

عمليات صنع السياسات العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة)

د. إسراء علاء الدين نوري

جامعة النهريين / مركز دراسات النهريين

م. م. أسماء عباس حرج

الجامعة العراقية / كلية البنات

المقدمة

تتميز السياسة العامة بأنها هدف اجتماعي وأنها مجموعة من القرارات والبرامج التي تتعلق بمجال معين أو بمجالات معينة كالبيئة، الصحة، السياحة، التعليم، الأمن والدفاع... وغيرها، يقوم بتنفيذها موظفون حكوميون، وعملية صنع السياسة العامة تعكس مجاًلاً مشتركاً للمؤسسات السياسية سواء الرسمية والمتمثلة بالأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية، أم غير الرسمية أم الشعبية والمتمثلة بالأحزاب السياسية وجماعات المصالح، فضلاً عن الأجهزة الإدارية والفنية التي تقوم بالمشاركة في رسم هذه السياسات، التي تتسم بدرجة عالية من التعقيد والفاعلية، فضلاً عن تنفيذ السياسة العامة وهي ترجمة الأهداف والمطالب إلى الواقع عبر قرارات وقواعد ومبادئ يتم التخطيط لها لذلك، فالإدارة العامة هي مجموعة من العمليات والنشاطات التي تأخذ على عاتقها تنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهدافها وغاياتها.

ويمكن القول: ثمة علاقة وثيقة بين كل من السياسة العامة و الإدارة العامة، فالأولى تعبر عن مجموعة أهداف وخطط وبرامج، ذات توجيهات سياسية وبالمقابل فإن الثانية وهي التنظيم الإداري الحكومي أهم وسيلة متاحة لتحقيق تلك الأهداف والخطط والبرامج، فالسياسة العامة تحدد استخدام الموارد والطاقات المتاحة في الدولة، ومن ثم توزيع عوائدها بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر وبتوجيهات وقيم مختلفة أيضاً، إلا إن أي نظام سياسي مهما كانت غاياته النهائية يحتاج إلى وجود هيئة تتخذ عدة قرارات لها طابع سلطوي وقهري، حيث تعد الإدارة العامة الأداة الرئيسة التي يتم من خلالها تحقيق السياسة العامة ولا يتوقف دور الهيئات الإدارية على تنفيذ السياسة العامة، وإنما تمارس هذه الهيئات دوراً هاماً في رسم السياسة العامة فضلاً عن ذلك عن طريق تقديم مسودات المشاريع التي تصاغ من خلالها السياسة العامة، فضلاً عن ضخ المعلومات التي يتم بواسطتها إعلام القادة عن مختلف ردود الفعل الإيجابية والسلبية عن مراحل التنفيذ الفعلي للسياسة العامة، وبعبارة أخرى يمكن القول أن هنالك علاقة وثيقة بين الأجهزة أو المؤسسات الإدارية والمؤسسات التشريعية، من خلال اعتماد الأخيرة على المؤسسات الإدارية في تزويدها بالمعلومات الأساسية والضرورية في عملية رسم السياسة العامة، حيث أن عملية رسم السياسة العامة تحتاج إلى معلومات متخصصة ودقيقة عن المشاكل والمتغيرات التي تعاني منها البيئة المحيطة بالنظم السياسية والإدارية ومشاكل المجتمع، من أجل الوصول إلى وضع أهداف وخطط وسياسات متعددة ومتنوعة لحل هذه المشاكل، وتحقيق المطالب والاحتياجات التي تبتغيها السياسات العامة، وتعد النظم الإدارية حلقة الوصل بين البيئة الاجتماعية وصانع القرار فهي

المشارك في عملية صنع السياسة العامة، من خلال تزويد صانع القرار بالمعلومات وطرح الاقتراحات والآراء حول المشاكل والحلول المناسبة لها، فضلاً عن دورها الأساسي في عملية تنفيذ السياسة العامة، من خلال استخدام أجهزتها واختصاصاتها وسلطاتها الموكلة إليها لتحقيق أهداف السياسات العامة التي يضعها صانع القرار .

غاية الدراسة: ينصرف مضمون هذه الدراسة إلى الإجابة عن عدة تساؤلات منها ما أنواع النظم الإدارية؟ وما دور كل منها في عملية صنع السياسات العامة؟، فمن المعروف أن السلطة التشريعية هي المختصة في رسم السياسة العامة وتحديد أهدافها وغاياتها ولكن في الوقت نفسه هنالك دور للجهاز الإداري في عملية صنع السياسات العامة فضلاً عن تنفيذها، فهي الجهة المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة والمساهمة في عملية صنع السياسة العامة، وهذا ما تحاول الدراسة توضيحه، زيادة على ذلك أن تزايد وتعقدها المشكلات وتزايد الأعباء والمهام على الدولة جعل من الضروري مشاركة الجهاز الإداري في عملية صنع السياسة العامة ومنحه اختصاصات وسلطات لتحقيق أهداف وغايات السياسات العامة، وينصرف مضمون هذه الدراسة أيضاً إلى معرفة العلاقة بين الإدارة والسياسة من جهة والعلاقة بين النظام السياسي والنظام الإداري من جهة أخرى، وما الوسائل والطرق المعتمدة في عمل كل من هذين النظامين؟ وما مدى الترابط والتعقيد والتشابك فيما بين النظامين؟ وما الوسائل والأمور المشتركة بينهما؟ وما دور كل منهما في عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها؟.

