

جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة-



كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



الإدارة المحلية و دورها في رسم السياسات العامة في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص السياسات العامة و التنمية

تحت إشراف الأستاذ:

- موكيل عبد السلام

من إعداد الطالبة:

- لخاش سهيلة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: زيدان جمال رئيسا

الأستاذ: موكيل عبد السلام مشرفا و مقرا

الأستاذ: حمادو دحمان عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2014-2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَقُلْ اعطوا فسيري الله عليكم ورسوله و المؤمنون"

الإهداء

بدءاً أحمد الله العليّ القدير حمداً يليق بجلال وجهه
ومعظمة سلطانه، لا

تضاهي آلاءه ونعمه، وإن اجتمعت لذلك،... وأصلي وأسلم
وأبارك على شفيعنا ونبينا سيد الخلق محمد، وبعد:
بناءً على قوله تعالى: "وبالوالدين إحساناً"، إلى الألفان
أبيي و أمي أول إهدائي عسى أن يحمل إليكما بعض
حناني.

وأخي وأخواتي قرة العين ومسرة القلب أطال الله أعمارهم
إلى كل أصدقائي و زملائي

إلى من قاسمني جهود هذه المذكرة "حميدي أمين"
إلى كل صديق ساندني و شجعني في إنجاز هذه المذكرة
اللهم اجعل هذا العمل خالصاً لوجهك الكريم نافعا لقارئه.

شكر و عرفان

أشكر الله عز و جل الذي أعانني و

وفقني على انجاز هذا العمل.

أتقدم بالشكر و التقدير إلى الأستاذ

موكيل عبد السلام الذي تفضل مشكورا

بالإشراف على عملي و ما قدمه لي من

نصائح و إرشادات.

أشكر كل من كان له الفضل في إتمام

هذا العمل.

مقدمة

مقدمة:

في ظل التطورات الحاصلة في العالم و ظهور العديد من المشاكل المختلفة, أدرك العديد من القادة السياسيين في مختلف الأنظمة السياسية ضرورة حل تلك المشاكل التي تمس المواطنين و الاستجابة لمختلف مطالبهم من أجل تحقيق أهدافهم ضمن برامج و خطط متكاملة, أو ما يعرف بالسياسات العامة, و لقد حظي موضوع السياسة العامة بالاهتمام الكبير من طرف الباحثين الأكاديميين و القادة السياسيين و أصبح كحقل معرفي يتقاطع مع مختلف العلوم الاجتماعية من سياسة و اقتصاد و اجتماع.

و تتميز السياسة العامة التي يقررها النظام السياسي بالتنوع و الشمول الذي يمس كافة جوانب الحياة في المجتمع, و السياسة العامة هي عملية سياسية في المقام الأول تتسم بالصعوبة و التعقيد, و تختلف طبيعة إجراءات صنعها من دولة إلى أخرى تبعا للنظام السياسي و دور الأجهزة الحكومية و غير الحكومية, و تتمثل الأجهزة الحكومية في الجهاز الحكومي و البيروقراطي (الإداري) و التشريعي.

إن التطورات و التحولات السريعة و المتلاحقة التي حدثت في الدولة أثناء مرحلة الدولة المتدخلة عندما كانت هي الفاعل الرئيسي في رسم السياسات العامة, و ممثلة للمجتمع في تقرير هذه السياسات و وضع الخطط و البرامج و متابعة تنفيذها بمثابة وسيط بين الفئات و الطبقات في حل المنازعات, بل و مالكة للمشروعات و مسؤولة عن حسن إدارتها, وعن

توزيع الدخل, و تقديم الخدمات و عادلة في توزيعها بين الفئات الاجتماعية, بعد كل هذا أصبحت مجرد شريك من بين شركاء أو فواعل رسميين أو غير رسميين متعددين في صنع السياسة العامة و إدارة عملية التنمية.

نفس الشيء حدث في الجزائر بعد إقرارها للتعددية السياسية و انتهاجها لنظام اقتصاد السوق, فقد ظهرت الإدارة المحلية كفاعل رسمي تحاول التدخل في الشؤون السياسية, و تسعى للمشاركة في عملية رسم و صنع السياسة العامة إلى جانب الحكومة.

و نظرا لتشعب موضوع السياسة العامة و تعدد الفواعل المساهمة في صنعها سواء رسمية أو غير رسمية, فإن التركيز سيكون على دراسة حالة الجزائر من خلال دراسة الإدارة المحلية كمؤسسة رسمية في رسم السياسة العامة, و تبيان ما إذا كان لها دور في رسم و صنع و توجيه السياسة العامة في الجزائر من خلال المتغيرات المؤثرة في أدائها في بلورة السياسة العامة, مع إعطاء بعض التوصيات التي يمكن إتباعها من أجل تحقيق سياسة عامة رشيدة تحقق مصالح المواطن و الدولة على حد سواء.

إن الجزائر التي عانت من عدة إخفاقات حالت دون توصلها إلى بناء نموذج تنموي متكامل أعلنت عن تبنيها لعدة سياسات و إصلاحات مؤسسية بغرض الوصول إلى تنمية حقيقية و التمكن من النهوض بواقع المجتمع, لذلك فإن تبنيها لنظام الإدارات المحلية يعبر عن سياسة

حديثة تتطرق من الإمكانيات و الموارد المختلف و المتاحة و توجيهها نحو خدمة أهداف التنمية المحلية و من تحقيق تنمية شاملة.

أولاً- أهمية الموضوع:

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع أساسا في معرفة أهمية الإدارة المحلية في الجزائر و كذا دورها في رسم السياسة العامة, خاصة و أن مشاركتها يضمن الحرية و يحقق الديمقراطية, و لأن أهمية الموضوع أيضا تبرز من باب ارتكازه على مدخل مهم و هو مدخل التنمية المحلية, و التي تعد جانبا من الجوانب المهمة في الدراسات الحديثة للعلوم السياسية.

ثانياً- الإشكالية:

من خلال هذه الأهمية, يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر؟

تتفرع من هذه الإشكالية عدة تساؤلات منها:

1- ما المقصود بالإدارة المحلية ؟

2- ما المقصود بالسياسة العامة, و ما هي خصائصها ؟

3- ما هو واقع الإدارة المحلية في الجزائر ؟

4- كيف يمكن تفعيل دور القطاع الخاص و المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في

الجزائر ؟

5- ما هي ميكانزمات تنفيذ السياسات التنموية المحلية ؟

ثالثا: الفرضيات:

و على ضوء هذه الإشكالية يمكن طرح الفرضيات الآتية:

- كلما كان هناك سيطرة أكبر للإدارة المركزية على رسم السياسات العامة و صياغتها, كلما

أبعدت الإدارة المحلية أكثر من عملية المشاركة في رسم تلك السياسات.

- كلما كان هناك فساد و معوقات قانونية في أداء الإدارة المحلية, كلما تأثرت الإدارة

المحلية سلبيا في رسم السياسة العامة.

- مدى فعالية القطاع الخاص و المجتمع المدني و الحكومة في إطار التشاركية لصنع

السياسة العامة في الجزائر.

رابعا- مبررات اختيار الموضوع:

1- مبررات ذاتية: يعتبر المبرر الرئيسي لاختيار الموضوع, نتيجة لرغبة شخصية في

دراسة السياسة العامة و محاولة معالجة مثل هذه المواضيع المعاصرة التي لا تزال محل

جدل كبير لدى العديد من الدارسين و الباحثين في حقل العلوم السياسية.

2- مبررات موضوعية: و تتمثل في:

- النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المختصة المتعلقة بحقل السياسة العامة, خاصة من زاوية الإدارة المحلية باعتبار أن لها الدور الأساسي في هذا المجال و خصوصا في الجزائر.

- تسليط الضوء على مختلف المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية و التي تؤثر على دورها في رسم السياسة العامة, و بالتالي تؤثر على الاستجابة لمطلب المواطنين في الجزائر.

خامسا- المناهج المستخدمة:

لقد اعتمدت الدراسة في إطار التحقق من صحة الفرضيات على عدد من الأساليب أهمها:

1- المنهج التاريخي:

تم الاعتماد على هذا المنهج لأنه يتناسب مع البحث من خلال معرفة المراحل التاريخية لتطور السياسة العامة، ومعرفة مختلف الأحداث والتطورات التي مرت بها و محاولة تحليل تلك التطورات.

2- المنهج دراسة الحالة:

و هو طريقة من طرق التحليل و التفسير بشكل علمي و منظم من أجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية أو مشكلة اجتماعية أو سكان معينين كما أنه طريقة

لوصف الظاهرة المدروسة و تصويرها كميا عن طريق جمع معلومات مقننة عن المشكلة و تصنيفها و تحليلها و إخضاعها للدراسة الدقيقة.¹ كما أنه منهج يقوم على جمع المعلومات الخاصة بالبرامج الوطنية، الإجراءات و السياسات و تحليل الترابط بين تلك السياسات لفهم خلفياتها و أبعادها الاجتماعية.²

كما استخدمنا المقاربات التالية:

- **اقترب الدولة المجتمع:** تم اتخاذ هذا المقترح لدراسة و تقويم السياسة العامة في الجزائر، و ذلك للوقوف على دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة و توضيح شبكة العلاقات و التفاعلات بين الفاعلين الأساسيين في رسم السياسة العامة و هو ما يطلق عليه بشبكة السياسة (Network Policy)، و من أجل توضيح القيم التي تحتويها تلك الإدارة المحلية مثل المساءلة، الرقابة و النزاهة.

- **اقترب القانوني المؤسسي:** حيث يدرس هذا المقترح المؤسسات من عدة جوانب من حيث تكوينها و بنيتها و اختصاصات المؤسسة بالنظر إلى الإطار القانوني الذي ينظم سيرها و هذا لمعرفة المساحة المتاحة للإدارة المحلية و مدى تطابق القاعدة القانونية مع الواقع العملي.

¹ عمار بوحوش، "مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث"، (ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007)، ص 139.
² عبد الله الكمالي، "كتابة البحث و تحقيق المخطوطة"، (بيروت: دار ابن حزم للطباعة و النشر و التوزيع، 2001)، ص 02.

- اقتراب التشاركية: و تعرف بأنها إحدى منهجيات العمل المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي و الوطني, كما أن المقاربة التشاركية تعد بمثابة الآلية التي من خلالها يتأسس معنى التنمية و علاقتها بأفراد المجتمع باعتبارها قيمة و حق لا مجرد منفعة, و تعتبر القوة الدافعة و الداعمة لسيرورة التنمية المحلية.

سادسا- الدراسات السابقة:

لا يمكن إقامة دراسة من دون الاعتماد و الارتكاز على أدبيات سابقة تصب في نفس المجال، لذلك تم الاعتماد في هذه الدراسة على بعض الأدبيات الخادمة لموضوع الدراسة أو ذات علاقة به. و من أهمها نجد:

1- كتاب "صنع السياسة العامة" للمفكر الأمريكي جيمس أندرسون : الذي قام الدكتور عامر الكبيسي بترجمته إلى اللغة العربية، و الذي طبق فيه مدخل صنع السياسة العامة و تحليلها ، بعرض إطار عام لتحليل عملية صنع هذه السياسة و إجراء مناقشة تفصيلية لهذه العملية في الولايات المتحدة الأمريكية ، و لقد توصل المفكر في الأخير إلى استنتاجات أساسية تتمثل في التالي:

- السياسة العامة ما إن تقر و تعلن حتى تبدأ عملية تنفيذها ، ثم تقويمها ، ثم تخضع للتعديل أو التغيير لتحل محلها سياسة أخرى.

- صنع السياسة العامة في النظم ذات التعددية الحزبية تكون صعبة و معقدة لتعدد الجهات المشاركة في هذا الصنع إلى جانب تدخل عوامل أخرى يكون لها تأثيرها في محتوى السياسة و مخرجاتها.

- تحليل صنع السياسة العامة يكشف عن مدى توفر المعلومات و الحقائق حول طبيعة النظام السياسي و العمليات السياسية فيه.

- عدم القدرة على التحكم في الآثار المقصودة و غير المقصودة من السياسات.

- كل الاتجاهات التقليدية و الكمية و السلوكية يمكنها أن تسهم و تعطي لحقل السياسة العامة و جهته و طريقته.

2- كتاب "تحليل السياسات- مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية - للدكتور أحمد

مصطفى الحسين : الذي حاول من خلاله تقديم منظور جديد للتخطيط الحكومي كنشاط

عملي و دراسة أكاديمية ، و يتمثل هذا المنظور في مدخل تحليل السياسة العامة الذي

يعتبر حقلا جديدا في مجال العلوم الاجتماعية.

3- دراسة الدكتور " فهمي خليفة الفهدوي" في كتابه "السياسة العامة- منظور كلي في البنية

و التحليل-": الذي يرى أن السياسة العامة هي طريق الحكومة في التعبير عن فعلها و

نشاطها و وجودها، و أن المعرفة الجيدة بها تكون من خلال الإحاطة بمعالمها، و أسرارها،

و آلياتها، و إشكالاتها، و كل متغيراتها وتحليلاتها، و قواعد صناعتها ، و ظروف

مخرجاتها، خاصة وأن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي و المجتمعي وأن دوافع عملياتها تنصب في خارجها بأكثر مما تنصب في داخلها.

4- دراسة الدكتور حسن أبشر الطيب في كتابه " الدولة العصرية دولة مؤسسات": و التي تعد محاولة للمساهمة في النمو التراكمي للمعرفة في الموضوع للسياسة العامة، هذه الأخيرة تشكل في جوهرها حسب الدكتور أطر فكرية و عملية تنظم نشاطات المؤسسات الحكومية إحداث التغيير، أو منعه، أو تقييده، و يكون الهدف منها بناء الدولة، و تأكيد سيادتها، و تحقيق التنمية المستدامة، وحل المشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور.

سابعا- أهداف الدراسة و صعوباتها:

1- الأهداف:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف لعل أبرزها:

- محاولة إثراء المجال لموضوعي الإدارة المحلية و السياسة العامة, إنه تم الاقتصار على الإطار المفاهيمي.
- الوقوف على مدى اعتبار الإدارة المحلية بمثابة هيئة تنموية حقيقية و درجة فاعليتها في رسم السياسة العامة.

• الكشف عن المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية في رسم السياسة العامة, و تقديم

سبل و طرق مواجهة هذه المعوقات.

2- الصعوبات:

لقد واجهت هذه الدراسة عدة صعوبات منها:

- محدودية الكتب و المجالات و الدوريات التي تتناول موضوع السياسة العامة في الجزائر, خاصة فيما يتعلق بتوضيح دور الإدارة المحلية في صنع تلك السياسات في الجزائر.
- صعوبة الحصول على المعلومات الاحصائية و التقارير الميدانية من مراكز صنع القرار.

ثامنا - تصميم الدراسة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة و لتغطية الفرضيات في مستوى التحليل تم الاعتماد على خطة تتكون من ثلاث فصول.

لدراسة موضوع الإدارة المحلية و دورها في رسم السياسات العامة في الجزائر تم تقسيم هذه الدراسة إلى: مقدمة و ثلاث فصول و تعقبها خاتمة تتضمن أهم نتائج الدراسة, و بناءا على ذلك تضمن الفصل الأول: الإطار النظري حول الإدارة المحلية, و ينقسم إلى ثلاث مباحث: يوضح المبحث الأول الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية, من خلال ثلاث مطالب سنقوم فيها بشرح: مفهوم الإدارة المحلية و نشأتها و فلسفتها, و يوضح المبحث الثاني مفاهيم عامة

حول الإدارة المحلية و الحكم المحلي, أما المبحث الثالث فيوضح أهداف و عوامل نجاح الإدارة المحلية و أهم المشاكل التي تواجهها.

أما الفصل الثاني: فتطرقنا إلى السياسة العامة في إطارها المفاهيمي التي قسمناها إلى ثلاث مباحث, فالمبحث الأول يوضح مفهوم السياسة العامة, و تطورها, و العناصر المكونة لها, أما المبحث الثاني فيشرح صناعة السياسة العامة و أهدافها, و في ما يخص المبحث الثالث فشرحنا فيه مضمون السياسة العامة و خصائصها و مستوياتها.

أما الفصل الثالث: فقد عالجت دور الإدارة المحلية في رسم السياسات العامة في الجزائر من خلال ثلاث مباحث, حيث سنركز في المبحث الأول على الإدارة المحلية في الجزائر من حيث طبيعتها و إستراتيجية بناء قدراتها, أما في المبحث الثاني فقد تطرقنا للعلاقة بين الشراكة و الصنع الجيد للسياسة العامة في الجزائر من خلال مفهوم الشراكة و الشراكة كآلية لتحقيق صنع جيد للسياسة العامة و سبل تفعيل دور المجتمع المدني و القطاع الخاص في صنع السياسة العامة في الجزائر, أما المبحث الثالث فسيهتم بالإدارة المحلية و دورها في رسم السياسات العامة في الجزائر من خلال ثلاث مطالب, المطلب الأول: دور الحكم المحلي في التنمية الشاملة, المطلب الثاني: دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية الشاملة, و المطلب الثالث: ميكانيزمات تنفيذ السياسات التنموية المحلية. و في خاتمة الدراسة تم إبراز واقع هذا الدور و حقيقته في الجزائر إضافة إلى تناول أهم المنطلقات الداعمة لضرورة تعزيز دور الإدارة المحلية في رسم السياسة العامة بالجزائر.

الفصل الأول:

الإطار النظري حول الإدارة المحلية

تمهيد:

يعد التحديد العلمي للمفاهيم و توضيح المضامين المختلفة لها بمثابة الخطوة المفتاحية و المهمة التي من خلالها تتضح الرؤيا البحثية, و على هذا سيعالج هذا الفصل الإطار النظري للإدارة المحلية لأنه من الخطأ استخدام الكلمات دون تحديد مفاهيمها, لأن ذلك سيؤدي إلى الغموض و عدم الفهم, و بناءا على ذلك سيتم التركيز في هذا الفصل على الإدارة المحلية.

المبحث الأول: الإدارة المحلية إطار مفاهيمي

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية من الفروع الرئيسية للإدارة العامة، فقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجتها للتضامن و تظافر الجهود لإشباع احتياجاتها وبذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها.¹

لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها:

فقد عرفها الفقيه الفرنسي Waline : بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين.

وعرفها John Cheke : بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية.²

¹ عمار بوضياف، "التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، (ط 1، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، 2010)، ص 131.
² أيمن عودة المعاني، "الإدارة المحلية"، (ط 1، عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2001)، ص 17.

و تعرف أيضا على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية و المحلية و ذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لترسيم السياسة العامة للدولة و إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد و أن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة و تحقيق أغراضها المرغوبة.¹

و تعرف أيضا على أنها شخص معنوي ذو اختصاص عام ضمن دائرة إقليمية معينة و يقتصر اختصاصه على رقعة جغرافية محددة.²

و تعرف أيضا على أنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية.³

كما تعرف أنها: رقعة جغرافية مأهولة أنشئت وفق تقسيمات سياسية و إدارية بموجب قانون تدير أمورها سلطة محلية بمشاركة السكان المحليين مستمدة سلطتها من الحكومة المركزية. و عرفت أنها: نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية و إيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات و إنتاج السلع

¹ عبد القادر الشبخلي، "الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001)، ص 17.

² علي خطار شنتاوي، "الإدارة المحلية"، (عمان: دار وائل للنشر، 2002)، ص 95.

³ سليمان محمد الطماوي، "الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة"، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1975)، ص 71.

ذات الصفة المحلية وفق السياسة العامة للدولة و رقابتها من التعريفات نجد أن الإدارة المحلية تتميز بما يلي:¹

- وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية.
- إنشاء هيئات محلية منتخبة مهماتها إنجاز تلك المصالح.
- إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات.

المركزية الإدارية *Administrative Centralization*:²

هي جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصها أرجاء الدول. ويستوجب قيام جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق بإنجاز كافة الوظائف.

المركزية الإدارية تقوم على أمرين:

- أ- حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية، حيث تتولى الحكومة المركزية مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع الداخلة ضمن اختصاصها ولا يشاركها في ذلك أي هيئة إدارية أخرى.

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 25.
² جعفر انس قاسم، "أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر"، (ط 2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988)، ص 14.

ب- قيام التنظيم الإداري على أساس السلطة الرئاسية، وعلى التبعية الإدارية وتشير السلطة الرئاسية إلى مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه التي من شأنها أن تجعل المرؤوس يرتبط به برباط التبعية والخضوع.

بحيث تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ومع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد.

صور المركزية الإدارية: ¹

أ- التركيز الإداري *Concentration* :

و هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور، و التي تضمن للدولة وحدتها و سلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة. حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصورا بالإدارة المركزية و لا يسمح للفروع في الأقاليم البت أو الإنفراد باتخاذ القرارات فيه.

ب- عدم التركيز الإداري *Deconcentration* :

تتوزع الوظيفة الإدارية بمقتضى هذا النظام فيما بين الإدارة المركزية في العاصمة و بين فروعها في مناطق الدولة. و هذا يتطلب تفويض الموظفين الممثلين للوزارات و الدوائر المركزية في أقاليم الدولة صلاحية اتخاذ القرارات و البت النهائي في بعض الأمور الإدارية

¹ جعفر انس قاسم. مرجع سابق، ص 15.

مما يكون له الأثر الواضح في التخفيف عن كاهل السلطة المركزية مع الإبقاء على التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية الموجودة في الدولة.

اللامركزية الإدارية : Administrative Decentralization

تتمثل اللامركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي و شخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة - محلية أو مرفقية- تباشر وظيفتها تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية و بذلك تستند اللامركزية إلى أمرين هما:

1- الاستقلال في الإدارة.

2- إشراف السلطة المركزية و رقابتها.

و يعتبر هذا الاتجاه العالمي نحو الإدارة اللامركزية إجراء تصحيحيا للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدول الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين عندما أدركت أن إدارة الموارد و توفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة.¹

صور اللامركزية: 2

أ- اللامركزية المرفقية Utility Décentralisation :

تعني إعطاء إدارة مرفق من المرافق العامة كالنقل أو المواصلات أو إحدى الصناعات الشخصية المعنوية أو بعض الصلاحيات التي تستطيع إدارة المرافق ممارستها دون الرجوع

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 26.
² صفوان المبيضين و آخرون، "المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2001)، ص 30، 31.

إلى الوزارة المختصة. و يطلق على هذه المرافق اصطلاح المؤسسات أو الهيئات أو المشروعات العامة.

ب- اللامركزية الإقليمية:

و هي تعني تقسيم الدول إلى مناطق وأقاليم إدارية توزع فيها السلطة الإدارية على المناطق و الأقاليم بحيث يكون للمجالس المحلية سلطات البت في كثير من المسائل الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.

المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية

خلق الله سبحانه و تعالى الإنسان عاجزاً عن العيش منفرداً فتجمع في صورة أسر بدائية، يتحمل فيها الرجل عبء الكفاح في سبيل لقمة العيش له ولأسرته ولبقية أفرادها ، ثم تجمعت هذه الأسر بحثاً عن المأوى والمرعى والصيد والأمن ، وتكونت هذه المجموعات في شكل قبائل بقصد إشباع حاجاتها الأمنية والاقتصادية والروحية ، وكان صاحب السلطة والسيادة في القبيلة أقواها عائلياً أو أقواها اقتصادياً ، وبعد ذلك نشأت بين أفراد هذه القبيلة أو تلك لغة واحدة للتفاهم بين أفرادها. و مع مرور الزمن تواجدت على أرض الواقع ممارسات أصبحت فيما بعد تقليداً لها قوة القانون.¹

¹ أحمد رشيد، "نظم الحكم والإدارة المحلية، المفاهيم العلمية وحالات دراسية"، (القاهرة: دار المعرفة، 1977)، ص 152.

و لم يكن لارتباط الفرد الوثيق بقبيلته ولا لسلطة رئيس القبيلة على أفرادها من مبرر في أذهانهم سوى أن هذه السيادة والسلطة هي الأساس الوحيد لضمان استقرارهم و تنظيمهم و توفير الأمن الجماعي لكل فرد منهم و تضافر جهودهم لتأمين الغذاء أو الشراب أو المأوى و العدالة لهم جميعاً.

و لم يكن النظام القبلي بطبيعته - لضيق دائرته ولقلة عدد أفرادها و ارتباطهم بروابط القرى - يسمح لرئيس القبيلة بأن يكون معزولاً عن أفرادها، و لا أن يستغل نشاطهم لصالحه أو ينفرد بموارد القبيلة لحسابه بعيداً عن الأفراد الآخرين. كما أن حياة الرعي و الصيد التي كانت تعيشها القبيلة لم تكن لتسمح بالاستبداد بأفرادها ، إذ أن هذه الحياة بطبيعتها تقوم على الحرية و الانطلاق والحماية الجماعية تحت راية رئيس القبيلة ومجلسها الذي يختاره أفراد القبيلة من كبار السن وأكثرهم خبرة وأقوامهم في الحرب والصيد والمال.¹ و يعتبر مجلس القبيلة و سلطة رئيس مجلس القبيلة هي الصورة البدائية لنشأة السلطة المحلية.

و كانت هناك مرافق عامة تتولى القبيلة إدارتها عن طريق مجلسها ورئيس القبيلة وتضمن سيرها و انتظامها، ولذلك يمكن القول إن صورة سلطة القبيلة كانت هي الصورة البدائية للمجالس البلدية أو السلطة المحلية. ولكن النظام القبلي - مع ذلك - كان يفتقد إلى العناصر الرئيسية غير المركزية، وهو عنصر الرقابة من سلطة مركزية داخل الدولة الموحدة

¹ أحمد رشيد، مرجع سابق، ص 153.

