسين المستوى المعيشي

و تحقيق الاستقرار و الحد من الهجرة.

وبالرغم من الفوائد العديدة المترتبة عن هذا الأسلوب فهناك من يرى بأنه يخلق نوع من الحساسية

بين الموظفين نتيجة التفاوت في الرواتب التي تدفعها المؤسسات لكوادرها في الدولة عن دولة أخرى.

ب- اللامركزية الإقليمية:

يعرفها عبد العزيز صالح بن حبتور في كتابه الإدارة العامة المقارنة بأنها انتقال اللامركزية إلى أي من المحافظات أو الأقاليم بعيدا عن العاصمة لذا تسمى بالإدارة المحلية و أحيانا الحكومة المحلية ،وتحقيق اللامركزية يتطلب منح جزء من الأقاليم الشخصية المعنوية* و سلطة الإشراف على المرافق المحلية.

و يكون تنظيم الإدارة الإقليمية حسب الأسس التي يبنى عليها عدم التركيز و اللامركزية.¹

و بمعنى آخر تقوم اللامركزية الإقليمية على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين السلطات المركزية في العاصمة وبين الهيئات اللامركزية في مناطق محلية منتخبة تباشر أعمالها تحت وصاية الحكومة المركزية ومن المزايا التي يحققها هذا الأسلوب ما يلي:

- العمل على تدريب القيادات المحلية في اتخاذ القرارات دون الاتكال و الرجوع إلى السلطات المركزية.
- إكساب السكان المحليين الخبرات و المهارات و منحهم فرص حل و إدارة بعض الأزمات و الصراعات.
- تلبية حاجات السكان المحليين من خلال تحقيق العدالة بين كافة أقاليم الدولة الأمر الذي يحقق الرضا لدى السكان اتجاه الدولة.
- التخفيف من أعباء التضخم الوظيفي التي تنقل من كاهل الحكومات المركزية.

* الشخصية المعنوية : يقصد بها كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال اعترف لها القانون بالشخصية القانونية , تمكينها من أجل تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها . و نشأت نظرية الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص إلا أن أهميتها في مجال القانون العام تزيد عن أهميتها في القانون الخاص نظرا لاهتمام هذا الأخير بالأشخاص الطبيعيين أما القانون العام فلا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنويين .راجع في هذا الصدد هاني علي الطهراوي , مرجع سابق . ص 122 .

¹⁻ claud beauregrad et les autres, **les mécanismes de gouvernance publique la cole : une comparaison a l'échelle internationale**. Projet de communication aux seconde rencontres internationale (ville mangement) p15.

و بالرغم من الفوائد الناتجة عن تطبيق اللامركزية الإقليمية فلها أيضا عيوب أهمها:

- إن قيام وحدات إدارية مستقلة داخل الدولة قد يخل بوحدة الدولة و كيانها كما قد ينجم عنها الاهتمام بالمصلحة المحلية على حساب المصلحة العامة.
- عجز بعض الإدارات المحلية في تقديم خدماتها بسبب نقص الإمكانيات المادية و البشرية.
- يتطلب نظام الإدارة المحلية زيادة في النفقات الإدارية مما ينتج عنه هدر الأموال العامة.

ج - أشكال و مستويات الإدارة المحلية

إنّ الإدارة الإقليمية أو ما يعرف بالإدارة المحلية لها عدة أشكال و مستويات تختلف من دولة إلى أخرى باختلاف الظروف السياسية الاقتصادية، الاجتماعية ففي بعض الدول تقوم على نظام المقاطعات وأخرى تقوم فيها على نظام المحافظات كما تقوم على نظام الولايات.

فيما يخص نظام المقاطعات يأخذ به نظام الانجليزي حيث كانت الإدارة المحلية في بريطانيا تتكون من مناطق إدارية و محلية كالمقاطعات و المراكز و الأحياء و بموجب القانون المحلي النافذ حاليا في بريطانيا فإنها مقسمة إلى ثلاثة مستويات عدا مدينة لندن الكبرى لإغراض الحكم المحلي وهذه المستويات هي : المقاطعات ، المراكز ، الأبرشيات.

وتعتبر المقاطعة البريطانية أكبر الوحدات المحلية و تنقسم كل مقاطعة إلى مجموعة مراكز و يعتبر المركز هو المستوى الثاني في النظام المحلي أما الأبرشيات فيقصد بها البلديات الصغيرة وهي في الأصل كانت وحدات ريفية لها مجلس، تتمثل السلطات التقريرية فيها بالجمعية العمومية.¹

¹ - جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة نموذجا . (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012-2013)، ص 22 .

أما فيما يخص شكل نظام المحافظات ومن الدول التي تأخذ بهذا الشكل نجد فرنسا بحيث يقوم على مجالس المحافظات ومجالس البلديات وتتكون كل محافظة من مجموعة من البلديات قد تتفاوت هذه المحافظات من حيث الحجم السكاني من حيث النشاط الاقتصادي و حتى مستويات الاجتماعية و للمحافظة الفرنسية صفتين هما:

- وحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية يقوم على إدارتها مجلس المحافظة.
- وحدة إدارية لامركزية يتولى إدارة شؤونها لهذه الصفة المحافظ أما البلديات تعتبر القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية في النظام الفرنسي وتقوم على ركيزتين أساسيتين هما:

*وحدة النمط.

*الشخصية المعنوية.

و بالنظر إلى مصر فنظام الإدارة المحلية يقوم فيها على مجالس المحافظات و مجالس المراكز بحيث تتمثل المحافظات فيها على مجتمعات حضارية بالكامل أو مزيج من الحضرية و الريفية بينما المراكز تشمل المدينة عاصمة المحافظة و المدن الأخرى موجودة بالمحافظة وكذلك مجموعة من القرى.¹

أما الحديث على الجماعات المحلية التي تقوم على النظام الولايات فمع ازدياد وظائف ومهام السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية و البلدية وهي ما يطلق عليها بالجماعات المحلية ومن بين الدول التي تعتمد هذا النظام الجزائر و تعتبر الولاية وحدة أو مجموعة إدارية لا مركزية و إقليمية و جغرافية منحت الاستقلالية و الشخصية المعنوية فهي همزة وصل بين الحاجات والمصالح والمقتضيات المنجزة على مصالح الدولة ككل و احتياجات المصلحة العامة في

الدولة.²

¹ - المرجع نفسه , ص 23 .

² - عمار عوابدي , مرجع سابق , ص 252.

تعتبر البلدية جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية كما أنها أدت لتحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم و طاقاتهم للمشاركة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل.

و للتوضيح أكثر فيما يخص الإدارة المحلية التي تقوم على نظام الولاية و البلدية سيتم التطرق إليه في الفصل الثاني من خلال الإدارة العامة في الجزائر.

د - الفرق بين اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية

بعد التطرق للنظام اللامركزي الإقليمي و النظام اللامركزي المرفقي "المصلي" يمكن تحديد أوجه الشبه و الاختلاف بينهما وهي:¹

- أوجه التشابه:

- *يمتاز كل من النظامين بالاستقلالية عن السلطة المركزية .
- *يتمتع كل منهما بالشخصية المعنوية.
- *يخضع كل منهما للرقابة الإدارية من طرف السلطات المركزية العليا.

- أوجه الاختلاف:

- * يختص الشخص الإقليمي بممارسة نشاطات متعددة ومختلفة الأوجه بينما الشخص المرفقي يمارس نشاطا واحدا ومن هنا يظهر اتساع دائرة الموضوعات التي يمتد إليها نشاط الشخص الإقليمي عن دائرة الشخص المرفقي.
- * تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب تنظيم الدولة الهدف الأساسي منها تطبيق الديمقراطية في الإقليم المحلي مما يساعد سكانه على إدارة شؤونهم الخاصة لهم، أمّا المؤسسات العامة فهي

¹ - فؤاد صالح ، مرجع سابق ، ص 94 ، 95.

مجرد تنظيم داخلي للأجهزة الإدارية والهدف الأساسي منها تحقيق استغلال بعض المرافق العامة ماليا وإداريا.¹

*يمكن للهيئات المحلية أن تنشئ مؤسسات عامة محلية تشرف عليها وتراقبها ،بينما المؤسسات العامة لا يمكنها إنشاء إدارات محلية.²

2-3 أركان اللامركزية الإدارية:

يستدعي قيام اللامركزية الإدارية ثلاثة أركان هي:³

أ - وجود مصالح متميزة أو خاصة "ذاتية"

يعتبر هذا الركن من الأسس الأولى و الضرورية لقيام اللامركزية الإدارية ،وهذا يعني أنه توجد في الدولة بعض الإقليم و المناطق المحلية تحتاج إلى تحقيق بعض المصالح و إدارة بعض المرافق كالصحة و التعليم.... الخ لذا لا بد على الحكومة المركزية أن تسمح لأفراد المناطق الإقليمية بإدارة مثل هذه الشؤون لكونهم أدرى بمصالحهم . بمعنى ترك تلك الحاجات المحلية لمن يستفيدون منها في حين تقوم الحكومة المركزية بالتفرغ لتحقيق المصالح القومية التي تمس الدولة ككل أي التخفيف من الأعباء التي تنقل كاهلها .

يتم تحديد المصالح المحلية من طرف المشرع كما له الحق في تحديد اختصاصاتها ذلك أن توزيع النشاطات الإدارية بين الحكومة المركزية و اللامركزية وكذا وضع معيار للتفرقة بين المرافق القومية و الذاتية هو من الأمور التي يستحيل الوصول إليها وذلك راجع لكون بعض المرافق ذات وجهين تكون قومية من جهة و ذاتية من جهة أخرى ويرى في هذا الصدد بعض الفقهاء أن بعض المرافق لا تخضع للنظام اللامركزي مثل مرافق الدفاع و القضاء و الشرطة وغيرها وفي نظرهم أنه لا يمكن فصلها عن السلطة

¹ - أيمن عودة المعاني ، مرجع سابق ، ص 39.

² - مرجع نفسه ، ص 40.

³ - حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة . الطبعة الثانية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ص ص 15 ، 26.

التنفيذية المركزية حتى لو كانت تتمتع باستقلالية تامة في التصرف بإدارة شؤونها و ما يلاحظ على رأي هؤلاء الفقهاء أنه لا يتفق مع النظام اللامركزي الذي يهدف إلى تحسين إدارة المرافق العامة من خلال توزيع النشاطات و تقسيمها و تحقيق العبء على السلطة التنفيذية.

كما يرى فريق آخر من الفقهاء جاء عكس ما رآه الاتجاه الأول وهو أنه توجد بعض المرافق يمكن إدارتها عن طريق النظام المركزي ومنها مثلا: المرافق الفنية، التجارية ، الصناعية، غير أن هذا النوع من المرافق يتميز بطابع الذاتية و ليس العمومية وإدارته تتطلب اعتماد أسلوب سيساعد على تحقيق حاجات الإقليم الذي نشأ به المرفق.

ب - وجود مجالس أو هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح الذاتية:

هو الركن الثاني من أركان اللامركزية الإدارية، فبعدما يعترف المشرع بوجود مصالح محلية وسماعه لإفراد هذه الأقاليم بالإشراف عليها، وهذا ما يتعذر على جميع أبناء الأقاليم القيام به، فأصبح من الضروري عليهم أن يقوموا بانتخاب من ينوبهم من خلال تكوين مجالس تعبر على إرادتهم.

و الحديث عن استقلال المجالس يعني عدم لجوء الهيئات المحلية إلى السلطات المركزية أثناء مباشرة اختصاصاتها الإدارية كتولي إصدار الأوامر و القرارات المناسبة بالإضافة إلى حريتها في اختيار أعضائها وبناء على هذا السياق يمكن القول بأنّ عنصر الاستقلال يشمل:

- استقلال أعضاء الهيئة المحلية: يقصد به حق أفراد الجماعة المحلية (الإقليم، المدينة، القرية) في اختيار من يمثلهم في هذه الهيئة التي ترعى مصالحهم أي انتخاب الأعضاء من طرف أفراد الجماعة المحلية.

- استقلال الهيئة المحلية: المقصود باستقلال الهيئة المحلية هو أن يكون لها الحق في إصدار القرارات الإدارية ودورها في إدارة مرافقها دون اللجوء إلى السلطات المركزية و توجيهاتها ومن بين النتائج المترتبة على استقلال الهيئة المحلية:

*حريتها في التصرف أو عدم التصرف "المبادأة"

*لايحق للسلطة المركزية تعديل قرارات الهيئة المحلية بالرغم من عملها تحت رقابتها.

*يمكن للهيئة المحلية المستقلة إصدار القرارات أو التعديل في تنفيذها كما لها الحق في سحبها وإصدار قرارات جديدة.

*وفي الأخير يترتب على الهيئة المحلية المستقلة أن يكون لها الحق مخصصة الدولة ذاتها أمام القضاء أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى ، كما يمكنها إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية وكذا رفع الدعاوي على الغير، كما للغير حق رفع الدعاوي عليها.

ج - الرقابة أو الوصاية الإدارية:

بالرغم من إشباع نطاق المصالح والهيئات المحلية فإنه لا يمكن الفصل بينها و بين الهيئات التنفيذية المركزية وذلك لكون الهيئات اللامركزية جزء من السلطة التنفيذية حيث تتجسد هذه العلاقة من خلال عملية الرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية على المجالس و الهيئات اللامركزية و على أعضائها و أعمالهم ، وللتوضيح أكثر تجدر الإشارة إلى:

- الرقابة على المجالس: وتتمثل هذه الرقابة في أن تختص السلطة التنفيذية بحل المجالس

اللامركزية وفقا لقيود حددها المشرع أهمها :

*عدم جواز حل المجالس الشعبية بإجراء إداري شامل.

*عدم جواز حل المجالس العليا الشعبية إلا في حالة الضرورة مثل إخلاله بواجباته أو مخالفته للقانون وفي هذه الحالة يتم الحل بقرار يصدر من الجهة المعنية، حينها يجب إجراء انتخابات لتشكيل مجلس جديد خلال المدة التي يحددها القانون.

- الرقابة على الأعضاء: وتتمثل في صورتين:

*أولهما: أن تتولى السلطة المركزية تعيين أعضاء الهيئات اللامركزية.

*ثانيهما: أن تختص السلطة التنفيذية بمسالة المخلفات التي يرتكبها الأعضاء أثناء أداء أعمالهم إما وقفهم عنها أو عزلهم عن أعمالهم.

- الرقابة على العمل المحلي: وهذا النوع من الرقابة من أهم الأنواع التي تقوم بها السلطة التنفيذية و أكثرها استعمالاً ومن مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على أعمال الهيئات اللامركزية ما يلي:

*الإقرار : يكون في الحالات التي تستدعي نفوذ قرارات المجالس أو الهيئات اللامركزية و المصادقة عليها من طرف السلطة التنفيذية سواء من قبل الوزراء أو رئيس الوزراء أو رئيس الدولة.

*الإلغاء : ويخص الحالات التي لا تستدعي نفوذ قرارات المجالس أو الهيئات اللامركزية، تصديق السلطة التنفيذية كما تعتمد هذه الأخيرة في حالة إلغاء قرارات تظراً لمخالفتها للقانون أو عدم ملائمتها، ففي هذه الحالة تلجأ السلطة التنفيذية إلى استخدام إحدى الوسيّلتين:

الوسيلة القضائية : تقوم الحكومة بالطعن في قرارات الهيئة اللامركزية لدى القضاء في حالة مخالفة القرار للقانون.

الوسيلة الإدارية : تقوم الحكومة بإصدار قرار الإلغاء في شكل إجراءات شكلية وفي مواعيد محددة قانوناً.

*الحلول محل الهيئات اللامركزية : وهي من أشد صور الرقابة، تقتضي حلول السلطة التنفيذية محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل الذي رفضت القيام به بهذا يكون عمل السلطة استثنائي و لا يمكنها مباشرة هذا الاختصاص إلا إذا توفر شرطان:

وجوب نص صريح يفرض على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين.

دعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس أو هذه الهيئة إلى القيام بهذا العمل.

وفي حالة امتناع المجلس على أداء العمل كان على السلطة التنفيذية أن تحول محل هذا المجلس في أداء هذا العمل.

2-4 تقدير و تقويم اللامركزية الإدارية:

تتميز اللامركزية الإدارية بمزايا و عيوب هي:¹

أ - مزايا اللامركزية:

- تسمح اللامركزية الإدارية للشعب بمباشرة شؤونه المحلية الإدارية بمعنى إعطائه فرصة المشاركة في إدارة شؤونه المحلية و المصلحية لذا تعتبر اللامركزية الإدارية إحدى صور الديمقراطية الإدارية المكتملة للديمقراطية السياسية التي تسمح لشعب بمباشرة شؤون السلطة و الحكم.
- تساهم في توفير حاجات إقليمها و إشباع ما ينقصه من مصالح لكونها على دراية وقريبة من طموحات و رغبات أفراد الإقليم على خلاف السلطة المركزية.
- العدالة في توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة.
- نفسح اللامركزية المجال لإجراء التجارب للنظم الحديثة و أن حققت التجربة نجاحا يتم تعميمها و الأخذ بها وان كان العكس فان الفشل يكون محدود.

¹ - جعفر قاسم أنس , أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر. الطبعة الثانية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988 ، ص 23 .

- قدرة اللامركزية الإدارية على مواجهة الأزمات نظرا لاستقلالها في ممارسة شؤونها الخاصة.
- تعتبر اللامركزية مدرسة لتدريب المواطنين وربطهم بالجهاز الحكومي.
- تحقق اللامركزية الإدارية التجانس والرضا ما بين من يقومون بإدارة المرافق ومن يتلقون الخدمات.
- تعتبر اللامركزية ضرورة حتمية لتحقيق التنمية من خلال مساهمة الجماعة في تنفيذ البرامج على المستوى المحلي .

ب - عيوب اللامركزية:

- الإخلال بالوحدة الإدارية في الدولة مما قد يترتب عليه قيام دول في نفس الدولة و ذلك بسبب توزيع الوظائف الإدارية ما بين السلطات المركزية و الهيئات اللامركزية.
- تفتقر اللامركزية إلى المهارات و الخبرات مما يدفعها إلى الإسراف في الأموال و هدرها.
- تؤدي اللامركزية إلى خلق مشاكل و صراعات ما بين الهيئات المحلية المنتخبة.
- تهتم اللامركزية بتقديم المصلحة الخاصة المحلية على المصلحة العامة للدولة.

خلاصة ما سبق الحديث عنه أنّ الدولة تعتمد في تنظيم جهازها الإداري على مبادئ تسيير بها شؤون العمل غايتها من ذلك تحقيق أداء أفضل بكفاءة عالية و بأقل التكاليف ،كما تستند إلى أسس وأساليب تساعد في بناء هيكلها بالشكل الذي يكفل تحقيق أهداف الدولة ككل عن طريق تقسيم الوظائف الإدارية ما بين الهيئات العليا و الهيئات الدنيا باستعمال أسلوب المركزي و اللامركزية لتخفيف العبء على السلطات التنفيذية من جهة و لضمان تحقيق مصالح و حقوق الهيئات المحلية من جهة ثانية.

و عليه يمكن القول حول ما تم عرضه في هذا الفصل أنه بدا واضحا بأن الإدارة العامة هي نوع من أنواع الجهود البشرية التي تتسم بالرشد و العقلانية، كما أنها جزء من الموضوع العام، الذي هو الإدارة والتي تشكل بدورها أحد فروع المعرفة التي يختلف عملها عن مختلف الأعمال الأخرى، فهو يتم داخل نسيج من العلاقات الانسانية حيث تتمثل أهميتها في درجة الحاجة إليها، فهي أداة ضرورية لتنظيم شؤون الحياة العامة و الخاصة و تلبية حاجاتهم التي يصعب تحقيقها دون إدارة عامة من خلال القيام بعمليات مختلفة و تنفيذ جل السياسات العامة التي تصنعها الحكومات بالنظر إلى كون الإدارة العامة الفاعل المحوري في انجاح السياسات العامة الأمر الذي يدفع إلى إبراز ذلك الدور من خلال دراسة نموذج الإدارة العامة الجزائرية ودورها في تنفيذ السياسات العامة.

فصل ثاني

تنفيذ السياسة العامة في الجزائر
"الإدارة العامة كفاعل"

تهدف الحكومة الجزائرية بعد صنع سياستها العامة إلى تنفيذها بالطريقة التي تضمن تحقيق الأهداف التي تصب إليها ، وهذا الأمر يقتضي الاعتماد على وسائل و أدوات ذات كفاءة وفعالية تتناسب مع الفلسفة السياسية للدولة، لاسيما أن عملية تنفيذ السياسة العامة لا تتسم بالبساطة و الوضوح و إنما هي عملية غامضة لا يمكن فهمها نظرا لتشابك و تشارك أطراف و جهات عديدة داخلية و خارجية في تنفيذها و لتقادي الوقوع في مشاكل التي تعرقل من وصول فوائد هذه السياسات إلى من يستحقها و ينتفع بها ، لذا لا بد من الأخذ بعين الاعتبار كل من الفواعل المساهمة في تنفيذها والتي من بينها الإدارة العامة التي تمثل إحدى الوسائل و الأدوات الرسمية التي تعتمد عليها الدولة ، وهذا راجع لمساهمتها بشكل كبير في عملية صنع السياسة العامة فهي أيضا فاعل رسمي يساهم في تنفيذها ، وبالتالي هدف الإدارة العامة هو تحقيق السياسة العامة وإخراجها إلى أرض الواقع بالشكل الذي يحقق الرضا ما بين الدولة و مواطنيها .

و الفكرة التي يتمحور حولها الفصل هي تنفيذ السياسة العامة كعملية و الإدارة العامة كفاعل لتنفيذ السياسة العامة و أهم الخطوات و الأساليب المعتمدة وكذا الشروط اللازمة لنجاح تنفيذها.

مبحث أول : ماهية تنفيذ السياسة العامة

يقصد بالتنفيذ تلك العملية التفاعلية بين الأهداف و العوائد المطلوب و المرغوب تحقيقها من إقرار السياسات العامة ، وهناك من يعرفه أيضا بأنه مجموعة الأنشطة و الجهود الموجّهة لجعل البرامج تحقق نتائجها أو تعطي أثارها أو تظهر مفهومها.¹ و بالتالي يمكن تعريف التنفيذ **Implémentation** بأنه عملية التطبيق على أرض الواقع لما تم التخطيط له و تنظيمة قصد تحقيق أهداف و غايات سواء عامة أو خاصة أي مدى تطابق الخطة مع الأهداف، وبما أن الحديث يخص السياسة العامة فإنّ العلاقة ما بين صنعها و الأدوات المستخدمة لتنفيذها تتميز حسب الظروف المحيطة لها.

مطلب أول : مفهوم عملية تنفيذ السياسة العامة "الخصائص و الأهمية"

لعملية تنفيذ السياسة العامة عدّة تعاريف تناولها بعض المفكرين و الكتاب المهتمين بهذا المجال

نذكر منها:²

1- تنفيذ السياسة العامة هو عملية وضع الأفعال و الإجراءات و جعلها فاعلة و مؤثرة من قبل أفراد

القطاعين العام و الخاص، من خلال المشاهد التطبيقية و الممارسات العملية التي تدل على

العمليات ضمن البرامج أو المشروعات ، التي دعت إليها السياسة العامة ، بالشكل الذي يؤكد

على قدرة الإدارة العامة من الإجراء و الانجاز لأهدافها.

2- تنفيذ السياسة العامة يعني تنفيذ الأوامر الشرعية mandates للسياسة من خلال البرامج

العامة والإجراءات، وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية وعن مهاراتها

الأدائية، كما توجد بعض السياسات العامة التي تتطلب التعاون بين دوائر الدولة المركزية

و المحلية و الأفراد و الجهات الأخرى من خارج الحكومة مثل مؤسسات المجتمع المدني.

¹ - الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 137 .

² - الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 273.

3- تنفيذ السياسة العامة هو مجموعة النشاطات و الإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع العملي ، و تقوم على استخدام المصادر و الموارد البشرية و المادية و التكنولوجية وغيرها لتحقيق مقاصد السياسة العامة.

وبالتالي يمكن إعطاء تعريف لعملية تنفيذ السياسة العامة بأنها جعل ماتم افتراضه من برامج و أعمال و سياسات إلى ما هو حقيقة فعلية قصد تحقيق غايات و مصالح.

و انطلاقا من التعريفات السابقة يمكن تلخيص أهم الخصائص التي تميز عملية تنفيذ السياسة العامة وهي كالتالي:

- أنها مجموعة من النشاطات و الإجراءات و البرامج.
- تعمل على نقل السياسة العامة من حيز التخطيط إلى حيز التطبيق.
- تتميز بالمرونة و الاستمرار.
- يتطلب أداءها التعاون ما بين المهارات في الجهات المركزية و اللامركزية "المحلية" بالإضافة إلى الأفراد و الجهات الخارجة عن الحكومة.
- أنها عبارة عن خطوات و مراحل تساهم في تحويل السياسة إلى إنجازات يتم بواسطتها تحقيق أهداف و مصالح عامة.

أما فيما يخص أهمية عملية تنفيذ¹ السياسة العامة فهي تظهر في أنها تساهم في تحقيق غايات و أهداف من بينها العمل على إيصال المنافع و المصالح إلى مستحقيها كما يتم من خلالها تحديد مدى نجاح و فشل السياسة العامة ، وما زاد من أهميتها أيضا تعدد القضايا و المشكلات العامة ، وصعوبة التكيف مع التغيرات الداخلية و الخارجية التي تفرض على الحكومة مضاعفة جهودها فيما يخص صياغة المشاريع و تصميم البرامج، كما لها دور في جعل الأجهزة التنفيذية خاضعة للرقابة و التقييم من طرف الجهات الرسمية

¹ - الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 138.

الذي يساعد على التمييز و تحديد التّفاوت بين القيّادات التنفيذية ،كما أنّ الدور الذي تلعبه الأجهزة المنفذة هو تقديم بعض الاقتراحات والمعلومات فيما يخص السياسات التي يتم تطبيقها عن طريق الاحتكاك و التفاعل مع الجهات المستفيدة منها ، مما يساعد على توجيه السياسات العامة و توزيعها بالشكل الذي يحقق مصالح الأفراد و يضمن نجاح عملية التنفيذ.

مطلب ثاني : خطوات تنفيذ السياسة العامة

تشمل عملية تنفيذ السياسة العامة مراحل و خطوات هي:

1- مرحلة التقديم " الإعداد " : وهي مرحلة يتم فيها وضع القواعد و الأسس اللازمة للسياسة

العامة كتحديد القوانين و الخطط التفصيلية للقيام بأهم الأعمال التي تحقق أهداف السياسة

العامة الموضوعة.¹بالإضافة إلى تعيين الموارد البشرية و تخصيص ميزانية لتنفيذ مشروع

السياسة العامة.²

2- مرحلة النمو و التعديل : وفيها يتم البدء بتنفيذ السياسة العامة بعد الانتهاء من وضع

التصميم الملائم ومراقبة و مراجعة سير الخطة المعمول بها وكذا البحث في المشكلات التي قد

تعرق التنفيذ³، أي الموازنة ما بين التخطيط الجيد للسياسة و التطبيق لضمان تحقيق الأهداف.⁴

3- مرحلة النضوج : في هذه المرحلة تستقر السياسة العامة و تصبح ممارسة لبلوغها مرحلة

النضج.⁵

و للاطلاع أكثر حول خطوات و مراحل عملية تنفيذ السياسة العامة يمكن الرجوع إلى أهم

الخطوات المشار إليها في مرحلة تنفيذ السياسة العامة في المدخل .