فرضية الدراسة: تطرح الدراسة فرضية مفادها «أن لكل نظام إداري خصائص ومزايا ضمن بيئة محددة يعمل من خلالها عند صنع السياسة العامة»، حيث أن البيئة التي يعمل بها النظام الإداري تتضمن عوامل متعددة ومختلفة تؤثر في عملية رسم السياسة العامة وتنفيذها وفي تحقيق أهدافها وغاياتها.

هيكلية الدراسة: من اجل اثبات فرضية الدراسة، تم تقسيمها إلى عدة مباحث ومطالب،

كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة ومراحل صنعها، ومفهوم النظم الادارية وانواعها.

المطلب الأول/ مفهوم السياسة العامة ومراحل صنعها.

المطلب الثاني/ مفهوم النظم الادارية وانواعها.

المبحث الثاني: علاقة الادارة بصنع السياسات العامة.

المطلب الاول/ علاقة الادارة العامة بالسياسة.

المطلب الثاني/ الادارة وصنع السياسة العامة.

المبحث الثالث: صنع السياسات العامة في النظم الادارية.

المطلب الأول/ صنع السياسة العامة في نظام المركزية الادارية.

المطلب الثاني/ صنع السياسة العامة في نظام اللامركزية الادارية.

الخاتمة.

المبحث الأول

مفهوم (السياسة العامة ومراحل صنعها، والنظم الإدارية وأنواعها)

لما كان البناء التنظيمي للإدارة العامة والنظام السياسي يحتويان على وظائف ووحدات تنظيمية مختلفة المستوى، فإن ثمة علاقات للسلطة والتبعية والرقابة تنشأ بين عناصر هذا البناء التنظيمي للنظام السياسي والإدارة العامة، وتتفاوت هذه العلاقات من نواحي عديدة لعل أبرزها يتعلق بتوزيع صلاحيات التصرف وصنع القرارات أي توزيع السلطة بين المستويات التنظيمية المختلفة فهناك أنماط لهذه العلاقات تتميز بتركيز السلطات وصلاحيات التصرف وصنع القرارات لدى المستويات العليا في النظام السياسي والإدارة العامة وهذا يعني أننا أمام مركزية إدارية، وهناك أنماط أخرى تتميز بعدم تركيز السلطات والصلاحيات في صنع القرارات عند المستويات العليا بل تمتع المستويات الأدنى بهذه السلطات والصلاحيات، أي يجري العمل على توزيعها وتشتتها بين الوحدات والمستويات التنظيمية المختلفة وهذا يعني أننا أمام نظام لامركزية إدارية^(١).

ومن ذلك فإن النظامين اللامركزية الإدارية والمركزية الإدارية يتعلقان بكيفية توزيع الصلاحيات الإدارية في الدولة أي بكيفية مباشرة تلك الصلاحيات التي تدخل في وظيفة الإدارة باعتبارها فرعاً من السلطة التنفيذية، حيث أن كلا النظامين لا يتعلقان بنظام الحكم السياسي في الدولة أو بمباشرة الوظيفة السياسية، فهما نظامان يتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في السلطة التنفيذية^(٢).

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة ومراحل صنعها.

السياسة العامة Policy Public هي «خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معاً يظهر منها اتجاه العمل الحكومي لمدة مستقبلية بحيث تحظى بالمساندة السياسية وهذا يعني أن السياسة العامة هي فعالية تصريف موارد الدولة والمسيطر على ذلك هو الحكومة»^(٣)، ويراهم بعضهم بإنها «برنامج عمل خاص بسلطة عمومية أو حكومية واحدة أو بعدة سلطات»^(٤)، وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية... وغيرها، لتعكس في النهاية الأهداف التي تبغي