كما هو الحال في الدولة الحديثة ، كما يفقد النظام القبلي أيضاً إلى عنصر استقرار المجتمع القبلي إذ كان المجتمع القبلي في بدايته كثير الترحال ، لذلك التصق اسم مجلس القبيلة وسلطتها في بداية تشكيلاته الأولى بعنصر السكان دون اسم الإقليم أو المكان. و حينما ظهرت حرفة الزراعة و استقر الأفراد في بعض المناطق الزراعية واحترفوا الزراعة، تغيرت حياة الناس واستقرت القبائل في مجتمعات و في قرى و في مدن، و تكونت بذلك القرى ثم المدن التي أضحت أهلة بعدد أوفر من السكان الذين كانوا يسكنون المخيمات المتنقلة ، ثم استقر بهم المكان وأصبحوا قادرين على توفير غذاء أكثر لعدد أكبر من المجتمعات المستقرة.¹

و لقد تمخض عن الاحتراف في الزراعة ظهور وظائف جديدة للمجتمع القبلي ، كالتجارة والحدادة وصناعة الأدوات وإصلاحها و ظهور العمارة لبناء المخازن لحفظ الغلال ، و ظهرت مهنة الخفارة و الحراسة لحراسة المزروعات و المحاصيل، و ظهرت فكرة السلطة الإدارية التي تفض المنازعات وتنظم العلاقات بين أفراد القبيلة.

و على مر السنين الطويلة حدث تآلف بين القبائل المختلفة في وحدات إقليمية وسياسية أكبر وأكثر من شأنها أن تذيب الوحدات الصغيرة في وحدة كبيرة متماسكة قادرة على توفير الحياة الكريمة لجميع أفرادها.

¹ أمين ساعاتي، "أصول الإدارة العامة"، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1997)، ص 181.

و هذا هو طابع السلطة المركزية التي هي محاولة لتذويب الفوارق الانفصالية مما يؤكد

أن الإنسان منذ أقدم العصور ميال إلى كسر إطار المحليات الصغيرة إلى محليات أكبر.¹

ظهور الحاجة إلى نظم الإدارة المحلية :

بعد تراجع النظام القبلي في أداء وظائفه الأساسية في كثير من التجمعات السكانية

نشأت الدولة لتقوم بإدارة جميع المرافق المهمة ، كالدفاع عن الدولة من الخارج وحماية أمنها

في الداخل وإقامة العدل بين الناس وإشباع الحاجات ، وتوفير الخدمات للمواطنين جميعاً ثم

تركت الأفراد يقومون بإدارة باقي صور النشاط الاقتصادي في ظل ما يعرف باسم القطاع

الخاص من خلال مبادئ الاقتصاد الحر.²

ولكن بمرور الزمن اتسعت وظائف الدولة وشملت أوجه الحياة الاقتصادية والسياسية

والاجتماعية كافة ، ثم أفرزت الثورة الصناعية خلال القرن الثامن عشر مدى حاجة الدولة

إلى التخطيط ووضع برامج التنمية وضرورة تدخل الدولة المباشر والمستمر في حياة الأفراد

لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج.

ولقد ترتب على ذلك قيام الدولة بتدعيم جهازها الإداري بما يمكنها من أداء المسؤوليات

المنوطة بها والتي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية، ولكن مع زيادة الأعباء على أجهزة

الدولة أصيب الجهاز الإداري الحكومي بالترهل ، مما أفقده القدرة على مواجهة التحديات

¹ أمين سعاتي، مرجع سابق، ص 181.

² أحمد رشيد، مرجع سابق، ص 154.

المستمرة والمتزايدة ، ولكي تحل الدولة المشاكل التي كانت تثن منها الحكومات المركزية أسندت جانباً من مهام وظيفتها التنفيذية إلى الأفراد لمباشرتها بواسطة هيئات محلية تمثلهم في أقاليم الدولة ، حتى يساعد ذلك على سرعة البت في المسائل والقضايا المحلية المطروحة.¹

و هكذا فإن تعدد وظائف الدولة وتنوع مشاكلها الإدارية على الصعيدين الوطني والمحلي نتيجة اتساع رقعة الدولة الحديثة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي.. أدى إلى ضرورة قيام الدولة بتنظيم إدارة جميع المصالح على الصعيدين الوطني والمحلي وذلك بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة لإدارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية والسياسية.

بعد هذه المقدمة التاريخية عن جذور تاريخ الإدارة المحلية نواصل بحثنا عن تطور تاريخ الإدارة المحلية في العصر الحديث .

الإدارة المحلية في العصر الحديث :

اتجهت الدول المتقدمة والنامية على السواء منذ النصف الثاني من القرن العشرين نحو الأخذ بنظم الحكم المحلي ونظم الإدارة المحلية .

¹ أيمن عودة المعاني, مرجع سابق, ص 32.

وليس هذا الاتجاه إلا نتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم في القرن العشرين ، خاصة في النصف الثاني من هذا القرن ، وهذه المتغيرات قد تكون سياسية وقد تكون اجتماعية وقد تكون ثقافية وقد تكون تكنولوجية ، وكان لهذه المتغيرات أثرها الفعال والرئيس في تغير أسلوب إدارة المجتمعات المحلية .¹

كما ظهرت فلسفات وأساليب جديدة دفعت الحكومات إلى الاتجاه ناحية الحكم المحلي أو الإدارة المحلية ومع استقلال الدول النامية من ربة الاستعمار الغربي قامت الحكومات في الدول النامية بتطبيق العديد من سياسات الإصلاح الاقتصادي بهدف التخلص من كل أشكال الحكم ونظم الإدارة التي فرضها عليها الاستعمار.

و كان قد سادت في الخمسينيات من القرن الماضي فكرة أن الدولة خادمة و ليست حاكمة، أي أن الدولة تعمل على خدمة المجتمعات و ليس فقط على حراستها، و الدولة بهذا المفهوم ينبغي أن تشبع حاجات المواطنين و تطلعاتهم، و أن تسعى جاهدة إلى المزيد من رخاء المجتمع و رفايته.

و مع انتشار هذه المفاهيم طُرحت الديمقراطية خياراً استراتيجياً على نطاق واسع بين الدول المتقدمة و النامية على السواء التي أعلنت الحرب على الحكم الفردي و طالبت بحكم الشعب من الشعب.

¹ أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص 185.

و لتحقيق ذلك كان من المتعين أخذ رأي المخدمين (الشعب) فيما يقدم لهم من خدمات و سياسات.

و مع تطور هذه المفاهيم ازداد توجه الدول المتقدمة إلى غير المركزية ، وبالتالي إلى الأخذ بمبادئ الحكم المحلي الذي أعطى للمقاطعات أو الولايات أو المناطق .. الكثير من الاستقلالية.

و لقد حقق نظام الحكم الداخلي المحلي في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة و بريطانيا و ألمانيا الكثير من الإنجازات، خصوصاً من ناحية تحقيق التمويل الذاتي للوحدات المحلية و التخلص من وصايا الدولة الفيدرالية و قيودها على النواحي المالية.

المطلب الثالث: فلسفة الإدارة المحلية

تنتطق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع و الأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها و من خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها و بلورتها و قدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة، و بمعنى آخر إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيس مشروع و هو: لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟¹

¹ محمد طعمانة ، "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، (المجلد 9 ، العدد 3 ، 2002)، ص 24.

إن الإجابة على السؤال أعلاه يقودنا إلى منهج و فلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية ، حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية طات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين ، قد كون هو الدافع الرئيسي لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية ، من منطلق ثقة الحكومة المركزية وبشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية, عودة إلى الدوافع الرئيسة أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام ، فيمكن تلخيصها بما يلي:¹

- 1- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات , نظرا لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
- 2- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة , والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.
- 3- أهمية إشراف المواطنين في إدارة شؤونهم , وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون الأخرى.
- 4- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية , وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة و الكفاءة و الفعالية.

¹ محمد طعمانة, مرجع سابق, 24.

5- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع الايجابية بدلا من تركيزها في العاصمة.

المبحث الثاني: مفاهيم عامة حول الإدارة المحلية و الحكم المحلي

المطلب الأول: مقومات الإدارة المحلية

إن النظام الإداري يقوم على توزيع السلطات و وظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) أو هيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.¹

وجود مصالح محلية متميزة :

يلزم لقيام نظام الإدارة المحلية وجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة. تهم أبناء إقليم بذاته أكثر من أهميتها لجميع مواطنين الدولة, مما يقتضي أن يتولاهم بأنفسهم إدارة شؤونهم . و نشأت هذه المصالح المحلية المتميزة نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليما جغرافيا معين يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم, و إلى الاعتراف من الدولة بأن لهذه المصالح طابعا محليا يستحسن ترك إدارته

¹ محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004)، ص 09.

لوحداث محلية مستقلة من أبناء الإقليم و يلزم , لكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية.
توافر شرطين :

1- أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات و آمال وطموحات الغالبية من سكان الإقليم المحلي.

2- أن تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة أي مصلحة المجتمع الوطني.¹

وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية :

الركن الثاني من أركان الإدارة المحلية هو وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة الشؤون المحلية و تتمتع بتنوع الاستقلال في مواجهة الإدارة المركزية. و الاستقلال في هذا السياق يعني تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته و في إنشاء و إدارة و الإشراف على المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها.²

و أن يكون لديه القدرة الذاتية ماليا و إداريا للقيام بالواجبات المحلية على هذا النحو أن يتم أولا منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية التي تضمن لها الاستقلال المالي و الإداري و أن يتم الأخذ بأسلوب الانتخاب بدلا من التعيين كطريقة لتشكيلها.

¹ حسين مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة"، (ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982)، ص 38.
² محمد علي الخلايلة، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا و مصر دراسة تحليلية مقارنة"، (ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009)، ص 50.

الشخصية الاعتبارية: أن تمتع الهيئة المحلية بالشخصية الاعتبارية يعد من أهم ضمانات استقلالها. إذ بدون تمتعها بهذه الشخصية ستكون مجرد فرع للحكومة المركزية في الأقاليم وسنبقى نتحدث في إطار المركزية الإدارية ولكن في صورتها المعتدلة و يترتب على تمتع الهيئة المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة أن يكون لها استقلال إداري واستقلال مالي في علاقتها بالسلطة المركزية والاستقلال الإداري معناه قدرة الهيئة المحلية على اتخاذ القرارات الإدارية التي تعود بالنفع على مواطنيها وعلى نحو مستقل عن الحكومة المركزية إلا في حدود الإشراف والرقابة (الوصاية الإدارية) أما الاستقلال المالي فمعناه الاعتراف لهذه الهيئات بالقدرة على تحصيل الموارد المالية "المحلية" أو "الداخلية" إلى جانب تلك الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية, وان تكون مواردها المالية تكفي نسبيا بما يغني عن الحاجة إلى الاستجداء من الحكومة المركزية الذي يمكن أن يؤثر سلبا على استقلالية هذه الهيئات إن تجاوزت الحدود الطبيعية والمعقولة كما يعني الاستقلال المالي أن تكون الهيئات المحلية حرة في إدارة أموالها على النحو الذي يحقق مصلحة سكان الإقليم.

تشكل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب¹:

لا يكفي أن تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلالها بل لابد من الأخذ بالانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل , ذلك أن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط إلى تحقيق أهداف إدارية و تقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة

¹ محمد علي الخلايلة, مرجع سابق, ص 51.

فحسب ولكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين بات ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي. إن تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب من شأنه أن يجعل من استقلال المجالس المحلية أمرا واقعا وملموسا ذلك أن الأعضاء المعينين عن طريق السلطة المركزية سيكونون تابعين لها بصورة أو بأخرى وسيصبحون في وضع لا يختلف كثيرا عن وضع ممثلي الحكومة المركزية في الأقاليم (الحكام الإداريين ومدراء الدوائر المختلفة) وهذا ما يتناقض مع مسألة الاستقلال كركن من أركان الإدارة المحلية هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن الرابطة الوثيقة بين سكان الوحدة المحلية وبين المجلس الذي يتولى شؤونها مسألة هي غاية في الأهمية في نجاح نظم الإدارة. ومثل هذه الرابطة يصعب تحقيقها إلا مع وجود مجلس منتخب من قبل المواطنين أنفسهم وأن يكون أعضاؤهم من أبناء المنطقة ذاتها. ولذلك نجد قوانين الإدارة المحلية تتشترط غالبا أن يكون الشخص المترشح لعضوية المجلس المحلي من الأشخاص المقيمين عادة في المدينة أو القرية.

إشراف و رقابة السلطة المركزية:

يعتبر استقلال الهيئات المحلية و عدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية.¹ و لكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 53.

و سلامة أراضيها. فكما لا يمكن تصور وجود اللامركزية المطلقة و لضمان الاستقلال و الحد من عيوبه, و لتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون و تعني هذه الوصاية "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية و أعمالها حماية للمصلحة العامة".

المطلب الثاني: الإدارة المحلية و الحكم المحلي

في هذا المجال تباينت الآراء، فالبعض يرى أن الإدارة المحلية أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب الحكم أو اللامركزية السياسية.

أما البعض الآخر فقد اعتبر أن الإدارة المحلية تشكل أول خطوة نحو طريق الحكم المحلي، و بالتالي فهي تشكل مرحلة ضرورية لا بد من المرور عليها للوصول إلى تحقيق حكم محلي.¹

و هناك فريق آخر يرى أن هذين المصطلحين مترادفين، و هما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة فتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى أو حتى داخل الدولة الواحدة.

¹ محمد وليد العبادي، "الإدارة المحلية و عهقتها بالسلطة المركزية"، (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998)، ص 03.

و بعد التعرض لهذه الآراء المختلفة، و من خلال الدراسات العديدة في هذا المجال نرى أنه من الضروري التفرقة بين هذه المفهومين، و هناك عموما فروقا شكلية و أخرى موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية و منظمات الحكم المحلي.¹

تتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطات المخولة لكل منها، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود ثلاث سلطات: التشريعية و التنفيذية و القضائية في كل وحدة إدارية، حيث تنقسم الدولة إلى دويلات لها دستورها و سلطاتها التنفيذية و القضائية.

أما نظام الإدارة المحلية فتتخصر سلطاتها في الجوانب تنفيذية أو أدارية و مالية، بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية، القضائية، التنفيذية) مثل فرنسا، إسبانيا، الجزائر.

أما فيما يخص الفروق الموضوعية، فتتعلق بمبدأ التباين الموجود بين مكونات كل من النظامين فنظرا لاختصاصاته المحلية الواسعة بين نظام يعد الحكم المحلي دولة داخل دولة، أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معين لأقاليم الدولة.

هذا إلى جانب أن اختصاصات منظمات الحكم المحلي هي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة بينما تستمد منظمات الإدارة المحلية سلطاتها من الحكومة المركزية، و نظرا للقيود التي يفرضها الدستور الفيدرالي، تعد رقابة الحكومة الفيدرالية ضيقة النطاق و محدودة جدا

¹ محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص 03.

على منظمات الحكم المحلي، و هي تقتصر فقط على التحقق من أن المنظمات تعمل في الحدود التي تنص عليها قوانين النظام الفيدرالي، أما فيما يخص منظمات الإدارة المحلية فإن الرقابة المركزية غير مقيدة بأي دستور و تكون السلطة المركزية صاحبة القرار فيها.¹ و لنا أن نوضح ما سبق في الجدول رقم (01) يوضح معايير التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي.

المطلب الثالث : الحوكمة المحلية (مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية)

ظهر مفهوم الحكم الراشد Governance في عام 1989, خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب, وتطور علم الإدارة من جانب آخر. فعلى المستوى العملي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة, بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات , المؤسسات الدولية, و القطاع الخاص, و مؤسسات المجتمع المدني.²

وعليه فإن على الجانب الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال و الإدارة العامة. كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين . والتركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية . و التدرج الوظيفي) و نتيجة ما سبق. حدث الانتقال

¹ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، "مبادئ علم الإدارة العامة"، (طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2002)، ص 32.
² زهير عبد الكريم الكايد، "الحكمانية قضايا وتطبيقات"، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص 09.

من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

و فيما يتعلق بتحديد مفهوم (Governance) فان هناك غموض سواء في ترجمة أو تعريف هذا المفهوم. و يعن المفهوم وفق للبنك الدولي نوع العلاقة بين الحكومة و المواطنين, وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع.¹ و لذلك يركز المفهوم على قيم المسائلة Accountability, والشفافية Transparency والقدرة على التنبؤ Predictability, والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع.

و الحوكمة المحلية الرشيدة *Good Local Governance* هي: استخدام السلطة السياسية و ممارسة الرقابة على المجتمع المحلية, من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و يوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة *Good Local Governance* على النحو التالي:²

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- لامركزية مالية و موارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

¹ سلوى شعراوي جمعة وآخرون، "إدارة شؤون الدولة و المجتمع"، (جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2001)، ص 10.

² سلوى شعراوي جمعة وآخرون، مرجع سابق، ص 11.

- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

- تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

و تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي:¹

* المشاركة Participation: بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين

كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من

خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي

للقضايا والمشكلات. و في إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من

المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. و يمكن أن تعني

المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي

يعني زيادة الخبرات المحلية.

* المساءلة Accountability: يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين

و الأطراف الأخرى ذات العلاقة.

* الشرعية Legitimacy: قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل

المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون

والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

¹ حسن العلواني، " اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في كتاب: مصطفى كامل السيد، " الحكم الرشيد و التنمية في مصر"، (القاهرة: مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006)، ص 78.

* الكفاءة والفعالية Efficiency & Effectiveness: ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

* الشفافية Transparency: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي. ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية. وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.

* الاستجابة Responsiveness: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء و المهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

المبحث الثالث: أهداف و عوامل نجاح الإدارة المحلية و أهم المشاكل التي تواجهها.

المطلب الأول: أهداف الإدارة المحلية

من منطلق فلسفة الإدارة المحلية يتبين لنا الأهداف التالية:¹

¹ خالد سمارة الزعبي، "تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة المملكة المتحدة-فرنسا-يوغسلافيا-مصر-الأردن"، (ط3، عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1993)، ص 42.

أولاً: الأهداف السياسية

*الديمقراطية و المشاركة: يعتبر الديمقراطية و المشاركة احد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيق نظام الإدارة المحلية. و هي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في الإدارات في إدارات الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات و توزيع المشاريع الإنمائية.

و يمكن القول أن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها. إن اشتراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة و الحكم.¹

*دعم الوحدة الوطنية و تحقيق القومي: إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية و تسلطها داخل الدولة, مما يجهض و يضعف مراكز القوى منها و القضاء عليها نهائياً.

*تقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة, و ذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة. و يمكن أن يظهر اثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات و مصاعب قد تصعب البناء التنظيمي المركزي للدولة, و عندها تبقى الوحدات المحلية

¹ خالد سمارة الزعي، مرجع سابق، ص 43.

(اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف و الاستقلال قادرة على الرفوف على قدميها و التصدي لمسؤولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

ثانيا: الأهداف الإدارية:¹

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية و الإشراف على إدارتها, و تتخلص تلك الأهداف بما يلي:

*تحقيق الكفاءة و الإدارية لقد أشار براون من أن أهم ميزات اللامركزية هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية. حيث أن هذا النظام من وجهة نظرة أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عدد تقديم السلع و الخدمات المحلية. حيث يمكن لنظام اللامركزية تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة (المفصلة) و التي تختلف من محلية لأخرى. و بهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

*القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية, وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات و أشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة و إشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

*خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية , ومنح فرصة للمحليات للتجريب و الإبداع و الاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

¹ خالد سمارة الزعيبي, مرجع سابق, ص 44.

*تقريب المستهلك من المنتج, حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها و يشتركون معهم في تمويلها.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية¹

و تتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي :

- *تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات و أولويات المجتمعات المحلية و وسائل تنميتها اقتصاديا و اجتماعيا.
- *دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته و إدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.
- *إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية, و تحقيق آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة.
- *الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.

¹ خالد سمارة الزعبي, مرجع سابق, ص 45.

المطلب الثاني: مشكلات الإدارة المحلية

يواجه نظام الإدارة المحلية و خاصة في الدول النامية - من العقبات ما تحد من فاعليته و تؤثر فيما يوكل إليه من واجبات- و من أهم هذه العقبات ما يأتي :

صغر حجم الوحدات المحلية: من المفترض أن يكون حجم الوحدة المحلية ملائماً لحجم الوعاء الضريبي الذي يتوقف على عدد السكان وعلى مدى توافر المرافق الاقتصادية و ما يتدفق من مدخولات مالية تمكنها من النهوض بالمهمة التنموية الموكلة إليها بدلا من أن يقتصر أداؤها على مهمات هامشية فحسب.¹

ضعف الموارد المالية: تعاني معظم المجالس المحلية من عجز في مواردها المالية الذاتية مما ينعكس سلبا على قدرتها على أداء مهماتها, والمحافظة على مستوى ما تقدم للسكان من خدمات, و مقدرتها على استقطاب الكفاءات البشرية الأزمة.

ضعف القدرات الإدارية و الفنية: إن تدني مستوى رواتب الموظفين و قلة الحوافز المادية المقدمة لهم في تلك المجالس لا تساعد على جذب الكفاءات البشرية المؤهلة لها, مما يقلل من كفاءة الأجهزة العاملة ويؤثر في مستوى أدائها.

¹ أيمن عودة المعاني, مرجع سابق, ص 187.

الرقابة المركزية الشديدة على الهيئات المحلية: يعتبر استقلال الهيئات المحلية أمراً أساسياً يجب توافره. إلا أن معظم الهيئات المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية الأمر الذي يحد من استقلالها وحريتها على التصرف والقيام بواجباتها

اعتماد كثير من المجالس المحلية على المساعدات الحكومية والقروض: الأمر الذي يمس مدى استقلالها إضافة إغراقها بالديون وعدم قدرتها على الوفاء مما ينعكس سلباً على مدى الخدمات التي تقوم بها وعلى مستواها. إذ تزيد نسبة المساعدات الحكومية المقدمة للإدارات المحلية في كثير من الدول النامية عن 80 من إجمالي إيراداتها.¹

سوء استخدام الموارد المحلية: تشير الدراسات إلى أن الخفاق في تغطية كلفة الخدمات المحلية وتدني مستوى جودتها ناجم في كثير من الأحيان عن سوء استخدام الموارد المحلية المتاحة وليس بسبب قلتها.

ازدياد أعباء التي نجمت عن لا التقدم الاقتصادي والتكنولوجي: و زيادة حجم الاستهلاك وما ينجم عن ذلك من مشكلات مثل مشكلة التلوث التي تعتبر في مقدمة مشكلات الحاضر التي تهدد السكان والكائنات الحية الأخرى

ازدياد الأعباء الناجمة عن التحضر السريع: تتزايد نسبة الناس للعيش في المدن الرئيسية في كافة أرجاء العالم ونتيجة لهذه الزيادة الهائلة في عدد السكان والتوسع العمراني غير

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 188.

المخطط في بعض الأحيان تتعدد المشكلات التي تواجه الإدارات المحلية ومن أهمها ما كان يدور حول ضعف النواحي الإدارية والتنظيمية ونقص الموارد المالية والبشرية الأزمة لمواجهة الزيادات السريعة في أحجام المدن وعدد سكانها وقصور الإدارات المحلية عن توفير الخدمات المناسبة وإجراء التخطيط العمراني السليم وما نجم عنه من عشوائية في كثير من المدن التي افتقرت إلى "البنية التحتية" المناسبة والخدمات الاجتماعية التي تحقق العدالة الاجتماعية والارتقاء بالإنسان إلى مستوى الإنتاجي الذي تتطلبه التنمية القومية.¹

ضعف المشاركة الشعبية: تواجه معظم المجالس المحلية في الدول النامية أزمة ثقة فيما بينها وبين مواطنيها يتمثل في قلة عدد الأشخاص المشاركين في العملية الإنتاجية لهذه المجالس.

أسس العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية :

يمكن طرح العوامل والأسس التالية والتي تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها بما يلي:²

1- العامل الإداري و الفني: يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية، من

منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية، حيث إن هناك بعض المشكلات التي تواجه

عمليات التنفيذ منها عدم وضوح الأهداف و غموض التشريعات، وضعف عمليات التخطيط

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 192.

² Rondineli A. et-al , Analysis of Decentralization Policies In Developing Countries: A Political Economy Frame-Work, SAGE, London, Vol.2,1989

لتطبيق اللامركزية و عدم كفاية الموارد، أن هناك كثير من المحليات لا تتوفر لها البنية الفنية و الإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها الهاشمية، و يرجع سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية و المناسبة لتلك الكوادر، لقد بينت إحدى الإحصائيات في الأردن أن هناك نساج واحد لكل 10 بلديات، ناهيك عن عدم توافر معدات في كثير منها.

2- *العامل الاقتصادي*: يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نموا و ازدهارا يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية التي تبطل عملية التنمية، ولذلك فهم يونان أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية، وفي هذا الصدد يبين الكاتب الشهير Fried Riggs أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة و بذلك فإن منح صلاحيات و مسؤوليات واسعة واستقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.¹

3- *العامل السياسي و فلسفة الحكم*: إن الطبقات الحاكمة في الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها و سلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، و لكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرتها.

¹ حسن عواضة، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية"، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983)، ص 74.

4- العامل الاجتماعي: تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية و عشائرية، و طموحات إقليمية تعتر بهويتها المحلية، بشكل قد يهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول، و هو ما تراه الإدارة المركزية مسالة في غاية الأهمية و الحساسية، الأمر الذي تؤمن من خلاله بعدم منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة، و تمارس عليها رقابة تتصف بالمغالاة والشدة في كثير من جوانبها، كل ذلك مدفوعا بهاجس الخوف من تفتت النسيج الوطني و الحفاظ على وحدة الدولة و المجتمع.