¹ - العزّاي ، مرجع سابق ، ص 85.

² - دليل كتابه أوراق السياسة العامة .، ص 20 ، نقلا عن : [www . eagypt.org/index.php](http://www.eagypt.org/index.php) !20/04/2015

³ - العزّاي ، مرجع سابق ، ص 85.

⁴ - دليل كتابه أوراق السياسة العامة ، مرجع سابق ، ص 21.

⁵ - وصال نجيب العزّاي ، مرجع سابق ، ص 85.

مطلب ثالث : نماذج و أساليب تنفيذ السياسة العامة

تنطوي عملية تنفيذ السياسة العامة على نمطين من التنفيذ أحدهما يسمى الأسلوب الهرمي التقليدي

"شاقولي" والآخر يسمى بالأسلوب الحديث غير التقليدي "العمودي"¹

1- الأسلوب الهرمي التقليدي "الشاقولي": من أهم دعاة هذا النموذج فردريك تيلرو

نظريته في الإدارة العامة و هنري فايول و ما جاء به من مبادئ خاصة بالتنظيم و ماكس فيبر

وجهوده في البيروقراطية حيث ركز أنصار هذا النموذج من خلال الدراسات التي قاموا بها

على العملية الإدارية و التنفيذية ونظروا لها بأنها عملية ميكانيكية ومن بين النقاط التي وقفوا

عندها هي فصل التخطيط عن التنفيذ أي وضع الخطط مقابل التقليل من أهمية التنفيذ كما

أكدوا على أنّ إصدار الأوامر يأخذ طابعا هرميا "تدرج السلطة" من الأعلى إلى الأسفل الأمر

الذي يزيد من أهمية الإدارة العليا ومركزيتها معتقدين في رأيهم أنّ ذلك سيضمن نجاح عملية

تنفيذ سياسة ما وتحقيق أهدافها طبقا للخطة المبرمجة وفقها من طرف صانعيها.

كما يستند النموذج التقليدي من خلال تحليله لعملية تنفيذ السياسة العامة على افتراضات هي:

أ- أنّ كل شخص مسؤول على تنفيذ السياسة العامة يتم اختياره من طرف صنّاع السياسة

العامة بناء على معايير فنية منها مدى قدرته على العمل ومعرفة الوسائل المناسبة لانجاز

المهام اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة.

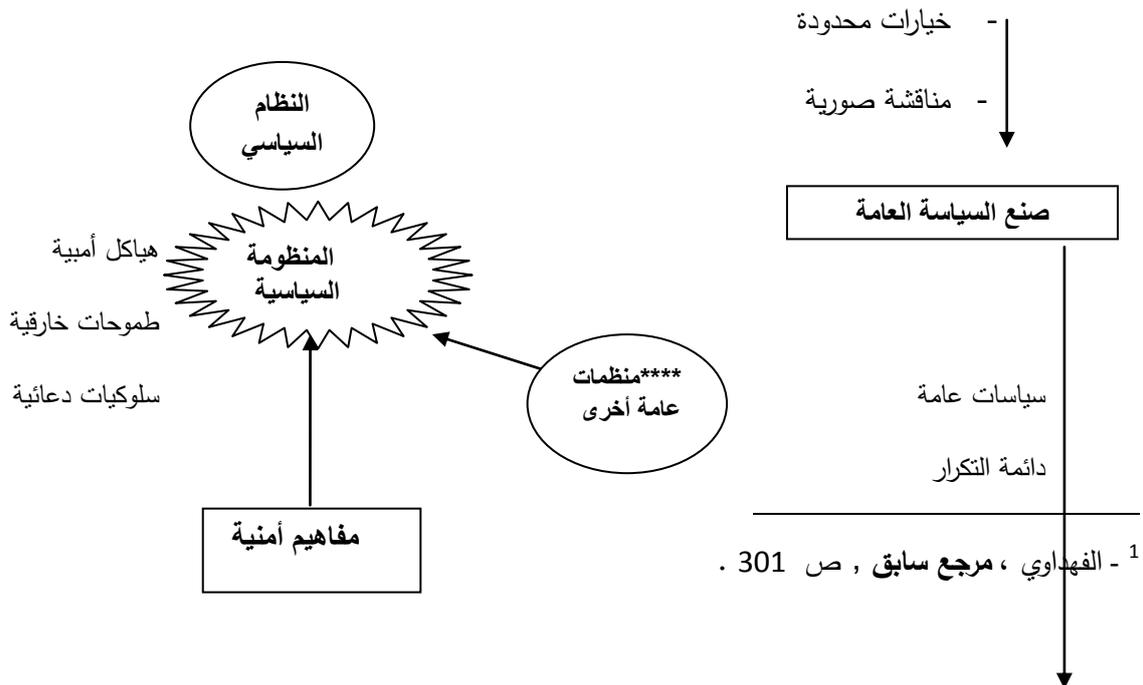
ب- أنّ السياسة العامة المراد تنفيذها يتم تنظيمها على شكل تعليمات محدّدة و أوامر

متسلسلة و ملزمة التطبيق.

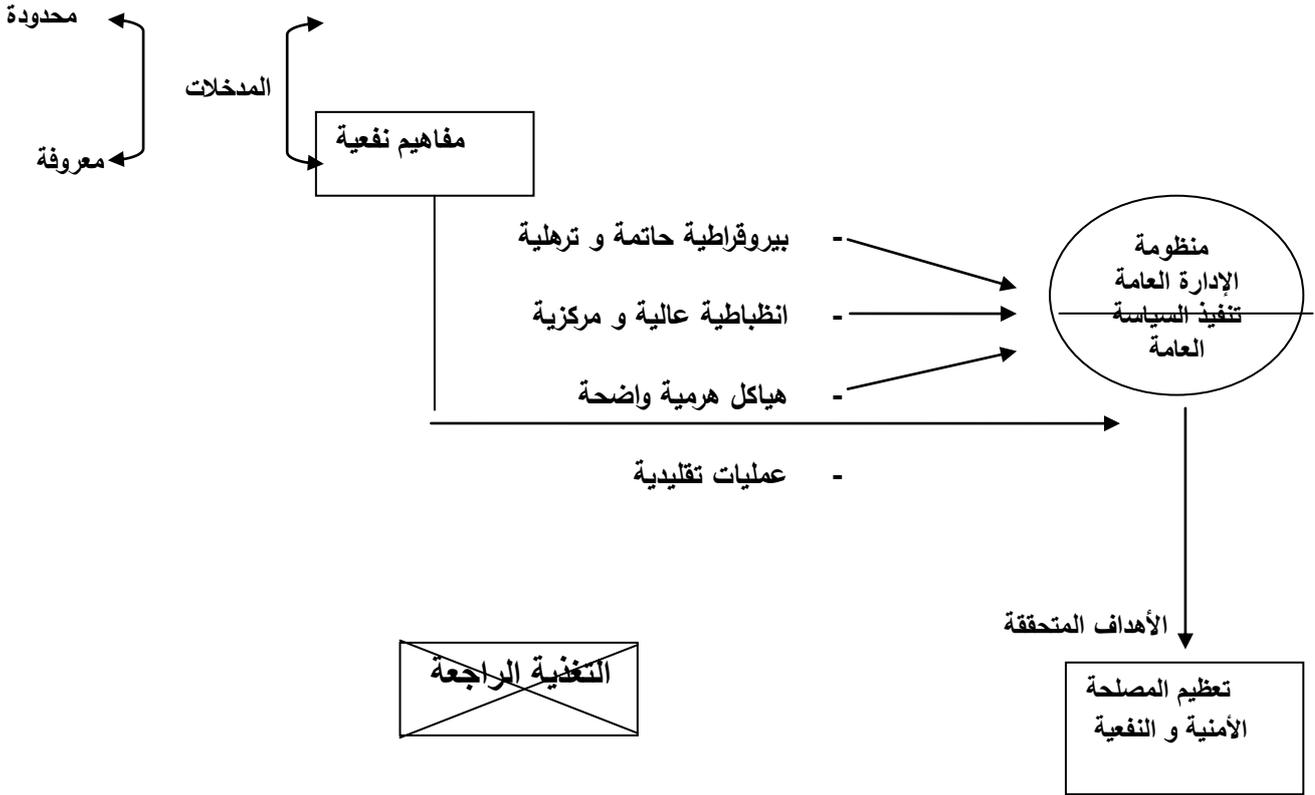
¹ - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 297.

ج - لابد على جميع عناصر التنفيذ الإلتزام و التعليمات المقررة و كذا القواعد و الخطط الإرشادية لضمان إتصال سليم و متسلسل مع صانعي السياسة العامة. و الشكل أدناه يوضّح

المنظور التقليدي الهرمي في عملية تنفيذ السياسة العامة¹:



¹ - الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 301 .



المنظور الهرمي التقليدي لعملية تنفيذ السياسة العامة

2 - الأسلوب الحديث غير التقليدي (العمودي):

من بين الاتجاهات التي يعتمد عليها هذا النموذج الاتجاه السلوكي من خلال إسهامات مدرسة العلاقات الإنسانية ونظريات أنماط القيادة، وحركية الجماعة ونظريات الدافعية و التحفيز و السلوك التنظيمي و اتجاه ثاني هو الاتجاه التكاملي من خلال مدرسة اتخاذ القرارات و المدخل النظمي، ومدخل فاعلية المنظمة والمدخل الظرفي ومدخل التطوير التنظيمي حيث جاء هذا النموذج كنفيس للمنطلقات التي نادى بها النموذج الهرمي التقليدي وما يستند إليه من افتراضات مثالية يصعب تطبيقها على الواقع و تركيزه على الرتبة والميكانيكية و الرشادة و الاستمرارية... الخ ، هذا فيما يخص النموذج التقليدي.

أما فيما يخص النموذج الحديث فيتمثل في الجهود العلمية، فهو ينظر للعملية الإدارية بأنها عالم واسع النطاق يصعب الإلمام به، وذلك راجع لتفاعل العملية مع محيطها لتشكل بذلك بناء من أبنية البيئة، وما يتخللها من أطر و أنظمة جعل كل هذا من النموذج الحديث في الإدارة و التنفيذ متشعب الأبعاد ومتعدد

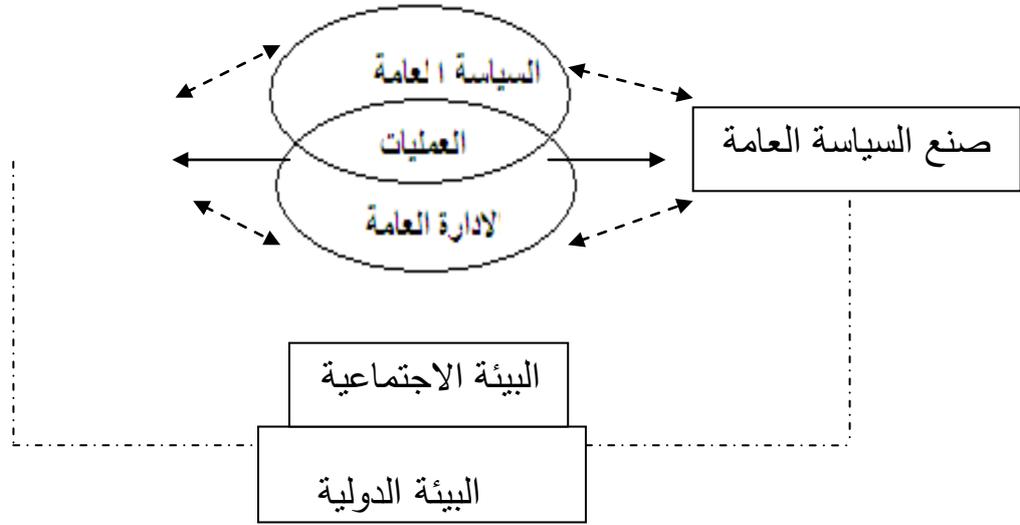
الأطروحات و الفلسفات لاسيما فروضه و نظرياته ومداخله ، وما يميز هذا النموذج أنه يتعامل في ظل وجود إدارات وحقول ذات علاقات متفاعلة و متعاونة وذات تأثير عضوي متبادل فيما بينها وهذا كله يعود إلى الدور الأساسي للإتصال و التفاعل مع البيئة ،وبالتالي الأساس الذي تنطلق و تستند عليه عملية تنفيذ السياسة العامة يقوم أولا و أخيرا على المشاركة في تحمل المسؤولية لتحقيق التجاوب الفعال مع البيئة و المجتمع و التطور العلمي.

كذلك ما يؤخذ على هذا النموذج أنه لا يتصف بالجمود و التوقف عند فرضية معينة لأنه لا يتعامل في ضل أجواء بيئية مغلقة ومعزولة كما التي يستند عليها النموذج التقليدي ما جعل من جميع فرضيات الحقول هي مدخلاته و مخرجاته في صنع السياسة العامة وفي تنفيذها و تقويمها،بالإضافة إلى استعابه للابتكارات و تجاوبه مع القضايا الخاصة بشأن السياسة العامة الجديدة و تكيفه مع المتغيرات الإقليمية و الدولية الخارجية.

كما يعمل على الموازنة بين القرارات بين الجهات المركزية و الجهات المحلية أي فتح المجال أمام الجهات المحلية للمشاركة في عملية تطبيق السياسة العامة عكس النموذج التقليدي الذي يدعوا إلى تركيزها في يد السلطات العليا.

كما يسعى النموذج الحديث إلى تحقيق وضمان الرفاهية العامة من خلال تصميم وخلق انحياز الأهم و الأشمل في تاريخ المنظومة الإنسانية و الطبيعية و هو ما يعرف بالخيار الحضاري أو السياسات العامة الحضارية و الشكل أدناه يوضح العلاقة التفاعلية بين المنظومة الإدارية و التنفيذية و المنظومة السياسية من جهة و مع بعضهما البعض من جهة أخرى¹.





المنظور الحديث غير التقليدي في عملية تنفيذ السياسة العامة .

إنّ ما سبق الحديث عنه كان خاص بالأساليب و النماذج التي يتم اعتمادها في عملية تنفيذ السياسة العامة أمّا فيما يخص الوسائل التي تستخدمها الحكومة لعملية التنفيذ -كإضافة- فإنّها تتعدّد وتتوّع حسب موضوعها وحسب نطاق ممارستها فالممارسات الأمنية مثلا لها وسائل وأساليب منها الترسد و التنصت على المتهمين و المشبوهين ، أو عن طريق الاستعانة بالمنظمات الدولية لملاحقة المتورطين بالجرائم المنظمة حيث ما وجدوا. كما أنّ السياسات الخارجية وسائرها الدبلوماسية التي يتم تنفيذها عبر التمثيل الخارجي أو من خلال التفاوض و الوساطات أو الحملات و المجابهات الإعلامية... الخ, كما توجد بعض الأجهزة و المنظمات تعتمد على وسائل معلنّة و خفية وقد تكون شرعية و غير شرعية مثل أجهزة المخابرات من أجل جمع المعلومات السرية أو العسكرية، بالإضافة إلى وجود وسائل أخرى يتم استخدامها للإغراء و الإغواء من أجل كسب المؤيدين و المساعدين مثل وسائل الإعلام المحلية و الدولية و الذين يسهمون في

تسهيل عمليات الاستيراد و التصدير و إحالة المناقصات و توقيع العقود بين المنظمات الحكومية و الشركات الخاصة¹.

وبالتالي ما يمكن استنتاجه أن الوسائل و الأساليب تتبدل و تتغير كلما دعت الضرورة و ذلك من أجل تحقيق توائم ما بين الخطة و التنفيذ و الأهداف المسطرة.

مطلب رابع : شروط التنفيذ الناجح للسياسة العامة

إنّ نجاح تنفيذ سياسة عامة ما يتطلب توفير شروط أهمها:

1- يتطلب تنفيذ السياسة العامة توفير التمويل اللازم، أي لابد على الحكومة تحديد مقدار من المال

لتنفيذ السياسة العامة من أجل ترجمة أهدافها بالشكل الذي يحقق مصالح المجتمع.²

2- يستلزم تطبيق السياسة العامة ضرورة التعاون والتشارك ما بين الجهات الحكومية وغير

الحكومية بمساعدة و دعم الجهات التنفيذية من خلال تقديم بعض الأفكار و الدراسات و

النصائح لأنّ مسؤولية نجاح وفشل تنفيذ السياسة العامة تقتصر على مدى التضامن بين جميع

السلطات و مستويات الحكومية و الجماهير.³

3- يعتمد نجاح السياسة العامة على توفير الموارد البشرية بمعنى أنّه على الحكومة تحديد العدد

اللازم من الموظفين ذوي الكفاءة و الاختصاص لأنّ النقص في العدد و غياب الخبرة

و الاختصاص قد يعرقل من عملية التنفيذ.⁴

4- تفرض عملية التنفيذ على صناع السياسة العامة تحديد الجهات المكلفة بالتنفيذ لسياسة ما

بالإضافة إلى توضيح التعليمات و التوجيهات لهم "الجهات المنفذة" حتى لا تططر هذه الأخيرة

¹ - الكبسي ، مرجع سابق ، ص 159.

² - دليل تدريبي لكتابة أوراق السياسة العامة ، مرجع سابق ، ص 23 .

³ - الكبسي ، مرجع سابق ، ص 162.

⁴ - الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 282.

بالرجوع للسلطة التشريعية من أجل الحصول على موافقتها في إطار ما يتعلق بأساليب و

طرق التنفيذ.¹

5- إن تنفيذ جميع أنواع السياسة العامة من طرف الأجهزة الإدارية يفرض وجود سيطرة ورقابة

لضبط عملية التنفيذ و تأكيد انجازها لبلوغ الأهداف.²

6- تعد استمرارية القيادة قضية جوهرية هامة لضمان عملية تنفيذ ناجحة لسياسة ما ، كما يتبلور

دور القيادة الإدارية أثناء عملية التنفيذ في ضمان القيام بالنشاطات التنظيمية و التنسيق

المطلوبة خلال اتخاذ سلسلة من القرارات المساعدة على التنظيم و التحضير و

الإشراف و التوجيه.³

وكنتيجة لما سبق الحديث عنه فإن عملية تنفيذ السياسة العامة من أهم المراحل التي تمر بها

السياسة العامة بشكل عام ، كما أنها تمثل مركز للتفاوض والتشاور بين صنّاع السياسة العامة والجهات

المعنية بتنفيذها وتطبيقها من خلال تحويل ما تم التخطيط له منهجيا و نظريا إلى ما هو حقيقي واقعي

يمكن من خلاله تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها السياسة العامة ، كما أنّ عملية تنفيذ السياسة

العامة من أصعب العمليات و أكثرها تعقيدا نظرا لما تستلزمه من نشاطات تنظيمية و موارد مالية

و بشرية داخل الجهاز الإداري بحيث يتم ذلك من خلال وضع اللوائح التفصيلية و التوجيهات وكذا

تخصيص الميزانيات اللازمة و تحديد الموظفين ذوي الكفاءة و الاختصاص من طرف المسؤولين المعنيين

بالإضافة إلى الاعتماد على الأساليب و الطرق المناسبة لعملية التطبيق من أجل ضمان تنفيذ ناجح تحقق

من خلاله السياسة العامة فاعليتها و تترجم أهدافها و مقاصدها اتجاه المواطنين المعنيين بأثرها.

¹ - الكبيسي ، مرجع اسابق ، ص 162.

² - الفهداوي ، مرجع سابق ، ص 287.

³ - مرجع نفسه ، ص 286.

مبحث ثاني : الإدارة العامة في الجزائر

إنّ الحديث عن الإدارة العامة في الجزائر منذ نشأتها إلى اليوم يقتضي تسليط الضوء على أهم النتائج التي كان سببها الأول و الأخير الاستعمار ، و التي من بينها (النتائج) التحلف الذي شكل عائق أمام الجزائر لمواكبة ركب التطور الحضاري في مختلف الميادين والمجالات من بينها جهازها الإداري ، حيث تم بناء هذا الأخير وفق نماذج و أساليب ورثتها عن الاستعمار الفرنسي ، وبالتالي السؤال المطروح: ما هي مراحل الإدارة العامة في الجزائر و بماذا تتميز و كذا أهم الأساليب و النماذج المعتمدة في بناء هيكلها الإدارية؟

مطلب أول : مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر.

عرفت الإدارة العامة في الجزائر مرحلتين هما : مرحلة ما قبل الاستقلال و مرحلة ما بعد الاستقلال.¹

1- مرحلة ما قبل الاستقلال:

تميزت الإدارة الجزائرية في فترة ما قبل الاستقلال بالمزج ما بين النظم الإدارية الفرنسية و النظم التي و جدتها فرنسا قائمة في الجزائر، و كان للصراعات ما بين المدنيين و العسكريين و المقاومات الوطنية لا سيّما امتناع ورفض المجتمع الجزائري التعامل مع الفرنسيين ،سببا في إبقاء وضع الإدارة على حاله إلى غاية قيام الجمهورية الثالثة وإحياء الهوية الفرنسية من خلال إقرارها لسياسة الإدماج التي مست جميع مجالات الحياة بما فيها السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الثقافية و الدينية.

إنّ الإدارة العامة في الجزائر كغيرها من الإدارات في سائر الدول النامية هي الأداة و الوسيلة التي يتم عن طريقها تحقيق غاية ألا وهي تنفيذ السياسة العامة للدولة و بما أنّها كما سبق الإشارة إليه هي إدارة موروثّة عن الاستعمار الفرنسي جعلها تتخذها كذريعة للقمع و الضّغط على الجزائريين.

¹ - سميحة زيدي ، بحث الإدارة العامة في الجزائر. الجزء الأول: 11 / 12 / 2009 ، نقلا عن :

فقامت فرنسا بتجنيد بعض الجزائريين الذي اكتسبوا الجنسية الفرنسية فكان لهم دور فعال في تحقيق ما سعت إليه فرنسا و أصبحوا حلقة وصل بين الشعب الجزائري و الإدارة الفرنسية ، حيث كانت هذه الأخيرة تخدم مصالح المعمرين بالدرجة الأولى .

كان أول ظهور للإدارة العامة في الجزائر سنة 1956 بعد انعقاد مؤتمر الصومام تم تجسيدها و العمل بها بصفة فعلية مع التقسيم السياسي و الإداري المعتمد أثناء الحكومة المؤقتة سنة 1958، حيث كان للأعمال و الممارسات التي تبنتها فرنسا و ما نتج عنها من انعكاسات أثر على تشكيل الإدارة بعد الاستقلال لأن الكثير من الإداريين رسّخت في أذهانهم منظومة الإدارة الفرنسية مما أدى إلى نشوب صراع ما بين هوة الحكم لتقليد المناصب الإدارية خاصة المناصب العليا و هو ما أدى بدوره إلى بداية مرحلة إدارية ثانية تسمى بمرحلة ما بعد الاستقلال.

2- مرحلة ما بعد الاستقلال:

ما يلاحظ على هذه الفترة أنّ استقلال الجزائر كان سياسيا وليس إداريا ، فبعد خروج فرنسا وما خلفته من أزمات مست ميادين عدّة منها حالة عدم الاستقرار في مؤسسات الدولة السياسية ، الاقتصادية و الاجتماعية وجدت الجزائر نفسها أمام عجز وظيفي في المؤسسات نظرا لنقص الكوادر المؤهلة لتسيير البلاد و ما نتج عنه من شغور رهيب في المناصب الإدارية و الفنية ، وذلك يرجع لسياسة التمييز العنصري التي انتهجتها فرنسا الخاصة بأولوية التوظيف للمعمرين على حساب الجزائريين ما صعّب عليهم أمر الانخراط في الجهاز الإداري الاستعماري فبعد انتقال الهيئات الدستورية من الحكومة الفرنسية إلى الحكومة الجزائرية ألزمت هذه الأوضاع الدولة الجزائرية بفتح مجال التوظيف أمام الجزائريين بسهولة، فاستغل الكثير من الجزائريين هذا الوضع وتقلدوا مناصب إدارية حساسة نتج عنها صراع و اختلاف في الآراء حول كيفية بناء نظام سياسي و اقتصادي للدولة، فظهر تفكك في العلاقات ما بين الأطراف (العسكري و السياسي)، فتم

إقامة اجتماع للمجلس الوطني في طرابلس أين تباينت الآراء و اختلفت وجهات النظر بسبب اختلاف ثقافات الأعضاء بشأن النظام الذي سيعتمد.

فتراوحت الآراء ما بين نظام برلماني أو نظام اشتراكي و انتهى ذلك الاجتماع بأن تكون السلطة المركزية بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني بزعامة **بن بلة** و ضل الحزب يفرض سيطرته حتى غاية 1965 و بعدها تولّى إدارة الحكم **هواري بومدين** فأصبح الحزب مجرد أداة في يد السلطة مما أدى إلى فشل كل مراحل التطور التي مر بها النظام السياسي الجزائري إلى غاية إقرار التعددية الحزبية منها فشله في حل الأزمات الاقتصادية و الاجتماعية نظرا لتركيزه المتزايد على رقابة مستويات النشاط الإداري و تحديد سبله و أنماطه مما أثر ذلك السلوك على استقلالية الجماعات المحلية و الإدارات العمومية، فظهرت طبقة بيروقراطية وقفت كحاجز أمام عجلة التنمية استغلت بذلك منصبها الإداري لتحقيق أغراضها الشخصية متجاهلة مصالح الجماهير.

وهنا تجدر الإشارة أيضا إلى مرحلة النظام السياسي في سنة 1986 وما شهدته هذه الفترة من أزمات منها الأزمة الاقتصادية العالمية و التي أثرت بدورها على خلق أزمة وطنية متمثلة في انخفاض أسعار البترول فكان أمام الجزائر إلّا بديل واحد لا بد عليها أن تختاره وهو إنتاج سياسات التقشف وتسريح العمال فشكل ذلك صدمة كبيرة على الشعب الجزائري كانت نتيجتها حدوث الانفجار الشعبي في 05-10-1988 كان سببه تقييد الحريات العامة و التوزيع الغير العادل للثروات لاسيما نمط السلطة المركزية وسيطرة الحزب على جميع الأجهزة الإدارية و الإقليمية و بقي الوضع على حاله لتأتي بعد ذلك أزمة سياسية سنة 1990 انتقلت فيها الجزائر من الأحادية إلى التعددية على اثر إجراء انتخابات فاز فيها حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ الذي تم حله لاحقا ما زاد من الوضع تأزما نظرا للخلاف و الصراع بين أنصار هذا الأخير و أعوان الإدارة و اتهامه لهم بالتزوير فتسبب ذلك في دخول النظام السياسي إلى مرحلة العشرية السوداء أو ما يعرف عليها حاليا بالمأساة الوطنية، حيث فقدت فيها الإدارة الجزائرية نسب كبيرة من موظفيها إضافة إلى

حرق الكثير من مؤسساتها ، إلى هنا يمكن القول أنّ استقرار الإدارة العامة في الجزائر كان مرهونا باستقرار النظام السياسي ،وبالتالي هذه الفترة فترة عبد العزيز بوتفليقة وما جاء به من سياسات تنموية ميزت الإدارة عن المراحل السابقة والتي تميزت بنوع من الفساد محاولا بذلك القضاء عليه من خلال إلقاءه بعض الخطابات منها:

" إنّ الهياكل الإدارية القائمة حاليا هي تلك التي وضعت عام 1962 لتتساق مع نموذج اجتماعي و اقتصادي تخلينا عنه، ودولتنا انتقلت من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق دون تغيير لإطارها التنظيمي ولأبنيتها الحكومية ودون تحقيق تحول ذهنيها ، واليوم يجب علينا أن نكيّف هيئاتنا و هياكلنا وفقا للسياسة و الاختيارات الجديدة...¹ الخ"

يهدف الرئيس من خلال هذا الخطاب إلى توضيح نقطة مهمة ألا وهي أنّ تحقيق أي تغيير و تطوير ناجح يستلزم إصلاح و تغيير الأجهزة الإدارية بالشكل الذي يتلاءم مع السياسات الموضوعة من أجل تحقيق الأهداف و المصالح لدى المواطنين.