5- حداثه النظام المحلي: إن مقومة حداثه النظام المحلي في الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولي مراحل بنجاح، علما بان بعض تلك الأنظمة قد تجاوزه عمره نصف قرن و لا يزال يعاني من نقص واضح في الاختصاصات والمسؤوليات وتشديد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع.

المطلب الثالث: عوامل نجاح الإدارة المحلية

إذا كانت الجولة مقتنعة وجادة فبمنح المزيد من الصلاحيات والمسؤوليات للوحدات المحلية ، فلا بد من توفير مجموعة من العوامل التي تتضمن نجاح النهج اللامركزية وهي:¹

1- استعداد و التزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط و اتخاذ القرارات، و تزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون. وهذا يعني استعداد القادة السياسيون وموظفي الحكومة المركزية

¹ محمد طعمانة، مرجع سابق، ص 29.

لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسؤوليات قادة الوحدات المحلية.

2- وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية

تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون في إدارة المرافق العامة والمحلية

3- العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي ، تشمل هذه العوامل على

توافر الاتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفي الحكومة المركزية وفروعها في المحليات تجاه

النمط المركزي في تقديم الخدمات ، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات

المحلية التقليدية في عملية صنع لقرارات

4- العوامل المالية والقوى البشرية

5- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها

الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود.

الفصل الثاني:

السياسة العامة إطار مفاهيمي

تمهيد:

يعالج هذا الفصل الإطار المفاهيمي لمختلف المفاهيم التي سيتم التطرق إليها، فيما يخص السياسة العامة التي هي مجموع الخطط و البرامج التي تضعها الحكومة لحل مشاكل الأفراد وتلبية حاجاتهم ومطالبهم، كما تقوم أيضا بتنفيذها عن طريق أجهزتها الإدارية.

فلقد قدم الباحثون والمختصون في هذا المجال عدة تعاريف ومفاهيم فلم يتفقوا على تعريف أو مفهوم واحد، فمن جهة أخرى نجد أن مفهوم السياسة العامة مفهوم حديث، لكن نجد له إرهابات في التراث الحضاري و الإنساني من اجل إعطاء توضيح و ضبط أكثر للموضوع وفق منهجية علمية.

المبحث الأول: ماهية السياسات العامة

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة

يمكننا تعريف السياسة العامة (السياسة الحكومية) بأنها كل تصرف أو قرار تقوم به الحكومة أو من يمثلها للتدخل في شؤون المجتمع وحل المشكلات التي تواجه الدولة داخليا وخارجيا. وبالرغم من أن كلمة السياسة هي كلمة مفردة لكنها قد تشير إلى أكثر من سياسة واحدة ، فهي ضمنا تدل على حزمة من السياسات الحكومية.¹

عرفها "كارل فريديريك" على أنها برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود بمعنى أنها سلوك موجه وهادف.

وعرفها "روبرت أستون" تعريفا واسعا بقوله أنها العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها أما "توماس داي" فيرى أن السياسة العامة هي ما تفعله وما لا تفعله الحكومة.

و يرى "خيرى عبد القوي" بأنها تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها و أسس المفاضلة بينها ، تمهيدا للاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضي للمشكلة.

¹ عبد الفتاح ياغي، "السياسات العامة النظرية والتطبيق"، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، 2010)، ص 05.

أما "جيمس أندرسون" فيقول أن: "السياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع هذا التعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجبه أو يراد فيه تمييز السياسة عن القرار الذي هو مجرد خيار من بين عدة خيارات أو بدائل.¹

المطلب الثاني: تطور مفهوم السياسة العامة

إلى غاية النصف الثاني من القرن التاسع عشر كانت الدراسات التقليدية هي السائدة، و التي تميزت بدراسة الحكم و السياسة في نطاق الفلسفة الأخلاقية بالتركيز على: السياسة الموضوعة من طرف الحكومة، المؤسسات السياسية، الترتيبات الهيكلية، و المبررات الفلسفية للحكومة... الأمر الذي جعل من الدراسات وصفية ظاهرية بعيدة عن التحليل لاسيما فيما يخص السلوكيات و التصرفات المصاحبة لصنع السياسة العامة، في حين أن محتوى السياسة العامة بقي بعيدا عن الدراسة و التحليل. هذا الوضع بقي على حاله إلى غاية استقلال علم السياسة عن الفلسفة الأخلاقية و تحوله إلى فرع من فروع العلوم الاجتماعية، و بذلك أصبح ينظر للسياسة العامة على أنها وجه للقانون والعلاقات المتفاعلة بين المؤسسات عن طريق مجموعة القواعد التي تحكم بينهما. من جهة، و أن هذه السياسة تمثل جزءا لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي من جهة أخرى.²

¹ تامر كامل محمد الخزرجي، "النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة"، (ط1، الأردن: دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، 2004)، ص 28.
² فهمي خليفة الفهداوي، "السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل"، (ط 1، عمان: دار المسيرة، 2001)، ص 27.

لقد عرف مفهوم السياسة العامة العديد من التطورات، و يمكننا حصر أسباب هذا التطور في مجموعة العوامل العملية و العلمية التالية:

1- عام 1908 قام الكاتب آرثر بنتلي Arther F.Bently بإصدار مؤلفه The Process Of Government أكد فيه على أن الحكومة هي واقع حركي، أي مجرد نشاط بعيد عن الواجهات القيمية .فالحكم هو نشاط فعلي يخضع لقانون الفعل ورد الفعل، و ليس لعامل الأفكار والمؤسسات الدستورية وحدها. و الحياة السياسية ليست مؤسسات الدولة فقط، بل نشاطات سياسية مرتبطة بالمصلحة .و مؤسسات الدولة نشاط من هذه النشاطات ، أو جماعة من جماعات المصالح.و بذلك كانت بداية التوجه السلوكي في الدراسات السياسية على يد بنتلي قبل الحرب العالمية الأولى.

و قام الكاتب شارلز مريام Charles meriam في كتابه جوانب جديدة في دراسة الواقع السياسي بإضفاء النظرة السيكلوجية في تحليل الواقع السياسي و استخدام أدوات تحليل جديدة كالإحصاء، كما ركز على الحكم كعملية و دعا إلى ضرورة دراسة جماعات المصالح.¹

2- الأزمة الاقتصادية العالمية في 1929 و التي أدت إلى ظهور الاقتصاد الكينزي ومنه توسيع دور الحكومة ، و ما صاحبه من طلب وعرض متزايد للمعلومات الضرورية لوضع السياسة العامة و تحليلها .فكما أن الحكومة قد تطورت و توسعت بشكل و طيد في بعض

¹ عادل فتحي ثابت عبد الحفيظ، "النظرية السياسية المعاصرة"، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1997)، ص 86.

الأحيان و بققزات سريعة في أحيان أخرى، فإن الحاجة لتحليل السياسة قد تطورت بنفس الطريقة لاسيما في الولايات المتحدة الأمريكية أين توسع دور الحكومة .هذه الأزمة ساهمت في تحويل الاهتمام في العلوم الاجتماعية من الاهتمامات التقليدية للعلوم السياسية و الإدارة العامة إلى الاهتمام بعمليات صنع السياسة العامة ، و التي اعتبرت من طرف الأكاديميين السبب الرئيسي لتلك الأزمات و الإنتكاسات لمعظم الدول.¹

3- فترة ما بين الحربين العالميتين و التي عرفت شيوعا و انتشارا كبيرا لنتائج المدرسة السلوكية ، مما أدى إلى بروز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث .حيث كان التركيز في البداية منصبا على :القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد و الجماعات ، دراسة محددات التصويت ، وظائف الجماعات المصلحية و الأحزاب السياسية، و التوزيع المختلف للسلوك التصارعي بين السلطات...فيما بعد اتجه التركيز بشكل أكبر إلى مضمون السياسة العامة بتحليل أثر القوى السياسية و الاجتماعية فضلا عن تقويم نتائج السياسة العامة على المجتمع المتوقعة وغير المتوقعة.و هكذا، و خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، انصب التركيز بشكل أكبر على مفهوم السياسة العامة ،كيفية بلورتها، أهدافها، أساليب تنفيذها و تقويمها ضمن إطار تحليلي بسبب تزايد الأصوات المنادية بتدخل أكبر للدولة لتفعيل النشاط الاقتصادي، و تسيير الموارد الاقتصادية، و استيعاب النمو المتزايد في الخدمات الواجب توفيرها والتي تتعدى حدود القطاع الخاص و قدراته الخدماتية. و يعتبر هارولد لاسويل

¹ أحمد مصطفى الحسين، "تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية". (ط1, دبي:مطابع البيان التجارية، 1994)، ص 86.

Harold Lasswell في مؤلفه *power and personality* من أهم من حاولوا إضفاء النظرة السيكولوجية على الدراسات السياسية كما سعى و طالب باستخدام أدوات كمية في التحليل.

4- تطور أدوات البحث العلمي في الدراسات السياسية كالاتماد على الجوانب الكمية، تفعيل الاستبيان والإحصاء... إضافة إلى تطور الدراسات المتعلقة بمفهوم المجال العام (تفاعل و نشاط منظومة المدخلات و المخرجات (و اتساع قضايا السياسة العامة ، فبعض القضايا أصبحت مواضع للسياسة العامة بعدما كان ينظر لها على أنها قضايا خاصة و واجبة الاحترام، أو أنها خاضعة للإرادة الإلهية لا يسمح بالتدخل في نطاقها ومن أمثلة ذلك: التربية، المرأة، الكوارث... إلى جانب ذلك نضيف عامل تزايد الفواعل المتدخلة في وضع وتنفيذ و تقييم السياسة العامة مما أدى إلى ظهور مفهوم الشبكة السياسية في ظل تحول مفهوم. السيادة، التغيرات العالمية و التطورات التكنولوجية، تعاظم دور الشبكات المتعددة الجنسيات و المنظمات غير الحكومية.¹

المطلب الثالث: عناصر السياسة العامة

أ- مطالب السياسة العامة : و تشمل كل ما يطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أم من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي وذلك للتحرك إزاء قضية

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 27.

معينة أو التوقف عن المضي في اتجاه ما فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد

الحاجة إلى إثارة الانتباه لسياسات عامة وتعد نقطة البدء في دراسة عملية صنعها.

ب- *قرارات السياسة العامة* : و تشمل ما يصدره صانعي القرارات و الموظفون العموميون

المخولون بإصدار الإيرادات الملكية و المراسيم و الأوامر و التوجيهات المحركة للفعل

الحكومي فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.

ج- *الخطب و التصريحات الرسمية* : و هي تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة

و تشمل الأوامر الشفهية و التفسيرات القانونية و الضوابط المحددة للسلوك و آراء الحكام و

القضاة وحتى خطب المسؤولين و شعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة و الأغراض

المطلوب تحقيقها و الأعمال الموجهة نحوها وقد تكون هذه التوجهات غامضة أحيانا الأمر

الذي يقود إلى اختلاف وجهات النظر أثناء تفسيرها و كذلك يحدث حول ما تصدره

مستويات حكومية مختلفة من التصريحات.

د- *مخرجات السياسة العامة* : و هي الانعكاسات المحسومة الناجمة عن السياسة العامة و

في ضوء قرارات السياسة و التصريحات التي يلتبسها المواطنون من الأعمال الحكومية و لا

تشمل الوعود و النوايا و قد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة

عما يتوقع تحققه أو ما تنص عليه السياسة نفسها.¹

¹ تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 29.

المبحث الثاني: صناعة السياسة العامة و أهدافها

المطلب الأول: صناعة السياسة العامة

أولاً: جدولة السياسة العامة (الأجندة)

يعرفها "روس Ross"¹ بأنها: قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة من أجل التوصل إلى حلول عامة لها.

ويعرفها "داي Dye" بأنها: عملية صناع السياسة الرسميين في تطوير بدائل سياسية في سبيل التعامل مع المشكلات والقضايا المجتمعية، واستنباط قرار السياسة العامة من خلال تلك العملية.

وهذا يعني أن جدولة أعمال الحكومة تتضمن عملية مناقشة فعلية يترتب عنها اتخاذ فعل رسمي مناسب لمواجهة القضية المطروحة ضمن جدولة الأعمال لذا فإن المشكلة تتطور لتصبح قضية عامة وفي هذه الحالة تتطلب تدخل رسمي حكومي وهذا يعني ضرورة تحقق شرط تحول المشكلة إلى قضية عامة لكي يتسنى اتخاذ فعل الفعل الرسمي المناسب لها لأن القضية العامة تعني أن هناك جمهوراً وأناساً كثيرين يطالبون الحكومة بعمل إزاءها تنظيم الأجندة يمثل مرحلة حاسمة وخطوة أساسية لكل قضية في السياسة العامة لأن عملية التوصل إلى اتخاذ سياسة عامة تمثل خطوات مترابطة فيما بينها وتشتمل على:

- التعرف على المشكلة التي أصبحت قضية في المجتمع والبيئة.

- العمل على إيجاد مكان لهذه القضية ضمن أجندة حكومية.

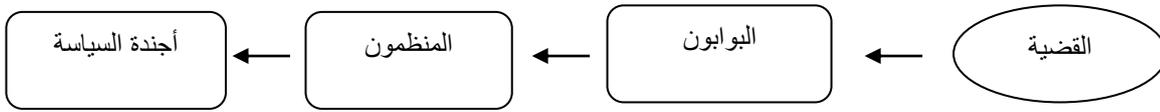
¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 27.

إن تنظيم الأجندة هو مرحلة يتم من خلالها تعيين وتحديد الموقف من القضية المعنية، وعلى أنها مناسبة للعمل العام، وأنها كقضية عامة قد أصبحت في عداد الموضوعات ومداومات السياسة العامة، أي أن جعل القضية على الأجندة يحتم القيام بعمل أو اتخاذ إجراء أو قرار بصددتها ومثل هذا التوضيح يدفعنا إلى التأكيد مرة أخرى بأن معرفة جيدة حول وجود مشكلة معينة قد لا يضمن انتباه الحكومة لها وذلك لأسباب:¹

- أ- وجود أناس مؤثرين في المجتمع يعملون على منع اعتمادها كقضية بفعل القوة التي يحوزون عليها من خلال قدرتهم الذاتية واستطاعتهم على احتواء القضية بعيدا عن الحكومة
- ب- وجود بعض المراكز والمؤسسات التي للمجتمع دور أساسي في إقامتها وتكوينها تقوم بانتقاء واختيار المشكلات المتعددة والمختلفة لغرض تجميعها وتهيئتها للاعتماد من قبل الحكومة ويطلق على تلك المراكز والمؤسسات اسم (البوابون - Gate Keepers)
- ج- إن البحث عن إيجاد قضية معينة لأجل أن يتم التعامل معها من قبل الحكومة هي وظيفة أو مهمة تقع على عاتق فئة من المعنيين يطلق عليهم اسم (المنظمون السياسيون Political Entrepreneurs) الذين يستثمرون أوقاتهم وقدراتهم وخبراتهم في سبل جمع المصادر الكافية للتعرف على القضية ومهمتهم تتجلى في كسب القضية التي يختارونها من البوابين لتشكل موقعا في الأجندة الحكومية.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 27.

إن الأجنحة المنظمة لأعمال السياسة العامة الحكومية ترتكز على مبدأ التوصل إلى الحل العام للقضية من خلال تفعيل دور كل من المؤثرين والبوابين والمنظمين السياسيين وتأكيد حضورهم الفاعل في بلورة أجنحة الحكومة وإعداد سياستها العامة أي أن أجنحة السياسة محصلة جهود وأنشطة نظامية.



ثانياً: طرق تنظيم الأجنحة أو جدولة قضايا السياسة العامة¹

إن الحكومة أو متخذي السياسات العامة فيها يواجهون قضايا مجتمعية كثيرة، غير أن القضايا المختلف حولها تشكل مطلباً حاسماً في العلاج كما تتعدد طرق علاجها وتتنوع أساليب مواجهتها هي التي تنصدر اهتماماً من أولئك المعنيين بحلول لها، فما يدرج ضمن الأجنحة ويحظى بجدولة من تلك القضايا هو الذي يسمى بجدول أعمال السياسة سواء اختار المعنيون بأنفسهم ترتيب تلك الجدولة أو سواء وجدوا أنفسهم ملزمين على التعامل معها في ظل الجدولة التي هي عليها حيث أن القضايا الأكثر أهمية والأكثر مطلباً عند المجتمع هي التي تحوز على الاهتمام الأكثر دون غيرها من القضايا الأخرى الهامة، وتحتل موقعا متقدما في سلم الجدولة، وهناك طريقتان أو نوعان يميزان جدول أعمال السياسة العامة وهما:

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 28.

1- الجدول النظامي *Systemic Agenda* : يتضمن جميع القضايا التي يستشعرها

أعضاء السلطات الثلاث وتستدعي تدخل أي منها حسب الصلاحية والاختصاص. ويتمثل هذا النوع بأنه جدول للنقاش وعرض القضية في إطار المستوى الحكومي المعني والمخول في مناقشتها لأجل معالجتها وهذا يعني أن كون القضية مدرجة ضمن الجدول النظامي يعني أنها تكتسب اعترافا عاما بوجودها مما يحتم على الإدارات الحكومية والهيئات الرسمية المعنية أن تفعل شيئاً حيالها ومعالجتها وتتصف قضايا هذا الجدول بالسعة على مختلف المستويات المركزية والإدارية والمحلية.

2- الجدول المؤسسي *Institutional Agenda* : ويتضمن جعل مؤسسة بعينها مثل

المؤسسة التشريعية أو الإدارية أو التنفيذية أن تأخذ في اعتبارها العمل على مواجهة القضية المعنية محط الاهتمام.¹

ويتمثل هذا النوع بأنه جدول القضايا التفصيلية والمتخصصة وتكون جاهزة ومعدة أكثر من تلك القضايا الواردة في جدول الأعمال النظامي هذا النوع يمكن أن تكون موضوعاته قديمة وأخرى جديدة حيث تتصف القديمة بالاستمرارية والعمل السابق أو الروتيني مثل زيادة رواتب موظفي الحكومة ومساعدات الضمان الاجتماعي فهي مألوفة ومعروفة عند الموظف الحكومي وبدائلها معروفة ومعلومة، والجديدة منها فهي طارئة ومفاجئة، مثل الإضرابات والأزمات الدولية وحصول التلوث و في ضوء هذين النوعين من جدول أعمال السياسة

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 28.

العامة، فإن قضايا الأجنحة تبحث في إطارها، بالشكل الذي يجعل من كل نوع متضمنا

لمساحة أو محور في صنع القرار وحسبما نوضح لهما:

الأول: ميدان صنع القرار الواسع *Maximal Decision- Making Arma*

والذي يبحث ويعتمد بعض القضايا، خلال زمن معين، ويتصف هذا المحور بالرؤية العالية

الوضوح إزاء القضايا المعبر عنها من قبل الرأي العام كما يشكل هذا استيعابا لمعظم

المجادلات والصراعات السياسية، التي تشاهد من خلال أخبار المساء أو الصحف وبالتالي

يمكن عده المحور المركزي في صنع السياسة العامة الذي يتصف بالأهمية وبكونه جديدا

أيضا في بعض الأحيان.

الثاني: ميدان صنع القرار الضيق *Minimal Decesion – Making Armer*

والذي يعنى باتخاذ القرارات الروتينية والتقليدية، أو بتعديل بعض السياسات العامة القائمة،

ويتصف هذا المحور بالمحدودية وبالاقتصار على القضايا المتخصصة، ومن النادر أن يتم

من خلاله اتخاذ قرارات تتعلق بسياسات عامة جديدة، جراء ضيق هذا المحور ومستوى صنع

القرار فيه.¹

هذا و أن السياسات العامة الناجمة عن المحور الواسع والضيق في صنع القرار يجب أن

تكون مؤثرة و تقدم نتائج هامة أثناء التنفيذ ووضعتها موضع التطبيق، كجزء مهم في العملية

السياسية، يدل على الترابط والتناسق بين المحورين في تفاعلها. ففي الوقت الذي تكون فيه

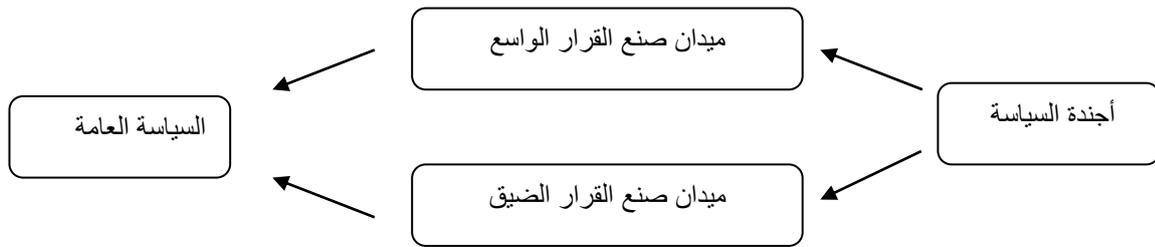
قرارات السياسة العامة الأساسية هي المعبرة عن شكل السياسة و اتجاهاتها الواسع تكون

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 29.

الحاجة ماسة للقواعد و التنظيمات و التي يمكن بناؤها و تشكيلها لتكون السياسات العامة منسقة، و قد يكون هناك حاجة إلى تنظيمات حكومية جديدة، مثل الوحدات الإدارية و

المكاتب والدوائر الرسمية، التي تنهض بعملية تنفيذ السياسة العامة.

إن هذه التفاعلات من قبل الحكومة ذات أثر على المجتمع، و ذات تأثير على وضعية الأهداف التي بدورها تقود إلى إجراء بعض المتطلبات الحكومية كما و أن التغذية الراجعة، من حيث تعقدها أو أسبابها يمكن أن تؤثر على جزء أو كل الخطوات في العملية.¹



الثالث: فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة

إن أي قضية تكون محط اهتمام صناع السياسة العامة، وتأخذ حيزا لها ضمن أجندة أعمال السياسة العامة فهذا معناه: أن على الحكومة أن تقرر أسلوب التغيير الواجب تبنيه، وهذا يعتمد على محصلة دراسات وخبرات ومعلومات فضلا عما ينجم عن الصراعات وتتنافس القوى وعن المناقشات الحاصلة في تباين الآراء من قبل صناع السياسة العامة المعنيين بالقضية.

¹ فهمي خليفة الفهدوي، مرجع سابق، ص 29.

غير أن أدبيات السياسة العامة و استخلاصاتها لأنماط السلوك السياسي، الذي يشيع في الأوساط العملية والاحترافية لصناع السياسة العامة في أثناء تفضيلهم للخيارات والقرارات حسب رأي "الاسير" وتأكيداته وجود نمطين في تقرير التغيير المفضي للتعامل ولمواجهة القضية في السياسة العامة.

1- نمط (التغيير التدريجي - Incrementalism Change):

وهو الأكثر شيوعا ويستفيد من أثر السياسة الحكومية العامة المعمول بها بالشكل الذي يسمح لصانعي السياسة بتوظيف نجاحات الماضي وتجنب أخطائه في السياسة العامة، على اعتبارات التغيير الجذري، هو نتيجة ديناميكية للسياسة العامة لأن مسألة التنبؤ بأثر السياسة العامة الجديدة في المستقبل هي مسألة صعبة للغاية ولها نتائج خطيرة.¹

2- نمط (التغيير الجذري - Radicalism Change):

و هو النمط الداعي إلى تبني أثر السياسة من منظور المدى البعيد وتدعو إلى ضرورة أن تعمل الحكومة على تبني سياسات عامة، تحقق لها استغلالا للفرص في إحداث التغيير إلى أبعد حد ممكن لأن النمط التدريجي مكلف على المدى الطويل، وليس سريعا ولا متماسكا. و عليه فإن هذين النمطين ممكن توظيفهما كمعطي فلسفي وكمناطق إرشادي لتوجهات السياسة العامة ولرسم منهجيتها في عملية صنع سياسة عامة.

¹ فهمي خليفة الفهدوي، مرجع سابق، ص 30.

ويتضح أن عامل الوقت هو الذي يشكل أهمية بارزة في تفعيل أو عدم تفعيل الأجندة
حيال جدولتها لأعمال السياسة العامة والنظر في قضاياها المدرجة ولأجل مواجهة القضايا
الجديدة والهامة بعين الاعتبار أو إعطاء القضايا الكبيرة المطروحة في الأجندة الأسبقية
اللازمة، لا بد من أن تكون هناك قوة حقيقية تدفع بالقضية إلى أجندة السياسة وتجعلها
بمواجهة الحكومة، في سبيل إيجاد حل عاجل لها.

المطلب الثاني: أهداف السياسة العامة

الهدف هو (وضع معين مقترن بوجود رغبة مؤكدة لتحقيقه من خلال تخصيص ذلك القدر
الضروري من الجهد والإمكانيات التي يستلزمها الانتقال بهذا الوضع من مرحلة التصور
النظري البحث إلى مرحلة الوجود أو التحقيق المادي).

و الهدف عبارة عن نتيجة يراد بها الوصول إليها في زمن محدد وبمواصفات وكميات

معينة وهناك أربعة أنواع من الأهداف هي:¹

أ- الهدف الكلي والذي يعتبر الركيزة أو المنطلق العام للسياسة العامة.

ب- الأهداف بعيدة المدى، والتي تغطي نطاقا طويلا من الزمن مثل خمس سنوات وأكثر.

ج- أهداف قصيرة الأجل، توضع في شكل كمي ونوعي، وتتطلق من الأهداف بعيدة المدى

وتساعد في النهاية على تحقيقها

¹ وصال نجيب العزاوي، "مبادئ السياسة العامة"، (ط1، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2003)، ص 20.

د- الأهداف اليومية أو المتتابة والتي تكمل بعضها بعض ويساعد على تحقيق أحدها على تحقيق الآخر.

الهدف هو النهايات المرغوبة للمجتمع التي يعمل للوصول إليها، وهذا لا يعني أن الهدف نتيجة مستقبلية يسعى لتحقيقها فقط، وإنما إبقاء أفق المستقبل مفتوحاً أمامها.

بصفة عامة فإن أي سياسة عامة تتضمن عناصر رئيسية تأتي في مقدمتها الأهداف ثم تخصيص الأهداف، ثم تخصيص الموارد، وتحديد الآليات والأساليب والأدوات وفي مقدمة أهداف السياسة العامة هي تحقيق المصلحة العامة والمصلحة هنا تحمل على معناها الواسع بحيث تنطوي على الفوائد المادية كما تتضمن أيضاً الأفكار والمبادئ والقيم المعنوية.

و العلاقة بين المصلحة العامة والسياسة العامة علاقة ترابطية متلازمة انطلاقاً من أن مهمة الحكومة كما يجب أن تكون دائماً هي خدمة وحماية الصالح العام أو المصلحة العامة.¹

وهناك من أصناف هدف للسياسة العامة يتعلق في طبيعة فكرة الرفاهية الاجتماعي، وقد كان العالم (بارتيو) صاحب مبدأ الرفاهية الاجتماعية وشروط الوضع الأمثل التي تستند على قبول المعايير الأخلاقية الغالبية في المجتمع كمعطيات لا يجوز نقضها أو استبعادها لصالح الآراء الذاتية.

¹ وصال نجيب الغزاوي، مرجع سابق، ص 21.

و قد اتسع مفهوم الرفاهية الاجتماعية ليشمل كل النظم الأخلاقية واتسع نطاق معيار (بارتيو) ليشمل مجالا واسعا من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية للسياسات العامة ابتداء من مشاكل الفقر وبرامج تحسين أو إعادة توزيع الدخل المرتبطة بها حتى المشاكل المتعلقة بإقرار القانون والنظام.¹

المطلب الثالث: تصنيف السياسة العامة

إن الطبيعة المتغيرة و الديناميكية للسياسة العامة إلى جانب تعدد واضعيها و اهتماماتهم، و مجموع الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الفئات المعنية بآثارها، و النتائج المترتبة عنها، كل ذلك أدى إلى تنوع وتعدد أصنافها ، وسنعمد إلى التطرق لبعضها في ما يلي²:

التصنيف الأول: التصنيف الثنائي

في هذا الإطار يتم تصنيف السياسة العامة على أساس درجة الوضوح، إلى نوعين:

1- السياسة العامة الواضحة:

تكون السياسة العامة واضحة عندما تقوم الحكومة بشكل واضح و جلي بنشر وثيقة رسمية تتضمن النقاط التالية:

- إطار من القيم و العمل حول موضوع محدد.

¹ وصال نجيب الغزاوي، مرجع سابق، ص 22.
² جبريال الموند، و آخرون، "السياسة المقارنة: إطار نظري"، ترجمة: محمد زاهي بشير المغربي، (بنغازي: منشورات جامعة قار بونس، 1996)، ص 283.

- تحديد توجهات البرامج و السياسات العامة.

- توضيح صلاحيات اتخاذ القرارات ،توزيع المسؤوليات و الأسس الكبرى للمنظمات و الإدارات.

2- السياسة العامة غير الواضحة:

السياسة العامة غير الواضحة هي ما يتم التعبير عنه بطريقة غير مباشرة و غير منتظرة، بفعل الانحرافات في بعض المعايير و النشاطات. و حتى في إطار سياسة عامة واضحة، بعض التوجهات الحكومية يمكن أن تنقل أو يتم إيصالها بشكل غير واضح بسبب تدخل أو توسط بعض الإجراءات و التدابير التي تكون النتائج و الأهداف المترتبة عنها غير معلنة سياسياً.

التصنيف الثاني: التصنيف الثلاثي¹

يعود هذا التصنيف لجيمس أندرسون، الذي قام بتحديد أنواع السياسة العامة انطلاقاً من : مستوى المشاركة في السياسة العامة، و نطاقها ، و طبيعة المواضيع التي تقوم بمعالجتها حيث نجد:

¹ جيمس أندرسون، "صنع السياسات العامة" ترجمة: عامر الكبيسي، (ط1، عمان: دار المسيرة ، 1999)، ص70.

1- سياسة جزئية:

نكون بصدد سياسة جزئية عندما يحاول فرد ما أو قلة من الأفراد استصدار أمر إداري لصالحهم أو إعفائهم من متطلبات قانون ما، أو عندما تحاول شركة أو مؤسسة تغيير حسابات الضرائب عليها أو الحصول على منحة لإقامة مشروع ما، و ما يميز هذا النوع من السياسات هو:

- خصوصيتها و محدودية القضايا التي تعالجها.
- عدم تمتعها بالطابع العمومي.
- قلة المنتفعين و المتأثرين و حتى المشاركين فيها.
- لا تتطلب تدخل أو ضغط جماعي لوضعها، كما أنها لا تحتاج لموارد مالية كبيرة لتنفيذها
- لا يتم اتخاذها على حساب جماعات أخرى.
- تتوسع دائرة هذا النوع من السياسات بتزايد نشاطات الدولة.

2- سياسة فرعية:¹

السياسات الفرعية هي تلك السياسات العامة المتعلقة بالقطاعات المتخصصة- كالموانئ و الملاحة البحرية و النهرية-، و المتضمنة لعلاقات فرعية و أخرى جانبية تقوم بين الدوائر

¹ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 71.

التنفيذية أو جماعات المصلحة المهتمة بقضايا نوعية متخصصة. هذا النوع من السياسات يصدر عن النظم الفرعية أو ما يعرف بالوحدات الحكومية الفرعية، و التي يرجع سبب وجودها إلى طبيعة القضايا التي تعمل على وضعها، بهدف إثارة اهتمام غالبية أفراد المجتمع. ما يميز النظم الفرعية هو صعوبة حصرها و تحديدها، و تمتعها بنوع من الاستقلالية في جمع المعلومات و المطالب وصياغة السياسات العامة المرتبطة بمجال تخصصها، و انطلاقا من ذلك تساهم في توجيه السلوك الحكومي و تحديد نشاطاته العامة كل في ميدانه.

3- سياسة كلية:

تعالج أو تتعلق بالقضايا التي تستقطب اهتماما أكبر، أو التي يصبح الاختلاف حولها واسعا مما يستدعي تدخل و مشاركة العديد من الفواعل مثل تلوث المياه، البطالة، انخفاض الأجر، الإضراب، ارتفاع الأسعار. ما يميز هذا النوع من السياسات مقارنة بغيرها هو تدخل الرؤساء فيها ، لأن دائرة المصالح تكون أكثر اتساعا كما أن القضايا و المشاكل التي تقوم بمعالجتها قد تبدأ جزئية فرعية ثم تتحول إلى قضايا عامة تستدعي تدخل السلطات العمومية في المستويات العليا.¹

¹ جيمس أندرسون, مرجع سابق, ص 72.

التصنيف الثالث :التصنيف الرباعي.

يعود هذا التصنيف لجبريل ألموند ، تتمثل معايير التصنيف في الأفعال التي تقوم بها الحكومة و ما يترتب عن ذلك من آثار، حيث توصل إلى تحديد أربعة أصناف و هي :¹

1- السياسة العامة الاستخراجية:

تتجسد في قيام الحكومة باستخراج و تعبئة الموارد المادية و البشرية، انطلاقا من حسن توظيفها و استخدامها لبيئتها الداخلية و الخارجية، و تتمثل هذه الموارد في: النقود، الأشخاص، السلع، الخدمات. كل الدول بغض النظر عن طبيعة نظامها السياسي ودرجة تعقدها و تشابكها تتبنى مثل هذه السياسات، و أبسط أشكال هذا النوع هو الخدمة العسكرية و الخدمات العامة الإلزامية الأخرى، كالاشتراك في هيئات المحلفين و الأشغال الشاقة المفروضة على المجرمين السجناء.

إلى جانب ذلك تعتبر الضرائب من أهم الأشكال الاستخراجية للموارد و من أكثرها انتشارا و شيوعا، و هي تعني استخراج النقود من أبناء المجتمع للأغراض الحكومية و في مقابل ذلك لا يتلقون أي منفعة مباشرة أو فورية، و الهدف الجوهرى لهذه السياسة هو ضمان استمرار الإيرادات بهدف تغطية مختلف النفقات.

¹ جبريال ألموند، و آخرون، مرجع السابق، ص 285.

2- السياسة العامة التوزيعية: ¹

يترتب عن السياسة العامة التوزيعية قيام الإدارات و الأجهزة البيروقراطية الحكومية بتخصيص مختلف أنواع النقود، و السلع، و الخدمات، و الامتيازات، و الفرص للأفراد و الجماعات في المجتمع. و يعتبر الإنفاق الحكومي بمثابة مقياس كمي للأداء التوزيعي، و رغم ذلك فإنه يمكن قياسه و مقارنته انطلاقاً من:

- كمية و حجم ما يتم توزيعه.

- مجالات الحياة الإنسانية المتأثرة بهذه المنافع.

- العلاقة القائمة بين الاحتياجات الإنسانية و التوزيعات الحكومية التي تهدف للاستجابة لهذه الاحتياجات.

- القطاعات السكانية المستفيدة من هذه المنافع.

و من أمثلة هذا النوع من السياسات سياسة: التعليم، الصحة، الدفاع، الأمن، الإسكان....

3- السياسة العامة التنظيمية:

تتضمن الإجراءات و التدابير المتخذة من طرف النظام السياسي تهدف السيطرة، و التحكم، و ضبط سلوك الأفراد و الجماعات المختلفة المتواجدة داخل المجتمع. تطبيق هذا النوع من

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع السابق، ص 77.

السياسات عادة ما يقترن باستعمال القسر القانوني أو التهديد به، لكن هذا لا ينفي أن السلطات العمومية قد تلجأ إلى استعمال أساليب أخرى مثل: الحث، التوعية، تقديم الإغراءات المادية و المالية...

لابد من الإشارة إلى أن نمط التنظيم يتأثر بشكل كبير بطبيعة التغيرات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية، إلى جانب التغيرات في القيم الاجتماعية. من أمثلة هذا النوع من السياسات: تحديد الأجور و الأسعار، شروط تولي الوظائف العامة، تنظيم نشاطات وحدات المجتمع المدني.

4- السياسة العامة الرمزية: ¹

عندما يتم اتخاذ هذا النوع من السياسات، فإن السلطات الحكومية تعمل على تغطيتها إعلاميا حتى تتمكن من إعطائها بعد إقليميا و أخلاقيا يرقى بالحدث المشار إليه ليشكل اهتماما في عقول أبناء المجتمع. الهدف الأساسي من وراء تبني هذا النوع من السياسات خلق الالتزام العاطفي نحو الولاء للوطن عن طريق تصعيد الحس الوطني و تعبئة الجماهير بالقيم السياسية المحبذة و الاعتزاز بالهوية المجتمعية و الدولة القائمة، فهي تعبر عن حاجة إقليمية و معنوية توليها الحكومة الاهتمام الدائم . من أمثلة هذا النوع من السياسات مثلا : الاحتفاء بالرموز الوطنية، العناية بالتراث من خلال الاهتمام بالآثار و إنشاء المتاحف،

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع السابق، ص 77.

الإشادة بالأعمال الرائدة و المتميزة في الدفاع عن الوطن و أعمال المفكرين المبدعين من أبناء المجتمع.

التصنيف الرابع: التصنيف الخماسي¹

يقوم هذا التصنيف على استيعاب الحركية التجاذبية، و حالات المنافسة و الصراع ، و تأثيرات ممارسة القوة و الضغط و الحرص على الحصول على الامتيازات بين مختلف الجماعات المصلحية مثل ما هو عليه الوضع في الأقطار الغربية، إذ يمكن تحديد خمسة أصناف من السياسات في هذا الإطار و هي:

1- السياسة العامة تمثل الأغلبية:

تكون السياسة العامة ممثلة لغالبية أفراد المجتمع عندما تحظى اتجاهها هام باهتمام صناع السياسة العامة، و تكون عوائد هذه السياسات و نتائجها خادمة لمصالحهم، الأمر الذي يجعلها أكثر حضورا و فاعلية كسياسات الأمن الاجتماعي، الرعاية الصحية، سياسة العمل...

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع السابق، ص 78.

2- السياسة العامة تمثل جماعة المصلحة:

هذا النوع من السياسات قائم على الفرضية القائلة بأنه عندما تكون تكاليف السياسة العامة المعنية مرتكزة على مجموعة صغيرة محددة، و أن فوائد هذه السياسة ستتركز و تعود لصالح مجموعة أخرى مختلفة، فإن سياسة مجموعة المصلحة هي التي تسيطر على عملية صنع السياسة العامة.

3- السياسة العامة تمثل العميل أو التابع:

ينتج هذا النوع من السياسة عندما تكون غالبية الأشخاص المتحملين لتكلفتها ليس لهم دافع التنظيم لما يترتب عنها من فوائد، مما يؤدي إلى انحصارها في فرد أو مجموعة معينة. و تظهر مثل هذه السياسات عندما تحوز بعض الحرف على التراخيص القانونية لتحكم ذاتها و أعمالها من قبلها، و هذا ما دفع البعض إلى تسميت هذا النوع من السياسات بسياسات التنظيم الذاتي¹.

4- السياسة العامة تمثل صاحب الاهتمام العام:

يبرز هذا النوع من السياسة عندما تسعى غالبية أعضاء البرلمان إلى وضع سياسة عامة مثلى بهدف مواجهة تهديد ما، سواء كان حقيقيا أو افتراضيا يستهدف المصلحة العامة، و العمل على الحد منه بفرض تكاليف و غرامات فعلية على الجهات التي تشكل مصدرا

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع السابق، ص 79.

للتهديد. و كمثل على ذلك السياسة التي تفرض غرامات صارمة على المتسببين في تلوث الهواء أو الماء.

5- السياسة العامة تمثل الأحزاب السياسية:

يظهر هذا النوع من السياسة عندما يبرز دور الأحزاب السياسية، و بالأخص عند مناقشة الهيئة التشريعية لسياسة ما بهدف تبنيتها. و كمثل على ذلك دور الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية للحد من دور الحزب الجمهوري في قضايا مرتبطة بالرفاهية الاجتماعية، و السياسة العامة الاقتصادية، و الشؤون الخارجية.¹

المبحث الثالث: مضمون و خصائص السياسة العامة

المطلب الأول: مضمون السياسة العامة

السياسة العامة عادة ما تأخذ شكل برنامج عمل لسلطة عامة أو لعدة سلطات حكومية ولكي يثبت محلل السياسة العامة وجود سياسة عامة في مجال معين فهو يستطيع الاعتماد على الإجماع النسبي للمنظرين وهؤلاء يرون أن هناك خمس سمات أساسية ترتبط بفكرة السياسة العامة :

1- السياسة العامة تتميز أولاً و قبل كل شيء بمجموعة من التداير و بمضمون محدد و

هذا المضمون هو في ذاته المشكلة التي من المفروض أن يتجه المحلل لدراستها و هذا

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع السابق، ص 80.

التركيز على مضمون السياسة أكثر من التركيز على العمليات التي أنتجتها هو احد السمات المميزة لدراسة السياسة العامة.

2- وهي تتضمن عناصر لاتخاذ القرار أو لتخصيص الموارد يتم بطريقة سلطوية قليلا أو كثيرا -حسب الأحوال - بعبارة أخرى يفرضها الفاعلون الحكوميون على البيئة المحيطة بهم.

3- وهي تشير إلى إطار عام جدا للفعل ووجودها بالتالي لا يفترض بالضرورة وجود إستراتيجية شاملة أو مستمرة وأحيانا ما يكون التمييز بين الوقائع الصغيرة و المنظورات الكبرى وبنية الفعل ليس من السهل تحقيقه على الأقل في الأجل القصير.

4- السياسة تؤثر -بمضمونها وبتأثيرها- على عدد من الأفراد و الجماعات و المنظمات التي يمكن أن تتغير مصالحها ومواقفها و سلوكها بطريقة أو بأخرى.

5- و الأفعال التي تؤسسها عادة ما يرجع في تحديدها إلى توجهات صريحة ظاهرة أو خفية فأى سياسة عادة ما تصاغ لتحقيق أهداف أو تأسيس قيم أو إشباع حاجات فهي بهذا المعنى معيارية أو كما عرفتها لاسويل وكايلن هي برنامج مقصود لتحقيق قيم نهائية و القيام بتطبيقات محددة.¹

¹ علي الدين هلال وآخرون، "تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية"، (ط1، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 7.

المطلب الثاني: خصائص السياسة العامة

تتمثل خصائص السياسة العامة في:¹

1- أن السياسة العامة تمثل خيارات الحكومة والنشاطات الرسمية المستمرة والمتطورة، التي

تؤديها المؤسسات، فالحكومة هي التي تتبنى سياسة عامة معينة، إزاء مشكلة أو قضية

مجتمعية، وتصدر بشأنها قانونا مرسوما أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات

والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو

القضية ومثال ذلك تلك السياسات العامة التي تتوجه بها الحكومة في مواجهة الفقر أو

القضاء على البطالة.

و تحرص الحكومة في هذا الخصوص على عدم التطرف أو الانفرادية في برامج الأداء

والأنشطة أو ضعف التنسيق بينها لأن من صفات السياسة العامة قدرتها على إظهار

الاستجابة الشرعية للمطالب السياسية أو الاجتماعية على أساس: المدخلات (مطالب النظام

الاجتماعي والعمليات الحكومية في النظام السياسي)، والمخرجات (السياسات، وتفعيل دور

النقدية العكسية الراجعة).

¹ محمد زاهي بشير المغربي، "قراءات في السياسة المقارنة- قضايا منهجية و مداخل نظرية"، (ط 2، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1998)، ص 252.

2- أن السياسة العامة ذات سلطة شرعية: ¹

- السياسة العامة تمثل التزامات قانونية، تتطلب الولاء من قبل المواطنين حالها، و هذه الالتزامات القانونية هي التي تميز السياسات العامة الحكومية عن السياسات الأخرى غير العامة.

- أن السياسة العامة ترتبط بالسمة الغالبة للمؤسسات العامة الحكومية والتي تتمثل بالشرعية المرتبطة بدورها بالسلطة الرسمية و بالدستور في أداء المهام التي تنوي الحكومة القيام بها في المجتمع.

- أن السياسة العامة ترتكز على القانون، و على قوة الإلزام الحكومي و القانوني و بخلاف ذلك، يتعرض المواطن لتحمل نتائج عدم التزامه بها كإيقاع الغرامات عليه أو توجيه عقوبة السجن إليه جراء ذلك على اعتبار أن السياسة العامة تحكم المجتمع بأكمله و عليه أن يعمل في إطارها.

3- أن السياسة العامة نشاط هادف مقصود:

تعكس السياسة العامة ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهتم البيئة و المجتمع وما يهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة المتفق دستوريا على تحقيقها و إدامتها و أن هذه السياسة العامة و من بداية تشكيلها بوصفها تعليمات تصدر من قبل صانعيها إلى تنفيذها و حتى تحقيقها كأهداف فإنها تمثل سلسلة من الترابط الدقيق و التزاما منهجيا في ضوء الأداء

¹ حسن أبشر الطيب، "الدولة العصرية دولة مؤسسات"، (القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000)، ص 121.

التخصصي وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها وبذلك تكون السياسة العامة سلوكا موضوعيا

و عقلا نيا بعيدا عن العشوائية الآنية.¹

4- أن السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية :

السياسة العامة تعبر عن الأمور و المسائل الواقعية التي تشكل مطلبا محسوسا أو ملموسا وينبغي لها أن تكون نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها وليست معبرة عن أمور غائمة أو معتمة ذلك لان السياسة العامة هي (وعود+جهود) أو (قول +عمل) من خلال كونها أيضا بلورة لإرادة مجتمعية منظمة حيال حاجة أو مشكلة أو قضية قائمة تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات لتحقيق ما ينبغي القيام به وصولا إلى الهدف المطلوب.

5- أن السياسة العامة شاملة وتمتد لعموم المجتمع المقصود بها:

شمولية السياسة العامة ينبغي لها أن تكون وافية في امتداداتها لعموم الناس و المجتمع المعني بها حيث أن مخرجات أي سياسة عامة ومعطياتها لابد لها أن تطل جميع الأفراد المعنيين بها دون تباين أو تحيز أو تفرقة بمعنى أن السياسة العامة تمثل عملية ذات علاقات وظيفية مع بيئتها أو مجتمعها وينبغي لهذه العملية أن تكون دائرية ومشملة على جميع عناصرها.

¹ أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص 21.

6- أن السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية¹:

إن عملية خلق التوازن بين الفئات و الجماعات المصلحية تتيح تواجد ما يسمى بمنافسة الأجنداث competing agendas التي تفصح عن سلم الترتيب التقريبي للمشكلات و القضايا الضاغطة في وقت معين على أنشطة السياسة العامة حيث تمثل مجموعة أجنداث نوعية محددة تقوم بإعدادها مجموعات ذات مصالح معينة يمثلها سياسيون أو مهنيون متخصصون أو بيروقراطيون فيبرز التضارب بين تلك الأجنداث سواء داخل الحكومة أو خارجها وتسعى كل مجموعة لكي تناضل في سبيل أن يكون لها السبق الخالص في ترتيب الأجنداث أمام أنظار صانعي السياسة الرسميين في الحكومة.

7- إن السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام :

إن صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسة عامة معينة من خلال عدم فعل أي شيء وكأنهم يؤدون شيئاً وهذا ما رآه "داي" حينما عرف السياسة العامة بأنها اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة سياسة (كف الأيادي hand off) بما فيه اندراج ضمني في إطار السياسة العامة لما له من قصدية في الفعل و السلوك تؤثر في الميدان الاجتماعي والسكاني أو القطاعي وبغض النظر عن كون طبيعة السياسة العامة وما يمكن أن توصف به سلبية أم إيجابية ولها تأثيراتها على المعنيين بها.

¹ أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص 21.

8- أن السياسة العامة تعكس ما يسمى (الجدوى السياسية *Political Feasibility*):¹

تعكس هذه الخاصية تقويماً قليلاً للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل المباشرة بتنفيذها حيث تشكل الجدوى مؤشراتها ما من مؤشرات نجاح السياسة العامة حسبما يرى ذلك "ماتيو كان Matheu cann" الذي أشار لفائدة المجال الذي تغطيه السياسة العامة من حيث تنفيذها ونتائجها بالتركيز على معطيات المؤشر التقويمي لجدوى السياسة العامة الذي يقوم على الإجابة عن التساؤل: إلى أي مدى تسفر - أو سوف تسفر - هذه السياسة العامة عن تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها؟

المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة

حسب " إمت ريد فورد" يمكن أن نميز بين ثلاث مستويات من السياسات تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها ولنطاقها وطبيعة موضوعها وهي كالاتي:²

1- المستوى الجزئي *micro politics*:

تمتاز السياسة الجزئية بالخصوصية والمحدودية التي تتميز بها القضايا المثارة وعدم عموميتها فهي إما لفرد أو لشركة أو لمنطقة صغيرة فالمطلوب هو قرار أو تحرك يشمل أو يندفع به فرد أو قلة من الأفراد ومهما كانت الفائدة عظيمة لهؤلاء فإن المتأثرين والمنتفعين بل والمشاركين فيها هم قلة جدا مقارنة بالمجموع الذي لم يتأثر و كلما ازدادت برامج الدولة

¹ أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص 22.
² جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 69.

وتوسعت نشاطاتها زادت المنافع التي تحدثها أو الواجبات التي تفرضها على الأفراد و الجماعات و المناطق وهذا ما يوسع من دائرة السياسات العامة الجزئية.

2- المستوى الفرعي *Subsystem Politics*:

تتبادر إلى الذهن مقولة " إرنست كيرفن " التي يستشهد بها كثيرا عندما تذكر هذه السياسات التي تصدر عن النظم الفرعية الحكومية وأهمية دراستها والتي كانت تسمى أحيانا مجموعة السياسات الفرعية أو السياسات التحالفية وبعمامة فإن هذا المستوى يتضمن أيضا علاقات فرعية وجانبية بين لجان أو بين دائرتين أو أكثر أو بين هذه وجماعات المصلحة المهمة بقضايا نوعية متخصصة فحول الطيران المدني مثلا هناك لجنة برلمانية وأخرى فرعية حول التخصصات وهناك الاتحاد القومي للطيران إضافة إلى الجماعات المصلحية المهمة بالنقل الجوي... إلخ

و بسبب توزيع السلطات وتطبيقا للمهام التخصصية الموزعة لهذه المنظمات فإن لكل منها استقلالها وسلطاتها في جمع المعلومات والمطالب وصياغة السياسات العامة المرتبطة بتخصصها.

3- السياسة الكلية *Macro Politics*:¹

هناك من القضايا ما يثير انتباها أكبر أو يصبح الاختلاف حوله واسعا لتدخل في المستوى السياسي الكلي وقد تبدأ القضية على المستوى الجزئي ثم تتسع وتتعد لتصبح من

¹ جيمس أندرسون, مرجع سابق, ص 70.

موضوعات المستوى الكلي فالقضايا الكلية تستقطب اهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية، أعضاء البرلمان، الإدارات الحكومية ووسائل الاتصال، وممثلي الجماعات سرعان ما يدلون بدلائهم في هذه القضايا وبذلك تتسع دائرة المشاركين.

ملخص الفصل الثاني:

تقوم السياسة العامة على مجموعة من المكونات و الخصائص التي تميزها عن باقي المفاهيم المرتبطة بها و التي تعتبر كمرادفات لها كالإدارة العامة الحكومة، الأجهزة البيروقراطية،... الخ كالمطالب الأساسية و الاحتياجات، قرارات سياسية، مخرجات السياسة العامة و أثارها إلى غيرها من المكونات إلى جانب خصائصها.