ضف إلى ذلك إقرار الرئيس للعديد من الإصلاحات منها المخطط الخماسي المتعلق بمشروع الميزانية الجديد 2010-2014 الذي ركز فيه على ضرورة إصلاح الإدارة ومكافحة الفساد الإداري لاسيما الفساد المالي إضافة إلى اهتمامه بتنمية الموارد البشرية عن طريق تكوين الإطارات و الكفاءات من اجل تعيينها في المناصب الإدارية الحساسة لضمان تسيير الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية بما فيها السياسة بشكل سليم و عقلائي. و هنا تجدر الإشارة إلى الخطاب الذي وجّهه رئيس الجمهورية إلى الأمة:

¹ - كلمة السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة ، أمام ندوة إطارات الأمة، الجزائر: قصر الأمم ، الخميس 26-04-

" إنَّ الدولة مريضة معتلة، إنَّها مريضة في إدارتها و مريضة لممارسة المحاباة ،مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنَّفوذ والسلطة ، وعدم جدوى الطعون و التظلمات ، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب مريضة بتبذير الموارد العامة ، ونهبها.... الخ"¹

كان هدف الرئيس من هذا هو توعية الشعب الجزائري للقضاء على الفساد و ضرورة محاربة ظاهرة الرِّشوة من أجل تحقيق التنمية في مختلف المجالات و بالتالي فإنَّه بالرغم من السياسات و الإجراءات المتَّخذة بشأن تطوير الإدارة الجزائرية و الإصلاحات التي تم اعتمادها و تطبيقها و المبنية على أسس التسيير الإستراتيجي وكذا تبنِّي الإجراءات التصحيحية الهيكلية فإنَّها لازالت تعاني من عجز كبير في إدارة المشروعات و تقديم الخدمات لدى المواطنين وسبب ذلك يبقى مجهولا أهو راجع لنوع السياسات المتخذة أم أنَّه راجع لسوء تسيير أصحاب المسؤولية للأجهزة الإدارية؟

مطلب ثاني : بيئة الإدارة العامة في الجزائر

قبل الحديث عن بيئة الإدارة العامة في الجزائر لابد من الإشارة أولاً إلى أنَّ بيئة الإدارة العامة يقصد بها الظروف والمتغيرات المحيطة بالهيكل و المؤسسات والأجهزة التي تملكها الدولة و التي وفقها يتحدد نشاط وممارسات الإدارة وقد تكون هذه المتغيرات سياسية و اجتماعية و اقتصادية ، وبالتالي فإنَّ بيئة الإدارة العامة في الجزائر هو الحديث عن بيئتها السياسية و بيئتها الاجتماعية و بيئتها الاقتصادية.

1 - البيئة السياسية :

وتحديد البيئة السياسية يتمثل في ثلاث متغيرات هي طبيعية نظام الحكم، شكل تنظيم السلطات و المشاركة السياسية.

¹ - بومدين طاشمة،الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر. نقلا عن :

<http://science.juridique.ahlamontada.net/montada-f23/topic-t197.tm/2015/03/25>

أ- **طبيعة نظام الحكم** : يرى الدارسون لنظام الحكم في الجزائر صعوبة كبيرة في مهمتهم

فأجمعت أغلب دراساتهم على أنّ طبيعة النظام السياسي الجزائري جد معقّدة ، نظر للخصائص التي يتميز بها و التي من بينها عدم قبوله لأيّة منافسة أو تهديدات داخلية أو خارجية ، وباعتبار أنّ النظام السياسي الجزائري أحد أنظمة العالم الثالث شهد هو الآخر أحداث تاريخية متعاقبة حكمت عليه بأن يكون نظاما عسكريا لا يسمح لأيّة قوة سياسية أخرى غير الجيش بالوصول إلى السّلطة¹ ، وهذا ما يفسّر ما هو عليه النظام السياسي حاليا والمتتبع لتاريخ الجزائر السياسي يلاحظ أنّه مرّ بمرحلتين الأولى تسمى بمرحلة الأحادية السياسية امتدت من 1962 - 1988 ما ميز هذه الفترة هو أنّ الجزائر حرصت على الأخذ بنظام الحزب الواحد "جبهة التحرير الوطني" معتقدة في ذلك أنّه الاتجاه المناسب لقيادة البلاد و أنّ من خلاله سيتم إنشاء مؤسسات دستورية تشجع المشاركة السياسية لكن الواقع عكس ذلك الاعتقاد بحيث قام الحزب بفرض سلطة فعلية في إدارة الحياة السياسية ما أدّى ذلك التسليط إلى بروز أزمة سياسية سنة 1988 كان لها أثر كبير جعل من النظام السياسي الجزائري بالدخول إلى مرحلة ثانية عرفت بمرحلة التعددية فكان تعديل دستور 1989 أول خطوة للانتقال إلى نظام ديمقراطي و إلغاء نظام الحزب الواحد نظرا لتراجع دوره كحزب، ومن بين النقاط المهمة التي ركز عليها دستور 1989 هي تكريس التعددية الحزبية و السياسية وهذا يعني السماح للأحزاب السياسية بالمشاركة في العملية السياسية كالتداول على السلطة وتغيير النّخب الحاكمة من خلال تعدد مراكز القوة و التأثير و كذا إتاحة الفرص أمام أبنية المجتمع المدني كالأحزاب و النقابات و الجمعيات...الخ.

إنّ ما يلاحظ بشأن مسألة التداول على السلطة في الجزائر نجد تداول ثلاثة رؤساء على الحكم في

الثلاثين سنة عقب الاستقلال و أربع رؤساء في الفترة الممتدة من 1992-1999 إلى أن وصل عبد

العزير بوتفليقة إلى الحكم فأعاد حزب جبهة التحرير الوطني بقوته السابقة ، وما تجدر الإشارة إليه أنّ كل تلك الأسباب و الأوضاع و الأزمات التي عاشها النظام السياسي الجزائري أدت إلى عدم وضوح طبيعة الحكم فهناك من وضعه في خانة النظم الشبه الرئاسية بسبب الصلاحيات الكبيرة الممنوحة لرئيس الدولة على حساب البرلمان و هذا ما سوف يظهر من خلال التعرض إلى شكل تنظيم السلطات.¹

ب - شكل تنظيم السلطات : إنّ فيما يخص شكل تنظيم السلطات و العلاقة بينهما في الجزائر

فهي بناء على دستور 1996 تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية و الحكومة² أما تنظيم السلطة التشريعية حسب ما نصت عليه المادة 98 من دستور 1996 أنّ السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه.³ فبعدها كانت السلطة التشريعية موكلة لمجلس واحد في دستور 1989 أخذ المشرع الجزائري بازواجيتها في دستور 1996 وهو نفس النهج الذي سار عليه دستور 2008 ،أي بقاء السلطة التشريعية موكلة إلى مجلسين.

إنّ بشأن العلاقة بين السلطات الثلاث فهي تعبر عن خلل واضح بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و يظهر هذا الخلل في هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك راجع للصلاحيات الممنوحة للرئيس و المخولة له الحق في التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي انعقاده العاديتين أو في حالة الاستثناء، كما تمتد هيمنة السلطة التنفيذية أيضا على السلطة القضائية و التي من المفروض أنّها مستقلة كليا في جميع النظم الديمقراطية و يظهر ذلك من خلال ترأس الرئيس للمجلس الأعلى للقضاء و تعيين القضاة ونقلهم و يقول في هذا الصدد ملود حمروش رئيس الحكومة الأسبق في فترة

¹ - هشام صاغور ، السياسة الخارجية للاتحاد الأوربي تجاه الجزائر 1988-2008 . الطبعة الأولى ، الإسكندرية :مكتبة الوفاء القانونية ،2010 ،ص 200.

² - مصطفى بلعور ، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية (دراسة في دستور الجزائر) . مجلة دفاتر السياسة و القانون العدد 5 ، جوان 2011 ، ص 285.

³ - المادة 98 من دستور 1996.

التسعينات: "إنه مهما كانت الدساتير فإنها تخفف في آخر المطاف، لأن الطغي فيها هو هيمنة السلطة التنفيذية التي تفرض التعددية ، تعدد مراكز القرار ، وترفض عمل المؤسسات وبهذا فالنظام وصل إلى حدوده ويجب البحث عن قواعد حكم أخرى".¹

فبالرغم من المساعي التي حاول دستور 1996 تحقيقها من خلال الجمع بين النظام الرئاسي و النظام البرلماني (نظام شبه رئاسي) ، من أجل الفصل بين السلطات و خلق نوع من التعاون و المساواة و التوازن فيما بين السلطتين ،التنفيذية و التشريعية ، إلا أن الواقع أثبت العكس فانحرفت العلاقة بينهما في اتجاه يخدم أكثر السلطة التنفيذية على حساب السلطة الأخرى مما أدى إلى تقليص دور البرلمان الجزائري الأمر الذي جعل منه مجرد جهاز للدعم و المساندة و الاطلاع على بعض السياسات التي وضعتها السلطة التنفيذية.²

ج - مبدأ التعددية و المشاركة السياسية : بما أن النظام السياسي الجزائري يعتبر نظاما

سلطوي وذلك لاعتماده على ركيزتين هما شخصنة السلطة و الحزب الواحد خاصة في الفترة الممتدة ما بين 1962-1989 فإنه لم يكن مجالاً للتعددية والمشاركة السياسية وذلك لعجز المؤسسات السياسية عن استيعاب كل القوى الموجودة في المجتمع الجزائري والراغبة في المشاركة في العملية السياسية³، حيث كان النمط المعتمد في هذه الفترة هو ما يسمى "بالتعبئة السياسية" التي تأخذ شكل التأييد و المساندة و ليس المشاركة السياسية⁴ بمعنى أنه يتم من خلال هذا النمط تعبئة

¹ - هشام صاغور ، مرجع سابق، ص ص 205, 206 .

² - ضميري عزيزة ، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر . (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2007-2008) ، ص 143 .

³ - منعم العمار ، الجزائر و التعددية المكلفة . في كتاب سليمان الرياشي و آخرون ، مرجع سابق . ص ص 46, 48.

⁴ - صخر المحمد، أزمة المشاركة السياسية في البلدان النامية (الجزائر نموذجا) . حلقة بحث في جامعة دمشق بكلية العلوم السياسية ، 2010-2011 ، ص 16.

ال جماهير من خلال المؤتمرات و المسيرات الشعبية و الحملات الدعائية لا كوسيلة للمشاركة الحقيقية ولكن كأداة لمساعدة قرارات النظام و سياساته.¹

بالرغم من التطورات التي شهدتها الجزائر في فترة السبعينات حول تكوين الجمعيات² منها صدور نص خاص بتنظيم الجمعيات و المتمثل في الأمر رقم، 79/71 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 ووفقا للمادة 23 "تؤسس الجمعيات ذات الطابع السياسي بموجب مقرر من السلطات العليا للحزب يكون التأسيس موضوعا... لنفس الأوضاع المتعلقة بتأسيسها"³

إلا أنّ النظام السياسي بقي يفتقد للنضج المؤسسي الذي من خلاله يمكن تحقيق الديمقراطية و استمر العمل بالتمطّ التعبوي للمشاركة حتى سنة 1989 لتدخل الجزائر عقب هذه الفترة إلى مرحلة التعددية نتيجة اعتناق النظام السياسي نمط جديد يسمح بتعدد الأحزاب و بالمشاركة السياسية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات فتميزت هذه الفترة بانفتاح سياسي تمثل في تشكيل جمعيات سياسية منها:

التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية في 11 فيفري 1989 ، و الجبهة الإسلامية للإنقاذ في 21 فيفري 1989 ، واتحاد القوى الديمقراطية في 23 فيفري 1989 ، ومن ثم الاعتراف بخمس تشكيلات هي الحزب الاجتماعي الديمقراطي ، حزب الطليعة الاشتراكية ، التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية ، الحزب الوطني للتضامن و التنمية ، حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ⁴ كما زاد عدد الأحزاب في سنة 1990 ما لا يقل عن 20 حزبا سياسيا ومع نهاية 1991 بلغ عدد الأحزاب 52 حزبا وما يميز هذه الفترة في الآونة الأولى أنّ النظام السياسي كان متحمسا و مدافعا عن الديمقراطية و التعددية بينما اختلف الأمر في

¹ - زعاطشي حميد ، المعارضة البرلمانية و التحول الديمقراطي في العالم العربي دراسة مقارنة بين الجزائر و الكويت 1990 -2006 . (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2008-2009)، ص 107.

² - صخر المحمد ، مرجع سابق ، ص 17.

³ - أحمد سويقات ، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004 . مجلة الباحث العدد 4 ، 2006 ، ص 123.

⁴ - أحمد سويقات ، مرجع سابق ، ص 124.

السنوات الأخيرة حيث لجأ النظام السياسي مرة أخرى إلى إنكار التباين و الاختلاف و رفض التعددية بصفة غير مباشرة بمعنى أنه يعترف بها شكليا وهو ما يمكن أن يصطلح عليه بالتعددية في إطار الأحادية بحيث لا يترك لها مجال للممارسة بالإضافة إلى رفضه التداول على السلطة من خلال لجوءه إلى أسلوب المناورة لمنع المعارضة بمختلف توجهاتها الإيديولوجية من ممارسة حقها في النشاط السياسي.¹

وعليه بعد تحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري و تحديد شكل تنظيم السلطات و بالإضافة إلى توضيح أهم النقاط الخاصة بالتعددية و المشاركة السياسية يتبين بأن البيئة السياسية في الجزائر اتسمت منذ الاستقلال بسيطرة مؤسسة الرئاسة على جل الحياة السياسية في البلاد وعملها على نشر إيديولوجية الحزب الواحد.²

2 - البيئة الاقتصادية:

تتمحور البيئة الاقتصادية على مؤشرين اثنين هما طبيعة الاقتصاد المعتمد في الدولة بالإضافة إلى النموذج التنموي المتبع وبإسقاط ذلك على الجزائر كدولة لها أجهزة ومؤسسات إدارية يتفاعل نشاطها مع ما يحيط به من بيئات، منها البيئة الاقتصادية للإدارة العامة وبما أنّ الحديث يقتصر على الإدارة العامة في الجزائر.

فهنا لابد من تحديد طبيعة الاقتصاد الجزائري بالإضافة إلى النموذج التنموي المتبع فيها وهذا أمر يقتضي الوقوف على أهم المراحل التي مر بها الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال إلى يومنا هذا و التي يتم عرضها بإيجاز وهي:

أ - المرحلة الأولى 1962-1966:

¹ - عنصر العياشي ، التعددية السياسية في الجزائر(الواقع و الأفاق) . ورقة مقدمة للندوة التي نظمتها جامعة آل بيت و المعهد الدبلوماسي الاردني حول "الانتقال الديمقراطي في المنطقة العربية بتاريخ 18-19-ايار 1999 ، عمان : المملكة الأردنية الهاشمية ، ص 7 .

² - سليمان الرّياشي و آخرون ، مرجع سابق ، ص 48.

تسمى هذه المرحلة بمرحلة التسيير الذاتي بحيث كان على الجزائر و نظرا للأوضاع التي عرفتها هذه الفترة اعتماد هذا النهج بغية النهوض باقتصادها و تعتبر المرحلة الممتدة من 1962-1966 مرحلة تمهيدية للمرحلة الاشتراكية وذلك انطلاقا من توجه هذا النموذج (التسيير الذاتي) نحو إعطاء الأولوية لقطاع الفلاحة وكذا تقليص الملكية الخاصة التي تعتبر خطوة تأكيد الأخذ بنمط التسيير الاشتراكي الاقتصادي الوطني الذي اتخذته الجزائر في مؤتمر طرابلس 1962، و اعتبرته المنفذ الوحيد لمواجهة المشاكل التي فرضت اعتماد هذا النمط و الذي لم يتم العمل به طويلا حتى بدأ متخذو القرار بالاتجاه نحو التفكير في خلق شركات وطنية حيث تزامن ذلك مع مرحلة التأميمات ومن بين الشركات التي تم تأسيسها: الشركة الوطنية للنفط و الغاز، الشركة الجزائرية للحديد و الصلب، الشركة الوطنية للصناعات النسيجية،....¹ الخ

وما يلاحظ على هذا التوجه أنه تم الانتقال من الإنتاج الزراعي إلى الإنتاج الصناعي أي الاعتماد على المشروعات المصنعة و التي اختيرت لها الشركات و المؤسسات العمومية كأدوات لتطوير تنمية هذا النموذج إلا أنه نظر لسيطرة الجهاز المركزي على كافة المجالات بشأن اتخاذ القرارات أصبح التحكم في عملية التصنيع يتم خارج الشركات الوطنية ما دفع الدولة إلى اعتماد نمط و نهج اقتصادي جديد .

ب - المرحلة الثانية: 1966- 1979

تسمى هذه المرحلة بمرحلة التسيير الاشتراكي أي اعتماد النظام الاشتراكي الذي يقوم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج باعتباره النمط الذي يسمح للدولة بالتدخل و الذي يساهم في تحقيق المصالح العامة. فقامت الدولة في هذه المرحلة على اعتماد مخططات إنمائية وطنية كسياسات وأساليب تنظيمية لضمان الاستغلال الأمثل للإمكانات المادية و البشرية و إعلانها لبعض التأميمات غرضها من ذلك تعزيز

¹ - بومدين حوالم رحيمة، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ضل الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية الراهنة. مداخلة في الملتقى الوطني الأول، حول الاقتصاد الجزائري في الالفية الثالثة بجامعة سعد دحلب بالبلدية ، يومي 11/12/ماي 2002 ، ص 5.

مكتسبات القطاع العمومي، بالإضافة إلى تبنيها نموذج الصناعات المصنعة حيث تم تشكيل العديد من المصانع و المركبات الصناعية الضخمة إلى جانب ذلك قيامها بإصلاح زراعي من خلال إعادة هيكلة قطاع الفلاحة و تنظيمه وكذا هيكلة القطاع العام الذي يركز على التسيير الاشتراكي للمؤسسات الاقتصادية لعام 1971 ولتحقيق ما سبق من أهداف جعل من الدولة اعتماد التخطيط المركزي شهدت فيها هذه المرحلة ثلاث مخططات المخطط الثلاثي الأول 1967-1969 و المخططين الرباعيين الأول 1970-1973 و الثاني 1974-1977 و اتسمت كذلك هذه المرحلة بإعطاء الأولوية للصناعات في قطاع المحروقات بمعنى الاهتمام الكبير بالصناعات بصفة عامة و المحروقات بصفة خاصة ، أي الاعتماد على البترول و الغاز الطبيعي كمصادر أساسية و أولية للثروة "التمويل الربيعي"¹

وما يمكن ملاحظته على هذه الفترة أنّها شهدت نقائص هامة تمثلت في إهمال القطاعات كالسكن ، الصحة و التعليم و التربية بالإضافة إلى إهمال جوانب منها عدم الاهتمام بالطرق التي تساعد على تحسين و ترشيد أداء المؤسسات في القطاع العام الذي يؤدي بدوره إلى فعالية الاقتصاد الوطني ، وبما أنّ القرارات كانت و لازالت في يد الجبهات المركزية باء هذا النمط التسييري بالفشل من جراء انتشار البيروقراطية مما دفع بالدولة الجزائرية إلى إقرار إصلاحات اقتصادية.²

ج - المرحلة الثالثة : 1980-1988

تسمى هذه الفترة بمرحلة الإصلاحات الاقتصادية فبالرغم من التطور الاقتصادي الذي حققته الجزائر فترة السبعينات إلا أنّ ذلك لم يرقى إلى المستوى المطلوب لتحقيق الأهداف ما دفع بالجزائر إلى انتهاج سياسات إصلاحية اقتصادية من بينها المخططين الخماسيين الأول 1980-1984 و الثاني 1985-

¹ - موسى سعداوي ، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية حالة الجزائر . (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، علوم التسيير ،جامعة الجزائر، 2006-2007) ، ص 18.

² - عميرة إسماعيل ، دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع،جامعة الجزائر، 2008-2009 ، ص 61.

1989 و كان هدفها من ذلك التحسين المتواصل لفعالية سير الجهاز الإداري و الاقتصادي و الاجتماعي ومن بين السياسات التي تبنتها في البداية في الثمانينات إعادة هيكلة المؤسسات العمومية 1982¹ بسبب سوء نمط الإدارة و التسيير المتبع آنذاك، إلا أنّ النتائج التي أفرزتها هذه السياسة غلب عليها الطابع السلبي مما تزامن ذلك مع التدهور الذي عرفه العالم و الأزمة البترولية التي عرفها الاقتصاد الجزائري 1986 المتمثلة في انخفاض سعر البرميل وتراجع معدلات النمو إلى غيرها من الصعوبات مما دفع الحكومة الجزائرية إلى تبني إصلاحات أخرى² من بينها استقلالية المؤسسات العمومية أصدرت بشأنها قانون 01/88 حيث أصبحت الهيئات المسؤولة عنها لها الحرية التامة في اتخاذ القرارات و اختيار الاستثمارات و التقييم دون العودة للجهة المركزية، بحيث تهدف هذه الإصلاحات إلى التفريق بين تسيير المؤسسات الاقتصادية بواسطة لجان إدارية تمثل الإدارة و المساهمين.³

د - المرحلة الرابعة : 1989-2009

تسمى هذه المرحلة بالمرحلة التصحيحية أو الانتقالية بحيث قامت السلطات الجزائرية بوضع إجراءات لتصحيح مسار الاقتصاد الوطني عن طريق إدخال آليات نظام السوق من خلال الانتقال من الاقتصاد الموجه "الإيديولوجية الاشتراكية" إلى اقتصاد السوق "الإيديولوجية الرأسمالية" فأصدرت مجموعة من القوانين منها قانون القرض و النقد رقم 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 و قانون توجيه الاستثمار رقم 12/93 المؤرخ في 05/10/1993.⁴

¹ - موسى سداوي ، مرجع سابق ، ص 23.

² - الداودي الشيخ ، الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر و إشكالية البحث عن كفاءة المؤسسات العامة . مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 25 ، العدد الثاني، 2009، ص 256 ، ص 259.

³ - كراباني بغداد ، نظرة عامة للتحويلات الاقتصادية في الجزائر . مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، جانفي 2005 ، ص 12.

⁴ - بن لوصيف زين الدين، تأهيل الاقتصاد الجزائري للاندماج في الاقتصاد الدولي . نادي الدراسات الاقتصادية ، جامعة سكيكدة ، ص 09

وسميت هذه الإجراءات أو السياسات الإصلاحية بإعادة الهيكلة الصناعية و الخصخصة وذلك بإبرام اتفاق مع صندوق النقد الدولي و البنك الدولي اتفاقية ستاند باي الأولى 1994 و الثانية 1995 و برنامج التعديل الهيكلي لسنة 1995 و الذي كانت تهدف من خلاله الحكومة الجزائرية إلى تعميق إجراءات استقرار الاقتصاد الكلي بحيث عرفت الفترة الممتدة من 1994 إلى 1998 حل عدد كبير من المؤسسات بلغ عددها 815 مؤسسة وقد مثلت 83% من المؤسسات العمومية المحلية EPL و النسبة المتبقية كانت من نصيب المؤسسات العمومية الاقتصادية EPE ومع دخول الألفية الثانية جاءت الدولة بأفكار تنمية جديدة تمثلت في مخطط للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية أطلق عليها ببرنامج الإنعاش الاقتصادي أبريل 2001 وتبعه البرنامج الخماسي التكميلي سمي ببرنامج دعم النمو 2005-2009.

نتيجة لما سبق حول البيئة الاقتصادية للإدارة العامة في الجزائر تظهر بأنها غير مستقرة تتخط ما بين سياسات فاشلة و سلبية وذلك راجع لاعتماد الجزائر على المحروقات "البترول و الغاز الطبيعي" في تمويل سياساتها "اقتصادي ريعي" مما انعكس ذلك سلبا على نشاط الإدارة العامة في الجزائر.

3 - البيئة الاجتماعية:

يقصد بالبيئة الاجتماعية للإدارة العامة مجموع المتغيرات ذات التأثير على نشاط و ممارسات الإدارة العامة و التي تتمثل في أول متغير وهو مقومات المجتمع من دين و لغة و عادات و المتغير الثاني يتمثل في البناء الاجتماعي فيما يخص المجتمع من حيث الانقسامات و المستوى الثقافي و القيم المعتمدة...الخ، فالحديث عن مقومات المجتمع الجزائري من حيث الدين و اللغة و العادات فهي دولة عربية مسلمة لها عادات و تقاليد و طبقا لما جاء في نص المادتين 4 و 5 من دستور 1963 أن الإسلام دين الدولة و العربية لغتنا ومع تعديل الدستور 1996 في عام 2008 فيما يخص المادة 03 تم اعتبار اللغة الامازيغية لغة وطنية وهذا ما جعل من الدولة الجزائرية ثلاثية الانتماءات: "عربية , إسلامية ،أمازيغية" مما أدى إلى وجود أزمة الهوية التي تعاني منها الجزائر إلى يومنا هذا ،وبالرغم من تشبث الدولة الجزائرية بتعاليم الدين

الإسلامي في أداء العمل و الطاعة و الابتعاد عن كل ما يسيء بإدارة الشؤون و التي من بينها الرّشوة و المحسوبية، إلا أنّ غياب الوازع الأخلاقي في المجتمع الجزائري لدى الكثير من الموظفين داخل الهياكل الإدارية ان لم يكن معظمهم جعل من الإدارة العامة في الجزائر تفقد معنى وجودها "قيمتها" وهذا بناء على الواقع المعاش حالياً.