و تمر عملية رسم السياسة العامة بعدة مراحل التي هي متتابعة و متناسقة مترابطة فيما بينها، حيث لا تقوم الواحدة دون الأخرى، و هي أساس و محور نجاح السياسة العامة و تحقيق الهدف المرجو منها.

ملخص الفصل الأول:

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري وعنوان للديمقراطية عن طريق المشاركة الفعالة في التسيير. كما تتجلى دواعي الأخذ بنظام الإدارة المحلية فيما يلي: تزايد مهام الدولة، تجسيد الديمقراطية، والتفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة.

الإدارة المحلية تستمد قوتها من الشعب و التشريع و في الوقت نفسه تتأثر بالنظام السياسي سواء سلبا أو إيجابا.

كما أن الإدارة المحلية تحتوي أيضا على مجموعة من الأهداف و المقومات التي تتمكن من خلالها تحقيق الأهداف المسطرة و ذلك من خلال مستوياتها.

الفصل الثالث:

موقع الإدارة المحلية في رسم السياسات العامة

في الجزائر

تمهيد:

لقد أضحت دور الإدارة المحلية في رسم السياسة العامة في الجزائر في ظل اعتبار الإدارة المحلية أداة للتنمية المحلية، هذا إلى جانب أن تحقيق التنمية أمر يتوقف كثيرا على الإدارة المحلية و المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الدولة و المجتمع من منطلق تجسيد مفهوم المشاركة للوصول إلى أفضل صنع للسياسة العامة و إدامته كمطلب أساسي لتحقيق الحكم الراشد ضرورة تستوجب على جميع الدول وضعها في أولويات عملها التنموي و بصفة خاصة في الجزائر، باعتبارها تعرف انطلاقة تنموية كبيرة في الآونة الأخيرة و للقضاء على الإختلالات التي تميز واقع عملية رسم و تنفيذ السياسة العامة بها، فأصبح من المهم توفير كامل الدعم و التمكين لها في إطار منهجية قائمة على تكامل الأدوار، لذلك سنتناول في هذا الفصل، و من خلال ثلاث مباحث: المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر، و المبحث الثاني: السياسة العامة في الجزائر، المبحث الثالث: الإدارة المحلية و دورها في رسم السياسات العامة في الجزائر.

المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر

المطلب الأول: خصوصية الإدارة المحلية الجزائرية

من اجل المعرفة العملية لعلاقة تخلق البيئة السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية يعجز بناء الحكم الصالح للإدارة المحلية في الجزائر , يمكن مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم السيئ أو غير الصالح Poor Governance¹ وهذا حتى يسهل علينا معرفة أسباب استمرارية العجز في التوصل إلى عمل تنموي إداري شامل في الجزائر , ومن ثمة تحديد آليات معالجتها , هذه الخصائص تتمثل في :

- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة, وبين المال العام والخاص, ونتيجة بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها لصالح مصلحة خاصة

- الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني , ولا يطبق مفهوم حكم القانون

- الحكم الذي لديه اكبر عدد من المعوقات القانونية و الإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي بما يدفع حول أنشطة الربح الريفي و المضاربات

- الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها

¹ البنك الدولي للإنشاء والتعمير، "تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعزيز التضمينية و المسائلة"، (بيروت: دار الساقي، 2004)، ص 35.

- الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات, و لعملية صنع القرار بشكل عام, وعمليات وضع السياسات بشكل خاص

- الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد.¹

و إذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم مناطق العالم, فان الدول العربية ومن بينها الجزائر تعد إدارة الحكم فيها اضعف من كل مناطق العالم الأخرى, وهذا ما بينته دراسة البنك الدولي وتقرير التنمية الإنسانية العربية.

وبناء على هذه الخصوصيات التي تبث واقع المجتمعات المستضعفة صحتها, فانه لا يصعب على من يراقب العمل التنموي الإداري في الجزائر أن يلاحظ مدا فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال 1962 إلى اليوم في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم صالح, ومدى تخلف نسقها السياسي و الإداري وعجزه في مواجهة الضغوطات الإنمائية, وفي تحقيق طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

على هذا الأساس, و في محاولة لرسم إطار واضح ومحدد حول خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية, يمكن أن نوضح أن جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساسا بمشكلة التخلف السياسي و الإداري.² و بطئ عملية المشاركة الديمقراطية الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة والنفوذ البيوي للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات

¹ البنك الدولي للإنشاء والتعمير, مرجع سابق, ص 36.
² كمال المنوفي وآخرون, "الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية", (القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة المحلية, 2001), ص 71.

المجتمع المدني. وفي ظلها الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي, نمت العديد من مظاهر الأمراض المكتيبة Bureaupathologie و خاصة الفساد الإداري. كون هذه الممارسات تشكل السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة وسوء تنظيمها والتي تفوض أو كان العمل التنموي السياسي الشامل وتأتي على ثقة المواطن. لذا فمن الضروري وضع حد للسلوكات البيروقراطية التي تجمد المبادرات وتلاحق الضرر باقتصاد البلاد والتنمية المحلية. و غياب الشفافية والتواصل, الذي يتناقض والحاجة إلى الإدارة ناجحة, في خدمة المواطنين والإضعاف لإستغلالاتهم, فالكسل والرشوة والآفات الاجتماعية والضياع والتسيب, كلها تنتشر يوما بعد يوم, وتنتشر بخطورة¹.

إن ما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص, هو تردي واقع هذه الإدارة, والتي في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري, إذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم, من دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز, خاصة عندما قامت الدولة بمراجعة سياستها الاقتصادية حيث سنت مجموعة من القوانين والتشريعات الجديدة. و تخصيص أموال هائلة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام, كلها أسباب ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارة الدولة, والتي هيأت الوضع لانتشار الفساد

¹ Abdelhamid Brahim, *Strategies de Développement pour l'Algérie : Défis et enjeux*, Paris : Economica, 1991, p 101.

الكبير. خاصة سياسات الخصخصة التي شجعت عليها المؤسسات المالية الدولية، والتي

خلقت طبقة جديدة من المقربين من مراكز، ومن ذوي المصالح المشتركة.

و على الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات

والقوانين حتى تتماشى والتحولت الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية ما زالت

تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي

الموروث، وسلوك القيادة البيروقراطية ما زال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد

الثغرات، واتخاذ شكل الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، عوض الاعتماد على مدخل

إدارة التغيير.

المطلب الثاني: واقع الإدارة المحلية بين الرداءة و الفساد

كل هذا أنتج الرداءة و الفساد لواقع الإدارة المحلية، هذا الواقع الذي يتلخص في:¹

- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج

إزدواجية و تضاربا بين المسؤوليات أدت إلى تكبير الجهاز الإداري .

- تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها، ومن شأن هذا أن يعقد

الإجراءات الإدارية، و يضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى كونه يعد هدرا لموارد

الدولة.

- عدم المساواة و تكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية و الوساطة، و عدم وضع المواطن

في صلب إهتمام الإدارة.

¹ Djilali Hadjadj, **la Corruption et la Démocratie en Algérie**, Paris : la Dispute, 2001, p 98.

-
- ضعف التدريب الإداري و عدم إنتظامه.
- تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف إهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.
- الاعتماد على الحلول المعدة مسبقا، و تقبل كل ما هو جديد دون مراجعة تجديد، ودون إعتبار الإختلاف في الظروف والبيئة الثقافية و الإجتماعية والسياسية و الإقتصادية. لذلك لا بد من توفير الأصالة التي لا تستغني في جوهرها عن الإبتكار Innovation و عن الخلق و الإبداع Creativity لأن الإبتكار والإبداع عنصرا الأصالة، و هما في جوهرهما يشكلان توليد التجديد في ضوء الظروف والمستجدات البيئية.¹
- بطئ حركة القوانين والتشريعات، وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية و العالمية و الإدارية.
- عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير، الأمر الذي أدى إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري المحلي، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة و ضعف الرقابة الإدارية.
- إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الإعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، و هذا الإخفاء يعتبر عاملا سلبيا في وجه برامج و خطط و إستراتيجيات محاربة الفساد.
- إنتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية، نتيجة إنحصار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.

¹ Rachid Naili et Adel Sayad, **les Milliardaires Algeriens**, Alger: Ed. Lalla Sakina, 2000 p 125.

- التهرب من المسؤولية، وانتشار أساليب الاتكال ، والتهرب من الواجبات لإعتقادهم بأنهم يعملون، وغيرهم يجني الثمار، وهذا ما يؤدي إلى إنعدام روح المبادرة و الابتكار.

- الظاهرة الأخرى التي لا تقل خطورة عن سابقتها تتمثل في إسهام العديد من المؤسسات الإدارية المحلية في التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصيلة المستمدة من التراث الحضاري للأمة، والتواطؤ مع الممارسات السلوكية الشاذة والمنحرفة التي تقتربها العناصر الضعيفة التي استطاعت أن تقفز إلى المواقع القيادية بأساليب ملتوية و غير مشروعة. إن شيوع هذه الممارسات ما هو إلا إستمرار لقيم متأصلة و مكتسبة من ثقافة إدارية إستعمارية من جهة، وإلى عدم تجديد الإدارة وتحديثها من جهة ثانية، إضافة إلى ذلك الفراغ السياسي والإيديولوجي الذي تمر به البلاد حاليا إذ أن غياب العامل السياسي والإيديولوجي الذي يستطيع فرض رقابة شديدة على البيروقراطية وبوجهها ليجعل هذه الأخيرة تتحرك في نوع من الفراغ الجزئي.¹

- غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري، والرشوة، والمحسوبية، والوصولية، والتحايل على القوانين، و الغيابات غير الشرعية، و إحتقار العمل كقيمة حضارية.

- التناقض الكبير بين الوضع الرسمي والواقع، ويتجلى هذا في الظهور بما يجب أن تكون عليه الأمور خلافا لما هو عليه الواقع. والغريب أن يتم إخفاء هذه الفجوة بين التوقعات و الحقائق عن طريق إصدار القوانين التي لا يتم تطبيقها، والعمل بتنظيمات تتعلق بشؤون التوظيف، ولكن يتم تجاوزها، والإعلان عن تفويض صلاحيات إدارية مع إبقاء رقابة المركز محكمة، و حصر حق اتخاذ القرارات فيه، و إصدار التقارير بأن النتائج قد حققت الأهداف المرجوة بينما الحقيقة أن النتائج لم تتحقق إلا جزئيا.

¹ سعيد مقدم، "واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة الإدارة، (الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 1993)، ص 06.

- تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، و تنظيم الأسرة، و محو الأمية، و حماية البيئة...

وعليه، فإن مع إقتران هذا الكم الهائل من المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية المحلية بضعف أجهزة الرقابة و المساءلة في المجالس الشعبية المنتخبة. ومع إنتشار الفساد والمفسدين، فإن العمل الشريف الجاد يفقد قيمته بل إن القانون نفسه يفقد هيئته و إحترامه. ذلك أن بتروسخ الفساد فإنه يعمل على حماية نفسه و ذلك بإبقاء كل الهياكل التي أنتجت على حالها ، فلا تغيير في القوانين ولا تعديل في اللوائح ولا تطوير في السياسات ، لذلك نجد أن المسؤولين المحليين غير مبالين بالتغيير و ذلك ضمان لإستمرار مناخ وثقافة الفساد اللذان يضمنان لهم إستغلال النفوذ . هذه الثقافة التي ترسخت في المجتمع الجزائري عامة، والجهاز الإداري خاصة ما تزال تتسع دائرتها، و تتشابك حلقاتها، وتترابط آلياتها بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، الأمر الذي أصبح يهدد مسار العمل التنموي السياسي والإداري ومستقبل المجتمع الجزائري في الصميم.¹

لعل حجم مشكلة الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية الجزائرية، و مخاطر تشعبها و تفاقمها تستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة و القضاء على تداعياتها السلبية على عملية بناء قدرات الإدارة المحلية، وفق إستراتيجية شاملة واضحة متكاملة بعيدة المدى، وليس إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي والتي تكون أقرب إلى إدارة الفساد.

¹ Mourad Ben Achenhou, **Dette extérieure, Corruption et Responsabilité politique**, Alger : Imprimerie Dahleb, 1988, p 102.

المطلب الثالث : إستراتيجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد

حتى يتم التصدي لهذه المشكلات لابد من إستراتيجية بديلة لإصلاح الإدارة المحلية لدعم التنمية وتقليص مظاهر الفساد. هذه الإستراتيجية التي ينبغي أن لا تتعاطى موضوع الفساد الأجهزة الإدارية في الجزائر بصورة ردة الفعل وبالتالي كأمر يجب محاربته ومعاقبته المفسدين, و إنما تتعاطى مع الموضوع بصورة استباقية عبر معالجة الأسباب, وعوامل تأخير, وتعطيل, وفساد أجهزة الإدارة في الجزائر وذلك من اجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها, وبناء عامل ثقة المواطنين فيها.¹ هذه الإستراتيجية المستهدفة للوصول لدعم التنمية ومحاربة الفساد الإدارة تقوم على أساس توفر قيادات إدارة محلية كفوة تتناسب والوظائف القيادية العليا, والتي تتميز بالخصائص التالية :²

- القدرة على استيعاب التمنية وتحدياتها, وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف, وفك التحالفات المقاومة للإصلاح, وكسر حدة المقاومة من قبل العناصر التي تبدي مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر, وهذه مهام تغيير القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح للأطراف.

- القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات و الإجراءات بوضوح, ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة حتى تكون أهداف قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف

¹ أحمد صقر عاشور, "إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري, والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية", (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية, 1995), ص 106.

² رعد حسن الصرن, "صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي والعشرين", (دمشق: دار الرضا للنشر, 2002), ص 68.

القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديدة الفائدة. فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات و الإمكانيات المتوفرة.

- القدرة على الحركة و الابتكار ومواجهة المواقف و التغييرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية, و كذلك القدرة على مواجهة الأزمات.

- القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية, وذلك من خلال لنتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات, والابتعاد عن العشوائية, والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية و المادية.

- القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية , والمهارة على بلورة السياسات إلى الواقع العملي والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة.

و من هذا فان الجزائر بحاجة إستراتيجية بديلة لتنمية الإدارة المحلية وبناء قدراتها حتى تكون مكملة ومتفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية الشاملة والمتوازية والمستدامة , وهذا لا يكون إلا بإصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة مواكبة للتغيرات والتحولات الاجتماعية الكبرى , لذا فان إصلاح الجهاز الإداري المحلي يجب أن يمثل احد الأهداف الإستراتيجية ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة.¹

¹ عمار بوحوش، "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة"، (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984)، ص 299.

و نظرا لأهمية تنمية الإدارة المحلية , فانه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري الذي يعتبره الأستاذ الدكتور "عمار بوحوش" عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية و إجراءاتها والجوانب السلوكية المرتبطة بها , كالجوانب التنظيمية و الإجرائية والقانونية وتحسين إجراءات التوظيف , وتطبيق قواعد الجدارة و الاستفادة , و تكافؤ الغرض من اجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها , و تطوير خطة و وصف الوظائف وتحليلها.

و حتى تحقق هذه التنمية الإدارية فعاليتها و مساهمتها للأوضاع الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية في المجتمع . فإنها على المهتمين بها أن يسلكوا سياسات جيدة في عملية الإصلاح الإداري آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين و تطوير برامج التدريب ، و وضع قواعد عملية و ثابتة لنقل الموظفين ، و تطوير سياسة الترقية و إجراءاتها ، كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات التي قد يتعرض لها ، كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة، أو كبار موظفي الدولة ، مما يسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.¹

كما يجب على المهتمين بالإصلاح الإداري وبناء قدرات الإدارة المحلية إعادة النظر في الهياكل التنظيمية والنصوص القانونية والتنظيمية التي تضبط هياكل الإدارة المحلية وتحدد أساليب العمل فيها ، والاهتمام بالعنصر الإنساني باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الشاملة، وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الشوري والديمقراطي في الأجهزة الإدارية المحلية،

¹ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 299.

وتطوير النظام الوظيفي على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية ، وإتاحة الفرصة للعاملين للمساهمة في إدارة شؤون الإدارة المحلية ، وتقدير مقترحاتهم بكل حرية وجرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل الإداري ، وهذا حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات والتغيرات المستمرة من ناحية. و التخلص من العيوب التنظيمية وتقريب و تقريب القمة من القاعدة من ناحية أخرى كل هذا في إطار مشروع شامل نظم كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمجتمع.¹

لإحداث تنمية إدارية محلية تتجاوب مع أهداف التنمية الشاملة والمستدامة ضرورة إيجاد هيئة عليا للإصلاح الإداري، تقوم برسم وتنفيذ استراتيجيات الإصلاح الإداري، و تمتلك القدرة الأزيمة من اجل اتخاذ القرار الملائم لتحقيق الأهداف المسطرة ضمن إستراتيجية الإصلاح. كما يجب قطاعات الإدارة و الإطارات العلمية والوطنية، تتطلب هذه الهيئة تنمية قدراتها الفنية وتوفير الوسائل الضرورية لجمع وتحليل المعلومات لاتخاذ سياسات الإصلاح الإداري و تنفيذها و هذا تعتبر عملية إنشاء هيئة عليا للإصلاح الإداري ضرورة ملحة، نظرا للأمراض المكتنية و المشكلات الإدارية التي تتخبط فيها إدارتنا، إذ تعمل هذه الهيئة على التخفيف من حدتها، وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع.

¹ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 300.

و بناء على ذلك, حين تتحقق هذه الخطوات الإصلاحية, وتستوعب هذه المنطلقات, فان تأثيرها يمكن أن يتابع من خلال التطورات الذي يتوقع حدوثه في سلوك المنظمات والهيئات الإدارية المحلية, وتصرفات العاملين فيها.

انطلاقاً من ذلك نورد فيما يلي بعض المؤشرات التي يمكن إخضاعها لتقويم هذه النتائج والتي لخصها الأستاذ الدكتور " عامر الكبيسي " في النقاط التالية:¹

- مدى التغيير الكمي والنوعي في الأهداف المحددة للمؤسسات والمنظمات في سلم الأولويات التي تعطي لها ودرجة وضوحها و الإيمان بها والاستعداد لتحقيقها
- مدى التغيير في الوسائل و الأساليب التي تعتمدها المؤسسات ومقارنة ما أحدثته القيم الجديدة في مستويات الكفاءة والفعالية
- مدى التغيير والتطور والسياسات واللوائح, وخاصة تلك الموضحة لتوزيع الصلاحيات والطرق الاتصال, والمحددة لحقوق العاملين وواجباتهم
- مدى التطور الحاصل في العلاقات التي تربط الأفراد المؤسسات بعضهم ببعض وتلك التي تربطهم مع المتعاملين معهم خارج المؤسسة

¹ عامر الكبيسي، "القيم المؤسسية في الوطن العربي كمدخل للتنمية الإدارية"، المجلة العربية للإدارة، (الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد العاشر، العدد الثالث، 1986)، ص 19.

- مدى الزيادة الكمية والتحسين النوعي الناجم في مستوى النتائج المحقق أو الخدمات المقدمة بأقصر وقت وبسط جهد وقل تكلفة

و أخيرا فان أهمية النظام القيمي الذي تطمح المؤسسات الإدارية لتبنيه، سيكفل المناخ الوظيفي اللائق، ويوفر للعاملين الأجور القائمة على الإيثار و الأمانة والتجرد والموضوعية.

المبحث الثاني: العلاقة بين الشراكة والصنع الجيد للسياسة العامة في الجزائر

نتيجة للتحديات التي تواجه دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع السياسة العامة في الجزائر ومن أجل معرفة كيف لهذين الفاعلين المهمين مشاركة الحكومة في صنع السياسة العامة بشكل فعال وحقيقي وتعزيز دورهما، كان لابد من توفير البيئة المناسبة لهما من أجل الشراكة والمشاركة بين كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص والحكومة. ومن أهم المفاهيم "Governance" التي أكدت على الشراكة بين الحكومة و المجتمع المدني والقطاع الخاص مفهوم فلقد شهد العقد الماضي انتشار واسع لاستخدام مفهوم الشراكة أو، "Partnership" و مفهوم المشاركة بين القطاعات الثلاث (الحكومة، المجتمع المدني والقطاع الخاص)، سواء كان ذلك بين الباحثين أو الممارسين.¹ لذا، سيتم توضيح هذه الشراكة لأجل تحقيق صنع جيد للسياسة العامة في الجزائر التي من أولى اهتماماتها المصلحة العامة.

¹ محمد عبد الوهاب، " دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة"، (بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة: الإمارات المتحدة، مارس 2007)، ص 47.

المطلب الأول: مفهوم الشراكة.

قد طرح مفهوم الشراكة "Partnership" في التسعينات في الخطاب العالمي للأمم المتحدة و المؤتمرات العالمية) مؤتمر البيئة في البرازيل سنة 1992، والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا 1993، ومؤتمر القاهرة للسكان والتنمية 1994، ومؤتمر التنمية الاجتماعية بالدانمارك 1994، ومؤتمر المرأة العالمي ببيكين 1995، وقد أكدت هذه المؤتمرات جميعا على أهمية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص و المجتمع المدني.¹

و يعني مفهوم الشراكة تضافر جهود الحكومة مع القطاع الخاص و المجتمع المدني، على المستوى القومي أو الإقليمي في مواجهة أي مشكلة، من خلال اتصال فعال للوصول إلى اتفاق وتعاون لصياغة مقبولة لهذه الشراكة، سواء أكان هذا الأمر ملزما بعقد مشاركة رسمية أو تعاون ملزم بقيم) شراكة غير رسمية(، وتأتي الشراكة في الموارد، وتقوية أدوار جميع الأطراف المشاركة من خلال التنسيق، وصولا إلى المشاركة الفعالة في التنفيذ الفعلي للإعداد، والتنفيذ، و متابعة الخطة والسياسات، والأهداف، والبرامج والمشروعات وهذا يجسد مفهوم " الحكم بأنه (UNDP): الراشد "أو" الحوكمة "والذي يعني حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التطبيق للاقتصاد وللسياسة والإدارة وسلطات إدارة شؤون الدولة في كافة

¹ محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 48.

المستويات، بحيث تشمل مختلف الآليات والعمليات والدستور والتي من خلالها يستطيع المواطن والجماعات المختلفة التعبير عن مصالحهم.¹

و تعني السياسة العامة ضمن هذا المفهوم "Governance" مشاركة أكبر في تحديد المشاكل وتحليل السياسات وصنعها من قبل عدة فاعلين فهي إجابة عن سؤال كيف نحل المشكل؟، والمهم هنا هو أن ذلك المفهوم يؤكد على وجود فاعلين آخرين إلى جانب الحكومة، سواء فيما يتعلق برسم السياسات العامة أو بتنفيذها، كما يؤكد على أنه من خلال الشراكة، يمكن الاستفادة من نقاط القوة الموجودة في كل قطاع من القطاعات الثلاثة، فالحكومة تركز على البعد الاجتماعي، من خلال مسؤوليتها عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وعن وضع الإطار العام القانوني والتشريعي لأنشطة القطاعين العام والخاص، و كذلك التأكيد من الاستقرار والعدالة في السوق، وتستطيع تمكين المواطنين من خلال توفير الفرص المتساوية لهم، وضمان مشاركتهم في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية و هذا ما يوضحه الشكل رقم(01) يوضح كيف يتلاقى أطراف شراكة الحكم الراشد.

و يتضمن مفهوم الحكم الراشد خصائص أو أركان رئيسية تعكس متطلبات تسعى إليها الحكومة و المجتمع أبرزها:² الشفافية، و احترام قواعد القانون، و تطبيقه في إطار المساواة،

¹ نادية عيشور، "العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الأول، السطيف، الجزائر، 08 و 09 أبريل 2007)، ص259.

² Abdel hye Hasnat, governance south asian perspective. UK: oxford university press, 2001, p. 7.

و التضمين و ليس الإقصاء، والتوافق و ليس الاحتكار و الهيمنة، و الممارسة الديمقراطية، و إعلاء قيمة العمل الجماعي.

غير أن عملية الشراكة لا تقوم لها قائمة إلا بوجود مشاركة سياسية فعلية في الواقع، و تمثل هذه الأخيرة أحد الأبعاد المؤسسية المهمة لإدارة جيدة للحكم، وتشكل المشاركة السياسية أيضا محصلة مجموعة من العوامل السياسية والاجتماعية والثقافية. و يشير مفهوم المشاركة السياسية إلى إعداد المساهمة الإيجابية في إدارة الأمور المتعلقة بشؤون الحكم و تنظيم الأعباء السياسية، وإن تلك المساهمة قد تتوزع وفق نموذج يتخذ هيئات مختلفة، يطلق عليها البعض الشكل الهرمي بقاعدته التي تمثل جمهور الناخبين، وقيمه التي تمثل رأس النظام السياسي، و ما بينهما تقع مستويات المشاركة المختلفة¹.

و بعبارة أخرى تكون المشاركة هي مرادف ذلك النشاط الذي يقوم به المواطنين بقصد التأثير في عملية صنع القرار الحكومي، سواء كان هذا النشاط فرديا أم جماعيا، منظما أو عفويا، متوصلا أم متقطعا، سليما أم عنيفا، شرعيا أو غير شرعي، فعالا أم غير فعال².

¹ مصطفى كامل السيد، "الحكم الراشد والتنمية في مصر"، (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006)، ص 15.
² نادية عيشور، مرجع سابق، ص 261.

المطلب الثاني: الشراكة كآلية لتحقيق صنع جيد للسياسة العامة.

من خلال ما سبق نجد أن صنع السياسة العامة الجيد لن يتم إلا من خلال التفاعل و المشاركة الحقيقية بين كل من الدولة والقطاع الخاص و المجتمع المدني، خاصة و أن المشاركة تعد الميزة الأساسية للحكم الراشد أو للحكمانية الجيدة ويتجسد ذلك من خلال:

أولاً- الشراكة بين الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص.