إنّ كون الدولة الجزائرية نامية بمعنى تعيش التخلف في ابعده صورته في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، فهي من بين المجتمعات التي يصفها ريجز بأنّ تركيبها الاجتماعي يتّصف بتنظيمات أولية أي غلبة الطابع الشخصي على السلوك الفعلي للمنظمات فهي مجتمعات تتكون من العائلة أو القبيلة بمعنى الانحياز إلى الجماعة و القبيلة و المحافظة على التراث و الميل إلى التقليد من خلال التمسك بالعادات المتعارف عليها بحيث تنعكس هذه المظاهر على سلوك الأفراد، داخل المنظمات وما ينتج عنها من عراقيل تعيق الابتكار و التغيير في قواعد العمل و إجراءاته.¹

بما أنّ التركيب الاجتماعي في المجتمع الجزائري عند بداية الاستقلال لم يكن واضحاً مما صعب عملية التفرقة بين هاته الفئات و الطبقات حيث حاولت في هذا الصدد بعض الدراسات تقديم تحديد للمستوى الطبقي للدولة الجزائرية فأجمعت على أنّ الجزائر هي الدولة البورجوازية الصّغرى أو الجزائر تعيش رأسمالية الدولة.²

وعليه يمكن تلخيص طبقات المجتمع الجزائري كالآتي:³

- الطبقة البورجوازية التي نشأة في الفترة الاستعمارية أثناء الاستقلال فهي طبقة ضعيفة إيديولوجيا كان هدفها حفظ مستقبلها وليس الاهتمام بتسيير الإدارات و المنظمات .

¹ - علي شريف، مرجع سابق ، ص 181.

² - محمد عبد الباقي الهرماسي، المجتمع و الدولة في المغرب العربي . الطبعة الثانية ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 1999 ، ص 76.

³ - بورغاية باية ، تلوث البيئة و التنمية بمدينة بسكرة . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري ، جامعة منتوري بقسنطينة، 2007-2008 ، ص 118، ص 105.

- الطبقة المتوسطة و هي أقل تطورا تشكلت من الفئات الشعبية التي تكونت من الطبقة البروليتارية وشبه البروليتالية الريفية و الحضرية .

إنّ المشاكل التي خرجت بها الجزائر بعد الاستعمار و بداية فترة الاستقلال هي تخلف و جهل وأمية وفقر وحرمان، كان لها أثر بالغ في تحديد المستوى الثقافي للعاملين و المواطنين داخل المنظمات خاصة المستويات الدنيا منها ما جعل من الإدارات الجزائرية تمتاز بالنقص في الإطارات ذوي الخبرة و الكفاءة بالنسبة للمديرين و المسيرين بالرغم من الإصلاحات والسياسات التي انتهجتها الحكومة الجزائرية للقضاء على الفساد الإداري خاصة في فترة التسعينات الناتج عن علاقات التفاعل ما بين المدير والموظف ففي بعض الإدارات يكون المستوى الثقافي أو بالأحرى الخبرة لدى الموظفين أفضل من المديرين ما يفرض على هذا الأخير اللجوء إلى الموظف في تفويض بعض الأمور التي تكون من اختصاص المدير ما يزيد من روح الإتكالية داخل المنظمات " اللامسؤولية " .

وبالتالي يمكن القول على أنّ البيئة الاجتماعية للإدارة العامة في الجزائر يعكس طابع السلوكات و القيم السياسية المسيطرة على الحكم سواء كانت سلوكات ايجابية أو سلبية كما أنّ نجاح المنظمات و فشلها مرهون بتلك السلوكات.

كنتيجة حول بيئة الإدارة العامة في الجزائر وبناء على ما تم التعرض له ،فإنّها بيئة مندهورة أحيانا و مستقرة أحيان أخرى ، والقول بأنّها مندهورة راجع لتأثيرها بعدة أزمات فرضت على الحكومة الجزائرية بانتهاج سياسات وبرامج متنوعة و مخططات كان الهدف منها تحسين الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية لاسيما الأمنية منها ،وبهذا يلاحظ على الحكومة الجزائرية كان شغلها الشاغل هو كيفية معالجة تلك الأزمات ما دفعها بصفة غير مباشرة إلى تجاهل الإدارة العامة وعدم الاهتمام بها.

مطلب ثالث : مميزات الإدارة العامة في الجزائر

بالنظر إلى الوضع المتدهور الذي ورثته الجزائر عن الفترة الاستعمارية انعكس ذلك سلبا على هياكلها الإدارية تنظيما و نشاطا فجعل منها إدارة تتميز بمظاهر وخصائص عديدة يمكن حصرها في النقاط التالية:¹

1- أنّ الإدارة العامة في الجزائر مقلدة أكثر منها أصلية ، أي أنّها إدارة موروثّة عن منظومة الإدارة الفرنسية من حيث النشاط و التنظيم ، لاسيما البروقراطية المنتهجة من طرف نخبة محدودة متسلطة معرّقة لكل الإصلاحات التي لا تتماشى ومصالحها.

2- أنّ الإدارة الجزائرية تفتقر إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط و تنفيذ البرامج التنموية ويرجع هذا النقص إلى عدم وجود الكفاءات الفنية و الإدارية ة الإطارات الأزمة التي ينتج عنها سوء في التخطيط و ضعف التنسيق.

3- انتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية نتيجة انهيار القيم الأخلاقية ، وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية و الأخلاق الوظيفية التي توحد سلوكهم و تحكم قراراتهم و ترشيد تصرفاتهم الرسمية والغير الرسمية ، ومن هذه المظاهر نجد:

- تفشي ظاهرة الروتين الذي عادة ما يؤدي إلى الشعور بالملل و القلق و الإحباط و اللامبالاة و العزوف عن المشاركة في الإدارة لذا يعتبر الروتين مرضا خطيرا يهدد التنظيم لأنّه يشل الإدارة من العمل.

- سوء معاملة الجمهور و شيوع أسلوب الوساطة و المحسوبية و الجهوية ما أدّى إلى ظهور مشاكل في ضعف قدرة العناصر القيادية على قيادة منظمات الجهاز الإداري.

¹ - جهيدة ركاش، إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر. (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،جامعة يوسف بن خدة،الجزائر،2007-2008)،ص 103 .

- نقشي الفساد و الرشوة في بعض أوساط الجهاز الإداري الجزائري وهذا راجع إلى عدم وجود رقابة صارمة لعقاب الراشي و خير دليل على ذلك في بلادنا قضية اختلاس 26 مليار دولار التي نهبت من أموال الدولة على شكل رشاي ناتجة عن عقود مشبوهة.
- 4- تتميز الإدارة الجزائرية بتعدد و كثرة الإجراءات التطبيقية و القوانين دون وجود قواعد صحيحة تحدد أساليب العمل الإداري الرشيد.
- 5- إهمال العامل الإنساني في الإدارة الجزائرية ، وغياب المشاركة للأفراد في طرح اهتماماتهم و احتياجاتهم.
- 6- غياب وحدة التصور في القوانين و الأنظمة و التعليمات الإدارية ، حيث أنّ الإدارة الجزائرية عاشت خلال فترة طويلة دون برلمان أو هيئة تشريعية تقوم بسن القوانين و إصدار التشريعات، وفي هذا الغياب للبرلمان وقعت الاجتهادات الفردية المتباينة التي آلت في النهاية إلى ثغرات قانونية.
- 7- الافتقار إلى القواعد العلمية والأساليب المنهجية المعاصرة في التنظيم الإداري الجزائري.
- 8- تتميز الإدارة الجزائرية بأسلوب المركزية الإدارية حيث توجد الإدارة المحلية مشكلة الوصاية المتشددة التي تتعارض و التطورات الإدارية المعاصرة ، مما زاد من تعقيد العملية الإدارية و استفحال ظاهرة الفساد الإداري.
- 9- غياب الشريعة السياسية أدّى بالقيادة السياسية إلى استخدام الجهاز البيروقراطي كأداة في التحكم و السيطرة السياسية.
- 10- يعتمد نظام التوظيف في الإدارة الجزائرية على أساس الكفاءة في الامتحانات و الشهادات وما يعاب على هذه السياسة أنّها لا تحقق الكفاءة في التوظيف فالشهادة لا تعكس مؤهلات الموظف ، كما أنّ نظام التوظيف يتم التعيين فيه عن طريق المحاببات خلال المسابقة.

- 11- وجود الاتجاهات غير الإنتاجية في الجهاز الإداري حيث يوجه النشاط الإداري لخدمة أهداف أخرى غير الأهداف المرجوة منها ، أي دون بذل الجهد لتطوير العمليات الإنتاجية و الارتقاء بجودة السلع وذلك راجع للقيادات الإدارية و اقتصارها على إصدار التوجيهات والأوامر التي تخدم مصلحتها "الشخصية".
- 12- التناقض الكبير بين الوضع الرسمي و الواقع ،ويتجلى ذلك من خلال تعارض التشريعات مع ما يتم انجازه في الواقع أي أنه ما يتم وضعه من قوانين لا تطبق بالشكل الذي وضعت عليه.
- ما يلاحظ على هذه الخصائص أنّ الإدارة العامة في الجزائر أداة سلبية أكثر منها ايجابية وهذا راجع للأوضاع المتدهورة التي عانت منها الجزائر أثناء الاستعمار وما خلفه من دمار بعد الاستقلال، إلا أنّها رغم ذلك لها مميزات ايجابية تتمثل في كونها العنصر الحاسم في التنمية بحيث تعتمد عليها الجزائر، اعتمادا رئيسيا في معظم عمليات التنمية في تسيير بعض المجالات كالصناعة و التجارة و التعليم و الخدمات الثقافية و الاجتماعية.

مطلب رابع : هيكل الإدارة العامة في الجزائر

ينقسم هيكل التنظيم الإداري في الجزائر إلى إدارة مركزية و إدارة محلية.

1 - الإدارة المركزية في الجزائر:

عرفت الإدارة المركزية في الجزائر عدة تطورات و تعديلات من بينها تعديل الدستور في نوفمبر 2008 حيث تم التركيز فيه على نقطة مهمة ألا وهي استبدال رئيس الحكومة بالوزير الأول وبناء على هذا الدستور 2008 سيتم عرض مستويات الإدارة المركزية الجزائرية¹:

¹ - علاء الدين عشي, مدخل القانون الإداري. الجزء الأول, (ب ط), الجزائر: دار الهدى, 2010, ص 10 .

1 - 1 رئاسة الجمهورية:

تعتبر رئاسة الجمهورية من أهم المؤسسات المركزية في الدولة نظرا لما لها من أدوار سياسية وإدارية في السلطة السياسية و لدراسة هذه المؤسسة يتم الاعتماد على القانون الدستوري و القانون الإداري وذلك من خلال الأتي:

أ- انتخاب رئيس الجمهورية:

بناء على أحكام الدستور الحالي فإنّ النظام الانتخابي لرئيس الجمهورية يقوم على عنصرين:

- شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية:

وفقا لما نصت عليه المادة 73 من الدستور "لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- * يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية.
- * يدين بالإسلام.
- * يكون عمره أربعين 40 سنة كاملة يوم الانتخاب.
- * يتمتع بكامل حقوقه المدنية و السياسية.
- * يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته.
- * يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942.
- * يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر إذا كان مولود بعد يوليو 1942.

1942.

* يقدم التصريح الكلي بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن وخارجه.

و إضافة إلى هذا هناك شروط أخرى نص عليها قانون الانتخابات كشرط أداء الخدمة الوطنية

أو الإعفاء منها ، وجمع التوقيعات من 25 ولاية على الأقل.

- مدة العهدة الرئاسية :

تدوم العهدة الرئاسية خمس سنوات قابلة للتجديد بعد ما كانت في دستور 1996 في حدود عهدين رئاسيتين لا أكثر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن فتح العهدة الرئاسية لا يقيد حرية الشعب في التعبير عن إرادته وله الحق في تجديد الثقة في من يحكمه.¹

ب - صلاحيات رئيس الجمهورية :

إنّ مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري تأتي على هرم السلطة ككل بمعنى أنّه يتربع على قمة السلطات الثلاث في الدولة لذا تنقسم صلاحيات رئيس الجمهورية إلى : تنفيذية ، تشريعية ، قضائية.

- صلاحيات رئيس الجمهورية التنفيذية:

تتمثل صلاحيات رئيس الجمهورية التنفيذية في ما يلي:

*قيادة القوات المسلحة و تولي مسؤولية الدفاع الوطني.

*رئاسة مجلس الوزراء.

*تعيين الوزير الأول وانهاء مهامه.

*تعيين أعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم.

*ممارسة السلطة التنظيمية بإصدار المراسيم الرئاسية في المسائل غير المخصصة للقانون.

¹ - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري. الطبعة الأولى، الجزائر: دار الخلدونية للنشر و التوزيع، 2010، ص، ص 99,98.

*تعيين مسؤولي أجهزة الأمن.

*تعيين الولاة.

*تعيين السفراء و المبعوثين الدبلوماسيين.

إضافة إلى هذا له صلاحيات في تعيين الكثير من المناصب جاءت في نصوص قانونية خاصة.

- صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية:

وهنا تكون صلاحيات رئيس الجمهورية تمس السلطة التشريعية مباشرة وتتمثل في:¹

*ينتخب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة طبقا لنص المادة 101 من الدستور .

*التشريع بأوامر في حالة شعور المجلس الوطني أو بين دورتي البرلمان ،المادة 124.

*يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوم 30 ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

*له الحق في المبادرة بدعوة البرلمان لانعقاد في دور استثنائية.

*سلطة حل المجلس الشعبي الوطني . المادة 129.

- صلاحيات رئيس الجمهورية القضائية:

إنّ لرئيس الجمهورية صفة قاض القضاة أي القاضي الأول في البلاد و تتمثل صلاحياته في هذا

الميدان في :

*رئاسة المجلس الأعلى للقضاء ، المادة 154.

*تعيين رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة العليا.

*تعيين القضاة.

*الحق في إصدار العفو أو استبدال أو تخفيض العقوبات .

¹ - المواد 101-129-154-91-93-95 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 .

وما سبق ذكره من صلاحيات تعتبر صلاحيات عادية نص عليها الدستور وهناك صلاحيات غير عادية نصت عليها قوانين تنظيمية نذكر منها : وهي الحالات المنصوص عليها في المواد: 91-93-95 من الدستور و تتمثل في حالة الطوارئ و الحصار ، والحالة الاستثنائية ، وحالة العدوان الفعلي على البلاد والميزة القانونية في هذه الحالة هو تجميد العمل بالدستور بحيث يجتمع رئيس الجمهورية مع كل السلطات ويمدد المدة بعد انقضاءها.

ج - الهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية:

ونظرا لتعدد اختصاصات رئيس الجمهورية وضع له الدستور مجموعة من الهيئات لمساندته يطلق عليها بالهيئات الاستشارية ، بحيث تنقسم الأجهزة و الهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية إلى قسمين : الأجهزة الإدارية و الهيئات الاستشارية.

- الأجهزة الإدارية لرئاسة الجمهورية:

تتمثل في الأمانة العامة لرئيس الجمهورية ،ديوان رئيس الجمهورية ، الأمانة العامة للحكومة ،مستشارون لدى رئيس الجمهورية.

*الهيئات الاستشارية:

تتمثل في المجلس الإسلامي الأعلى الذي انشئ بموجب المادة 172 من الدستور،المجلس الأعلى للأمن، أنشئ بموجب المادة 173 من الدستور ، المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء،المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي المحدث بموجب المرسوم الرئاسي 93-225 المؤرخ في 05/10/1998 ، المجلس الأعلى للتربية ، المجلس الأعلى للشباب ،المجلس الأعلى للغة العربية ، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان.

1 - 2 الوزارة الأولى : "الوزير الأول"

تعتبر الوزارة الأولى ثاني مستوى بعد رئاسة الجمهورية للإدارة المركزية في الجزائر وهي المؤسسة التنفيذية الفعلية يرئسها الوزير الأول وهذه التسمية تعني أحادية النظام الذي يكون على رأسه شخصية رئيس الجمهورية فقط (تبنى النظام الرئاسي) .

أ - تعيين الوزير الأول و انتهاء مهامه:

يعين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية بدون شروط كما ينهي مهامه بنفس الطريقة بموجب مرسوم رئاسي.

ب - صلاحيات الوزير الأول:

يقوم الوزير الأول بمهام تنفيذية لبرنامج رئيس الجمهورية بحيث يتولى ضبط برنامج عمله وعرضه على مجلس الوزراء و البرلمان.

- توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة.

- السهر على تنفيذ القوانين و المراسيم التنفيذية.

- السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

-التعيين في المناصب الإدارية في الدولة في غير تلك التي يختص بها رئيس الجمهورية

1 - 3 الوزارة:

تعتبر أصدق صورة للسلطة الإدارية المركزية .بحيث تختص الوزارة بعمل إداري بحت وعلى رأسها الوزير الذي يعد الموظف الأعلى رتبة في الهرم التسلسلي.

أ - تعيين الوزير وإنهاء مهامه:

يعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الطريقة ، ومن بين التسميات التي يعرفها النظام السياسي فيما يخص هذا المنصب إما وزير دولة أو وزير منتدب أو كاتب دولة وتتمثل القائمة الوزارية فيما يلي:

وزير الدولة وهو الممثل الشخصي لرئيس الدولة، وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير منتدب لدى وزير الدفاع الوطني ، وزير الشؤون الخارجية ، وزير العدل حافظ الأختام ، وزير المالية ، وزير الطاقة والمناجم ، وزير الموارد المائية ، وزير الصناعة و ترقية الاستثمارات ، وزير التجارة ووزير الشؤون الدينية والأوقاف، وزير المجاهدين ، وزير التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة ، وزير النقل ، وزير التربية الوطنية ، وزير الفلاحة والتنمية الريفية ، وزير الأشغال العمومية، وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزير الثقافة ، وزير المؤسسات الصناعية الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية ، وزير التعليم العالي والبحث العلمي ، وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ، وزير السكن و العمران ، وزير العمل و التشغيل و الضمان الاجتماعي ، وزير الصيد البحري و الموارد الصيدلانية ، وزير الشباب والرياضة ، وزير منتدب لدى وزير الداخلية و الجماعات المحلية مكلف بالجماعات المحلية ، وزير منتدب لدى الشؤون الخارجية مكلف بالشؤون المغاربية و الإفريقية ، وزير منتدب لدى وزير التضامن الوطني و الأسرة والجالية الوطنية بالخارج مكلف بالأسرة وقضايا المرأة.

وزيرة منتدبة وزيرة التعليم العالي والبحث العلمي مكلفة بالبحث العلمي ، كاتب الدولة لدى الوزير الأول مكلف بالاتصال ويبقى عدد الوزارات في الدولة غير محدد ، فهو متغير زيادة أو نقصانا ، بحسب البرنامج المراد تنفيذه.

ب- صلاحيات الوزير:

إن لكل وزير في قطاع معين صلاحيات إدارية مختلفة عن وزير آخر في قطاع آخر و تمثل هذه الصلاحيات في تمثيل الوزارة و ممارسة كل الأعمال الإدارية من إصدار للقرارات المختلفة أو إبرام

عقود كما توضع تحت سلطة الوزير مجموعة إدارية هامة يمارس من خلالها صلاحياته و يراقب سير القطاعات، وان كان الهيكل التنظيمي لكل وزارة يختلف باختلاف القطاع، سواء ضيق أو متسع إلا أنه يتكون من :

- الأمانة العامة : يكون على رأسها الأمين العام للوزارة ويساعده مدراء دراسات في الغالب.
- الديوان: يرأسه رئيس الديوان ويساعده مكلفين بالدراسات والتلخيص من المفتشين .
- المفتشية العامة: و على رأسها المفتش العام ويساعده مجموعة من المفتشين.
- المديرية الوطنية: يرأسها المدير العام ويساعده مجموعة من المدراء الفرعيين
- مديريات ولائية: بحسب القطاع.

2 - الإدارة المحلية في الجزائر "الإدارة اللامركزية"

شهدت الجماعات المحلية بالجزائر عدة تطورات و إصلاحات منها ما يتعلق بالبلدية و أخرى تتعلق بالولاية وكان آخر هذه الإصلاحات صدور قانون 10/11 المؤرخ في 03-07-2011 المتعلق بالبلدية و صدور القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/03/2012 المتعلق بالولاية وبناء على هذين القانونين سيتم عرض مستويات الإدارة اللامركزية في الجزائر.

2 - 1 البلدية:

تعرف البلدية طبقا للقانون رقم 10/11 المؤرخ في 2/07/2011 المتعلق بقانون البلدية "بأنها جماعة إقليمية قاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون"¹

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية .(الجريدة الرسمية العدد 37.الصادرة في يوليو 2011)، المادة الأولى ، ص 07.

وقد عرفت المادة الأولى من القانون البلدي لسنة 1990 رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وتوجد بموجب قانون"

كما عرفت المادة الثانية من القانون رقم 10/11 "أنّ البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ، ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"². و بناء على هذه المادة تجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد يرى أن البلدية تعتبر المؤسسة الملائمة و المناسبة يمكن من خلالها ممارسة الديمقراطية المحلية.

اعتمادا على ما أجمع عليه جميع الدساتير والقوانين على أنّ للبلدية هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أنّ الشيء الجديد الذي جاء به القانون رقم 10/11 إضافة هيئة ثالثة للبلدية تدعى بإدارة البلدية. وبالتالي دراسة هيئات البلدية تتطلب التطرق إلى القواعد القانونية الخاصة بتشكيل المجلس و سير عمله بما فيها اختصاصاته أمّا فيما يخص رئيس المجلس المتمثل في الهيئة التنفيذية وذلك بالتعرف على مركزه و أهم اختصاصاته وكذلك معرفة ما يتعلق بالبلدية.

أ - المجلس الشعبي البلدي:

يمكن تعريف المجلس الشعبي البلدي بأنه الجهاز الذي يتم من خلاله إدارة و تسيير الشؤون الخاصة بالبلدية ، كما يمكن بواسطته أيضا أن يعبر الشعب و بصفة قانونية عن إرادتهم و هو أعلى هيئة في البلدية.

أولا- تشكيله:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من الأعضاء، ينتخبون لمدة 05 سنوات باقتراع حسب المادة 79 من قانون 10/11 فإنه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخيرة¹ و يتجلى ذلك ضمن الشروط التالية:

13 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة

19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة

23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة

33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة

43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه²

باعتبار أنّ المجلس الشعبي البلدي منتخب فهو بذلك يفرض ذكر أهم الشروط المتعلقة بالناخب و المنتخب "المرشح"³ فالشروط المتعلقة بالناخب وردت في المادة 05 من القانون 01/12 " لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره ومن حكم عليه في عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حتى الانتخاب وفق للمواد 999 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات، ومن أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره المحجوز و المحجوز عليه " . أما الشروط المتعلقة بالمرشح للمجلس البلدي أن يكون بالغا ثلاثة و عشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع.

¹ - جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر (بلدية بسكرة نموذجا). (مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013)، ص 67.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، قانون 12-01 المؤرخ في 12/01/2011 المتعلق بنظام الانتخابات. (الجريدة الرسمية، العدد الأول الصادرة بتاريخ 19-01-2012) المادة 79، ص 19.

³ - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. (ب ط)، عناية، منشورات جامعة باجي مختار، (ب،س،ن)، ص 110

ثانيا- سير عمل المجلس الشعبي البلدي : ويتمثل عمله في¹:

- دوراته :

يجتمع المجلس الشعبي في دورة علنية مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولات فيجتمع كل شهرين أي بمعدل ستة دورات في السنة، على أن لا تتعدى مدة كل دورة على خمسة أيام ، كما أن للمجلس الشعبي أن يجتمع في دورة عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه وثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، أما النقطة الجديدة التي جاء بها هذا القانون بموجب نص المادة 18 من قانون 10/11 بالنسبة لنظام جلسات المجلس هي وجوب اجتماع أعضاء المجلس بقوة القانون متى كانت هناك حالات استثنائية على أن يخطر الوالي بذلك فورا ،حيث قصد المشرع بمصطلح استثنائية تشمل أحكامها جميع المجالات غير العادية مرتبطة بخطر و شيك أو كارثة كبرى.

كما أن المادة 19 تنص على أنه يعقد المجلس الشعبي دوراته بمقر البلدية، كما يمكنه أن يعقد دوراته خارج إقليم البلدية.

- مداولاته :

جعل القانون الجديد للبلدية مداولات المجالس الشعبية البلدية قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها على مستوى الولاية ، باستثناء المداولات المتعلقة باتفاقيات التوأمة بين المدن و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية ، وما يتعلق بشعارات و رموز الدولة.

ونصت المادة 56 من قانون البلدية حيز التطبيق، على أنه مع مراعاة أحكام المواد 57،59،60 ونصت المادة 56 من القانون ذاته وجاءت المادة 57 ضابطة للمادة 56 بالتنصيص على أن لا تنفذ مداولات

¹ - جديدي عتيقة، مرجع سابق ، ص 83.

المجالس البلدية المتعلقة بالميزانيات و الحساب ،وقبول الهيئات و الوصايا الأجنبية و اتفاقيات التوأمة ،و التنازل على الأملاك العقارية المصادقة عليها من الوالي.

فالمادة 59 من هذا القانون تنص بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،التي تمس برموز الدولة وشعاراتها غير محررة باللغة العربية،ويعين الوالي بطلان المداولة بقرار،كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا أو دعوة قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرارا الوالي الذي يثبت رفض المصادقة على المداولة .إلا أن ما يمكن ملاحظته بشأن المداوات القابلة للبطلان هو أنّ المشرع الجزائري حدد في نص المادة 53 بدقة هذه المداوات القابلة عكس ما كان معمول به بموجب المادة 44 من القانون 08/90 والتي يشوبها غموض.

ثالثا- لجان المجلس الشعبي البلدي:

تتشكل لجان المجلس الشعبي البلدي على النحو التالي¹:

- لجان دائمة:

يمكن اعتبارها اللجان الإجبارية في كل مجلس وهي المختصة في المواضيع المتمثلة في الإدارة و المالية ،التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية و الثقافية،حيث تتشكل هذه اللجان بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي،تحت رئاسة عضو منتخب وباقي الأعضاء،هم من المنتخبين الذي يجب أن يعكسوا المكونات السياسية للمجلس أي مراعاة الأحزاب المشكلة للمجلس البلدي من حيث نسبة تواجدها،فحتما رؤساء اللجان يشكلون من القوائم الأكثر تمثيلا.

¹ - عزيز محمد الطاهر،آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر . (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير جامعة قاصدي مرباح بورقلة ،2009-2010)، ص 36.

- لجان مؤقتة:

أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي بتكوين لجان مؤقتة أو لجان استثنائية كما تسمى في النظام الفرنسي و مهمتها دراسة بعض المسائل المؤقتة كإجراء تحقيق حول قضية ما حيث تنشأ اللجنة لهذا الغرض تنتهي بانتهاء مهمتها و تقدم تقريرها للمجلس المنتخب حول نتيجة التحقيق.

رابعاً- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

للمجلس الشعبي البلدي مجموعة من الاختصاصات تتمثل في ما يلي:

- الاختصاصات الإدارية التنظيمية:

وتشمل تخطيط البلدة بمعنى إعداد مخطط التهيئة العمرانية والمصادقة عليه "كما يقوم بمباشرة إدارة أملاك البلدية وإبرام عقود خاصة بالصفقات والمناقصات المتعددة للبلدة و يعدد مخطط الحماية المدنية و اتخاذ كافة التدابير الوقائية اللازمة لمواجهة الكوارث و الأخطار و العمل على نجدة الأشخاص و المحافظة على أموالهم و ممتلكاتهم و تأمين نظام المقابر و المآتم و إنشاء المرافق اللازمة لمواجهة هذه المهام كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لتسيير المصالح و يصادق الوالي على انشاء هذه المؤسسات. "

- الاختصاصات المالية:

وتشمل إقرار ميزانية البلدية التي يعدها المجلس التنفيذي البلدي "الهيئة التنفيذية" ثم تعرض على المجلس الشعبي البلدي للتصديق و اقرارها بعد المداولة كما يقوم بالتصويت على قبول الهبات و التبرعات و يقضي بإعادة الحقوق لأصحابها و يقر الصفقات الخاصة بالبلدية."

- الاختصاصات الاجتماعية و الاقتصادية:

وهي عبارة عن نشاطات ذات طابع اقتصادي و اجتماعي ، خصّص لها القانون عدّة مواد ونص فيها إمكانية إقامة المشاريع الضرورية.

* في مجال النقل:

يمكن للبلدية من إعداد مخطط النقل من محطات النقل الحضري و الريفي و ما بين المدن و المصادقة عليه، كما يمكن لها أن تنظم حركة المرور من خلال وضع إشارات المرور.

* في مجال السياحة:

يستطيع المجلس أن يحدث كل هيئة أو مؤسسة ذات منفعة ، محلية ، ويستطيع استغلال المؤسسات ذات الطابع السياحي العائد للدولة و المعطاة للبلدية.

* في مجال السكن:

يعد المجلس الشعبي البلدي المخطط العام لتنظيم المدن وتشجيع البناء و يدير الأموال العقارية المهيأة للسكن و التي لا تعود لدوائر الولاية الخاصة بالسكن كما يعمل على توفير عقارات لانجاز السكن الاجتماعي و الريفي.

* في مجال التعليم و الثقافة و الرياضة:

تشارك البلدية إلزاميا بالمصالح العامة ببناء وصيانة المدارس للتعليم الابتدائي و بيوت الشباب و المنشآت الرياضية ، كما يمكنها أن تقيم كل عمل أو مركز أو هيئة ضرورية لإشباع الحاجات الثقافية و الصحية والاجتماعية.

* في المجال الفلاحي:

يمكن للمجلس الشعبي أن يشجع أو يحث على إقامة التعاونيات الإنتاجية و الاستهلاكية وتسهيل قيام هيئات الادخار و الاعتماد.

* في المجال الصناعي:

يعمل المجلس الشعبي البلدي على تخصيص مناطق للنشاطات الاقتصادية و الصناعية و المصادقة على هذه التخصصات.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية و هو هيئة مهمة لكونه يمثل همزة وصل بين المجلس الشعبي البلدي للولاية،¹ و ينتخب من بين أعضائه وتضم الهيئة نائبان أو أكثر و يتغير عددهم حسب عدد السكان،² وبناء على القانون الجديد 10/11 سيتم تحديد كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم الصلاحيات التي يقوم بها

أولا- تعيينه:

طبقا لنص المادة 64 من قانون البلدية "يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات" كما تنص المادة 65 من نفس

¹ - قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.(مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، 2010-2011)، ص 116.

² - عشاب لطيفة ،النظام القانوني للبلدية في الجزائر.(مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في الحقوق،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2012-2013) ، ص 40.

القانون "يعين رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة التساوي في الأصوات يعين رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع اعتمد في الأخير معيار الأصغر سنا الغرض من ذلك هو إضفاء طابع من الديمقراطية من خلال تجسيد مبدأ المساواة ما بين الأكبر سنا و الأصغر سنا ، و تنص المادة 63 على إلزامية و وجوب إقامة الرئيس بإقليم البلدية"يجب على "رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية يمكن الوالي الترخيص بغير ذلك.

وحسب ما نصت عليه المادة 69 من قانون البلدية"يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم كما يأتي:"

- نائبان(02) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي المتكون من سبعة إلى تسعة أشخاص
- ثلاث (03) نواب بالنسبة للبلدية ذلت المجلس الشعبي المتكون من إحدى عشر مقعدا.
- أربعة(04)نواب بالنسبة للبلدية ذات المجلس الشعبي المتكون من خمسة عشر مقعد.
- خمسة (05) نواب بالنسبة للبلدية ذات المجلس الشعبي المتكون من ثلاثة و عشرون مقعدا.
- ستة(06)نواب بالنسبة للبلدية ذات المجلس الشعبي المتكون من ثلاثة و ثلاثون مقعدا.

بعدما يختار الرئيس نوابه يقوم بعرض تلك القائمة على المجلس الشعبي البلدي في ظرف 15 يوما التي تلي تعيينه و تتم المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة ، ويعين الرئيس نوابه للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي لمدة 05 سنوات، ومن بين الحالات التي يتم بها إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي قام المشرع بتحديدتها في ثلاث حالات وذلك طبقا لما نصت عليه المواد 41 و 42 من القانون الجديد للبلدية المادة 41"في حالة وفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهر واحد، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي."

المادة 42 "يرسل عضو المجلس الشعبي البلدي استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام،" يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولته في أول دورة".
والجديد في هذا القانون أنه جاء بحالة أخرى وهي حالة التخلي بمعنى أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخلى عن منصبه وهو ما جاء في المادة 74 من القانون الجديد الخاص بالبلدية¹ يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه كما هو محدد في هذا القانون".

ثانيا- صلاحياته:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاصات *Déboulement de fonction* يتصرف باسم البلدية تارة و يعمل و يمثل الدولة تارة أخرى.

- صلاحيات و اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

تتمثل اختصاصاته في هذه الحالة بوصفه رئيسا للهيئة التنفيذية وأخرى ممثلا للبلدية ومن بينها:¹
*توليه رئاسة المجلس الشعبي البلدي من خلال اعداد مشروع جدول أعمال الدورات وهو ما نصت عليه المادة 79 من قانون البلدية، كما ينظم الجلسات وتعليق المداولات وتنفيذها.
*يمثل أعمال الحياة المدنية والإدارية وجميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية كما يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة وهو ما نصت عليه المادة 78 من قانون البلدية.
*يقوم بإعداد ميزانية البلدية و المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة و المملوكة.
*الإشراف السلمي على موظفي البلدية.

- اختصاصات وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة :

تتمثل اختصاصاته في هذه الحالة كالآتي:¹

¹ - عشاب لطيفة، مرجع سابق ، ص 47.

***اختصاصات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية:**

نصت المادة 86 من قانون البلدية على تمتع رئيس البلدية بصفته ضابط للحالة المدنية إذ أنّ هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وهذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليمياً، ومن بين الاختصاصات المدنية ضمان حقوق المواطنين و تعزيز سلطة البلدية والمحافظة على أسرار الزواج و الميلاد و الطلاق و الوفاة ، كما خول القانون لرئيس البلدية أن يفوض مهام ضابط الحالة المدنية إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين و ذلك تحت رقابته و مسؤوليته.

***اختصاصات رئيس البلدية كضابط إداري:**

نصت المادة 93 من قانون البلدية على أنه من صلاحياته صلاحيات إدارية أو في مجال الشرطة الإدارية مثل حماية النظام العام بما يحويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن العام و السكنية العامة ولقد توسعت نوعاً ما صلاحياته في هذا المجال وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية.

***اختصاصات رئيس البلدية كضابط للشرطة القضائية :**

يطلق لفظ الشرطة القضائية على القائمين بمهمة البحث و التحري و قد عني قانون الإجراءات الجزائية واهتم ببيان كل من توكل لهم صفة ضابط أو العون أو الموظفين القائمين عليه. أقر القانون الجديد للبلدية صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس بغية السيطرة على الجريمة و محاصرتها حيث يتمتع رؤساء المجالس بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص .و تتمثل اختصاصات رئيس البلدية في هذا المجال في مباشرته جمع الأدلة و التحري عن

¹ - قانون البلدية رقم 10-11 ، مرجع سابق ، ص 15.

مرتكبي الجريمة ، ولقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضابط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنه من القيام بدوره في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته و للمتهم حقوقه.

*اختصاصات أخرى متنوعة :

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاصات أخرى إضافة لما سبق و أهمها:
- تنفيذ اللوائح و القوانين في حدود إقليم البلدية.
- الإحصاء السنوي لفئة الشباب المعني بالخدمة الوطنية.
- إعداد قوائم الانتخابات وفقا للقوانين المتضمنة لها.
- المساهمة في عملية الإحصاء الديمقراطي الذي يحصل كل 10 سنوات بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء.ONS.
- تنظيم رخصة البناء و الهدم و التجزئة وفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

ج- إدارة البلدية:

لكل بلدية إدارة يحدد تنظيمها بحسب قانون البلدية وبحسب أهمية المهام الموكلة لها توضع هذه الإدارة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشط هذه الإدارة الأمين العام للبلدية،¹ ولدراسة البلدية لابد من التطرق إلى الأمين العام في ما يخص تعيينه و صلاحياته.

أولا- الأمين العام:

إن القانون الجديد للبلدية استحدث في نص المادة 15 بوجود هيئة ثالثة للبلدية "تتوفر البلدية على هيئة مداولة المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ."

¹ - عشاب لطيفة، مرجع سابق ، ص 52.

ولقد نصت المادة 125 من قانون البلدية 10/11 أنه "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام ."

- تعيين الأمين العام:

بموجب المادة 127 من القانون الجديد 10/11 أحال المشرع كطريقة وشروط تعيينه "تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم".

- صلاحيات الأمين العام:

من أبرز المهام التي حولها المشرع للأمين العام من خلال ما نصت عليه المادة 129 من قانون البلدية حيث جاء فيها ما يلي: "يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي":

* ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

* تنسيق و تسيير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية.

* ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير

المستخدمين و المنصوص عليه في المادة 126 من القانون.

* إعداد محضر تسليم و استلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 يتلقى التفويض بالإمضاء على

كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات.

كما يمارس صلاحيات أخرى منها:¹

* تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية كل العقود و السجلات الخاصة بها ، والمحافظة عليها:

* مسك بطاقة الناخبين و تسييرها.

* القيام بعملية إحصاء المواطنين.

* تسيير أرشيف البلدية وحفظه وحمايته حسب نص المادة 139.

¹ - عشاب لطيفة، مرجع سابق ، ص 54 .

*يقوم بإعداد مشروع الميزانية تحت سلطة المجلس الشعبي البلدي

* يقوم بتقدير الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية.

*تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية.

*يضمن تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي للبلدية.

2 - 2 الولاية:

تعتبر الولاية أهم هيئة محلية في الجزائر حيث تتوسط العلاقة بين الدولة من جهة و البلدية "هيئة قاعدية" من جهة أخرى، وهذا ما يكسبها أهمية كبيرة حيث أنها تعتبر فضاء تنفيذ السياسات العامة للدولة عبر مصالحها الممتدة في الولاية مختلف المديرية وفروعها إضافة إلى أنها هيئة لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي¹ وهو ما نصت عليه المادة الأولى من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

عرفت الولاية في القانون الجزائري عدة تطورات و تغييرات اتخذها المشرع كإصلاحات كان آخر هذه الإصلاحات قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، تتكون الولاية في هئتين أساسيتين هما: المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

أ - المجلس الشعبي الولائي:

إنه طبقا لما نصت عليه المادة 12 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية أو الولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة المداولة في الولاية كما يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي و يصادق عليه.

¹ - محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة ولاية بسكرة). مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة خيضر محمد، بسكرة، 2013-2014، ص 58

أولاً- تشكيله:

يتم تشكيل المجلس الشعبي الولائي حسب ما نصت عليه المادة 82 من قانون الانتخاب 01/12 " يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن و السكان الأخير وضمن الشروط الآتية:"

35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة

39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة

43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة

47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1150.000 نسمة.

51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.125.000 نسمة إلا انه يجب أن تكون كل

دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل¹.

ثانيا- سير عمل المجلس الشعبي الولائي: يتمثل عمله في:²

- دوراته:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع 04 دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر 15 يوما على الأكثر، وتتعد هذه الدورات وجوبا خلال شهر مارس و يونيو وسبتمبر و ديسمبر ولا يمكن جمعها. كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب رئيسه أو ثلث 3/1 من أعضائه أو بطلب من الوالي ، تختم الدورة الغير عادية باستنفاد جدول أعمالها، كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية² كما أنّ اجتماعاته لا تصح إلا بحضور الأغلبية

¹- المادة 82 من قانون رقم 01/12 ، مرجع سابق.ص 09 .

² - جديدي عتيقة ، مرجع سابق ، ص 76.

المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإنّ المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة 05 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء.

- مداولاته:

تجري مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي طبقا لما نصت عليه المادة 22 من القانون الجديد "تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولاته وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي" غير أنه في المادة 23 "وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دور الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي".

وجاء في نص المادة 32 أنه يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع على محاضر المداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته.

ثالثا- لجان المجلس الشعبي الولائي:

أجاز القانون الجديد بموجب المادة 33 أن يشكّل المجلس من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصاته ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

التربية والتعليم العالي و التكوين المهني ، الصحة و الثقافة و حماية البيئة ، الاقتصادية و المالية، الاتصال و تكنولوجيا الإعلام ، تهيئة الإقليم و النقل ، التعمير و السكن ، الري و الفلاحة ، و الغابات و الصيد البحري و السياحة ، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب، التنمية المحلية و التجهيز الاستثماري.

كما يمكنه تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

وقد نصت المادة 34 أن تشكيل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وتعتبر اللجنة الخاصة محلة عند انتهاء أشغالها.

و الجديد الذي أتى به القانون الجديد المتعلق بالولاية هو إنشاء لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ثلث أعضاء الممارسين، و تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، وتقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من اتمام مهمتها، وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة حسب نص المادة 59.¹

رابعاً- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالاقتراع السري و الأغلبية المطلقة وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأكبر سنا ، وينصّب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية، ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال ثمانية 08 أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ، و في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لإستخلافه في مهامه ، كما يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق و المعلومات و الإمكانيات و الوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس الشعبي الولائي.² والذي يكون لرئيسه ديوان يعمل على نحو دائم و يتكون من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي الولاية.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012

المتعلق بالولاية. (الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 02/29/2012)، المادة 35، ص 11.

² - المواد 59. 61. 62. 63. 67. من قانون 07-12، نفس المرجع . ص 14 ، 15.

³ - محسن يخلف ، مرجع سابق ، ص 66.

خامسا - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم.

*في مجال الاختصاصات العامة:

يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالاته عدة ذكرها في المادة 77 وهي:

الصحة العمومية و حماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة - السياحة - الإعلام و الاتصال - التربية و التعليم العالي و التكوين - الشباب والرياضة و التشغيل - السكن و التعمير و تهيئة الإقليم ، الفلاحة و الري و الغابات ، التجارة و الأسعار و النقل ، الهياكل القاعدية و الاقتصادية ، التضامن ما بين البلديات ، التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي ، حماية البيئة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

* في مجال التنمية الاقتصادية و الهياكل القاعدية:

يعد المجلس الشعبي الولائي خطط التنمية على مدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي ، تحدد فيه الأهداف المسطرة و يبين فيه وسائل الدولة المسخرة و برامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية.

*في مجال الفلاحة و الري:

يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي، و يعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية.

* في المجال الاجتماعي و الثقافي و السياحي:

حدد المشرع مهام المجلس الشعبي في هذا المجال من خلال المواد 93 إلى 99 منها:

- مساهمته في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين
- يتولى المجلس إنشاء الهياكل الصحية التي تتجاوز امكانيات البلديات.
- يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى تراب الولاية في كل نشاط اجتماعي.

* في مجال السكن:

يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي و محاربتة.

* في مجال الهبات و الوصايا:

طبقا للمادة 133 "يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات و الوصايا الممنوحة للولاية سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصصات خاصة"

* في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية:

هي المهام التي نصت عليها المواد من 142 إلى 149 أن يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الامتياز.

* في المجال المالي:

يتولى المجلس الشعبي الولائي ممارسة سلطة المصادقة على الميزانية بعد مناقشتها وهو ما تشير إليه المادة 169 من قانون الولاية.¹

ب- الوالي:

¹ - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، مرجع سابق . ص 10 .

باعتبار الوالي جهاز لنظام عدم التركيز له مهام ووظائف يخضع كغيره لنظام قانوني يعني بطريقة توظيفه و الشروط المطلوبة من أجل ذلك وماله وما عليه بمناسبة اقتترانه بهذه الوظيفة ومعرفة ذلك يستوجب التطرق إلى¹:

أولاً- تعيينه:

يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف لدى الدولة لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، بحيث يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي وذلك طبقاً للمادة 78 من دستور 1996 ، المعدل في عام 2008.

ثانياً- إنهاء مهام الوالي:

إنّ القاعدة الأساسية والمعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال و التي تقضي بوجود جهة التعيين و جهة إنهاء المهام وفقاً لنفس الأشكال و الإجراءات وعليه فإنّ لرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاية ، بمقتضى مرسوم رئاسي.

ثالثاً- اختصاصات الوالي:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث أنه يمثل الدولة من جهة ويمثل الولاية من جهة أخرى.

- صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة:

تتمثل اختصاصات الوالي بصفته ممثل للدولة فيما يلي:

*الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة

¹ - حبارة توفيق ، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12 . (مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في العلوم القانونية والإدارية ، جامعة قاصدي مرياح ورقلة ، 2012- 2013) ، ص 05.

*ينشط ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من قانون الولاية 07/12 أين استثنى المشرع بموجبها بعض القطاعات منها : العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي ,مفتشية العمل ,الجمارك , مفتشية الوظيف العمومي , المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية حدود الولاية.

*كما أنّ الوالي بالإضافة إلى ذلك يمثل الدولة أمام القضاء.

*كما يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كان طرفا فيها.

*يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات إضافة إلى احترامه رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الدولة مثل تنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطات التشريعية و التنظيمات و التي يقصد بها المراسيم الرئاسية و الحكومية.

*الحفاظ على الأمن و السكينة العمومية.

*الحفاظ على الصحة العامة و الحماية المدنية.

- **صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية:**

*يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية كما يمثلها أمام القضاء بالإضافة إلى ذلك

يمارس مهمة الرقابة على الموظفين في الولاية.¹

*تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية:

وفقا لما جاء في نص المادة 105 من قانون الولاية 07/12 في الفقرة الأولى منها:"يمثل الوالي

الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين

و التنظيمات المعمول بها."

¹ - حبارة توفيق , مرجع سابق , ص 31 .

*يمثل الولاية أمام القضاء.

*يتراأس الوالي إدارة الولاية.

*للوالي سلطة التوجيه والرقابة على أعمال الموظفين.

*يتولى الوالي تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي.

وعليه كنتيجة لما سبق حول ما يتعلق بالإدارة العامة في الجزائر فإنه يمكن القول بأن طبيعتها الوظيفية من خلال تقديم الخدمات لدى المواطنين تتماشى حسب الظروف السائدة سواء تعلق الأمر بالظرف السياسي أو التوجه الاقتصادي بحيث يظهر ذلك من خلال الانتقال من الأحادية إلى التعددية ومن الاشتراكية إلى اقتصاد السوق ، "المنافسة " هذا فيما يتعلق بمميزات الإدارة العامة في الجزائر ، و أهم الظروف البيئية المؤثرة فيها أما فيما يخص الأساليب التنظيمية المعتمدة لتصميم الهياكل الإدارية في الجزائر كانت كغيرها من الدول بحيث تم اتخاذ بأسلوب المركزية و اللامركزية في تنظيم هياكلها الإدارية.

مبحث ثالث : دور الإدارة العامة في تنفيذ سياسة السكن في الجزائر

تعتبر سياسة السكن من بين السياسات العامة القطاعية التي تولي لها الحكومة الجزائرية أهمية كبيرة سواء في مرحلة صنعها أو في مرحلة تنفيذها وذلك لكونها من أهم السياسات الاجتماعية والإستراتيجية التي يكون لها أثر في تنظيم و تحقيق الاستقرار بمختلف أبعاده الاقتصادية والاجتماعية و النفسية وحتى السياسية إلا أنّ هذا يفرض على السلطات الحكومية وضع و تحديد أهم الآليات و الأهداف و الوسائل و تحديد البرامج التي تساعد على إنجاز هذه السياسة من أجل الوصول إلى الهدف المنشود.

مطلب أول : السياسة السكنية بالجزائر "أهدافها ووسائلها"

قبل تحديد الأهداف و الوسائل التي تعتمد لابد من تحديد أولا مفهوم لسياسة السكن.

1 - مفهوم سياسة السكن:**1 - 1 تعريف السكن : يعرف السّكن لغة بأنه المنزل أو البيت.¹**

أمّا تعريف السّكن اصطلاحا : هو المأوى الذي يقيم فيه الإنسان وهو المكان الذي يعده لسكنائه ولو

لم يكن فيه، وهو مستودع أسراره.²

ويمكن تعريفه أيضا بأنه المكان الذي يشعر فيه الإنسان بالأمان و يتمتع فيه بالخصوصية

و الانتماء.³

¹ - قسمية مفيدة , دور البنوك التجارية في تمويل قطاع السكن دراسة حالة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط . (مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر ببسكرة ، 2012-2013) ، ص 40.

² - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، السكن المشترك (مشاكل وحلول مقترحة). سلسلة تقارير خاصة 02 سبتمبر 2000 ص 02 .

³ - سمير نور الدين الوتار، الإسكان مقدمة ومفاهيم. المحاضرة السابعة،(ب س ن)، ص 04 .

1 - 2 تعريف سياسة السكن :

يعرف ميلاد حنا في قوله "أنّ السّياسة في التحليل النهائي هي اتخاذ قرار أو إصدار توجيه، لهذا فإنّ سياسة السكن في أي محافظة أو مدينة لا تعدو أن تكون سياسة ، أي مفهوم و رؤية ثم تشريعات و قرارات و أخيرا يوكل لأجهزة فنية و إدارية و مالية ، أمر تحويل كل ذلك إلى حدث واقعي يتمثل في إنشاء مدينة جديدة تماما ، أو امتداد لمدينة قائمة أو مجاورة سكنية، أو مجتمع بشري يقدم مأوى مناسباً لفئة المستهدفين، أي المنتفعين بما يتم إنشاؤه ، وهو أفضل ما يسمى بـ"عمران"¹

وبهذا فسياسة السّكن يمكن تعريفها بأنّها إحدى السياسات الاجتماعية تهدف إلى تحقيق الاستقرار بمختلف أبعاده كت تحقيق التنمية الاقتصادية و ذلك راجع للدور الكبير الذي يلعبه قطاع السكن في تحقيق النمو الإقتصادي وتخفيض من البطالة... إلخ ، تنظيم العمران وحسن استغلاله و تطوير المشهد الحضري للمناطق السكنية ، كما أنّها تحقق الاستقرار الاجتماعي للفرد مما يجعل منه عنصر منتجاً في مجتمعه ، بحيث أنّ توفير المسكن الآمن لإفراد المجتمع من شأنه أن يقضي على بعض المشاكل التي يعاني منها الأفراد كال فقر و الجريمة ، الجهل و المرض ومن بين الأبعاد الاستقرار نجد أيضاً البعد النفسي من خلال ما يحققه السكن من طمأنينة وهدوء وراحة بال للسكان .

وبهذا فإنّ سياسة السكن تساعد على تحقيق التوجيه العقلاني والرّشيد لبناء المساكن واستغلال العقار وتطوير العمران.

¹ - محمد عمران ، سياسية السكن في الجزائر و دور مؤسساتها في حل أزمة السكن . (مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2010-2011) ، ص 53.

1-3 أهداف سياسة السكن:

تعمل السلطات الحكومية على وضع سياسات بشأن السكن بغية تحقيق مجموعة من الأهداف

أهمها:

أ- القضاء على أزمة السكن من خلال إنتاج العديد من الوحدات السكنية وهدم السكنات الهشة.

ب- توفير و ضمان حق المواطنين في السكن اللائق لضمان العيش الكريم لهم.

ج - تقييم الاحتياجات و تلبيتها ذات العلاقة بالجوانب الكمية و النوعية في مجال السكن.

د- ضمان التوزيع العادل للسكنات من خلال تولي السلطات مهمة تحديد الجهات و الفئات التي هي بحاجة إلى سكن مما يمنع حدوث مشاكل وفوضى تهدد استقرار البلد.

و- عن طريق سياسة السكن يمكن اكتشاف الطرق والأسس السليمة لبناء المساكن وصياغتها وفق الظروف المناخية "الزلازل و الفيضانات".

هـ- تساعد سياسة السكن على حسن توزيع الهياكل و الربط بين المدن و المؤسسات من

خلال وضع الاستراتيجيات "المخططات" اللازمة لتوفير الخدمات و المرافق الضرورية "الصحية ، التعليمية، الثقافية، الرياضية...الخ" .

ي- تنظيم حياة الأفراد و تنمية المجتمع و ترقيته.

ن- تساهم سياسة السكن في تحقيق التوازن بين النمو الديموغرافي و نسبة الموارد المتاحة لانجاز السكنات.

1- 4 وسائل سياسة السكن:

يشترط تجسيد سياسة السكن ضرورة توفير مجموعة من الأدوات و الوسائل و تتمثل الوسائل التي اعتمدها الدولة الجزائرية في:¹

أ - المناطق السكنية الحضرية الجديدة :ZHUN

هي عبارة عن برامج مخططة ظهرت مع بداية المخطط الرباعي الثاني وقد تضمن القرار الوزاري رقم 335 الصادر في 19/02/1975 إجراءات قيام هذه المناطق السكنية التي تنجز إجباريا لما يستفيد مركز حضري من برنامج سكني يفوق 1000 سكن كما يمكن انجازها على أساس مشروع بحجم 400 سكن وقد يصل إلى 12000 سكن بكثافة متوسطة ب 29 مسكن/الهكتار.

أنجزت هذه المناطق في المخططات الولائية و المخططات البلدية للتنمية PCD حيث يتولى الدراسة التقنية الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية بينما الانجاز تتولاه عدة شركات و مؤسسات وطنية للبناء.

ب - تخصيصات البلدية:

تعتبر التخصيصات البلدية وسيلة لانجاز السكن الفردي المنظم و المنسجم مع النسيج العمراني ضمن مخططات التعمير التوجيهية PDAU تدخل ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية لاستخدامها لإغراض عامة أو تقوم البلدية بتقسيم و تهيئة الأرض من خلال مخطط التجزئة وهو ما يعرف بتخصيصات البلدية التي احتلت الأماكن الشاغرة بالأحياء و أطراف المدن.