تعد الحكومة هي الفاعل الرئيسي في عملية صنع السياسة العامة، وقد أكدت العديد من الدول أن القطاع الخاص مساهمة في عملية صنع السياسة العامة من خلال سعيه لتحقيق التنمية، و رفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير فرص العمل، وتحسين الخدمات لهم، فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالموصفات المطلوبة.

و تستطيع مؤسسات المجتمع المدني التأثير على صنع السياسات العامة، من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن العام، و تعميق المساءلة و الشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع، وتنشئة أعضائها على مبادئ الديمقراطية، كما تستطيع مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة لذوي الدخل المنخفضة بأسعار مناسبة.¹

¹ محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 50.

من خلال ما تقدم يلاحظ أن الدولة الجزائرية من أجل تحقيق صنع جيد للسياسة العامة لا بد أن هدف إلى خلق شراكة حقيقية بين الحكومة و مؤسسات المجتمع المدني و منظمات القطاع الخاص، من خلال تأمين البيئة الاقتصادية المستقرة وتوفير الخدمات الاجتماعية لذلك.

و لترسيخ مفهوم الشراكة بين القطاعات الثلاث في الجزائر (الحكومة، قطاع خاص، مجتمع مدني) يجب العمل على:

- تحقيق التكامل والتفاعل والمشاركة بين الجهات الثلاث المسؤولة، مما يؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة، ويتم ذلك من خلال إقامة شبكات وتحالفات بين مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص، بغية تسهيل تبادل المعلومات والخبرات مع مراعاة إشراك المنظمات القاعدية في هذه الشبكات. كما يشترط لنجاح الشراكة تطبيق ديمقراطية اتخاذ القرار.¹ و من ناحية ثانية فإن الشراكة الناجحة تتطلب توفير إطار مؤسسي يحدد أسس التعاون بين الدولة و مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص مع مراعاة مراجعة هذا الإطار باستمرار في ضوء التغيرات التي تطرأ على المجتمع. قد يأخذ هذا الإطار شكل اتفاق بين الحكومة و المجتمع المدني والقطاع الخاص أو إستراتيجية قومية للتنمية يشارك فيها الأطراف الثلاثة. كما تقر الحكومة بأهمية الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص. فضلاً عن الالتزام باحترام استقلالها وحقها في ممارسة أية أدوار دفاعية

¹ محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 50.

تبتغيها، وحققها في توجيه الانتقادات إلى الحكومة بل ورفضها التعاون معها. فالشراكة الناجحة تقوم على أساس الثقة المتبادلة بين الشركاء و احترام استقلال كل طرف و توفير آليات للتعاون.

- ضرورة الحرص على أن يقوم الطرفان (المجتمع المدني والقطاع الخاص) بدورهما في صنع السياسة العامة من خلال تقديم المعلومات ووضع الاقتراحات والاستشارات في المشاكل المطروحة، مع الحفاظ على الدور الحكومي في رسم السياسة العامة للدولة، لذا يجب أن تركز كل الجهود على المصلحة العامة للدولة لتحقيق التنمية المنشودة.¹

- عدم تجذير عملية احتكار القطاع الخاص من خلال إتاحة المجال أمامه للتنامي، إلا أن هذا لا يعني إلغاء دور القطاع الحكومي بشكل تام، كما لا يمكن الاعتماد على دور القطاع الخاص بشكل إجمالي وعلى الطرفين أن يقوموا بدورهما المتكامل من خلال دراسات موضوعية و دقيقة تهدف للمصلحة العامة بعيدا عن الجوانب الأخرى، وإتاحة الفرصة لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة في صنع السياسة العامة والقيام بدورها على أكمل وجه.

إذن فالشراكة بين القطاعات الثلاثة تمثل عقدا جديدا للحكومة الجيدة " Good

Governance" بهدف تعبئة الجهود لقدرات المجتمع و لصنع سياسة عامة أكثر رشادة

لشؤون الدولة و المجتمع، و هذا ما يبينه الشكل رقم (02): الشراكة كآلية لتحقيق صنع جيد

للسياسة العامة.

¹ محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 51.

و لأخذ بمفهوم الحكمانية يعد أمرا في غاية الأهمية لبقاء و نجاح الإدارة الحكومية في خلق تكامل بين أطراف الحكمانية، و التي تشمل الإدارة الحكومية وتفاعلها مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص بشكل تكاملي يعتمد كما تم الذكر على المشاركة والتشارك واستخدام مميزات الحكم الراشد أو الحكمانية الجيدة، ولكي تستطيع الحكومة أن تقوم بوظيفتها و تتبع السياسات التي تستجيب للاحتياجات الحقيقية للمواطنين، يتعين زيادة قدرات الدولة و المجتمع المدني و القطاع الخاص، فكثيرة هي الحالات التي تفشل فيها الحكومة في أداء وظائفها الأساسية بسبب وجود إطار عمل قانوني متشابك شديد التعقيد، وبسبب التأثيرات التي يفرضها الفساد على الإدارة.

إن قوة المجتمع المدني هي التي تصوغ شكل ونوعية الأداء الرشيد للدولة .فالمجتمع المدني القوي النشط يستطيع توجيه اهتمام الدولة و محور تركيزها إلى مجالات الاهتمام الكبرى لدى الجمهور العام و يمنع تدخلات سلطة الدولة في المجالات التي تقيد وتكبح حرية القطاع الخاص و مبادراتها.¹

إن منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص تشكل روابط بالغة الأهمية بين المجتمع و الحكومة، و هي توجه مسار مشاركة المواطنين ليصب في العملية السياسية مزودا الحكومة بالمعلومات كما يجب عليها القيام به. و هي كذلك تقوم بمراقبة عمل الحكومة وتوجيه مسار المعلومات ليجد المواطنون مردودا لها، مما يساعد على مساءلة الحكومة وإبقائها مستجيبة

¹ مصطفى كامل السيد، مرجع سابق، ص 83.

لاحتياجاتهم. و تستطيع الحكومات أيضا أن تكون أكثر فاعلية إذا عهدت إلى القطاع الخاص القيام بمهام معينة، وإذا ما ركزت على تحسين أدائها. ويتم النظر إلى السياسة العامة في إطار مفهوم الشراكة، كسلسلة من التفاعلات بين الأطراف الفاعلة على مستوى صنع السياسة العامة، وذلك في إطار بيئة مركزية. و يلخص الشكل رقم (03) صنع السياسة العامة من منظور أسلوب الشراكة.

أن الفرص يجب إتاحتها للمواطنين للتعبير عن مطالبهم و أولوياتهم بشأن طبيعة و نوعية الخدمات المطلوبة. و تحدد الكفاءة والفعالية كيفية قيام المجتمع المدني والقطاع الخاص تحويل المدخلات إلى مخرجات لتلبية الإحتياجات المطلوبة. و على أساس درجة الكفاءة والفعالية يكون المجتمع راغبا في تقديم مواد متزايدة والمشاركة الفعلية في صنع السياسة العامة. ومن خلال شفافية صنع القرار، والممارسات الإدارية تثبت لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص قدر مساهمتها أمام المجتمع، الأمر الذي ينعكس على شرعية تلك الأجهزة. و بقدر ما تكون البيئة المركزية مساندة بقدر ما تتسم العلاقات بين الأطراف المختلفة على المستوى المحلي والمركزي بالفعالية.¹

ثانيا- دور المجتمع المدني في إطار الشراكة

إن دور المجتمع المدني لا يقل شأنًا عن دور القطاع الحكومي أو القطاع الخاص في المساهمة في صنع السياسة العامة، خاصة وأنه يلعب دورا هاما في تزويد الخدمات و

¹ مصطفى كامل السيد، مرجع سابق، ص 83.

الوظائف التي لا يستطيع السوق تقديمها، كتنظيم المعلومات حول الاهتمام بحماية البيئة، كما له تأثير بشكل خاص في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، عندما يتعامل بالتعاون مع الحكومة و القطاع الخاص، من خلال تبني السياسات الاقتصادية التي تسعى للتقليل من حدة الفقر، و حماية البيئة.¹

و لقد تعزز الاهتمام أكثر بأهمية المجتمع المدني من خلال عدة أبحاث ميدانية، كالباحث الميداني للأكاديمي الأمريكي " روبرت بوتنام", Robert Putnam الذي ركز على إيطاليا، و خلص إلى أن الحكومة الرشيدة تتحقق بواسطة وجود قطاع تطوعي صحي Healthy Voluntary Sector الذي بواسطته يتم تكوين رأسمال اجتماعي social capital قائم على الثقة والتعاون الاجتماعي، وهذا ما يؤدي إلى حكومة جيدة ومستقرة و قادرة على صناعة وتطبيق السياسات العامة .وتحسين أداء الأسواق الاقتصادية.

و لقد ركز بوتنام بذلك على التطوعية لبناء القدرات الحكومية بطريقة أفضل، بمعنى أن أي إستراتيجية لبناء القدرات يجب أن تتضمن مقاييس لتأسيس وتدعيم التطوعية.

و يتم دور مشاركة المجتمع المدني إلى جانب الحكومة في صنع السياسة العامة من خلال:

¹ مصطفى كامل السيد، مرجع سابق، ص 85.

- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في دراسة وصياغة مختلف السياسات العامة والبرامج التنموية، ويمكن أن يتم ذلك في شكل لجان مشتركة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.¹

- تلعب بعض المنظمات دورا كبيرا في تعزيز التوجه نحو سياسة الخصخصة في اتخاذ القرارات الخاصة، بإعادة هيكلة المشاريع التي تم تخصيصها، (Privatization) بالإضافة إلى زيادة الشفافية والقدرة على التنبؤ لخدمة المستثمرين بشكل واسع، وتزويد القطاع الحكومي والخاص بالرأي والنصح حول الإجراءات اللازمة، وعن أثر الخصخصة، وإنشاء برامج للترويج لتنمية المشاريع الصغيرة.

بالإضافة إلى أن للعديد من مؤسسات المجتمع المدني دور في التأثير على السياسات من خلال زيادة صياغة وتقييم البرامج والمشروعات المشتركة مع الحكومة في المجالات التي تمثل جماعات معينة أو تنمية قطاعات محددة مثال ذلك المهام المتعلقة بالتدريب التحويلي للعاطلين وبرامج الائتمان، وبناء القدرات وتنفيذ المشروعات الصغيرة، هذا إلى جانب خدمات التعليم و الصحة... الخ.

كما يعمل المجتمع المدني على تحويل وظائف ومهام كان يتم إعدادها بواسطة الحكومة، ليشمل مشاركته كتقديم الخدمات الاجتماعية، ويمكن للحكومة أن تتعاقد معه على أداء بعض الوظائف و الخدمات، خاصة عندما يزيد تقدير المؤسسات الحكومية لمقترحاته و

¹ زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص 86.

الأفكار و القضايا و طلبات الإصلاح التي تخدم قضايا و سياسات و برامج التنمية، من خلال بناء قنوات اتصال متبادلة بينهما، فتأخذ شكل المشاركة وتبادل الآراء والاجتماعات المشتركة.¹

- جعل الجهاز الحكومي عرضة للمساءلة من قبل المجتمع، وذلك من خلال تبني القضايا التي تعد مثارا لاهتمام مختلف أطراف المجتمع و يرتبط زيادة الدور الذي يلعبه لجعل الحكومة أكثر عرضة للمساءلة بالقضايا المتعلقة بالسلطة و النزاهة و الشفافية و المشاركة.
- ضرورة التأكيد و تعميق اقتناع الحكومة بحتمية المشاركة في مجال صنع السياسة العامة سواء في مراحل التخطيط أو التنفيذ والمتابعة والتقييم.
- تعميق الإحساس و الشعور الوطني لدى المواطن بحتمية اهتمامه و مشاركته الحقيقية المستمرة في مشاركته للحكومة كأحد أهم متطلبات التنمية و الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي.

- إنشاء نظام معلومات متكامل لتوفير قاعدة البيانات والمعلومات عن جهود مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة في صنع السياسة العامة، وتوفير إمكانية الاستفادة منها، بما يخدم المصلحة العامة.²

ثالثا- دور القطاع الخاص في إطار الشراكة

¹ زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص 87.
² أماني قنديل، "تقييم منظمات المجتمع المدني العربي"، (بيروت: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2007)، ص 48.

مما لا شك فيه أن الحكومة تمثل أكبر قوة لتحقيق التنمية من خلال صنعها للسياسات العامة، إلا أنها ليست بمفردها في ذلك. فهناك تحول واضح في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص و اقتصاد السوق من أجل أن يكون للقطاع الخاص دور في التأثير على صنع السياسات العامة للدولة من أجل تحقيق التنمية، خاصة و أن معظم الدول أصبحت تعتمد على القطاع الخاص في أن يصبح المورد الرئيسي، لتوفير فرص العمل في كافة المستويات، مما ينتج عن ذلك المساهمة في التنمية للمجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين.

لذا فالقطاع الخاص ينبغي أن يكون ذو قدرة إبداعية وديناميكية قادرة على استثمار الوقت و الجهد والمال، إضافة إلى قدر من المبادرة والقدرة على الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة. فعلى الحكومة الجزائرية أن تعيد صياغة علاقتها مع القطاع الخاص على أساس الشفافية و المشاركة في اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة، لأجل العمل المشترك على مكافحة الفساد، فتكون العلاقة بينهما تكاملية بدلا من أن تكون علاقة انشقاق¹ ويتم ذلك من خلال:

- خلق البيئة الاقتصادية الكلية المستقرة.

- إدامة التنافسية في الأسواق.

- تعزيز المشاريع التي تتيح وتخلق فرص العمل.

¹ صفة جدوالي، "مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر"، (ج 2، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08 و 09 أبريل 2007)، ص 18.

- استقطاب الاستثمارات والمساعدة في نقل المعرفة والتكنولوجيا للطبقات الفقيرة بشكل خاص.

- تنفيذ القوانين و الالتزام بها.

- التحفيز المستمر والدائم لتنمية الموارد.

من هذا المنطلق يتضح بأن الحكومة تعطي دورا كبيرا للقطاع الخاص في إحداث نقلة نوعية على نطاق المجتمع ككل، وذلك من خلال التفاعل والتكامل بين الحكومة والقطاع الخاص و المجتمع المدني، و إعادة صياغة دور الدولة بشكل مبدع و متكيف مع الأوضاع الجديدة التي أفرزتها التطورات العالمية على الصعيد الاقتصادي، حيث تمارس الحكومة الديمقراطية دورها و وظيفتها من خلال آليات السوق، و عبر إستراتيجيات تنمية واضحة، و متألّفة مع سياسات مالية و نقدية، و ليس على مجرد قرارات و أوامر، بالتعاون مع سوق فاعلة و ليس على عقلية الوصاية.

من هنا تأتي أهمية خلق إطار منتهج يحمل رؤية شاملة و واسعة، حيث تتم المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في رسم خطة عامة للتنمية تحدد فيها الموارد المتاحة، الأهداف و التوجهات المستقبلية للمجتمع.¹

¹ أنور مقراني ومهدي عوام، "الحكم الرشيد والتنمية بالقطاع الوطني الخاص"، (ج 2، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08 و 09 أفريل 2007)، ص 24.

و الشراكة بين القطاع العام (الدولة) و القطاع الخاص (Partnership Public-Private)

تعني بأوجه التفاعل والتعاون بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانيتها

البشرية و المالية و الإدارية و التنظيمية و التكنولوجية و المعرفة على أساس المشاركة، و

الالتزام بالأهداف، وحرية الاختيار، و المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق

الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع و لها تأثير بعيد

المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة و

تحقيق وضع تنافسي أحسن، وهي نوعان من الشراكات:

1- شراكات تعاونية: و تدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين

العام والخاص. حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة و يتم اتخاذ القرار

بالإجماع ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف

بموجب القواعد.

2- شراكات تعاقدية: و تعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين و تكون

العلاقات بين أطراف الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة، تمارس الرقابة والسيطرة

على النشاط و على الأطراف الأخرى في ذلك، وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحيانا،

استنادا إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.¹

¹ أنور مقراني ومهدي عوام، مرجع سابق، ص 26.

وتهدف الشراكة بين القطاع العام والخاص سواء أكانت تعاقدية أو تعاونية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية حيث يبرز دور الدولة في اتخاذ القرارات والمشاركة مع القطاع الخاص في صنع السياسات العامة وتنفيذ المشاريع، بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية، إذا ما اقتصر على أي من الدولة و أجهزتها والقطاع بشكل منفرد، و يمكن حصر فوائد الشراكة بالنقاط التالية:

- 1- توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم أطراف الشراكة.
- 2- توفير رأسمال القطاع الخاص وما يمتلكه من معرفة والخبرة في إدارة المشاريع التي تعتبر عنصر الوقت حاسما فيها.
- 3- التخفيف من العبء المالي الذي يعاني منه القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام.
- 4- تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد.
- 5- تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء ممثلا في تزويد أفكار إستراتيجية أفضل، ومنهج تنسيقي أفضل، وصياغة وتنفيذ أفضل.
- 6- خلق بيئة عمل ديناميكية للتغيير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة؛ وتسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير دون التأثير على أعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة

الاجتماعية والتوجيه المستقبلي وإدارة تقييم الخدمات.

و لنجاح الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص يجب على الطرفين الالتزام بما يلي¹:

- الشفافية:

يجب على الطرفين الالتزام بالشفافية، حيث تعمل الحكومة على تحديد الأسعار و توزيع الدخل القومي، كما أنها مطالبة بإلغاء القيود حول انتقال المعلومات، و كذا الالتزام بالشفافية و المشاركة مع مؤسسات القطاع الخاص في تطبيق القوانين و المناقصات العامة و ضمان حقوق أصحاب الشركات، لتجنب التضارب في المصالح.

إن الشفافية لا يمكن أن يكتب لها النجاح إلا في بيئة تتسم بالحرية، و التي تكمن في كشف كل محاولة للانحراف أو التلاعب من الفعاليات الاقتصادية.²

- المساءلة:

من جانب على القطاع الخاص أن يتقيد بالقانون، من خلال الخضوع للمساءلة من طرف سلطة الحكومة في إطار رقابة الدولة على القطاع، كما يجب أن يتعامل بالشفافية في استخدام الموارد و الابتعاد عن الاستغلال، و العمل بشفافية أيضا ضمن إطار السوق و

¹ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي، تقرير التنمية والإنسانية العربية لعام 2004 ، ص65 .

² البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي، مرجع سابق، ص 66.

آلياته و الابتعاد عن السوق الموازي، و الشفافية أيضا حول المعلومات المتعلقة بالمساءلة
قصد تسهيل دور الدولة في التوجيه نحو الأهداف المرسومة من طرف المجتمع.¹

- الشمولية:

إن توفر الشفافية و المساءلة لا يتم إلا في ظل حكومة ديمقراطية تعتمد في أسسها على
مبادئ الحكم الراشد، و تمثل الجماهير و طموحاتهم، و تسليط الضوء على كل الانحرافات
و التجاوزات التي قد تحصل من قبل أصحاب الفعاليات الاقتصادية والتجاوزات التي قد
تحدث من طرف الأجهزة الحكومية.

لذا تكمن الشمولية في ضمان المشاركة المتساوية لكل فرد يملك الرغبة في إنجاز
المشروعات، و لا يكتب النجاح لها إلا إذا تم وضع برامج تنفيذية سياسية وحقوقية لتعريف
المواطن بحقوقه و واجباته السياسية و الاقتصادية.²

إذن نظرا للدور الذي يقوم به القطاع الخاص على مستوى الدولة من خلال توفير مناصب
الشغل، و زيادة قوة الاستثمارات و مساعدة الدولة أي القطاع العام، على التقليل من
مشكل البطالة، فإن إشراكه في عملية صنع السياسة العامة، و تجسيد مبادئ الحكم الراشد
من شفافية و مساءلة و حكم للقانون... الخ. لن يقلص من دور الدولة، بل العكس فهو

¹ صفية جدوالي، مرجع سابق، ص 22.
² أنور مقراني ومهدي عوام، مرجع سابق، ص 32.

يعمل على دعمها و تقويتها، و بالتالي تتحقق سياسة عامة جيدة، و مساءلة شفافة و منفعة متبادلة.

المطلب الثالث: سبل تفعيل دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع السياسة العامة في الجزائر

يمكن لمنظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص أن يمارسوا ضغوطا على الحكومة، و يمكنهم أن يساهموا في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة و الشفافية في النظام السياسي، كما يمكنهم المشاركة في صنع السياسة العامة لأجل تقوية حكم القانون و التوفيق بين المصالح و إيصال الخدمات الاجتماعية، إذا توفرت سبل و شروط تمكنهم من أداء هذه الوظائف و تتجسد هذه السبل فيما يلي:

أولاً- سبل تفعيل دور المجتمع المدني في صنع السياسة العامة

لكي يكون للمجتمع المدني دور فعال في التأثير و المشاركة في صنع السياسة العامة، و التغلب على الصعوبات التي تواجهه يتطلب ذلك:

1- توفير إطار قانوني يوفر الحماية لمؤسسات المجتمع المدني و يسمح لها بالتعبير عن

آرائها و توجهاتها بطريقة سلمية و منظمة خاصة و أن القوانين والتشريعات المتعلقة

بمنظمات المجتمع المدني قليلة، مقارنة بالدور الذي تسعى للقيام به. لذا، فتوفير إطار

قانوني ملائم بشكل يضمن الشراكة الكاملة والمشاركة الحقيقية في صنع السياسات العامة

ضروري حتى يتم العمل بكيفية أفضل من أجل تعزيز مفهوم المواطنة وتوسيع نطاق

الديمقراطية ولن يتحقق ذلك إلا من خلال الآتي:¹

- إعداد مشاريع قوانين تخول لمؤسسات المجتمع المدني حق الإدعاء في حال التعدي على

الملكية العامة و الممتلكات الوطنية.

- إعداد مشاريع قوانين لإنشاء لجان برلمانية قطاعية خاصة بالشباب، المرأة، الطفولة،

التممية، الصحة، البيئة... الخ.

- العمل على تعزيز وعي منظمات المجتمع المدني للقضايا المطروحة، و تطوير الإمكانيات

الذاتية والموضوعية لطرح البدائل كمشاريع قوانين.

- اهتمام أكثر من قبل ممثلي مؤسسات المجتمع المدني في متابعة إعداد الموازنة ومراقبة

تنفيذها.

- ضرورة حصول المواطن الجزائري على المعلومات الضرورية في المجال التشريعي الحق

على (الإطلاع)، و إن مؤسسات المجتمع المدني أكثر قدرة على نقل رؤية المجتمع و

مواقفهم إلى المؤسسات التشريعية، الأمر الذي يحقق تعاوناً بين مؤسسات المجتمع المدني

والسلطة.

¹ كامل مهنا، "تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية: معوقات واقتراحات" (ورقة بحث قدمت في اللقاء الإقليمي حول: تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة، بيروت، لبنان، 22-24 مارس 2004)، ص 09.

2- تشكيل قوة ضغط على الحكومة وذلك لجعلها أكثر عرضة للمساءلة بالقضايا المتعلقة

بالسلطة و النزاهة والشفافية والمشاركة من أجل ضمان الحريات العامة.¹ و تأمين المحاسبة السياسية وشروط الفصل بين السلطات، بشرط أن يعمل ممثلي المجتمع المدني على إقناع السلطة بضرورة حضورهم في المجالس البرلمانية و بطريقة مستمرة، للإطلاع على ما يجري من مناقشات، و ما يتخذ من القرارات وممارسة مختلف أشكال الضغوطات، لإصدار قوانين تبين دوره في صنع السياسات العامة.

3- ضرورة تنظيم العلاقة بين المجتمع المدني و الدولة بما يضمن الاستقلالية، وهي

مستويان:

أ- استقلالية الرسالة والرؤية والأهداف وفق المصالح والأولويات و الاحتياجات و بما ينسجم مع السياسة الوطنية.

ب- الاستقلالية الإدارية والتنظيمية، بما في ذلك آليات صنع القرار و التداول على السلطة.

وبهذا تضمن منظمات المجتمع المدني عدم الإضمحلال في أجهزة الدولة، من خلال التزام

¹ كامل مهنا، مرجع سابق، ص 17.

هذه الأخيرة مبدأ الحياد فيما تمارسه هذه المنظمات من أنشطة لأجل الارتقاء إلى المجالس النيابية المنتخبة، واستعمال وسائل الإعلام المختلفة للتعبير عن مشاريعها، وأدائها ومواقفها حول القضايا التي تمس بناء الدولة.¹

بالإضافة إلى العمل على إشراكها في اتخاذ القرارات بدل العمل الاستشاري الشكلي، و التخفيف من الإجراءات البيروقراطية في التعامل معها، وتركيز مراقبتها عليها في حدود ما يسمح به القانون ويضمن السير الحسن للنظام العام.

4- التركيز على بناء الإنسان- المواطن :عبر تطوير دور المواطن السياسي ومشاركته من خلال نشر وتعميق قيم الديمقراطية والمشاركة الأساسية، بدءا من سيادة القانون و استقلال القضاء و المساواة أمام القانون، و حرية العمل السياسي و الفكري و حرية الصحافة، و التعددية السياسية و الانتخابات الديمقراطية الحرة النزيفة، و السماح لمؤسسات المجتمع المدني حرية التنظيم و الإبداع و التطوير.

5- التمويل الإلزامي ويجب على مؤسسات المجتمع المدني تكييف عملها، من خلال تشجيع هذه المؤسسات على إتباع أسلوب التمويل الذاتي بواسطة مشاريع إنتاجية دائمة تؤمن لها دخلا ثابتا.

¹ صالح زياتي، "واقع وأفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، (العدد 09)، 2003، ص 81.

6- بلورة إطار عام للمفاهيم التنموية تنبثق عنه سياسات عامة في القطاعات التنموية المختلفة، كقطاع الصحة، التعليم، الرفاه الاجتماعي.

7- تعزيز التنسيق والتعاون والتشاور بين مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، من خلال وضع إستراتيجية تضمن أسس التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات فيما بينهما لأجل تحقيق المصالح والمنفعة الجماعية.¹

8- إنشاء الحكومة الإلكترونية والديمقراطية بغية تعزيز موقع المواطن ودوره ليشارك في اتخاذ القرارات ويتبع أعمال الحكومة ويتصل بالوزراء والنواب لطرح مشاكله وآرائه، وتتمكن الحكومة ذاتها من إنجاز أنشطتها عبر شبكات الاتصال والمعلومات، لتحسين الأداء وفعالية التنفيذ، وقد تجسدت الحكومة الإلكترونية في بريطانيا، التي اعتبرها "ستيفن كولمان" مستشار رئيس الحكومة البريطانية لشؤون التقرب من المواطن، سبيل للابتعاد عن القوانين والنظريات و اكتساب ثقة المواطن.

إن هذه السبل تهدف إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة العامة في الجزائر، و تضمن له المشاركة الفعلية في الحياة السياسية سواء عن طريق الانتخابات أو داخل البرلمان أو عن طريق الاشتراك في القضايا الهامة التي تحدد مصير الأمة، لتحقيق

¹ مرسي مشري، "المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: "التحولات السياسية إشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات" الشلف، الجزائر، 16 و 17 ديسمبر 2008)، ص 17.

أهداف مواطنيه، توازيا مع القطاع الحكومي وبهذا يتحقق معنى المشاركة الحقيقية في صنع السياسة العامة خاصة و أن المجتمع المدني يعتبر عاملا جوهريا في تحقيق الحكم الرشيد.

ثانيا- سبل تفعيل دور القطاع الخاص في صنع السياسة العامة

1- العمل على توفير بيئة مناسبة لعمل القطاع الخاص من كافة النواحي، ووضع الأطر التشريعية التي تشجع على المنافسة وتمنع الاحتكار، وتشجع الاستثمار من خلال حوافز و إعفاءات ضريبية، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ووضع النظم المناسبة الخاصة بالعوامل المؤثرة على عمل القطاع الخاص كالعمالة و الضرائب و التجارة الخارجية و العقود و حماية حقوق الملكية¹.

2- دراسة جميع الجوانب المتعلقة بالتخصيص، ومراجعة كافة اللوائح والأنظمة التي توفر سبل النجاح وتحقيق الإنجاز وذلك لتعظيم الاستفادة من حيوية ونشاط القطاع الخاص الذي من شأنه أن يقوم بتطوير وتنمية الاقتصاد الجزائري.

3- العمل على استقطاب الاستثمارات الأجنبية للمشاركة في عملية التخصيص، بهدف زيادة النشاط الاستثماري، إضافة إلى إدخال أسس الإدارة والتقنية الحديثة وما تملكه الاستثمارات الأجنبية من مقدره على فتح الأسواق الخارجية، واحتكاك الكوادر بالخبرات الأجنبية.

¹ صفية جدوالي، مرجع سابق، ص 27.

4- منع الاحتكارات للمؤسسات الحكومية لتنفيذ بعض المشروعات والبرامج، لأن ذلك يعيق تطور القطاع الخاص. و الكثير من البيانات تؤكد على عدم الكفاية سوء استخدام التمويل المحنكر من قبل الحكومات في التسويق الزراعي، والخدمات العامة، وعجزها في إنجاز العديد من تلك المشاريع المهمة، هذا في الوقت الذي بينت فيه الدراسات أن التغلب على مشكلة الاحتكارات للمؤسسات الحكومية في كل من غانا وغينيا أدى إلى نمو الإنتاجية بشكل كبير في مشروعات الخدمات.

5- ضرورة إلغاء القيود الحكومية التي تتحكم في الأسعار والتقييد في استخدام العمالة الأجنبية، وضرورة استخدام الموارد المحلية رغم عدم جودتها،¹ وتوفير التمويل اللازم للقطاع الخاص خاصة المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

6- حث البنك المركزي الجزائري على المبادرة لتعديل نظامه ليشمل نشاطه إقراض المؤسسات الخاصة واستثمارات الشباب المقاولين.

7- الحضور المنتظم والفعال لممثلي القطاع الخاص، في اجتماع الثلاثية، بغية المساهمة في تزويد هذه الاجتماعات بالأفكار والتصورات التي تسهم في بلورة الحلول الناجحة للمشاكل التي تواجه المنشآت والأعمال، وكذلك توفير المزيد من السبل والأساليب التي من شأنها المساعدة على تنمية وتطوير القطاع الخاص، يمكنه من التأقلم والتفاعل الإيجابي مع ما يحدث من تطورات ومستجدات اقتصادية.

¹ مرسي مشري، مرجع سابق، ص 19.

8- تمثيل القطاع الخاص في المؤسسات والهيئات الحكومية غير الممثل فيها.

9- استمرار مؤسسات بالمبادرة القطاع الخاص في تقديم مقترحات للحكومة بشأن السياسات

العامة خاصة الاقتصادية والاجتماعية التي تتسق مع طبيعة المتغيرات والمستجدات

الاقتصادية على جميع الأصعدة المحلية والإقليمية والدولية، وأن تقدم المشورة في مجال

تحديد الخيارات الاقتصادية المتاحة وما يمكنها أن تقوم به من أجل تحقيق الأهداف

الاقتصادية الوطنية، ويتم ذلك من خلال التزام كل من الدولة ومنظمات القطاع الخاص

بالشفافية والمشاركة في اتخاذ القرارات الفعالة.¹

المبحث الثالث: الإدارة المحلية و دورها في رسم السياسات العامة في الجزائر

المطلب الأول: دور الحكم المحلي في التنمية الشاملة

تقوم الإدارة المحلية بمجموعة من الوظائف السياسية و الاجتماعية و الإدارية و

الاقتصادية²:

1- الأهداف السياسية:

¹ صالح زياني، مرجع سابق، ص 83.
² عبد المطلب عبد المجيد، "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، (الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001)، ص 184.

و تتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية في تقريب الإدارة السياسية من الأهالي وأفراد الشعب، حيث أن الإدارة المحلية تمكن من الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلي الحكومة هذا بالإضافة إلى إتاحة فرص التربية السياسية للمواطنين. ذلك أن المجالس المحلية القائمة على أساس الانتخاب تعد ركيزة النظم المحلية في ظل ما تهدف إلى تحقيقه من وحدة المشاعر و الأفكار بين أعضائها وبين المواطنين في إطار العلاقات الإنسانية.

2- الأهداف الاجتماعية:

تتمثل الأهداف الاجتماعية في التجاوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية و دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي، بالإضافة إلى تخفيف آثار العزلة التي فرضتها المدينة الحديثة. و فضلا عن ذلك تهدف الإدارة المحلية إلى نسج خيوط المجتمع بمختلف مستوياته لقيام الديمقراطيّة، بإتاحة فرص المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمواطنين.¹

3- الأهداف الإدارية:

و تتضمن تحقيق كفاءة الإدارة و التخفيف من أعباء الأجهزة المركزية والتغلب على مشكلات البيروقراطية و تحقيق رشاد في عملية صنع واتخاذ القرار.

4- الأهداف الاقتصادية:

¹ عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق، ص 184.

و تتضمن مساهمة الوحدات المحلية في إعداد خطط التنمية و الاستفادة من الإمكانيات

الاقتصادية المحلية و توجيهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدمية، لخلق فرص عمل

لمواطني الوحدات المحلية، و تشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية و توجيهها نحو

المشروعات.

و بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الأهداف تتضمن أيضا الارتقاء بالجوانب الاقتصادية مواطني

المحليات بزيادة الدخل الحقيقي للأفراد. و زيادة آفاق تطوي ر التنمية الاقتصادية و

الاجتماعية مثل إنشاء الأسواق و إقامة المعارض و تنمية الصناعات الصغير و تربية

الماشية و الأغنام و استصلاح الأراضي، كما تشمل أيضا إقامة المشروعات و إدارتها، و

كذلك تعليم الكبار و مشروعات المسنين و المعوقين.¹

5- الأهداف الثقافية:

بتقديم الثقافة إلى المواطنين عن طريق المكتبات العامة، وكذلك تقديم الخدمات الترفيهية

كالمسرح والإذاعة والتلفزيون والسياحة الداخلية والإشراف على الحدائق العامة والمتنزهات.

¹ الطيب ماتلو، " التنمية المحلية آفاق ومعاينات"، مجلة الفكر البرلماني، (الجزائر، العدد الرابع أكتوبر، 2003)، ص 127.

المطلب الثاني: دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية الشاملة

لقد أدى التغيير الذي حدث في جميع المجتمعات وتغيير مفهوم الدولة لوحدات الإدارة المحلية إلى إعادة النظر في الدور الذي تقوم به كل من الحكومات الوطنية والوحدات المحلية في الجزائر. وقد حددت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية اختصاصات البلدية ثم تركت التفصيل فيها إلى اللوائح التنفيذية.¹

أ- في المجال الاجتماعي:

تعد البلدية ا لمحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية، تقدم خدمة كبيرة للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي، لهذا أعطى المشرع بموجب المادة (89) من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والمتمثلة في:

1- مساعدة المحتاجين، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، إعانة العاطلين عن العمل و المساعدة على التشغيل.

2- تقوم البلدية بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، فالبلدية تحدد في هذا الميدان حاجة المواطنين والاختيارات في إطار التخطيط وتنفيذ البرامج التي يتم تنسيقها بمساعدة المصالح المختصة بالسكن، كما تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة

¹ مرازقة عيسى، "معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة باتنة، (الجزائر، العدد 14، جوان 2006)، ص 195.

تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية، ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

3- مهمة تكوين الفرد و نشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية وتشجيع إنجاز المراكز والهيكل¹ الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وإنشاء المكتبات وقاعات المطالعة.

ب- الميدان الثقافي والتعليمي:

تقوم البلدية بدور هام في هذا الميدان، حيث تتولى إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي و صيانتها، وتشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم وما قبل المدرسي دور الحضانة.

1- حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، وكل شيء ينطوي على قيمة تراثية تاريخية جمالية.

2- تسيير وإدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام.

3- ترقية المواقع السياحية والترفيهية وحماية الآثار التاريخية وترميمها وحفظ المواقع الطبيعية.

¹ بن ناصر يوسف، "معطية جديدة في التنمية المحلية لحماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، (الجزائر، العدد 3، 1995)، ص 691.

ج- دور البلدية في الميدان الفني:

تقوم البلدية بدور هام في هذا الميدان، إذ أن الجوانب الفنية والسينما تعد أداة هامة لتتوير

فكر الفرد، وعليه تولت البلديات تسيير الشؤون الثقافية ذات الصالح العام¹.

و قد سلمت الحكومة في هذا الميدان للبلدية مهمة تسيير جميع المؤسسات والمرافق المتعلقة

بالثقافة الوطنية، ومنحتها حق الانتفاع بمداخلها، فأصبحت البلدية هي التي تتولى تسيير

المصالح الثقافية كالمسارح والملاعب، كما قررت الحكومة أخيرا أن تسند إلى البلديات مهمة

استغلال قاعات السينما التي كانت موضوعة من قبل تحت تصرف المركز الوطني للسينما.

ويلاحظ أن التقدم الاجتماعي متوقف على نمو الإنتاج وازدهاره في الميدان الاقتصادي

غير أن البلديات لا تتمتع كلها بالوسائل الكافية، ولهذا تم إنشاء صندوق التضامن الوطني

لتحقيق التوازن بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة.

د- في ميدان الرعاية الصحية:

تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية المادة 107 في المجالات

التالية:

¹ بن ناصر يوسف، مرجع سابق، ص 692.

1- توزيع المياه الصالحة للشرب.

2- صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.

3- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

4- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور هذا ما أدى إلى تأسيس

مكاتب لحفظ الصحة ونظافة البلدية.

5- السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

هـ- في الميدان الاقتصادي:

تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع

بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية، وذلك

عن طريق¹:

1- حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد

بأهداف السلطة في المخطط الوطني.

2- تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات...

¹ بن ناصر يوسف، مرجع سابق، ص 697.

3- تطوير السياحة بتمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية.

4- تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

إن البلدية تباشر الوصاية المفروضة على المؤسسات الصناعية والمجموعات الزراعية

والتي كانت تمارسها إدارات وهيئات الدولة. وهذا يشجع المبادرة بعد أن كان يصعب عليها

القيام بالإشراف المباشر.

وتطبيقا لذلك، تمارس البلدية الوصاية العمومية على:

1- مجموع الاستغلالات الزراعية.

2- مجموع المؤسسات الصناعية باستثناء المؤسسات التي يتجاوز نشاطها المجال البلدي

مع المساعدة التقنية من طرف الإدارات المتخصصة للدولة. و البلدية تمارس هذه الوصاية

لسببين:

الأول: ضمان احترام الوحدة المسيرة ذاتيا للقوانين والأنظمة الخاصة بذلك.

الثاني: أن البلدية هيئة لا مركزية تساعد على تنمية المؤسسات وتضمن حسن تسييرها.

وتأخذ هذه الوصاية عدة صور تتمثل في¹:

¹ الطيب ماتلو، مرجع سابق، ص 128.

1- العمل بكل حرية على تنمية الوحدات.

2- مساعدة كل وحدة من الوحدات في الميادين الإدارية والثقافية مثل تنظيم المحاسبة في هذه الوحدات في مجموع البلدية، وفي ميدان التكوين ومحو الأمية عن العمال وإعداد الإطارات.

3- قيام اللجان المختصة التابعة لمجلس البلدية بدراسة جميع المشاكل المتعلقة بالوحدة في البلدية، والقيام بعد ذلك بنشر التعليمات والتوصيات المفيدة المستخلصة من تلك الدراسة في أوساط وحدات الإنتاج المعنية.

4- مراقبة الوحدات ولاسيما بواسطة مديري الوحدات المذكورة الذين يوضعون تحت السلطة والهيئة التنفيذية للبلدية عند قيامهم بمهامهم.

5- منح القروض لوحدات الإنتاج¹.

ما يمكن ملاحظته هو أن النشاط الاقتصادي للبلدية يخدم الدولة والتخطيط من ناحيتين:

أولاً: اللامركزية التي تتمتع بها البلدية في ميدان الاقتصاد، حيث تساهم في تجنب المركزية

بالنسبة لميدان التسيير الاقتصادي. فهي تخفف من أعباء الإدارة المباشرة للدولة والرقابة

¹ الطيب ماتلو، مرجع سابق، ص 128.

المباشرة لها على الهيئات الاقتصادية، لأنها متعددة بين صناعية وتجارية وشركات وطنية، ويتم تحويل مسؤولية الإدارة والرقابة في هذا الميدان إلى العمال أنفسهم وبذلك يخدم النشاط الاقتصادي للبلدية و الدولة¹.

ثانياً: و من ناحية أخرى فإن اللامركزية البلدية تخدم التخطيط كذلك، لأن الدولة تخطط مخططاتها على ضوء تقارير البلديات، ثم تتولى هذه الأخيرة تنفيذ كفاءات العمل حسب الظروف المحلية وبأن جمع الطرق الممكنة. وهكذا فإن المجلس البلدي هو المحرك الأول ومنسق الإدارة المحلية الضرورية لتحقيق أهداف التخطيط، وفي ميادين الإنتاج والمبادلات والتجهيزات وتساعد البلدية أيضاً مالياً على تحقيق أهداف هذا التخطيط بالوسائل المتوفرة لديها باطراد، و التي تزودها بها مهمتها الاقتصادية ذاتها أي إدارة نشاطها الصناعي و التجاري المباشر، و كذلك الضرائب التي تحصلها من المؤسسات والمجموعات الزراعية والصناعية التي ساهمت في إنشائها والتي هي تحت رقابتها.

و- في مجال حماية البيئة:

إن السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلديات أفرز عدة مشاريع أثرت في التوازنات الإيكولوجية، لهذا طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي و متطلبات حماية البيئة، فتم إنشاء هيكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني، أما على

¹ الطيب ماتلو، مرجع سابق، ص 129.

المستوى المحلي فتعتبر البلدية المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، فقد نصت قوانين البلدية و الأوامر التابعة لها صراحة على مفهوم البيئة وحمايتها ومكافحة التلوث¹.

1- تسهر البلدية على حماية الوسط الطبيعي وخاصة الاحتياطات المائية من أي صرف أو روافد صناعية.

2- البلدية لها حق رفض أي مشروع يؤثر على البيئة.

3- محاربة البناء الفوضوي وحماية المناطق الزراعية في مخطط التهيئة العمرانية.

4- تشجيع تأسيس جمعيات حماية البيئة.

5- مكافحة كل أشكال التلوث في إطار صلاحياتها التلوث المائي، البحري والجوي.

6- إنشاء وتوسيع و صيانة المساحات الخضراء والسهر على حماية التربة والموارد المائية

والمساهمة في استعمالها الأمثل حسب ما نصت عليه المادة (108) من القانون البلدي.

7- إنشاء الحدائق والمنتزهات وصيانة الطرق.

ي- في مجال الأمن والخدمات الطارئة:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول والمكلف - تحت رقابة وإشراف السلطات

¹ المادة رقم (3) من القانون المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 05 / 02 / 1983.

الإدارية المركزية الوصية - بسلطات الضبط البوليس الإداري، ويضطلع بالمهام التالية:

- 1- حفظ النظام العام بواسطة جهاز الشرطة البلدية أو الحرس البلدي.
- 2- توفير وسائل الإسعاف في حالة ما إذا حدثت كارثة في مجال البلدية وظيفية الحماية المدنية.
- 3- وضع الاحتياطات الوقائية اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث.
- 4- إدارة هيئة رجال المطافئ ومراقبتها وحتى إنشائها.
- 5- تسهيل تنقلات الأشخاص والأموال داخل تراب البلدية وفي الأسواق.
- 6- حفظ أمن مواطني البلدية وزائريها داخل الحدود الإدارية للبلدية.

المطلب الثالث : ميكانيزمات تنفيذ السياسات التنموية المحلية.

لا يمكن إقامة سياسات تنموية محلية في ظل غياب الأطراف أو الهيئات المعنية التي تقوم ونقصد هنا الجماعات المحلية، غير أن هذه الهيئات لا تستطيع القيام بالدور المنوط بها في ظل غياب الآليات التي تعمل من خلالها على توفير الحاجيات الأساسية لمواطنيها التي تعتبر غاية التنمية الحقيقية¹.

¹ هشام بن ورزق. "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، (العدد 15، 2006)، ص 08.

أولاً- الأدوات المالية

تعتبر الوسائل المالية ذات أهمية كبيرة، إذ من خلالها يكون للجماعات المحلية القدرة على ترجمة أهدافها، فكلما توفرت المصادر المالية كلما تمتعت هذه الجماعات باستقلالية عن السلطة المركزية في تنفيذ سياستها التنموية، وتتقسم الوسائل المالية إلى وسائل داخلية وأخرى خارجية.

أ- الوسائل الداخلية الذاتية: وتشمل الجباية المحلية، التمويل الذاتي، مداخيل الأملاك.

فالجباية المحلية تحتل مكانة مهمة في المصادر الخاصة للجماعات المحلية، إذ تشكل ومنذ وقت بعيد المصدر الأساسي لتمويل نشاطها.¹ وتمثل الإيرادات الجبائية على مستوى الجماعات المحلية أكبر المداخيل الذاتية، ويمكن تقسيم الموارد الجبائية حسب الطرف المنتفع إلى:²

ضرائب توزع لصالح الدولة والجماعات المحلية، ضرائب توزع بين الجماعات المحلية، ضرائب لصالح البلدية فقط.

أما التمويل الذاتي فيعرف على أنه اقتطاع تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير لفائدة التجهيز والاستثمار، ويحدد نسبة الاقتطاع قرار وزاري مشترك بالنسبة لميزانية البلديات

¹ هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 08.

² المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية مهام وصلاحيات واقع وآفاق"، (حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 1998 - 1999)، ص ص 45-47.

و قرار وزاري بالنسبة لميزانية الولايات ويتراوح عموما بين 10 % و 20 % من مجموع الإيرادات¹ و يعتبر التمويل الذاتي ذا فائدة اقتصادية للجماعات المحلية بصفة عامة حيث يشجعها على الاستثمار انطلاقا من مواردها الذاتية دون انتظار إعانات الدولة.

و بالنسبة لمداخل الأملاك فتعني الإسهامات المقدمة من الأشخاص للجماعات المحلية في مقابل الاستفادة من خدمة معينة، وتتمتع الجماعات المحلية في مداخل الأملاك المتنوعة تتمثل في:² تأجير العمارات والبنائيات، حقوق الطرق والتوقف، بيع المحاصيل، ناتج الحظيرة العمومية.

ب - الوسائل الخارجية

بغرض الاستجابة للحاجيات المحلية في مجال التنمية، وضعت الدولة وسائل خاصة لتمويلها وذلك تكريسا لمتطلبات اللامركزية وتتمثل هذه الوسائل في:

- مخططات التنمية البلدية: تعتبر مخططات البلدية للتنمية أداة لتنفيذ سياسة التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية، ولكل بلدية مخطط تنموي وتمويل كلي من ميزانية الدولة. و تمثل المخططات البلدية للتنمية أداة فعالة للتخطيط الإقليمي على المستوى المحلي، كما أنها تولد موارد تمويل هامة لدى السلطات المحلية، فالهدف منها:

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية والتنمية المحلية"، (حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2000 - 2001)، ص 41.
² المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية مهام وصلاحيات واقع وأفاق"، مرجع سابق، ص 50.

- تطوير المبادرات المحلية والبحث عن حلول لمشاكل الجماعات المحلية دون اللجوء إلى الوصاية¹.

- محو الإختلالات الجهوية بين البلديات.

- التقليل من الزحف الريفي.

- الترقية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق النامية.

و تنجز هذه المخططات بمراحل سنوية، حيث أنه على كل بلدية القيام بإنجاز مشاريع عند إعداد المخطط وترتب العمليات حسب الأولوية.

و يحدد الإطار التنظيمي لمخططات التنمية البلدية والهياكل والمؤسسات التي تساهم في إنجازها والمصادقة عليها وتنفيذها ومتابعتها:²

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- القابض البلدي.

- رئيس الدائرة من خلال التنشيط والتنسيق بين البلديات.

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية مهام وصلاحيات واقع وأفاق"، مرجع سابق، ص 51.
² المدرسة الوطنية للإدارة، "النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة"، دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري"، (حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2007)، ص 39.

-
- اللجنة التقنية المنشأة على مستوى الدائرة.
 - أمين خزينة الولاية (محاسب الدولة تعيينه وزارة المالية).
 - الأقسام التقنية.
 - مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، دورها ومتابعة المشاريع.
 - مديرية المجلس التنفيذية للولاية ودورها وضع مخطط بياني قطاعي للتنمية وكذا التنسيق والمساعدة التقنية.
 - الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي.
 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية الدراسات والتنمية المحلية وهي وصاية الجماعات المحلية، دورها تنشيط، دراسة ومتابعة مخطط التنمية المحلية وبرامج التنشيط المحلي¹.
 - وزارة المالية تضمن التوازن الميزاني والمراقبة المالية.
 - الوزارة المنتدبة المكلفة بالتخطيط، كمسير لميزانية الدولة للتجهيز وتوازن الاقتصاد الكلي و التقديرات.

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، "النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة"، مرجع سابق، ص 41.

- البرامج القطاعية للتنمية: تم بتحديد احتياجات مختلف القطاعات، ويتم تمويلها من طرف السلطة المركزية، وهي تهتم بالمشاريع الضخمة و هذه المخططات يسجلها وينفذها الوالي، وتعد من بين المصادر التمويلية لتدخل الجماعات المحلية (خاصة الولاية) للحفاظ على صورة الوسط الحضري، وهنا تستفيد هذه المخططات من المبالغ المخصصة في البرامج الوطنية للتنمية التي تخصص إعتمادات مالية إجمالية وشاملة دون تدقيق.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طبيعة إدارية، و الملاحظ أن إعانة الصندوق مركزية باعتباره تحت وصاية وزارة الداخلية، كما أن إعانته مشروطة ويراعي مساحة الجماعات المحلية ووضعية الممتلكات المنتجة ومعدل النمو بالإضافة إلى الإجراءات المتعلقة بمنح الإعانة وضرورة تماشيها مع المخطط الوطني.¹ وقد لجأت الدولة لإنشاء هذا الصندوق لتدعيم الجماعات المحلية ذات الإيرادات الضعيفة بهدف تكريس التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية،² بغية الوصول إلى استقرار ولو نسبي لموارد الميزانيات المحلية، ويتكفل الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالمساهمة في تمويل التنمية بتخصيص إعانات سنوية للولايات والبلديات،³ ويتكون من صندوق الضمان و صندوق التضامن:

¹ هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 16.
² عيسى مرزاق، مرجع سابق، ص 198.
³ المدرسة الوطنية للإدارة، "النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة"، مرجع سابق، ص 41.

أ- صندوق الضمان: يوجه أساس للبلديات والولايات لضمان تقديرات الرسوم و الضرائب
المباشرة وغير المباشرة ويتمثل دوره في:

- الدفع المنتظم للبلدية عند ظهور إختلالات في التقديرات الجبائية التي تتضمنها ميزانية
البلدية.

- المساعدة في تدارك تخفيضات القيم التي لم يتسن تحصيلها من خلال الضرائب المباشرة
خلال السنة المالية.¹

ب- صندوق التضامن: يتمثل دوره في:

- دفع الضرائب المحصلة والموارد المشتركة بين الجماعات المحلية.