يخضع التخصيص لقوانين التعمير و البناء الضابطة للمعايير الخاصة بالمظهر العمراني و تنظيمه وهيكلته و هندسته المعمارية بحيث تتمثل هذه المعايير في تحديد شكل الأرض المخصصة للتخصيص، توزع

¹ - لمياء فائق، السكن التطوري في مدينة خنشلة الانعكاس على المجال و على الإنتاج السكني. (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006)، ص 21

البناء مع ما يتوافق ما تنص عليه رخصة البناء المسلمة من مديرية التعمير والبناء و التي من شروطها احترام النوعية المعمارية و احترام المساحات وعدم تجزئة الحصة الواحدة واحترام القيم المحددة لعامل الاستيلاء و معامل شغل الأرض وهي شروط تسليم شهادة المطابقة عند نهاية البناء.

ج - المجموعات السكنية الكبرى:

تعتبر هذه الوسيلة نوع من عمليات البناء من الحجم الكبير تجمع 500 مسكن على الأقل في شكل مجموعات اسمنتية "عمارات" متوسطة الارتفاع ذات شكل هندسي يكاد يكون موحدًا مما أعطاهما صفة الرتابة و تتوفر على جميع الشبكات اللازمة لكنها تفتقد للتجهيزات الموافقة و تقتقر لأدنى مظاهر الحيوية.

د - المدن الجديدة:

لجأت الدولة إلى انتهاج وسيلة المدن الجديدة لفك الخناق على العواصم الكبرى و إعادة التوازن إلى البنية الحضرية في مختلف المناطق و كمحاولة لإعادة توزيع متوازن للسكان و التنمية لاحتلال التوازن الجهوي.

تساعد وسيلة المدن الجديدة على تنظيم و توجيه المدن ومحو الأحياء القصديرية و تحسين نوعية الحياة الحضرية بأكملها.

وهو ما نص عليه القانون رقم 02-08 المؤرخ في 08/05/2002 بحيث يهدف هذا القانون إلى شروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها المادة 01.

وتنص المادة 06 من القانون أن إنشاء مدينة جديدة يتم بموجب مرسوم تنفيذي من خلال الاستناد إلى أدوات تهيئة الإقليم الموافق عليها وبعد أخذ رأي الجماعات الإقليمية المعنية.

ويحدد نص الإنشاء ما يأتي :

- تعيين أو ذكر البلدية أو البلديات المعنية.
- تحديد محيط تهيئة المدينة الجديدة الذي يشمل كامل تراب البلديات المعنية أو جزء منها.

- تحديد محيط حماية المدينة.

- تحديد البرنامج العام للمدينة الجديدة ووظائفها الأساسية.

يكون لكل مدينة جديدة هيئة تسمى هيئة المدينة الجديدة بموجب مرسوم تنفيذي بحيث تتولى هذه الهيئة ما يأتي :

- إعداد وإدارة الأعمال وانجاز المنشآت الأساسية والتجهيزات الضرورية للمدينة الجديدة بالتنسيق مع الجماعات الإقليمية المعنية.

- القيام بالأعمال العقارية وجميع عمليات التنسيق و التسيير و الترقية التجارية الضرورية لانجاز المدينة الجديدة.

- تحديد مهام هيئة المدينة الجديدة وتنظيمها و كفاءات سيرها ، عن طريق التنظيم.

ينشأ لكل مدينة جديدة مخطط يسمى مخطط تهيئة المدينة الجديدة يغطي هذا المخطط محيط التهيئة المحدد لهذه المدينة الجديدة ومحيط حمايتها، وتراعي فيه الخصوصيات الثقافية و الاجتماعية للمنطقة.¹

مطلب ثاني : دور وزارة السكن و الهيئات الإدارية العامة في تنفيذ البرامج السكنية

إنّ تنفيذ السياسة العامة السكنية يتم من خلال الدور الذي تؤديه الأجهزة و الهيئات الإدارية التي تحتويها وزارة السكن سواء على مستوى المركزي أو المحلي لاسيما كل تلك الأجهزة والمؤسسات بالإضافة إلى المهام المسندة لكل جهة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 02-08، المؤرخ في 08 ماي 2002 ،يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة و تهيئتها .(الجريدة الرسمية ، العدد 34 الصادرة في 14 ماي، 2002) ، ص 04.

1 - هيكل وزارة السكن:

يتشكل الهيكل التنظيمي الإداري لوزارة السكن في الجزائر من :

1 - 1 الإدارة المركزية:

إن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة السكن و العمران تضمنها المرسوم التنفيذي رقم: 151/13 المؤرخ في 15 أبريل 2013 وتتص المادة الأولى منه: "تشمل الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران، الموضوعة تحت سلطة الوزير على ما يلي:"¹

أ - الأمين العام:

ويساعده مديرا(02) دراسات ويلحق به مكتب البريد و الاتصال والمكتب الوزاري للأمن الداخلي للوزارة.

ب - رئيس الديوان:

ويساعده عشرة (10) مكلفين بالدراسات والتلخيص يكلفون بما يأتي:

- تحضير مشاركة الوزير في أعمال الحكومة و الأعمال المرتبطة بالعلاقات مع البرلمان و تنظيمها.
- تحضير أعمال الوزير في ميدان العلاقات الدولية و التعاون و الشراكة و تنظيمها.
- تحضير علاقات الوزير مع أجهزة الإعلام و تنظيمها.
- متابعة العلاقات مع الحركة الجمعوية والشركاء الاجتماعيين الاقتصاديين.

¹ - لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزير الأول ، مرسوم تنفيذي رقم 151/13 ، المؤرخ في 15/04/2013 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة السكن و العمران . (الجريدة الرسمية، العدد 22،الصادرة في 25 افريل 2013)، ص 08.

- متابعة البرامج التنموية الكبرى للقطاع.
- تحضير الملفات المتعلقة ببرامج البحث القطاعي أو متابعتها.
- تحضير ومتابعة الحصائل المدعمة لنشاطات القطاع و التحليل و الإحصائيات.
- تحضير ومتابعة الدراسات الاستشرافية.

ج - المفتشية العامة:

وتحدد مهامها و سيرها و تنظيمها بموجب مرسوم تنفيذي رقم 152/13 المؤرخ في 2013/04/15 وتوضع المفتشية العامة تحت سلطة وزير السكن والعمران وتكلف في إطار مهمتها العامة، بتصور ووضع التدابير و الوسائل الضرورية لتقييم نشاطات الهياكل و الهيئات التابعة لوزارة السكن و العمران ورقابته. المادة 01 و 02¹

- مهام المفتشية العامة:

تتولى المهام التالية : "المادة 03"

- *التأكد من السير العادي والمنظم للهياكل غير الممركزة وكذا المؤسسات والهيئات العمومية الموضوعة تحت وصاية الوزارة و الوقاية من نقائص تسييرها.
- *السهر على الحفاظ على الوسائل و الموارد الموضوعة تحت تصرفها و على استعمالها العقلاني و المحكم.

*التأكد من تنفيذ القرارات و التوجيهات التي يتخذها وزير السكن و العمران ومتابعتها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الوزير الأول ، مرسوم تنفيذي رقم 152/13 ، المؤرخ في 2013/04/15 المتعلق بمهام المفتشية العامة لوزارة السكن و العمران وتنظيمها وعملها .(الجريدة الرسمية ، العدد 22 الصادرة في 2013/04/25)، ص 26.

*مراقبة تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما و المعايير و التنظيم التقني الخاص بقطاع السكن.

*التأكد من احترام الهيئات الخاضعة لدفاتر الشروط و متابعت الخدمة العمومية أو المسيرة لخدمة عمومية، للالتزامات التي تعهدت بها.

*اقتراح كل التدابير و التوصيات التي من شأنها تحسين تنظيم وعمل الهياكل و المصالح موضوع التفتيش.

*زيادة إلى هذه المهام يمكن المفتشية العامة أن تقوم بدراسة وتحليل أو مهمة ظرفية لمراقبة ملفات محددة أو وضعيات خاصة تدخل ضمن صلاحيات الوزير الأول.

- عمل المفتشية العامة:

تنص المادة 04 من المرسوم أن تعمل المفتشية العامة على أساس برنامج تفتيش سنوي تعده و تعرضه على الوزير للموافقة عليه، و يمكنها أيضا أن تقوم بصفة فجائية، وبطلب من الوزير بكل مهمة تحقيق أصبحت ضرورية بحكم وضعية خاصة.

يسير المفتشية العامة في وزارة السكن و العمران مفتش عام يساعده عشرة (10) مفتشين المادة 07، كما ينشط و ينسق و يتابع أعمال المفتشين الموضوعين تحت سلطته، المادة 08، يقدم المفتش العام تقريرا عن كل مهمة تفتيش أو تحقيق أو رقابة يوضع فيه أهم الاقتراحات والملاحظات المتعلقة بسير مصالح القطاع والنوعية التي تؤدي بها الخدمات.

د- الهياكل : وتتمثل في ستنة مديريات هي:¹

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 151/13 ، مرجع سابق ، ص 9.

- المديرية العامة للسكن:

وتكلف بمهام تتمثل في إعداد وتقسيم و تنفيذ و متابعة تنفيذ السياسة الوطنية للسكن، لاسيما فيما يتعلق بانجاز و مراقبة المشاريع المنجزة ويساعد المدير العام للسكن مدير 01 دراسات ، وتضم مديرية السكن أربع 04 مديريات وكل مديرية تضم مديريتين فرعيتين "مديرية السكن الايجاري ومديرية السكن الترقوي"وتضم كل من المديريتين مديرية فرعية للبرمجة و الدراسات المالية ومديرية فرعية لمتابعة الانجازات ،و ثالث مديرية هي مديرية السكن الريفي و امتصاص السكن الهش وإعادة تأهيل الإطار المبنى، وتضم مديرية فرعية للسكن الريفي و مديرية فرعية لامتصاص السكن الهش و إعادة تأهيل الإطار المبنى، أمّا رابع مديرية هي مديرية التسيير العقاري ، و تضم المديرية الفرعية لمتابعة المنح و التنازل عن الأملاك العقارية الايجارية و المديرية الفرعية لتنشيط التسيير العقاري و مراقبته.

- المديرية العامة للتجهيزات العمومية :

ويتمثل دورها في تحديد واقتراح السياسة الوطنية و تحديد مواصفات و توزيع التجهيزات العمومية و مراقبتها بالإضافة إلى تحديد الاحتياجات المالية وكذا اقتراح النصوص التشريعية و التنظيمية و إحداث بطاقة تتعلق بتطور الانجازات في مجال التجهيزات العمومية و تضم مديريتين:"المديرية الأولى تسمى بمديرية متابعة انجاز برامج التجهيزات العمومية لقطاعات التكوين وتضم مديريتين فرعيتين المديرية الفرعية لمتابعة انجاز برامج تجهيزات التربية الوطنية و المديرية الفرعية لمتابعة برامج تجهيزات التعليم العالي والتكوين المهني"،و المديرية الثانية تسمى بمديرية متابعة انجاز برامج التجهيزات الاجتماعية و الثقافية و التجهيزات الأخرى، وتضم مديريتين فرعيتين هما المديرية الفرعية لبرامج تجهيزات الثقافة و الشباب و الرياضة، والمديرية الفرعية لمتابعة برامج التجهيزات الإدارية الأخرى.

- المديرية العامة للتعمير و الهندسة المعمارية:

تتولى مهمة إعداد و تنفيذ السياسة الوطنية و مساعدة الجماعات الإقليمية لتهيئة الأقاليم و تنفيذها و المبادرة بالقواعد المنظمة للقنوات و تحديد المعايير، استعمال الهياكل القاعدية و الحضرية و المعايير المكانية و القانونية المتعلقة بخلق و تنمية التجمعات السكانية بالإضافة إلى اقتراح قواعد و آليات شرطة العمران و الهندسة إلى غيرها من المهام المتعلقة بالهندسة المعمارية، ويساعد المدير العام للتعمير و الهندسة المعمارية مدير دراسات و تضم ثلاث مديريات: أول مديرية هي مديرية التعمير و نظم 03 مديريات فرعية المديرية الفرعية لأدوات التعمير و المديرية الفرعية لمتابعة و مراقبة عقود التعمير و المديرية الفرعية لمتابعة و تميمين الاستشارة الفنية للتعمير، و ثاني مديرية هي مديرية تهيئة العقار والتدخلات في الأنسجة الموجودة و تضم مديريتين فرعيتين: المديرية الفرعية للتهيئة العقارية و المديرية الفرعية للتدخلات في الأنسجة الموجودة ، و ثالث مديرية هي مديرية الهندسة المعمارية و تضم ثلاث مديريات فرعية: المديرية الفرعية لتأطير و تنشيط الإنتاج الهندسي و المديرية الفرعية للبرمجة و المعايير و المراقبة الهندسية و المديرية الفرعية لمتابعة و تميمين الاستشارة الفنية العمومية في البناء.

- المديرية العامة للبناء ووسائل الانجاز:

و تكلف بتنفيذ و تحديد و متابعة و تقييم السياسة القطاعية فيما يخص تطوير المؤسسات و الهيئات و مكاتب الدراسات العمومية الموضوعة تحت وصاية وزارة السكن و العمران ، و كذا شركات تسيير المساهمات و المجموعات المتصلة بها، و تحديد الإطار التقني و المعياري في مجال البناء، و يساعد المدير العام للبناء ووسائل الانجاز مدير 01 دراسات، و تضم ثلاث مديريات: "مديرية أولى لمتابعة وسائل الدراسات و الانجاز" و تضم ثلاث 03 مديريات فرعية المديرية الفرعية لمتابعة مؤسسات الانجاز و المديرية الفرعية لمتابعة مكاتب الدراسات و المديرية الفرعية لمتابعة المؤسسات العمومية و مراكز البحث، و مديرية ثانية للبطاقيات و نظم أربع مديريات فرعية المديرية الفرعية لبطاقيات السكن، المديرية الفرعية للتأهيلات و التصنيفات و المديرية

الفرعية للاعتمادات والمديرية الفرعية للإحصائيات، وآخر مديرية هي مديرية تكنولوجيات البناء وتضم مديرتين فرعيتين: المديرية الفرعية لتكنولوجيات البناء و المديرية الفرعية للبحث و التنظيم التقني للبناء.

- المديرية العامة للموارد:

و تكلف لإعداد برنامج التسيير التقديري للموارد البشرية و المادية و الميزانية و تنفيذ كل العمليات المتعلقة بها و كذا السهر على تسخير الوسائل البشرية الضرورية لتسيير الإدارة المركزية و المصالح الخارجية، وتضم مديرتين: مديرية الإدارة العامة و تضم أربع 04 مديريات فرعية وهم: المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة والمديرية الفرعية للصفقات و المديرية الفرعية للوسائل العامة والمديرية الفرعية لعصرنة أنظمة الإعلام الآلي، و ثاني مديرية هي مديرية الموارد البشرية و التكوين، وتظم مديرتين فرعيتين: المديرية الفرعية للمستخدمين و المديرية الفرعية للتكوين و القوانين الأساسية.

- مديرية التنظيم والمنازعات:

و يتجلى دورها في دراسة واستغلال وتقييم الإطار التشريعي و التنظيمي المرتبط بنشاط القطاع و تقييم الإطار التشريعي و التنظيمي المرتبط بنشاط القطاع و متابعة قضايا منازعات الوزارة أمام الهيئات القضائية وهيئات التحكيم و مساعدة المصالح الخارجية في هذا المجال و الحفاظ على أرشيف القطاع، وإعداد مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي و التنظيمي ودراسة مشاريع النصوص المقترحة من القطاعات الأخرى وإبداء الرأي فيها، وتظم ثلاث 03 مديريات فرعية ، المديرية الفرعية للتنظيم ، المديرية الفرعية للمنازعات ، المديرية الفرعية. للتوثيق و الأرشيف

نتيجة لما سبق فإن دور الأجهزة المركزية يتجسد في نشاطات مختلفة منها ما يتعلق بالتنفيذ و المراقبة و التقييم و التوزيع والمبادرة بالمشاريع التنظيمية و تحديد المعايير و التخطيط للمشاريع و

البرامج ونظرا لتنوع هذه الأدوار و تباينها الأمر الذي دفع بالسلطات العليا إلى التنازل عن بعض الصلاحيات إلى الجماعات الإقليمية و المحلية .

1-2 الإدارة المحلية:

تقوم الدولة بإشراك الجماعات المحلية و الإقليمية في تنفيذ سياستها المتعلقة بقطاع السكن كغيره من القطاعات الأخرى على المستويات المحلية منها المصالح التي يحددها المرسوم التنفيذي رقم 13/13 المؤرخ في 15 يناير 2013 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم و تسيير المصالح الخارجية لوزارة السكن و العمران وتتمثل هذه المصالح في ثلاث مديريات ولائية تسمى ب:¹

أ - مديرية التعمير والهندسة المعمارية و البناء .

ب - مديرية السكن .

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزير الأول، مرسوم تنفيذي رقم 13/13 ، المؤرخ في 15 يناير 2013 يتضمن تحديد قواعد و تنظيم و تسيير المصالح الخارجية لوزارة الكن و العمران (الجريدة الرسمية ، العدد 03 الصادرة في 2013/01/16)، ص 26.

ج - مديرية التجهيزات العمومية.

بما أنّ البحث يقتصر على تنفيذ البرامج السكنية فاستلزم ذلك التركيز على مديرية السكن و أهم المهام التي تقوم بها .

- مديرية السكن :

تتولى مديرية السكن مهمة تنفيذ السياسة المتعلقة بالسكن على المستوى المحلي من خلال توليها المهام التالية :

أ- اقتراح برامج السكن المبادر بها من الدولة و الجماعات المحلية و متابعة حالة تقدمها ،

بالاتصال مع السلطات المحلية و الهيئات المعنية.

ب-المشاركة في مراقبة النوعية التقنية الخاصة بانجازات القطاع و تنسيق النشاطات من أجل

تطوير برامج الترقية العقارية .

ج-متابعة ومراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف الوكلاء العقاريين.

د- متابعة و مراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف المرقبين العقاريين و المقاولين

العقاريين.

و- السهر على تنفيذ ومراقبة الإعانات العمومية و ضمان متابعة الانجازات المتعلقة بها.

هـ- ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع ، مفوض لبرامج السكن التي بادرت

بها الدولة و الجماعات المحلية .

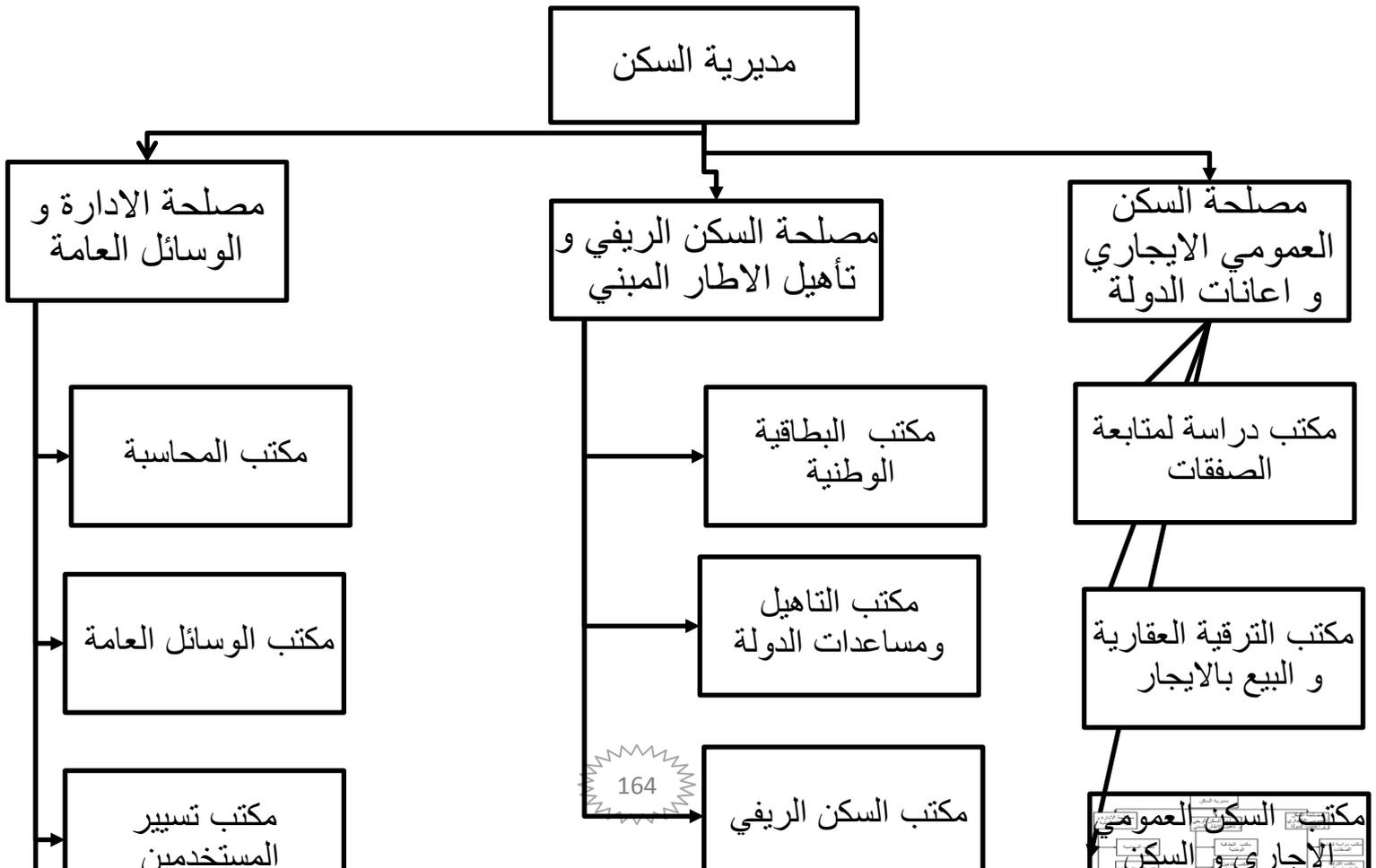
ي-ضمان كمتابعة البطاقة المحلية في مجال توزيع السكن بالاتصال مع الجماعات

المحلية و الهيئات المعنية.

ن- ضمان متابعة وتقييم انجازات برامج السكنات.

وتتضمن مديرية السكن من ثلاث إلى أربع مصالح :

- مصلحة السكن العمومي الايجاري .
 - مصلحة السكن الريفي وتأهيل الإطار المبني.
 - مصلحة الترقية العقارية وإعانات الدولة.
 - مصلحة الإدارة والوسائل.
- تضم كل مصلحة أربع مكاتب على الأكثر وذلك حسب أهمية المهام الموكلة إليها.



الهيكل التنظيمي لمديرية السكن

المصدر: مرسوم تنفيذي رقم 13-13, مرجع سابق. ص.26.

2- الهيئات الإدارية العامة :

مع ظهور التحولات والتغيرات التي عرفتھا البلاد أصبح دور الجماعات المحلية محدود في تسيير العقارات ودعم المشاريع و تنفيذھا و التي يرجع سببھا إلى عجز الدولة عن حل أزمة السكن ما دفع بها إلى اسناد تلك المهام و الصلاحيات إلى وكالات ذات طابع إقتصادي هي:

2 - 1 الوكالة العقارية المحلية:

هي مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي أنشئت بموجب مرسوم تنفيذي رقم 405/90 المؤرخ في 1990/12/22 و الذي تم تعديله بالمرسوم التنفيذي رقم 408/03 المؤرخ في 2011/11/05 بحيث يجب على المجالس الشعبية البلدية و الولائية إنشاء مؤسسة تتولى تسيير و تنظيم العقار الحضاريين

و تدعى هذه المؤسسات بالوكالة المحلية للتنظيم و التسيير العقاريين الحضريين. المادة 02 ومن الملاحظ أنّ الشيء الجديد الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 408/03 هو إنشاء فروع على مستوى البلديات و الدوائر داخل الولاية نفسها . المادة 04

أ- تنظيم وعمل الوكالة:

يدير الوكالة مجلس إدارة ويسيرها مدير و يشمل مجلس الإدارة الذي يرأسه الوالي أو ممثله:¹

- رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله.
- مسؤولوا مصالح الدولة على مستوى الولاية المكلفون بإدارة المحلية ، والتنظيم والشؤون العامة و الأملاك الوطنية و البيئة و التهيئة العمرانية وبالسكن و العمران و الفلاحة و السياحة و التجارة.
- ممثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات.
- رئيسا 02 مجلسين شعبيين بلديتين ينتخبهما نظراؤهما.
- ممثلان 02 عن جمعيات يرمي هدفهما إلى حماية إطار المعيشة و البيئة و يعين هذان الممثلان بمبادرة من رئيس المجلس.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بموضوع اجتماع مجلس الإدارة.

ب - لجنة الوكالة:

تنص المادة 07 من المرسوم 408/03 بأنّ تنشأ لدى مصالح رئيس الحكومة لجنة وزارية مشتركة تكلف بتعيين المناطق و القطع الأرضية التابعة للوكالات المحلية للتسيير و التنظيم العقاريين الحضريين و المخصصة لانجاز برامج تبادرها الدولة ولها بعد وطني.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئيس الحكومة ،مرسوم تنفيذي رقم 03/ 408 المؤرخ في 05/11/2003 المتعلق بقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير و التنظيم العقاريين الحضريين .(الجريدة الرسمية العدد 62 الصادرة في 2003/11/09)، المادة 03، ص 14 .

يرأس اللجنة ممثل رئيس الحكومة و تتكون من ممثلي وزارات الداخلية و الجماعات المحلية و المالية و السكن و التعمير و الفلاحة و التنمية الريفية و البيئة و التهيئة العمرانية.

ج - مهام الوكالة:

تتولى عدة مهام هي كالآتي:¹

- حيازة جميع العقارات أو الحقوق العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعات المحلية.
- تنفيذ العمليات المتعلقة بالتنظيم العقاري طبقا للتنظيم الجاري به العمل.
- تساعد أجهزة الجماعات المحلية في تحضير وسائل التعمير و التهيئة و إعدادها و تنفيذها.
- ترقية الأراضي و العمل على حسن استغلالها.
- الإشراف على متابعة و انجاز التخصيصات السكنية.

ما يلاحظ فيما يخص المهام الموكلة للوكالة العقارية أنها تساهم بشكل كبير في دعم و تنفيذ السياسات السكنية، من خلال تنظيم العقار و تسييره بطريقة عقلانية ورشيدة تضمن التوزيع العادل للثروة العقارية على المستويات المحلية، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة التي تتميز بها السياسات العامة نتيجة التنفيذ الناجح لها.

من بين المؤسسات و الهيئات الإدارية العمومية التي لها دور في تنفيذ البرامج السكنية: ديوان الترقية و التسيير العقاري، الوكالة الوطنية لتحسين السكن و تطويره.

2 - 2 ديوان الترقية و التسيير العقاري:

يعد ديوان الترقية و التسيير العقاري مؤسسة عمومية وطنية أنشأت بموجب الأمر رقم 63-74 والذي تم إلغاؤه بموجب الأمر 93/76 الذي كمله ونظمه، ونتج عن هذا صدور المرسوم رقم: 143/76 ولم

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 03 / 408، مرجع سابق ، ص 15.