- منح الإعانات الناتجة عن الظروف الاستثنائية كالكوارث والحوادث الطارئة.

- القروض البنكية: يمكن للجماعات المحلية اللجوء إلى المؤسسات المالية للحصول على

قرض بنكي وهذا ما تأكده المادة 146 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية.

و بدأت فكرة تمويل التنمية المحلية عن طريق قروض بنكية باستثناء الصندوق الوطني

للتوفير والاحتياط ثم البنك الجزائري للتنمية ثم بنك التنمية المحلية. غير أن الظروف تغيرت

مع تأزم الظروف الاقتصادية وتزايد الاحتياجات المالية للجماعات المحلية منذ 1986 و

صدور القانون 86-12 المتعلق بالبنوك، والقانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض الذي أكد

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية مهام وصلاحيات واقع وأفاق"، مرجع سابق، ص 56.

على ضرورة أن يكون القرض البنكي فعال ومريح، غير أن الجماعات المحلية تواجه عراقيل في الحصول على قرض بنكي لتمويل التنمية المحلية من خلال أن القانون يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي دون الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديده نظرا للوضع الحالية للمالية المحلية من تراكم الديون وتزايد الإختلالات. كما أن العائق الأكبر أمام لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي يبقى نسبة الفائدة، وكذا معاملة البنوك لها كأى زبون آخر دون منحها تسهيلات خاصة.

ثانيا- الوسائل البشرية¹

لا يمكن تحقيق تنمية محلية دون قيام مؤسسات فعلية تقوم بها، غير أن هذه المؤسسات وحدها لا تكفي دون وجود وسائل مالية وأخرى بشرية باعتبارها الركيزة الأساسية لقيام المؤسسات بإعداد وتنفيذ سياستها التنموية ومن بين الوسائل البشرية نجد:

- المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

في إطار تسيير المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين في الدولة المنصوص عليهم في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 95-126 يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعد مخططا سنويا لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة، ووفقا للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمات المعمول ا والغرض من التسيير المنصوص عليه،

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، "النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة"، مرجع سابق، ص 42.

نجد الفقرة السالفة الذكر هو ضبط العمليات التي يجب القيام ا خلال السنة المالية لاسيما ما يتعلق بالتوظيف والترقية، التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعارف، الإحالة على التقاعد.¹

تشارك في ضبط مخطط التسيير المذكور، الإدارة المعنية ومصالح السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي رد تحديد عدد المناصب المالية وقبل الشروع في تنفيذه ويتم ويعدل حسب الأشكال نفسها. أما فيما يخص موقع برنامج التكوين، فنميز ثلاث جوانب هي:

- تكوين داخلي بعيدا عن العمل.

- تكوين داخلي أثناء العمل.

- تكوين خارجي.

ما يمكن قوله في الأخير أن الواقع الميداني لأنماط تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي أبرز عجزا واضحا في تنفيذ السياسات التنموية ويرجع ذلك أساسا إلى نقص الوعي وضعف الوسائل التي تضطلع، فالسياسات العامة الناجعة بشكل عام ونخص بالذكر هنا السياسات العامة المحلية تتطلب نمطا خاصا من التسيير الفعال والناجع، يقوم على ضبط الموارد البشرية والمادية والمالية وترشيد النفقات حسب الخيارات والأوليات بما يحقق الصالح العام، السياسات العامة هذا المعنى تشكل شرطا ضروريا لنجاح الحكم الراشد.

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية والتنمية المحلية"، مرجع سابق، ص 46.

ملخص الفصل الثالث :

إن تزايد دور كل من مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص في المشاركة في صنع السياسة العامة إلى جانب الحكومة سيحقق دولة متكاملة, سواء من خلال تحديد الأطر و رسم الأدوار لكل جزء من هذه الأجزاء لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية, و تجسيد المبادئ الأساسية التي يركز عليها الحكم الراشد المتمثلة في الشفافية و المساءلة و المشاركة في تحمل المسؤولية و صنع السياسة العامة, و تعزيز دولة القانون و تحقيق اللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين.

خاتمة

خاتمة:

إن دور الإدارة المحلية في رسم السياسة العامة في الجزائر و مسألة التأثير على مساراتها يعبر عن أداء ضعيف و أنه لم يرق بعد للمستوى المطلوب و لما هو منتظر من الإدارة المحلية باعتبارها الشريك الأوثق للحكومة في رسم السياسة العامة, هذه الشركة التي افرزها التوجه الديمقراطي للنظام السياسي و في الوقت الذي أصبح يعتبر فيه عدم توظيف الآليات الديمقراطية أمر ينبئ بوجود خلل في المنظومة السياسية على حد سواء.

لذلك فإن هذا الواقع المتسم بالضعف و محدودية التأثير من إفرزات البيئة التي تتواجد و تعمل فيها الإدارة المحلية بالجزائر, حيث أن أهم ما ميزها هو تلك النظرة السلبية الموجهة للإدارة المحلية و اعتبارها كهيئة قاصرة, و ذلك ما تعبر عنه السلطة المركزية بتدخلها و تواجدها شبه الدائم في كل ما له علاقة بالتسيير و التنمية المحلية, كما أن ما أسهم في هذا الضعف هو عدم فعالية المجتمع المدني و وصوله إلى ممارسة العمل الجوارى بكفاءة, إضافة إلى الدور المحدود للقطاع الخاص رغم ما لهما من دور في ظل اقتصاد السوق كون هذا التوجه يجعل أمر تحقيق وضع اقتصادي جيد في إطار التنمية المحلية لا يقتصر على دور الإدارة المحلية فقط بل لا بد و أن يلعب القطاع الخاص دوره التتموي خاصة على المستوى المحلي.

إن هذا الواقع كان من أهم نتائجه و تداعياته هو ضعف دور الإدارة المحلية في التنمية, إضافة إلى الفجوة الحاصلة بين صنع السياسات و تنفيذها على اعتبار أن الإدارة المحلية تشرف على التنفيذ لكن دون فهم مسبق لأهداف صنع السياسات التنموية, و هو ما أدى أيضا إلى ضرب مصداقية الإدارة المحلية كهيئة أو سلطة محلية أمام المواطن المحلي الذي أصبح لا يعول عليها إلا في الحصول على وثائق الحالة المدنية و احتياجاته في كثير من الأحيان, فبدل أن تبادر بمهمة التكفل بهذه المطالب تبقى رهينة انتظار الأوامر و التمويل المركزي.

كما أن من أهم تداعيات هذا الواقع على التنمية المحلية بالجزائر و على المساهمة في تقويم و تصحيح مسارات السياسة العامة للدولة هو تراجع التشاركية من قبل المجتمع الجزائري و ذلك في كل المجالات السياسية و حتى التنموية, أما على مستوى تسيير الإدارة المحلية فإنها أصبحت تنسم بطابع الرتابة إضافة إلى اختفاء كل صور المبادرات المحلية ماعدا بعض الحالات التي تسجل و تقتصر على تلك البلديات و الولايات الغنية و التي لها عائدات جبائية كبيرة, هذا إضافة إلى غياب الكفاءات و الإطارات التي من شأنها السهر على تسيير الإدارة المحلية بفاعلية و هو الأمر الذي ارتبط بشيوع الفساد على المستوى المحلي و ذلك في ظل تسيير يعتمد على شبكة علاقات تستند لمنطق الزبائنية و العشائرية.

و بالتالي فإن تشخيص واقع الإدارة المحلية في الجزائر و طبيعة الدور الذي تلعبه ينبئ بأن الإدارة المحلية في الجزائر و البلديات خصوصا تتمتع بمسؤوليات بدون سلطة رقابية إضافة

إلى الإمكانيات غير الكافية و ثقل الوصاية, فالإدارة المحلية مازالت تتطور في اتجاه لا يتمشى و مقتضيات تسيير الشؤون المحلية و التغيرات المنجزة عنها و ذلك في محيط يتميز بالتغير المستمر, و إلى حد الساعة تبقى إمكانيات الإدارة المحلية في مجال أخذ القرارات ضمن المسار التنموي محدودة و هو الأمر الذي يقلص من المبادرات و الجهودات المحلية.

و لذلك يمكن القول بأن عملية رسم السياسة العامة في الجزائر تستحوذ فيها الحكومة على كامل الدور, إذ تنفرد بهذه المهمة و التي تمارسها من خلال شرعية تستمدتها من ربط قراراتها و تركيتها من منطلق اعتبارها مستوحاة من برنامج رئيس الجمهورية, حيث أنه و تبعا لمكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري و في ظل حساسية الفترة الأخيرة التي مرت بها الجزائر و التي ميزها غياب الأمن, جعل الحكومة الجزائرية تقتصر للمشروعية لإضافتها على السياسة العامة و تمسكها بمخرج وحيد هو تجسيد برنامج رئيس الجمهورية.

و أمام هذه الوضعية التي تميز عملية رسم السياسة العامة للدولة و التكفل بالطلب الاجتماعي التنموي, فقد أصبح الرهان على دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية و تفعيل السياسات العامة و تصحيح مساراتها أمرا مهم للغاية الذي يتطلب ضرورة مراعاة النظام السياسي الجزائري لعملية استكمال بناء المؤسسات الديمقراطية في الجزائر من خلال تكييف منظومتها القانونية مع المتغيرات و المتطلبات, و ذلك لأن الأداء المتوازن للنظام السياسي في عملية رسم السياسة العامة التنموية يعني تمتع كل مؤسسة من مؤسسات النظام

السياسي خاصة القاعدية باستقلاليته و تسهيل اضطلاعها و أدائها لمهامها في إطار التنسيق و التوازن في الأدوار بالطريقة التي تخدم المصلحة العامة.

و من هذا المنطلق على النظام السياسي الجزائري أن يعي بأن فكرة إصلاح الإدارة المحلية يجب أن تتخطى منطق تغليب الشكل على المضمون و من ثم دعم بروزها كفاعل مهم يسهم في الارتقاء بواقع المجتمع المحلي و يدعم صيرورة التنمية في الجزائر.

قائمة المراجع

الكتب باللغة العربية:

- 01- أبشر حسن الطيب، "الدولة العصرية دولة مؤسسات"، (القاهرة: دار الثقافة للنشر، 2000).
- 02- أندرسون جيمس، "صنع السياسات العامة"، ترجمة: عامر الكبيسي، (عمان: دار المسيرة، ط 1، 1999).
- 03- الحسين أحمد مصطفى، "تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية"، (دبي: مطابع البيان التجارية، ط 1، 1994).
- 04- الخزرجي تامر كامل محمد، "النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة"، (الأردن: دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، ط 1، 2004).
- 05- الخلايلة محمد علي، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة"، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، 2009).
- 06- الزعبي خالد سمارة، "تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة المملكة المتحدة-فرنسا-يوغسلافيا-مصر-الأردن"، (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط 3، 1993).
- 07- السيد مصطفى كامل، "الحكم الراشد والتنمية في مصر"، (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006).
- 08- الشبخلي عبد القادر، "الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001).

- 09- الطماوي سليمان محمد ، "الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة"، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1975).
- 10- العبادي محمد وليد ، "الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية"، (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998).
- 11- العلواني حسن ، "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في كتاب :مصطفى كامل السيد، "الحكم الرشيد و التنمية في مصر"، (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006).
- 12- الفهداوي فهمي خليفة ، "السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل"، (عمان: دار المسيرة ، ط 1، 2001).
- 13- العزاوي وصال نجيب ، "مبادئ السياسة العامة"، (الأردن: دار أسامة للنشر و التوزيع، ط1، 2003).
- 14- الصرن رعد حسن ، "صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي والعشرين"، (دمشق: دار الرضا للنشر، 2002).
- 15- الكايد زهير عبد الكريم ، "الحكمانية قضايا وتطبيقات"، (القاهرة :المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003).
- 16- الكمالي عبد الله، "كتابة البحث و تحقيق المخطوطة"، (بيروت: دار ابن حزم للطباعة و النشر و التوزيع، 2001).
- 17- المبيضين صفوان و آخرون، "المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2001).

-
- 18- المغيربي محمد زاهي بشير، "قراءات في السياسة المقارنة- قضايا منهجية و مداخل نظرية"، (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، ط 2، 1998).
- 19- المنوفي كمال و آخرون، "الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية"، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة المحلية، 2001).
- 20- آلموند جبريل و آخرون، "السياسة المقارنة: إطار نظري"، ترجمة: محمد زاهي بشير المغيربي، (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1996).
- 21- بعلي محمد الصغير، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، (عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004).
- 22- بوحوش عمار، "مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث"، (ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007).
- 23- بوحوش عمار، "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة"، (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984).
- 24- بوضياف عمار، "التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق"، (الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، ط 1، 2010).
- 25- ثابت عادل فتحي عبد الحفيظ، "النظرية السياسية المعاصرة"، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1997).
- 26- حسين مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة"، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1982).

-
- 27- خشيم مصطفى عبد الله أبو القاسم ، "مبادئ علم الإدارة العامة"، (طرابلس :الجامعة المفتوحة, 2002).
- 28- رشيد أحمد، "نظم الحكم والإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية وحالات دراسية" ، (القاهرة : دار المعرفة، 1977).
- 29- ساعاتي أمين، "أصول الإدارة العامة"، (القاهرة: دار الفكر العربي, 1997).
- 30- شعراوي سلوى جمعة وآخرون، "إدارة شؤون الدولة و المجتمع"، (جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد و العلوم السياسية :مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة, 2001).
- 31- شنطاوي علي خطار ،"الإدارة المحلية"،(عمان: دار وائل للنشر، 2002)
- 32- عاشور أحمد صقر ،"إصلاح الإدارة الحكومية:آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري، و التنمية الإدارية العربية فى مواجهة التحديات العالمية"،(القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995).
- 33- عبد المطلب عبد المجيد، "التمويل المحلى والتنمية المحلية"، (الإسكندرية، الدار الجامعية, 2001).
- 34- عواضة حسن، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية"، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, بيروت, 1983).
- 35- عودة المعاني أيمن، "الإدارة المحلية"، ط 1، (عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2001).
- 36- فوزي سامح، "الحوكمة"، (مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، العدد 10، 2005).

37- قاسم جعفر انس, "أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر", (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية, ط 2, 1988).

38- قنديل أماني, "تقييم منظمات المجتمع المدني العربي", (بيروت: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية, 2007).

39- هلال علي الدين و آخرون, "تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية", (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية, ط1, 1988).

40- ياغي عبد الفتاح, "السياسات العامة النظرية والتطبيق", (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية, 2010).

الكتب باللغة الأجنبية:

01- Abdel hye Hasnat, governance south asian perspective. UK: oxford university press, 2001.

02- Abdelhamid Brahim, **Strategies de Développement pour l'Algerie : Défis et enjeux**, Paris : Economica, 1991.

03- Djilali Hadjadj, **la Corruption et la Démocratie en Algérie**, Paris : la Dispute, 2001.

04- Mourad Ben Achenhou, **Dette extérieure, Corruption et Responsabilité politique**, Alger : Imprimerie Dahleb, 1988.

05- Rachid Naili et Adel Sayad, **les Milliardaires Algériens**, Alger: Ed. Lalla Sakina, 2000.

06- Rondineli A. et-al, Analysis of Decentralization Policies In Developing Countries: A Political Economy Frame-Work, SAGE, London, Vol.2, 1989.

المجلات:

01- الكبيسي عامر ،"القيم المؤسسية في الوطن العربي كمدخل للتنمية الإدارية"، **المجلة العربية للإدارة**، (الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد العاشر، العدد الثالث، 1986).

02- بن ناصر يوسف، "معطية جديدة في التنمية المحلية لحماية البيئة"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، (الجزائر، العدد 3، 1995).

03- بن ورزق هشام، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، (العدد 15، 2006).

04- صالح زياني، "واقع وآفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي"، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، (العدد 09، 2003).

05- طعامنة محمد ، "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث"، **مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية**، (جامعة بغداد، المجلد 9 ، العدد 3 ، 2002).

06- ماتلو الطيب ، " التنمية المحلية آفاق ومعاينات"، **مجلة الفكر البرلماني**، (الجزائر، العدد الرابع أكتوبر، 2003).

07- مرازقة عيسى، "معوقات تسيير الجماعات المحلية : بعض عناصر التحليل"، **مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية**، (جامعة باتنة، الجزائر، العدد 14 ، جوان 2006).

08- مقدم سعيد، "واقع و مقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر"، **مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 1993**.

الوثائق القانونية:

01- المادة رقم (3) من القانون المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 05 / 02 / 1983.

تقارير و وثائق المنظمات الدولية:

01- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي، تقرير التنمية والإنسانية العربية لعام 2004 .

02- البنك الدولي للإنشاء والتعمير، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعزيز التضمينية و المسائلة، (بيروت: دار الساقى، 2004).

الملتقيات:

01- جدوالي صفية ، "مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر"، (ج 2، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08 و 09 أبريل 2007).

02- عبد الوهاب محمد، " دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة"، (بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة: الإمارات المتحدة، مارس 2007).

03- عيشور نادية ، "العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الأول، السطيف، الجزائر، 08 و 09 أبريل 2007)

04- مشري مرسي , "المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله", (ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول "التحولات السياسية إشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات" الشلف، الجزائر، 16 و 17 ديسمبر 2008).

05- مقراني أنور و عوام مهدي ، "الحكم الرشيد والتنمية بالقطاع الوطني الخاص", (ج 2, ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي, سطيف، الجزائر، 08 و 09 أبريل 2007).

06- مهنا كامل, "تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية: معوقات واقتراحات", (ورقة قدمت في اللقاء الإقليمي حول: تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة، بيروت، لبنان، 22-24 مارس 2004)

الحلقات الدراسية:

01- المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية مهام وصلاحيات واقع وآفاق", (حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 1998 - 1999).

02- المدرسة الوطنية للإدارة، "البلدية والتنمية المحلية", (حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2000 - 2001).

03- المدرسة الوطنية للإدارة، "النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة", "دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري", (حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2007).

الطائفة

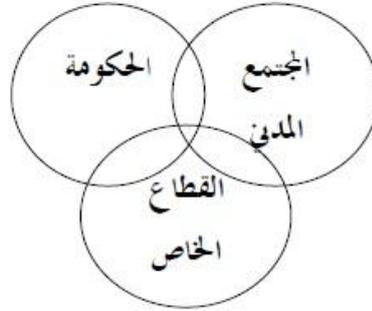
الجدول رقم: 1 - يوضح معايير التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وبذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدولة والسلطة المركبة	يتواجد فقط في الدولة المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير زيادة أو نقصا كونها تحدد بموجب التشريعات العادية	اختصاصاته تتمتع بدرجة من الثبات، كونها محددة بموجب الدستور

	في الدولة.	
تمارس عليها رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية.	تخضع لرقابة وأشراف السلطة المركزية	الرقابة
يخضع لقوانين صادرة عن السلطة التشريعية.	تخضع لجميع القوانين سارية المفعول في الدولة	القوانين المطبقة

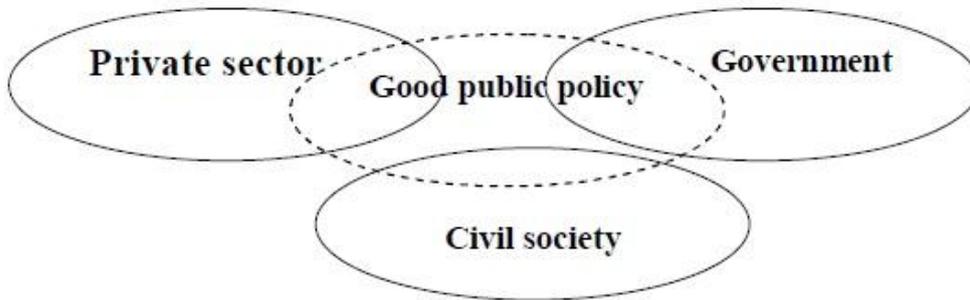
المصدر: أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع، 2010، ص44.

الشكل رقم (1): يوضح كيف يتلاقى أطراف شراكة الحكم الرشيد



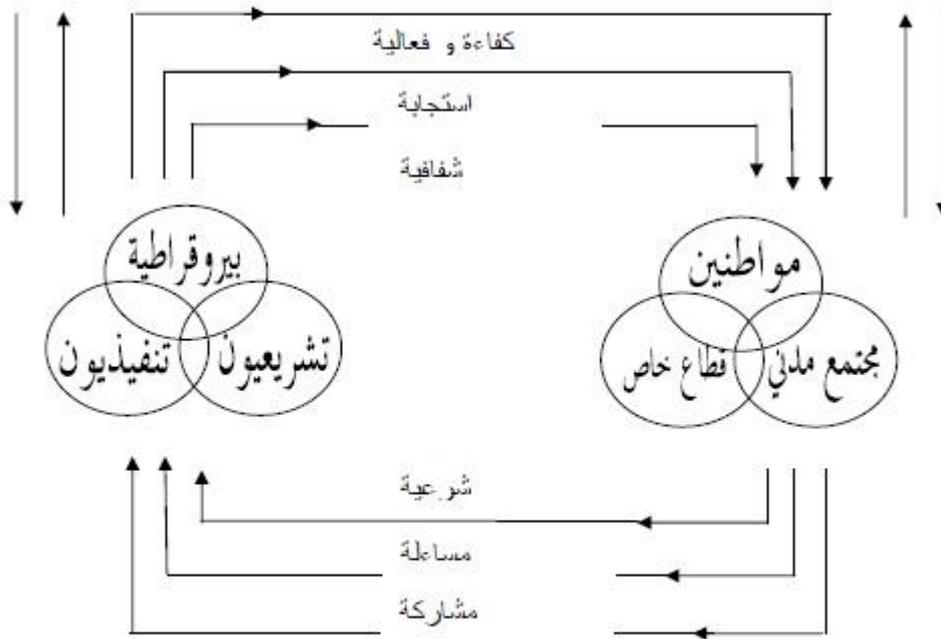
المصدر: سامح فوزي، الحوكمة (مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، العدد 10، 2005)، ص. 36.

الشكل رقم (2): الشراكة كآلية لتحقيق صنع جيد للسياسة العامة



المصدر: " Local governance and rural de centralisation " -
http://www.cdic.wur.nl/nr/rdon_lyres_goveenance_web1.pdf p.1

الشكل رقم (3): صنع السياسة العامة من منظور أسلوب الشراكة.



المصادر: مصطفى كامل السيد، الحكم الراشد والتنمية في مصر (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006)، ص.83.



فهرس الجداول و الأشكال

فهرس الأشكال:

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	يوضح كيف يتلاقى أطراف شراكة الحكم الراشد.	
02	الشراكة كألية لتحقيق صنع جيد للسياسة العامة.	
03	صنع السياسة العامة من منظور أسلوب الشراكة.	

فهرس الجداول:

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	يوضح معايير التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي	

فهارس المحتويات

فهرس المحتويات

/	البسمة
/	آية قرآنية
/	إهداء
/	شكر و عرفان
أ - ك	المقدمة
12	الفصل الأول: الإطار النظري حول الإدارة المحلية
13	تمهيد
14	المبحث الأول: الإدارة المحلية إطار مفاهيمي
14	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية
19	المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية
25	المطلب الثالث: فلسفة الإدارة المحلية
27	المبحث الثاني: مفاهيم عامة حول الإدارة المحلية و الحكم المحلي
27	المطلب الأول: مقومات الإدارة المحلية
31	المطلب الثاني: الإدارة المحلية و الحكم المحلي
33	المطلب الثالث : الحوكمة المحلية (مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية)
36	المبحث الثالث: أهداف و عوامل نجاح الإدارة المحلية و أهم المشاكل التي تواجهها
36	المطلب الأول: أهداف الإدارة المحلية
40	المطلب الثاني: مشكلات الإدارة المحلية
44	المطلب الثالث: عوامل نجاح الإدارة المحلية
46	ملخص الفصل الأول
47	الفصل الثاني: السياسة العامة إطار مفاهيمي
48	تمهيد
49	المبحث الأول: مفهوم السياسات العامة
49	المطلب الأول: تعريف السياسة العامة

50	المطلب الثاني: تطور مفهوم السياسة العامة
53	المطلب الثالث: عناصر السياسة العامة
55	المبحث الثاني: صناعة السياسة العامة و أهدافها
55	المطلب الأول: صناعة السياسة العامة
62	المطلب الثاني: أهداف السياسة العامة
64	المطلب الثالث: تصنيف السياسة العامة
73	المبحث الثالث: مضمون و خصائص السياسة العامة
73	المطلب الأول: مضمون السياسة العامة
75	المطلب الثاني: خصائص السياسة العامة
79	المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة
82	ملخص الفصل الثاني
83	الفصل الثالث: موقع الإدارة المحلية في رسم السياسات العامة في الجزائر
84	تمهيد
85	المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر
85	المطلب الأول: خصوصية الإدارة المحلية الجزائرية
88	المطلب الثاني: واقع الإدارة المحلية بين الرداءة و الفساد
92	المطلب الثالث: إستراتيجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد
97	المبحث الثاني: العلاقة بين الشراكة والصنع الجيد للسياسة العامة في الجزائر
98	المطلب الأول: مفهوم الشراكة
101	المطلب الثاني: الشراكة كآلية لتحقيق صنع جيد للسياسة العامة
114	المطلب الثالث: سبل تفعيل دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع السياسة العامة في الجزائر
121	المبحث الثالث: الإدارة المحلية و دورها في رسم السياسات العامة في الجزائر
121	المطلب الأول: دور الحكم المحلي في التنمية الشاملة
124	المطلب الثاني: دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية الشاملة
132	المطلب الثالث: ميكانيزمات تنفيذ السياسات التنموية المحلية
141	ملخص الفصل الثالث
142	الخاتمة
146	قائمة المراجع

155	الملاحق
157	فهرس المحتويات