يعد تنظيم هذه القوانين إلا بمجيء المرسوم رقم 270/85، ولكن بعد خمس سنوات ألغيت أحكام هذا المرسوم بمرسوم رقم 147/91¹

وبموجب هذا المرسوم منح لداويين الترقية الطابع التجاري و الصناعي بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستغلال المالي، تخضع في علاقتها مع الغير إلى القانون التجاري "لها صفة التاجر" بينما تخضع للقواعد المطبقة في الإدارة في علاقاتها مع الدولة.

أ- التنظيم العملي لديوان الترقية و التسيير العقاري:

بناء على ما جاء به المرسوم التنفيذي 147/91 المؤرخ في 12/05/1991 يمكن لداويين الترقية و التسيير العقاري أن يكون مقرها الرئيسي أين تمارس نشاطاتها في كل ولاية من ولايات الوطن.²

يدير ديوان الترقية و التسيير العقاري مجلس إدارة ويشرف عليه مدير عام، يعين بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالسكن، ويتشكل المجلس من:

- أربعة 04 خبراء يقترحهم الوزير المكلف بالسكن.
- خبيرين 02 يقترحهما الوزير المكلف بالمالية.
- خبيرين 02 يقترحهم الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

ويشارك المدير العام في اجتماعات مجلس الإدارة بصفة استشارية بالإضافة إلى توليه أيضا أمانة المجلس.

ب - مهام داويين الترقية و التسيير العقاري:

تسند لداويين الترقية و التسيير العقاري المهام التالية:³

- مهمة الترقية:

¹ - ربيع نصيرة ، تمويل الترقية العقارية العمومية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بن عكنون بالجزائر، 21005-2006، ص 20.

² - فتيحة بن عبد الواحد،مراجعة الحسابات و دورها في استمرارية المؤسسة الاقتصادية(دراسة حالة ديوان الترقية و التسيير العقاري لولاية بسكرة).مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم المالية و المحاسبية، جامعة خيضر محمد ببسكرة، 2012-2013، ص 76.

³ - ربيع نصيرة، مرجع سابق ، ص ص 22-23.

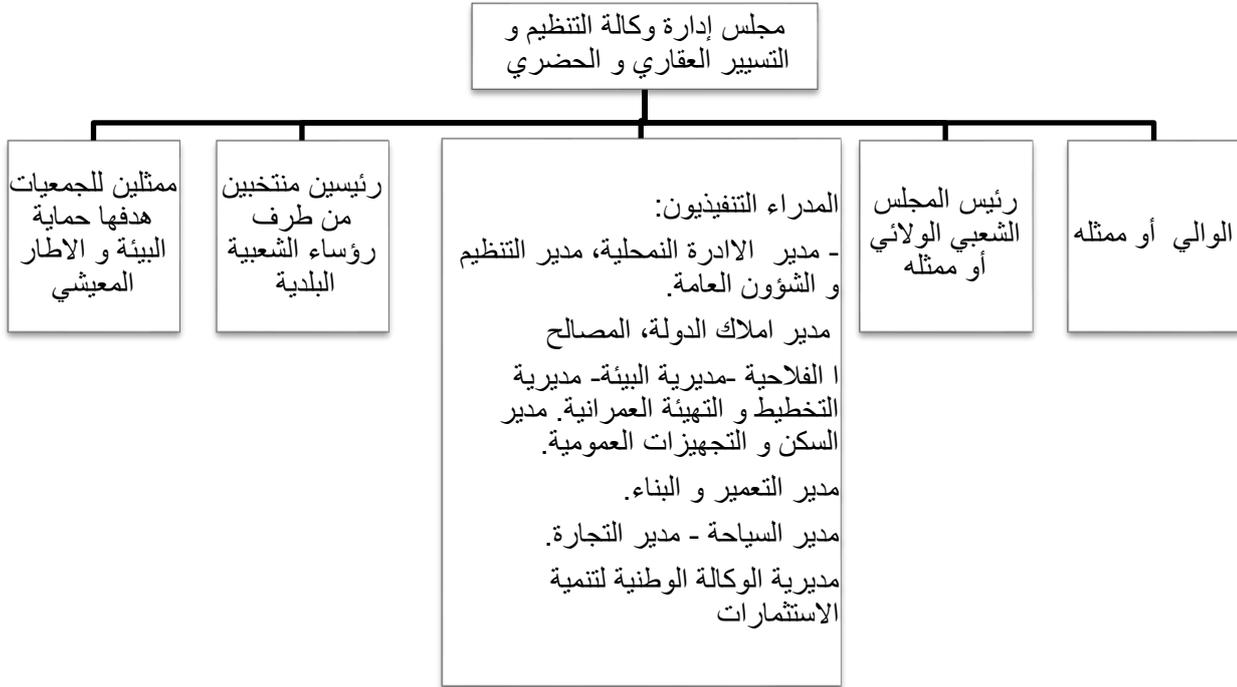
تتجلى هذه المهمة في تجسيد السياسة الاجتماعية للدولة، والاهتمام بالفئات الاجتماعية خاصة الأكثر حرمانا، وذلك عن طريق ترقية الخدمة العمومية في ميدان السكن، وترقية البناءات و الإنابة عن أي متعامل في الإشراف على المشاريع المسندة إليها كما تهتم بالترقية العقارية.

- مهمة التسيير:

تقوم دواوين الترقية و التسيير العقاري بتسيير الأملاك العقارية من خلال:

- * تأجير المساكن و المحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري و الحرفي أو التنازل عنها.
 - * تحصيل مبالغ الإيجار و الأعباء المرتبطة بها.
 - * المحافظة على العمارات و ملحقاتها قصد الإبقاء عليها باستمرار في حالة صالحة للسكن.
 - * إعداد جرد للعمليات المكونة للحظيرة العقارية التي تسييرها، وضبط ومراقبة وضعية النظام القانوني لشاغلها.
 - * تنظيم جميع العمليات التي تستهدف الاستعمال الأمثل لمعالجتها العقارية.
 - * ضمان تسيير جميع أملاكها العقارية.
 - * القيام بكل العمليات التي تندرج في إطار التسيير العقاري.3
- ما يمكن قوله كخلاصة حول مؤسسة ديوان الترقية و التسيير العقاري و الدور الذي تؤديه من

خلال توليها تنفيذ السياسة الاجتماعية للدولة الخاصة بالإسكان وإدارتها و تسييرها فهو يساهم في تطوير و ترقية و تحسين تقديم الخدمات العمومية في ميدان الصيانة و ترميم الأملاك العقارية وإعادة هيكلتها.



الهيكل التنظيمي لأعضاء مجلس إدارة الوكالة العقارية الولائية

المصدر: المرسوم التنفيذي رقم 408/03، مرجع سابق، ص 14.

2 - 3 الوكالة الوطنية لتحسين السكن و تطويره:

أنشئت الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 148/91 المؤرخ في 12/05/1991 وهي تحت وصاية وزارة السكن تقوم بمهمة المرفق العمومي وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تعتبر الوكالة مؤسسة عمومية ذلت طابع تجاري صناعي، وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وبذلك تخضع للقانون التجاري تكمن مهمتها في إشرافها على المشاريع السكنية والقيام بأعمال التهيئة وبيع المساكن كما تقوم بالترويج لسوق العقار وتطويره بالإضافة إلى قيامها بالمهام التالية:¹

أ - القضاء على السكن الغير صحي و إنشاء مساكن تطويرية مدعمة من طرف الدولة لمصلحة الطبقات ذات الدخل المحدود.

ب - تحديث الأنسجة القديمة و معالجة الأنسجة الفوضوية عن طريق عمليات إعادة الهيكلة و التنظيم و الاتصالية و تهيئة المجالات الشاغرة لمنع تكوين و انتشار البناء و الأنوية العشوائية.

ج - تغيير البيئة الحضرية و إنشاء مدن جديدة.

د - إعداد أساليب بناء مستحدثة من خلال برامج عملها قصد تطويرها.

و - يمارس الوصاية على الوكالة الوزير المكلف بالسكن و تحدد مواردها من إعانات الدولة و عائدات نشاطها و حصيلة أرباحها بالإضافة إلى عائدات توظيف الأموال و الهبات و الوصايا.

مطلب ثالث: تقييم دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة

إنّ غاية الإدارة العامة هو تحقيق تنفيذ ناجح ورشيد للسياسات العامة و ترجمتها بأحسن صورة إلّا أنّ تحقيق ذلك المبتغى تعترضه عراقيل و صعوبات و مشاكل لا بد من تجاوزها عن طريق ايجاد الحلول والسبل المناسبة لها

¹ - لمياء فالق، مرجع سابق، ص 83.

1 - العراقيل و الصعوبات:

من بين العراقيل و الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ :

أ - تضارب الاختصاصات بين الأجهزة التنفيذية:

إنّ تداخل الأدوار و المهام يضعف عملية التنفيذ ففي بعض الحالات يتم تنفيذ السياسات العامة من طرف عدة جهات و أجهزة إدارية مختلفة مما يؤدي إلى تداخل الصلاحيات أثناء التنفيذ والذي يؤدي حتما إلى فشل تطبيق و تنفيذ السياسات العامة.

ب - محدودية الموارد المالية:

يعد نقص وقلة مصادر التمويل لدى الجهاز الإداري من أصعب العوائق التي تعرقل عملية التنفيذ بحيث أنّ لأي جهاز إداري للدولة لا بد وأن تخصص له ميزانية تمكنه من ترجمة الخطط الحكومية الخاصة بتنفيذ كل السياسات العامة، وما يمكن ملاحظته فيما يخص الأجهزة الإدارية الجزائرية أنّها تكاد تفتقد لمصادر التمويل ولا تحضى باستقلالية المالية ما بين مستويات الجهاز الإداري للدولة، فعلى سبيل المثال نجد أنّ الأجهزة الإدارية المحلية في تبعية دائمة للمستويات المركزية من ناحية التمويل.

ج - عدم ملائمة الظروف المتاحة للجهاز الإداري لتنفيذ السياسة العامة:

إنّ الظروف البيئية المحيطة بالإدارة العامة للدولة تعتبر من العوامل المحفزة أو المرتبطة لعملية تنفيذ السياسات فقد يصعب على الجهة المنفذة أداء دورها إذا توفرت حالات عدم الاستقرار داخل المؤسسات والهيئات الإدارية للدولة الناتجة بسبب التغيير المستمر على البناء و التنظيم الهيكلي و الوظيفي لتلك الهيئات، لاسيما المؤثرات الخارجية و المتمثلة في مؤثرات البيئة الدولية باعتبار أنّ كل دولة جزء لا يتجزأ من المجتمع الدولي تتأثر و تؤثر فيه.

د - هيمنة الجهاز البيروقراطي على عملية التنفيذ:

إنّ سيطرت القيادات الإدارية العليا على إجراءات العمل الإداري العمومي من شأنها عرقلة عملية تنفيذ السياسات العامة. ما يتسبب ذلك في توسيع الهوة بين القاده و المرؤوسين و بين الإدارة و المواطنين ما ينتج عنه بطئ في تنفيذ السياسات مما يؤدي إلى شلل في الجهاز الإداري، و تظهر سيطرة البيروقراطيين عند تنفيذهم للقرارات التي تخدم مصالحهم كونهم من بين الجهات التي تساهم في دعم تنفيذ

السياسات، وبالتالي فإنّ نجاح عملية التنفيذ يكون حسب موقف وسلوك الموظف البيروقراطي، لذا يرى البعض بأنّ الإدارة العامة مثلما هي قادرة على إنجاز السياسة العامة فهي قادرة على عرقلتها.¹

و- تفشي مظاهر الفساد الإداري:

إنّ تفشي مظاهر الفساد الإداري من بينها مظاهر المحسوبية و الرشوة و غياب ثقافة المسؤولية كلها تنتج عنها آثار سلبية تؤدي بدورها إلى تدني الأداء و تحقيق أهداف السياسة العامة.

هذا فيما يخص العوائق والصعوبات بصفة عامة أما فيما يخص الصعوبات التي تواجه تسيير وتنفيذ سياسة السكن فهي تتمثل في ضعف النظام الإدارية و التدخل السلبي له ، بحيث يظهر ذلك من خلال قيام الإدارة بتنفيذ وتسيير المشاريع في ظل غياب الوسائل التنظيمية التقنية ممّا أدى إلى تداخل الأدوار و الوظائف ما بين الجهات المعنية بالتنفيذ كما سبق وأن تم الإشارة إليه ، وذلك راجع لضعف تحضير ملفات الخاصة بالمشاريع وضبط أسعارها وتكاليفها مما يؤدي بدوره إلى ضعف إشراف الإدارة العامة على متابعة تلك المشاريع فيما يخص التمويل والإنتاج والتوزيع.... الخ. والذي ينتج عنه عدم الموائمة و التوافق بين الخطط التي تبنتها سياسة السكن و احتياجات ومطالب المواطنين ، وسبب ذلك يعود إلى ضعف تقدير حجم البرامج المسجلة والقدرات والإمكانات المتاحة لانجازها و الذي يؤدي بدوره إلى تراكم المشاريع و البرامج و التأخر في تسليمها و أيضا ظهور الاختلال بين العرض و الطلب بسبب عدم قيام تقييم مسبق للنمو الديمغرافي و الاحتياجات السكانية و بين حجم الانجازات المعروضة وبالتالي فإنّ ما يلاحظ في الواقع المعاش أنّ فشل تنفيذ سياسة السكن لا يقتصر فقط على ضعف تنفيذ الجهاز الإداري ، وإنما هناك طرف آخر يساهم في عرقلة عملية التنفيذ و هو سلوك أفراد المجتمع ، اتجاه بعض السياسات و التي تتمثل في أنّه بعد حصول بعض أفراد المجتمع على وحدات سكنية يقومون باستغلالها في مصالح أخرى كالقيام بكرائها أو غلقها و هذا التصرف يساهم في عرقلة و إعاقة عملية التنفيذ وتحقيق المصالح و الأهداف .

إنّ الصعوبات التي تعرقل التنفيذ عديدة و متنوعة فهي تمثل الخصائص و المميزات السلبية التي يتميز بها الجهاز الإداري و التي تم الإشارة لها في المبحث الثاني من الفصل الثاني لذا اقتضى الأمر الاكتفاء بهذه العناصر لتفادي الإطالة و إعادة ما تم ذكره.

¹ - جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 60.

2 - السبيل و التوصيات:

من بين السبيل التي يمكن تقديمها كتوصيات لمعالجة المشاكل و تحدي الصعوبات هي كالاتي:

- تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة العامة في تنفيذ السياسات العامة فغالبا ما يلاحظ على الأجهزة الإدارية أنها تعمل و تسير شؤونها و فق قواعد و قوانين غامضة تؤدي بها إلى تقرير ما تريد تنفيذه من سياسات.
- العمل على ترسيخ مبدأ الحياد الإداري و عقلنة النشاط البيروقراطي أثناء تنفيذ السياسات العامة بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة.
- اعتماد خطط إستراتيجية و تقنية باستخدام وسائل التكنولوجيا المتطورة باستعمال الأدوات الالكترونية لتسهيل عملية التنفيذ "الإدارة الالكترونية".
- العمل على تهذيب سلوك الموظفين الإداريين وجعله سلوك ايجابي لضمان عملية تنفيذ السياسة العامة.
- فرض رقابة على عمل الجهاز الإداري أثناء عملية تنفيذ السياسة العامة فيواسطتها يمكن تحديد المسؤوليات و المهام و الالتزام بالقواعد القانونية المنظمة للنشاط الإداري، فهي أداة لترشيد وضبط أداء العمل الإداري العمومي أثناء مراحل تطبيق السياسات العامة و تكمن أهمية الرقابة أيضا في تصحيح الأخطاء و الانحرافات و التحقق من سير الخطط المرسومة. الجدير بالذكر أنه بالرغم من الوسائل الرقابية التي أقرها الدستور بشأن نشاط الأجهزة الإدارية الجزائرية إلا أن ما يلاحظ عنها - الرقابة- أن دورها ضعيف وتكاد تنعدم من حيث الجدوى و الفاعلية مما تسبب ذلك في حدوث آثار سلبية متعددة مست السياسات العامة و عرقلة تنفيذها.
- تخصيص الموارد و المصادر من طرف السلطات الحكومية كتخصيص المبالغ المالية و الوقت اللازمين لدعم قدرة الإدارة في عملية تنفيذ السياسات، حيث يتم ذلك بتقييم مسبق للبرامج و المشاريع المراد تنفيذها.
- توعية الموظفين الإداريين و تحسين مستوياتهم و رفع مهارتهم و كفاءتهم و تزويدهم بالمعلومات المتعلقة بطرق تنفيذ السياسة العامة باستعمال تكنولوجيايات الاتصال داخل الأجهزة الإدارية مما يترتب عليه استغلال للوقت والجهد معا.

تكمن خلاصة المبحث في فكرة مفادها أنه بالرغم من المجهودات التي تبذلها الدولة الجزائرية لتنفيذ سياسة السكن من خلال توفيرها الإمكانيات و الوسائل و الأجهزة سواء تعلق الأمر بالمجال الإداري، التمويل، الإنتاج، التوزيع... الخ فهي تعتبرها مسألة السكن من مسؤولياتها الرئيسية، إلا أنه ما يلاحظ عنها أنها تعاني من نقص كبير يعود سببه إلى عائق التسيير لدى الجهات المعنية بتنفيذ تلك السياسات مما يترتب على الدولة بذل جهد أكبر في تحسين و تطوير قواعد التسيير والحرص على فاعليتها عمليا

ختاما لهذا الفصل يمكن القول بأن عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر تميز تجسيدها حسب الإيديولوجيات التي تبنتها السلطات الجزائرية بين حقبتين من الزمن ألا وهي الإيديولوجيات الاشتراكية في ظل الأحادية الحزبية و التي كان الهدف منها تحقيق المصلحة العامة ومن ثم تبني الإيديولوجية الرأسمالية في ظل التعددية الحزبية و التي تجلت في موجة الإصلاحات التي عرفتها الجزائرية ابتداء 1988 المتمثلة في صدور القانون التوجيهي للمؤسسات و التي تضمنت إصلاحات هيكلية للأجهزة الإدارية و ترقيتها في تقديم الخدمات و تنفيذ السياسات بكفاءة و فعالية و عليه ما يلاحظ أن تلك الإيديولوجيات كانت لها آثار و انعكاسات سلبية أكثر منها ايجابية على الأجهزة الإدارية من بينها آثار التغيير في النصوص التشريعية و القانونية المتعلقة بالبرامج و بطرق تنفيذها، وما زاد الأمر تعقيدا هو عدم الحرص على تنفيذها و العمل بها على أرض الواقع لاسيما الطابع الريعي الذي تتميز به الدولة الجزائرية من خلال اعتمادها على المحرقات في تشريعاتها و سياساتها التي تصنعها.

خاتمة

من خلال إعداد هذا البحث تم توضيح بعض العناصر التي لها علاقة بعملية تنفيذ السياسة العامة، بحيث تبقى هذه الأخيرة تمثل الهدف الرئيسي الذي تسعى إليه الدولة من أجل تحقيق الصالح العام على المستوى الوطني و المحلي على حد سواء، إلا أنّ تحقيق ذلك يتم بواسطة تفعيل دور الجهات المعنية بالتنفيذ خاصة دور أجهزة الإدارة العامة، وبالرغم من تعدد الجهات المنفذة للسياسة العامة، إلا أنّ دور الأجهزة التنفيذية البيروقراطية يظل رئيسيا ومهما وفي تزايد وتساعد مستمر مع تعدد واستمرار صلاحية السياسة العامة وتراكماتها، ويرجع ذلك لما تقوم به الوحدات و الأجهزة الإدارية من خلال ترجمتها للأعمال و الوظائف المسندة إليها حسب تخصصاتها و الأنشطة الموزعة عليها في حدود ما أتيح لها من صلاحيات و مسؤوليات بالإضافة إلى كونها تعمل بصفة مرنة غير جامدة وفق قوانين وقواعد تنظم نشاطاتها، فكل ذلك زاد من أحيّة الإدارة العامة بعملية تنفيذ السياسات العامة لأنّه كلّما كانت النظم الإدارية تتميز بطبيعة متنوعة و تحتوي وحدات إدارية متعدّدة كانت لها القدرة في فهم و تولّي مهمة ومسؤولية التنفيذ. وبما أنّ عملية تنفيذ السياسة العامة هي عملية حقيقية وواقعية تتمثل في تحويل السياسة العامة من حالتها الإعلانية كقرارات إلى حالتها الميدانية كعمل تنفيذي فإنّ الفاعل الرّسمي في ذلك هو الجهاز الإداري و نظرا لحجم ونوع الدعم الذي يحظى به فإنّ ذلك يسمح له بتوجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها و متابعتها، لاسيّما أنّ إجراءات التنفيذ و الأساليب التي يمارسها الجهاز بشأن ذلك تصبح هي المحدّد الواقعي لمعنى السياسة المتبناة و مضمونها الفعلي لذا فإنّ طبيعة دور الجهاز الإداري و حجم تأثيره لا تخرج عن طبيعة النّظام السياسي وما يقرره الدستور و القوانين بشأن دور السّطات الثلاث وعلى رأسها السّطة التنفيذية التي يعمل تحت وصايتها الجهاز الإداري، مما ينعكس ذلك سلبا على أداء عمله و التي من بينها الحد من مبادرته و مشاركته في العملية السياسية مع بقاءه في تبعية مستمرة للتّوجهات السياسية للسّطة التنفيذية وهو ما ينطبق على حالة الجهاز الإداري بالجزائر من خلال سيطرة السّطة التنفيذية على أجهزة

الدولة، وما يعيق دور الإدارة أيضا هو وجود الاختلالات الإدارية و الهيكلية للمنظومة الإدارية مما يمنع من نجاح السياسات العامة وبلوغ أهدافها و تحقيق مقاصدها و لتفادي كل هذه السلبيات لا بد من إصلاح الجهاز الإداري من خلال تبني إستراتيجية كاملة و شاملة لتحقيق ذلك من خلال تجاوز الصّعوبات و الأخذ بعين الاعتبار السّبل و الاقتراحات.

وفي الختام أدع الله القدير التوفيق في هذا العمل البحثي.

قائمة المراجع

1-المصادر:

- القرآن الكريم

قائمة المراجع باللغة العربية

أولا : الكتب

1. أبو قحف عبد السلام ،أساليب التنظيم و الإدارة .(ب ط) , الإسكندرية الدار الجامعية ، ،2005.
2. الاشعري أحمد بن داود المزجاني ، مقدمة للإدارة الإسلامية ، الطبعة الأولى ،المملكة العربية السعودية ، (ب د ن)،2000
3. اندرسون جيمس, صنع السياسة العامة . ترجمة ،عامر الكبيسي ،(ب ط) , الاردن: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، 1988.
4. المعاني أيمن عودة ،الإدارة المحلية . الطبعة الأولى , عمان : دار وائل للنشر و التوزيع ،2009.
5. البسيوني محمود شريف ومحمد هلال ،الجمهور الثانية في مصر . الطبعة الأولى ،القاهرة : دار الشروق ،2012.
6. بعلي محمد الصغير ،دروس في المؤسسات الإدارية . (ب ط) , عنابة : منشورات جامعة باجي مختار ، (ب ،س ،ن).
7. بن حيتور عبد العزيز صالح ،الإدارة العامة المقارنة . الطبعة الأولى ،عمان :دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ،2009.
8. بوعناقة علي ودبلة عبد العالي ،الدولة و طبيعة الحكم في الجزائر . في كتاب سليمان الرياشي و آخرون ، الأزمة الجزائرية.(ب ط) , بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 1996.
9. سامي جمال الدين محمد ،الإدارة و التنظيم الإداري. الطبعة الأولى ،الكويت: مؤسسة دار الكتاب، ، 1998.

10. حسن أمين عبد العزيز، إدارة الأعمال وتحديات القرن الحادي والعشرين. (ب ط) ، القاهرة : دار قباء للطباعة و النشر و التوزيع، 2001.
11. حسين احمد مصطفى ،مدخل إلى تحليل السياسة العامة.(ب ط) ، الاردن:المركز العلمي للدراسات السياسية،(ب ، س، ن). .
12. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة . الطبعة الثانية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ، 1982.
13. الخرجي ثامر كامل محمد ، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة . الطبعة الأولى الاردن : دار مجدلاوي للنشر و التوزيع ، ، 2004.
14. خليل موسى ، الإدارة المعاصرة (المبادئ الوظائف الممارسة). الطبعة الثانية بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، 2011.
15. زيدان يوسف ، قضايا العلوم الإنسانية إشكالية المنهج . (ب ط) ، القاهرة، الهيئة العامة لقصور الثقافة.(ب ، س، ن).
16. سليمان عصام ، مدخل إلى علم السياسة. الطبعة الثانية ،بيروت: دار النضال للطباعة و النشر و التوزيع، 1989.
17. شريف علي ، الإدارة العامة المعاصرة . (ب ط) ،(ب-م) :الدار الجامعية . 1988 .
18. شلبي محمد ،المنهجية في التحليل السياسي (المفاهيم و المناهج ، الاقترابات و الادوات).(ب ط) ، الجزائر: (ب د ن)،(ب ، س، ن).
19. شيحا ابراهيم عبد العزيز ،أصول الإدارة العامة . (ب ط) ، الإسكندرية : منشأة المعارف ، 2004.

20. صاغور هشام ،السياسة الخارجية للاتحاد الأوربي تجاه الجزائر 1988-2008 . الطبعة الأولى، الإسكندرية : مكتبة الوفاء القانونية، 2010 .
21. صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري . الطبعة الأولى، (ب.م) : دار الكتاب اللبناني، ومكتبة المدرسة للطباعة و النشر و التوزيع، 1983.
22. السّواط طلق عوض الله ، الإدارة العامة (المفاهيم،الوظائف،انشطة) . (ب ط) ، (ب.م) : دار حافظ للنشر و التوزيع،(ب ، س ، ن).
23. عارف نصر محمد ، الابستمولوجيا للسياسة المقارنة. الطبعة الأولى ، (ب م): المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع .2002.
24. عباس عمار ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري .الطبعة الأولى، الجزائر : دار الخلدونية للنشر و التوزيع ،2010.
25. عبد العالي محمد بكري ، مبادئ إدارة الأعمال . (ب ط) ،(ب م): جامعة بنها ،2007.
26. عبد الله محمد عبد الفتاح محمد ،الأسس النظرية لإدارة المؤسسات الاجتماعية نماذج تطبيقية . (ب ط) ،الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث ،2004 .
27. عبد المجيد عبد الله بن حسين ،ملخص كتاب مقدمة في الإدارة لمحمد جاهين . (ب ط) ، السعودية: جامعة أم القرى ،(ب ، س ، ن).
28. عبد الوهاب محمد رفعت و عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة . (ب ط) ،الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ، 1988.
29. عبوي زيد منير، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها .(ب ط)، الاردن : دار الشرق للنشر و التوزيع ،(ب ، س ، ن).

30. العزاوي وصال نجيب ، مبادئ السياسة العامة . الطبعة الأولى ، عمان : دراسة اسامة للنشر و التوزيع،(ب ، س، ن) .
31. عشي علاء الدين مدخل القانون الإداري . الجزء الأول : (ب ط) ، الجزائر : دار الهدى ، 2010 .
32. العلاق بشير ، الإدارة الحديثة . (ب ط) ، الاردن : دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2008.
33. عوابدي عمار ، القانون الإداري . الجزء الأول : الطبعة الثانية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
34. العيد روسي أغادير سالم ، مقدمة في الإدارة .(ب-ط) ، السعودية : جامعة أم القرى، (ب ، س، ن).
35. الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية و التحليل) الطبعة الأولى الاردن: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، 2001.
36. قاسم جعفر أنس ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر. الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988.
37. القريوتي محمد قاسم ، رسم و تنفيذ و تقييم و تحصيل السياسة العامة . الطبعة الأولى عمان: مكتبة الفلاح للنشر و التوزيع ، 2006.
38. كبير عاطف محمد و علي الشريف ، مذكرات في نظريات التنظيم و الإدارة . (ب ط) ، (ب-م):الدار الجامعية ، 1988.
39. الكبيسي عامر خيضر ، السياسة العامة ،مدخل لتطور أداء الحكومات . (ب ط) ، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2008.

40. المبيضين صفوان ،المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية . (ب ط) ، الارن : دار اليازوري التعليمية للنشر و التوزيع ، (ب ، س ، ن) .
41. المجدوب طارق ،الإدارة العامة، العلمية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري. الطبعة الأولى ،بيروت : منشورات الحلبي الحفوية ،2005.
42. محمود شحماط ، المدخل لعلم الإدارة العامة،الجزائر . (ب ط) ،(ب م): دار الهدى للطباعة للنشر و التوزيع ،2010.
43. مرار فيصل فخري ،الإدارة الأساسية و النظريات و الوظائف . (ب ط) ،(ب م): مجدلاوي للنشر و التوزيع ، (ب ، س ، ن).
44. ناجي عبد النور،مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة . (ب ط) ،عناية : دار العلوم للنشر و التوزيع، 2014 .
45. ناجي عبد النور، تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر. (ب ط) ، عناية : منشورات جامعة ناجي مختار،2008 - 2009.
46. هايدي فيرل ، الإدارة العامة-منظور مقارن. تر: محمد قاسم القريوتي، (ب ط) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، (ب ، س ، ن).
47. الهرماسي محمد عبد الباقي ،المجتمع و الدولة في المغرب العربي .الطبعة الثانية، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ،1999.
48. ياغي عبد الفتاح ،السياسات العامة،النظرية و التطبيق . (ب ط) ، مصر : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2010.

ثانيا : المجلات و المعاجم و الموسوعات

1. بلعور مصطفى ، طبيعة العلاقة بين السلطين التنفيذية و التشريعية، دراسة في دستور الجزائر. مجلة دفاتر السياسة و القانون العدد 5، جوان 2011.
2. سويقات أحمد ، التجربة الحزبية في الجزائر. 1962-2004 ، مجلة الباحث العدد 4، 2006.
3. عباس قتيبة مخلف ،أليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي . المجلد 4، العدد 10، السنة الرابعة،أيار 2008.
4. الكيالي عبد الوهاب ،الموسوعة السياسية . الجزء الأول ،(ب م): المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، (ب ، س ، ن).
5. زيتون وضاح ، المعجم السياسي. الطبعة الأولى ، الاردن : دار أسامة للنشر و التوزيع ، 2006.
6. الداودي الشيخ ،الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر و إشكالية البحث عن كفاءة المؤسسات العامة . مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ،المجلد 25 ،العدد الثاني،2009.
7. كريالي بغداد ، نظرة عامة للتحويلات الاقتصادية في الجزائر . مجلة العلوم الإنسانية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،جانفي 2005.

ثالثا : النصوص القانونية

1. دستور 1996.
2. دستور 2008 المعدل و المتمم لدستور 1996 .
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 02 - 08 ، المؤرخ في 08 ماي 2002 ،يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة و تهيئتها ،(الجريدة الرسمية ، العدد 34 الصادرة في 14 ماي ،2002) .

4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/07/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37.الصادرة في يوليو 2011.

5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، قانون رقم 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات. (الجريدة الرسمية ، العدد الأول الصادرة بتاريخ 19-01-2012).

6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 12/07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية . (الجريدة الرسمية ،العدد 12 ،الصادرة بتاريخ 29/02/2012).

7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي رقم 03/408 المؤرخ في 05/11/2003 المتعلق بقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير و التنظيم العقاريين. (الجريدة الرسمية العدد 62 الصادرة في 09/11/2003).

8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزير الأول ، مرسوم تنفيذي رقم 13/151 ، المؤرخ في 15/04/2013 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة السكن و العمران ، (الجريدة الرسمية، العدد 22،الصادرة في 25 افريل 2013).

9. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزير الأول ، مرسوم تنفيذي رقم 13/152 ، المؤرخ في 15/04/2013 المتعلق بمهام المفتشية العامة لوزارة السكن و العمران وتنظيمها وعملها . (الجريدة الرسمية، العدد 22 الصادرة في 25/04/2013).

10. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،الوزير الأول ، مرسوم تنفيذي رقم 13/13 ، المؤرخ في 15 يناير 2013 يتضمن تحديد قواعد و تنظيم و تسيير المصالح الخارجية لوزارة السكن و العمران ، (الجريدة الرسمية ، العدد 03 الصادرة في 16/01/2013)

رابعا : التقارير الرسمية

1. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، السكن المشترك، مشاكل وحلول مقترحة . سلسلة تقارير خاصة 02 سبتمبر 2000 .

خامسا : الأطروحات و الرسائل الجامعية :

1. بن أحمد نادية ،تنظم السلطة السياسية في الجزائر منذ 1989 . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان 2012 2013 .
2. بن عبد الواحد فتيحة ،مراجعة الحسابات و دورها في استمرارية المؤسسة الاقتصادية ، "دراسة حالة ديوان الترقية و التسيير العقاري لولاية بسكرة". مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم المالية و المحاسبية، جامعة خيضر محمد ببسكرة، 2012-2013.
3. بورغاية باية، تلوث البيئة و التنمية بمدينة بسكرة . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري ،جامعة منتوري بقسنطينة ،2007-2008 ، ص 118.
4. جديدي عتيقة،ادارة الجماعات المحلية في الجزائر . بلدية بسكرة نموذجا . مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة 2012-2013.
5. حبارة توفيق ، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12 . مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في العلوم الاقنونية والإدارية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012-2013.
6. ربيع نصيرة، تمويل الترقية العقارية العمومية . مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة بن عكنون بالجزائر ، 2005-2006.
7. ركاش جهيدة ،إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر . مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2007-2008.

8. زعاطشي حميد، المعارضة البرلمانية و التحول الديمقراطي في العالم العربي . دراسة مقارنة بين الجزائر و الكويت، 1990-2006مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر باتنة،2007.
9. سمير بن عياش،السياسة العامة البيئية في الجزائر و تحقيق التنمية المستدامة على مستوى المحلي. دراسة حالة ولاية الجزائر 1999 ، 2009 . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 3 ، 2010،2011 .
10. ضميري عزيزة،الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية،جامعة الحاج لخضر ، باتنة،2007 .
11. عزيز محمد الطاهر،آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير جامعة قاصدي مرياح بورقلة،2009-2010.
12. عشاب لطيفة،النظام القانوني للبلدية في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في الحقوق ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، 2012-2013.
13. عمران محمد ، سياسية السكن في الجزائر و دور مؤسساتها في حل أزمة السكن. مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر،2010-2011،.
14. عميرة إسماعيل،دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع،جامعة الجزائر،2008-2009.
15. غارو حسبية،دور الاحزاب السياسية في رسم السياسة العامة . دراسة حالة الجزائر من 1997-2007م،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو .

16. فالق لمياء ،السكن التطوري في مدينة خنشلة "الانعكاس على المجال و على الإنتاج السكني" . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية ،جامعة منتوري، قسنطينة،2006.
17. قديد قاقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية . مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011.
18. قسمية مفيدة: دور البنوك التجارية في تمويل قطاع السكن "دراسة حالة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط" . مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية،جامعة خيضر بيسكرة ،2012-2013.
19. محمد علي محمود صبح، إدارة الدولة في الإسلام . دراسة تاصيلية لمفهوم إدارة الدولة في الفكر السياسي الإسلامي،أطروحة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في التخطيط و التنمية السياسية،بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية بنابلس فلسطين ،2011.
20. موسى سعداوي ،دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية،حالة الجزائر . أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية،علوم التسيير ،جامعة الجزائر،2006.
21. يخلف محسن ،دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية . دراسة حالة ولاية بسكرة،مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية،جامعة خيضر محمد ،بسكرة ،2013-2014 .
22. العياشي عنصر ،التعددية السياسية في الجزائر، الواقع و الأفق . ورقة مقدمة للندوة التي نظمتها جامعة ال بيت و المعهد الدبلوماسي الأردني حول "الانتقال الديمقراطي في المنطقة العربية بتاريخ 18-19-أيار ماي 1999 ، عمان : المملكة الأردنية الهاشمية.
- سادسا : المطبوعات و المنشورات

1. بن لوصيف زين الدين, تاهيل الاقتصاد الجزائري للاندماج في الاقتصاد الجزائري للاندماج في الاقتصاد الدولي. نادي الدراسات الاقتصادية، جامعة سكيكدة .

2. بومدين حوالم رحيمة . واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية الراهنة . مداخلة في الملتقى الوطني الأول، حول الاقتصاد الجزائري في الالفية الثالثة بجامعة سعد دحلب بالبلدية، يومي 11/12/2002.

3. الوتار سمير نور الدين ، الإسكان مقدمة ومفاهيم . المحاضرة السابعة. (ب س ن).

4. كلمة السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، أمام ندوة إطارات الأمة، قصر الأمم، الجزائر ،
الخميس 201/04/26

5. العياشي كمال ، التجربة الجزائرية في ظل الفكر التنموي الجديد . مخبر الدراسات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، جامعة باتنة ، الجزائر.

6. صخر المحمد ، أزمة المشاركة السياسية في البلدان النامية الجزائر نموذجا . حلقة بحث في جامعة دمشق بكلية العلوم السياسية، 2010-2011.

سابعا : المواقع الإلكترونية

1. طاشمة بومدين ،الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر. نقلا عن :

<http://science.juridique.ahlamontada.net/montada-f23/topic-t197.t> 2015/03/25

2. زيدي سميحة ، بحث الإدارة العامة في الجزائر الجزء الأول 2009/12/11

<https://30DZ-JUSTGOO.COM2015-01-08>

3. معاجم اللغة العربية

WWW.MAAJIM.COM/Dictionary.10/05/2015

4 . معجم المعاني الجامع في قواميس اللغة العربية-عربية. نقلا عن

:WWW.almany.com/ar/dict/ar /09/04/2015

5 . دليل كتابه أوراق السياسة العامة. ، نقلا عن :

wwwae egypt.org/index.php !20/04/2015

6 . هيكل وزارة السكن

<http://www.mbu.gov.dz/ar/dep-asp.19:30,27/07/2015>

قائمة المراجع باللغة الأجنبية :

A)- livres :

1. M.surel , **politique publique** , automp 2002 ,
2. charlez debbash , **science administrative** ,1976.
3. seddiki abdellah , **management de la qualité de l'inspection a l'esprit keizen office des publication universitaires** , alger place centrale de ben aknoune .2003.
4. richard muyej mangeze ,**la décentralisations en bref**, fait à Kinshasa, 2013

_ Articles :)B

1. claud beauregard et les autres, **les mécanismes de gouvernant publique le cale :une comparaison l'échelle internationale** ,projet de

communication aux seconde rencontres international ales ville management
,(s d).

2. Steve jacob et Christine rathnayr,**l'analyse des politique publique**. Projet
de théories et pratiques en évaluation de program ,(s d) .

3. Jeane. pierre lotoy ilango banga , **la décentralisation territoriale et le
développement des entités locales en republique democratique du
congo (RCD) ,** projet de réform et rajenissenent : fonction publique .la
RCD signe un Accord de financement avec la Banque mondiale ,2013 .

قائمة الملاحق

فہرِس

شكر و عرفان

الإهداء

مقدمة	(أ - و)
مدخل عام	8
التعريف بالسياسة العامة:	9
خصائص السياسة العامة:	13
مراحل إعداد السياسة العامة:	14
فصل أول: المداخل الاستيمولوجية و المنهجية لدراسة الإدارة العامة	20
مبحث أول: المحددات الاستيمولوجية للإدارة العامة	22
مطلب أول: مفهوم الإدارة العامة مقارنة بإدارة الأعمال	22
مطلب ثاني: أهمية و مميزات الإدارة العامة	29
مطلب ثالث: وظائف الإدارة العامة	31
مطلب رابع: أهداف الإدارة العامة	44
مبحث ثاني: المداخل المنهجية لدراسة الإدارة العامة	46
مطلب أول: المدخل القانوني و المدخل السلوكي	46
مطلب ثاني: المدخل البنوي و المدخل الوظيفي	48
مطلب ثالث: المدخل البيئي و المدخل المقارن	49
مطلب رابع: المدخل السياسي	51

53	مبحث ثالث: البناء التنظيمي و الهيكلية للإدارة العامة
53	مطلب أول: مبادئ التنظيم الإداري
61	مطلب ثاني: مظاهر التنظيم الإداري
64	مطلب ثالث: البناء الهيكلية للإدارة العامة
88	فصل ثاني: تنفيذ السياسة العامة في الجزائر "الإدارة العامة كفاعل"
90	مبحث أول: ماهية تنفيذ السياسة العامة
90	مطلب أول: مفهوم عملية تنفيذ السياسة العامة "الخصائص و الأهمية"
92	مطلب ثاني: خطوات تنفيذ السياسة العامة
93	مطلب ثالث: نماذج و أساليب تنفيذ السياسة العامة
98	مطلب رابع: شروط التنفيذ الناجح للسياسة العامة
100	مبحث ثاني: الإدارة العامة في الجزائر
100	مطلب أول: مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر
104	مطلب ثاني: بيئة الإدارة العامة في الجزائر
116	مطلب ثالث: مميزات الإدارة العامة في الجزائر
119	مطلب رابع: هيكل الإدارة العامة في الجزائر
149	مبحث ثالث: دور الإدارة العامة في تنفيذ سياسة السكن في الجزائر
149	مطلب أول: السياسة السكنية بالجزائر "أهدافها ووسائلها"

155	مطلب ثاني: دور وزارة السكن و الهيئات الإدارية العامة في تنفيذ البرامج السكنية.....
172	مطلب ثالث: تقييم دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة
177	خاتمة
180	قائمة المراجع
194	قائمة الملاحق
212	الفهرس.....

مُنْظَر

تمر السياسة العامة بمجموعة من المراحل من بينها مرحلة التنفيذ. و تحقيق هذه الأخيرة يقع على عاتق مجموعة من الفواعل من بينها الإدارة العامة لكونها تمثل أحد الفواعل الرسمية في رسم السياسات العامة، فهي أيضا تساهم كفاعل رسمي في تنفيذها وتطبيقها على أرض الواقع.

و الأمر الذي دفع الحكومة الجزائرية كغيرها من الحكومات إلى الاعتماد على الإدارة العامة هو كون هذه الأخيرة تقوم وفق أساليب حديثة وعقلانية تقدم الخدمات في أقصر وقت و بأقل تكلفة من خلال ما تؤديه من وظائف كالنخطيط، التنظيم التوجيه، وغيرها من الوظائف فهي بذلك نوع من أنواع الجهود البشرية تتجلى أهميتها في درجة الحاجة إليها كتنظيم شؤون الحياة العامة و تلبية حاجيات أفراد المجتمع و تنفيذ جل السياسات التي تصنعها الحكومة، وعليه تأتي دراستنا هاته قصد إلقاء الضوء على عملية تنفيذ السياسة العامة والتي اندرجت تحت عنوان دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

ومن بين المناهج التي تم اعتمادها هي المنهج المركب و المنهج الوضعي التحليلي و المنهج البيئي المقارن و منهج تحليل المضمون، إضافة إلى استخدام بعض الاقتربات منها ، الاقتراب القانوني و الاقتراب المؤسساتي و اقتراب الجماعة والتّخبة .

أما فيما يخص الدراسات التي سبق وأن عالجت موضوع البحث نجد دراسة قام بها عامر خيضر الكبيسي في كتابه السياسة العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات ودراسة ثامر كامل محمد الخرجي في مؤلفه النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة بالإضافة إلى دراسة وصال نجيب العزاوي بعنوان مبادئ السياسة العامة.

و لمعرفة الدور الذي تلعبه الإدارة العامة في مجال تنفيذ السياسة العامة تم طرح إشكالية مفادها :

ما طبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الإدارة العامة على صعيد تنفيذ السياسة العامة في الجزائر؟

و كإجابة وحل مؤقت لهذه الإشكالية افترضنا أن طبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الإدارة العامة على صعيد تنفيذ السياسة العامة هو دور رئيسي ومحوري لكونها الأدرى و الأعم بما يناسب تنفيذ أي سياسة من السياسات.

ولمعالجة هذه الإشكالية تم وضع خطة تضم مدخل وفصلين بحيث تضمن المدخل الإطار المعرفي

للسياسة العامة من خلال التطرق مبدئياً إلى أهم المصطلحات و المفاهيم التي لها علاقة بالسياسة العامة بغرض توضيح المعنى و سهولة فهمه ومن ثمّ التعرض لتعريف السياسة العامة و لخصائصها التي تميزها عن غيرها من السياسات بالإضافة إلى أهم المراحل التي تمر بها , وما تم الوصول إليه كنتيجة أنّ السياسة العامة هي مجموعة من البرامج والمشاريع التي تقوم بها الحكومة و تعتمد على حلول للمشاكل بمختلف أنواعها سياسية , إقتصادية , إجتماعية. كما أنّها تتميز بالإستمرارية و العموم لها طابع رسمي كونها تصدر في شكل قرارات تنظم وتلبي إحتياجات المواطنين وتحقق أهدافهم .وصنع السياسة العامة وتنفيذها يمر بمجموعة من المراحل أولاً تحديد المشكلة مروراً بجمع المعلومات و بلورة السياسة العامة و صياغتها وصولاً إلى إعتقاد و تنفيذ السياسة العامة ومن ثمّ تقييمها.

أمّا فيما يخص الفصل الأول فقد تضمن ثلاث مباحث تم البحث فيه عن المحددات الإبتيمولوجية للإدارة العامة في المبحث الأول من خلال التطرق إلى تقديم تعريف للإدارة العامة و كذا أهميتها ومميزاتها و أهدافها بالإضافة إلى أهم الوظائف التي تقوم بها في سبيل تنفيذ السياسة العامة. حيث تجلت خلاصة المبحث في أنّ تعريف الإدارة العامة تعرض كغيره من العلوم إلى عدّة تعريفات فهناك من يربطها بالسياسة العامة و هناك من يربطها بالنشاط الإداري و رأي آخر يربطها بالأجهزة الإدارية .إلا أنّ ما تم اعتماده كأساس نظري بشأن تعريف الإدارة العامة هو تركيب تعريف جامع و شامل مفاده أنّ الإدارة العامة هي عملية إدارية أو نشاط إداري يقوم به جهاز إداري أو منظمة إدارية من أجل تطبيق السياسة العامة وبهذا تصبح الإدارة العامة ترتكز على ثلاث جوانب الموضوعي و العضوي و الغائي. أمّا أهمية الإدارة العامة فتكمن في درجة الحاجة إليها لأداء الأنشطة و الوظائف باعتبارها الركيزة الأساسية للدولة بحيث يتم بها التمييز بين ما هو منظم و ما هو غير منظم. وذلك راجع لما تتميز به من خصائص منها أنّها حتمية أي ضرورة لكل نشاط وهادفية فهي وسيلة لتحقيق هدف بالإضافة إلى كونها نشاط انساني ترتكز على العنصر البشري وما يقوم به من وظائف تتمثل في التخطيط , التنظيم , التوجيه , الرقابة ... إلخ تعرف بالعملية الإدارية, تحقق بواسطتها الإدارة أهداف مختلفة من بينها ضمان حسن سير المؤسسات و المحافظة على النظام العام لها. بينما المبحث الثاني اندرج تحت عنوان المداخل المنهجية لدراسة الإدارة العامة بحيث تم التركيز على أهم المداخل التي اعتنت بدراسة الإدارة العامة نذكر منها المدخل القانوني والمدخل السلوكي والمدخل البنوي و المدخل الوظيفي و المدخل البيئي والمدخل المقارن و المدخل السياسي , و ما يؤخذ على هذه المداخل أنّ كل منها عالج جانب من جوانب الإدارة دون الجوانب الأخرى وهذا مادفع إلى عدم إعتقاد

أحدهما عن الآخر ذلك أنّ ما تستوجبه الدراسة الصحيحة هو شمل جميع الجوانب و النّواحي القانونية التي تنظم النّشاط الإداري و النّواحي السلوكية للأفراد داخل التنظيم و الإهتمام بالجوانب البيئية بالإضافة إلى الإعتماد على أساليب الإستجواب والتحليل و المقارنة بين المشكلات والظواهر بما فيه النّواحي السياسية المرتبطة بالإدارة العامة.ومن ثمّ يأتي المبحث الثالث المعنون بالبناء التنظيمي و الهيكل للإدارة العامة تم من خلاله توضيح مبادئ التنظيم و مظاهره و أهم الأساليب الهيكلية الأكثر إعتقاداً , و فيما يخص مبادئ التنظيم فهي تتمثل في وحدة القيادة ,وحدة الأمر, التسلسل القيادي , نطاق التمكّن والإشراف و الرّقابة , تجميع الأعمال على أساس التخصصإلخ , أمّا بالنسبة لمظاهر التنظيم فهي تتجسد في اللامركزية الإدارية التي تقوم على تقسيم الوظائف الإدارية و اللامركزية السياسية التي تقوم على تقسيم الوظائف السياسية و التركيز الإداري الذي تكون فيه سلطة البث في القوانين تنحصر في يد الهيئات العليا في السّلم الإداري و اللاتركيز الإداري الذي يعكس أسلوب التركيز الإداري بحيث يتمتع فيه بعض الموظفين بسلطة البث النهائي .بينما الحديث عن الأساليب الإدارية المعتمد من طرف الدّول و الأكثر شيوعاً نجد أسلوب المركزية الإدارية و التي يتم فيها تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية بيد هيئة واحدة والتمثلة في سلطة الرئيس والتي من مزاياها حماية وحدة الدولة والأسلوب الثاني هو اللامركزية الإدارية و يقصد بها تفويض السلطة لإتخاذ القرارات لمديري الوحدات التنظيمية في المستويات الدنيا من المنظمة و من الإيجابيات المترتبة عنها أنّها تسمح للشعب بفرصة المشاركة في إدارة شؤنه المحلية بغية تحقيق مصالحهم و اشباع حاجتهم .

أمّا ما تم معالجته في الفصل الثاني هو تنفيذ السياسة العامة باعتبارها عملية و الإدارة العامة باعتبارها فاعل لعملية التنفيذ من خلال البحث في العلاقة التفاعلية القائمة بينهما,ولمعرفة ذلك تم تقسيم الفصل إلى ثلاث مباحث تناول المبحث الأوّل ماهية تنفيذ السياسة العامة تم فيه تقديم تعريف خاص لعملية تنفيذ السياسة العامة والتي يقصد بها أنّها عملية وضع الأفعال و الإجراءات الهادفة لإخراج السياسات العامة إلى حيز الواقع العملي بالشكل الذي يعكس المهارة الأدائية لمنجزات البيروقراطية الحكومية . و من المراحل التي تمر بها عملية التنفيذ مرحلة التقديم , مرحلة النّمو و التعديل و مرحلة النّضوج ,كما تنطوي عملية التنفيذ على نماذج و أساليب هما الأسلوب التقليدي و الأسلوب الحديث , بالإضافة إلى كونها تقتصر على مجموعة من الشروط منها ضرورة توفير التمويل اللازم و الموارد البشرية وتحديد الجهات المكفّلة بالتنفيذ وفرض رقابة تضبط عملية التنفيذ . أمّا المبحث الثاني تم التطرق فيه إلى نموذج الإدارة العامة في

الجزائر والتي يؤخذ عليها بأنها إدارة موروثه عن الإستعمار الفرنسي ما يجعلها تتميز بكونها إدارة مقلّدة أكثر منها أصلية تمارس نشاطاتها بحسب الظروف المحيطة بها و التي تتميز بالإستقرار أحيانا و بالتدهور أحيانا أخرى و ذلك راجع لتأثرها بأزمات إقتصادية و إجتماعية و سياسية ,وما تم التوصل إليه فيما يخص نموذج الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر أنّه يقوم على نموذجين هما المركزية و اللامركزية مما يساعد على تسهيل عملية تنفيذ ما بين الجهات المركزية و اللامركزية لتحقيق أقصى الأهداف الممكنة ،ليختم الفصل بمبحث ثالث تم اعتماده كجانب تطبيقي لإبراز دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة من خلال التركيز على سياسة السكن باعتبارها احدى السياسات الإجتماعية تهدف إلى تحقيق الإستقرار بمختلف أبعاده الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية وحتى النفسية ,ومن بين الأدوات و الآليات التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق سياسة السكن نجد المراسيم و القوانين التنفيذية المتعلقة بالسكن ووضع مؤسسات ذات طابع إجتماعي ...إلخ.كما أنّ لهيكله وزارة السكن دور في تنفيذ السياسة السكنية من خلال التنظيم المركزي و المحلي بما فيها دور الهيئات الإدارية العامة من جراء ما تم إقتراحه من مؤسسات ذات طابع إقتصادي و التي يعرف عليها بالوكالات المحلية (الوكالة العقارية و وكالة ديوان الترقية و التسيير العقاري) و الغاية من ذلك هي ضمان تنفيذ ناجح لسياسة السكن إلا أنّ ما يلاحظ على تقييم دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر بصفة عامة و دورها في تنفيذ سياسة السكن بصفة خاصة أنّها تواجهها صعوبات و عراقيل من بينها مشكل التمويل, تضارب الإختصاصات بين الأجهزة التنفيذية , هيمنة الجهاز البيروقراطي على عملية التنفيذ , ندرة مواد البناء ...إلخ و كحلول تمّ اقتراحها منها تفعيل النصوص القانونية على أرض الواقع و إعتقاد خطط إستراتيجية تعتمد على آليات تكنولوجية و إلكترونية متطورة (الإدارة الإلكترونية) .

وماتم الوصول إليه كإستنتاجات هو أنّ دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة يظل رئيسي و مهم لأنّ تحويل السياسة العامة من حالتها الإعلانية كقرارات إلى حالتها الميدانية كعمل تنفيذي ناجح يعكس لما يؤديه الجهاز الإداري كفاعل رسمي في توجيه السياسات العامة نظرا لحجم ونوع الدعم الذي يحضى به من طرف النظام السياسي لذا فإنّ طبيعة دور الجهاز الإداري لا تخرج عن طبيعة النظام السياسي مما قد ينعكس سلبا على أداء عمله.