الحكومة تحقيقها في مدة محددة والإستراتيجية التي تتبعها للوصول إلى تلك الأهداف بأقصى كفاية وفعالية، ويعني ذلك ما عبر عنه لاسويل في عبارة مشهورة له: من يحصل على ماذا، متى، وكيف؟ (Gets What Who، When، How?)، ويستلزم ذلك من الحكومة أن تعبئ طاقاتها بما يجيب عن ذلك التساؤل العام الذي طرحه لاسويل، ويستلزم ذلك أن تتضمن السياسة العامة محددات في إطار الاختبار بين البدائل، وهذه المحددات هي تعبئة طاقات الدولة واستخدام الطاقات والتوزيع الأمثل بين تلك الأجهزة الحكومية والأهلية، وتوزيع عوائد استخدام تلك الطاقات بين طبقات وفئات المجتمع وتوزيع أعباء التشغيل واحتياجاته بين طبقات المجتمع وفئاته المختلفة.^(٥)

وأما عملية صنع السياسة العامة Public Policy Making فهي «هي المرحلة المحورية في العملية السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة»^(٦)، أما مراحل صنع السياسة العامة فقد حددها (بوير Boyer) بخمس مراحل، وهي^(٧):

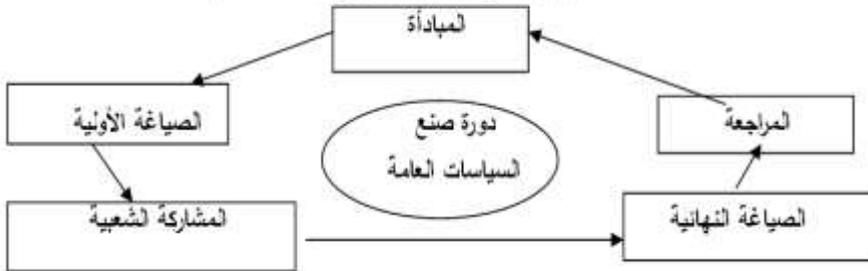
١. المبادرة Intitotion: وتقع على عاتق السلطة الإدارية متمثلة في إحدى المستويات التنفيذية إذ تتولى اقتراح الفكرة الأولية لمشروع القرار من خلال ممارستها للعمل أو وقوفها على احتياجات المواطنين ذوي العلاقة.
٢. الصياغة الأولية Drafting Preliminary: ويضعها القسم المختص الذي تكون عملية رسم السياسة العامة المقترحة من اختصاصه.
٣. المشاركة الشعبية Public Participation: ويشترك هنا ممثلون من ذوي العلاقات والمصلحة والاختصاص من المواطنين أو ممثليهم ومن الدوائر الرسمية.
٤. الإعداد النهائي Final Drafting: ويضعها مختصون بالصياغة القانونية على وفق الشكل الذي تفرضه القوانين أو المراسيم الجارية.
٥. المراجعة Review: وتتضمن تدقيق القرارات والسياسات السابقة والنافذة المفعول ومعرفة مدى الانسجام والتعارض بينها وتحديد الآثار التي تتركها السياسة الجديدة على مضامين السياسات والقرارات السابقة.

ويلاحظ في مراحل صنع السياسة العامة عند بوير أن المبادرة يلقيها على عاتق السلطة الإدارية فقط بالرغم من أن هناك قنوات عدة لاقتراح مشاريع قرارات السياسات العامة منها الأحزاب

السياسية، جماعات الضغط، وسائل الإعلام، مؤسسات المجتمع المدني وغيرها، إضافة إلى أنه لم يحدد ما هو نوع المشاركة الشعبية هل هي في اقتراح مشاريع القرارات أم في عمليتي التنفيذ أو التقييم للسياسات العامة، والشكل (٢) يوضح مراحل صنع السياسة العامة عند بوير^(٨)، وهناك من حدد مراحل صنع السياسة العامة في المراحل التالية^(٩):

١. تحديد المشكلة العامة، والمقصود الاعتراف بوجود مشكلة تواجه المجتمع، أو حاجة عامة يتطلبها، أو هدف ينشده، وتكون هناك قناعة تامة بالحاجة إلى تدخل حكومي لحلها.
٢. إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة العامة وإدراجها في جدول أعمالها، وهذه المرحلة تنطوي على إجراءات تنتهي بإعطاء المشكلة صفة رسمية، وعلى اعتراف الحكومة بها، والالتزام بالعمل على علاجها.
٣. رسم مقترحات لسياسة عامة لمواجهة المشكلة وحلها، وهذا يتطلب موازنة موضوعية وسياسية بين الحلول البديلة، واختيار ذلك البديل الذي يوفق قدر الإمكان بين المصالح المتضاربة، ويحقق الصالح العام قدر الإمكان.
٤. إقرار البديل المختار بسياسة عامة، أي إصدار الحل الذي أُنقِر عليه رأي الحكومة في شكل قرار رسمي له صفة التشريع وقوة الإلزام.
٥. تمويل السياسة العامة، وهي مرحلة تالية لإقرار السياسة العامة وبمقتضاها توفر الحكومة الاعتمادات اللازمة لوضع السياسة موضع التنفيذ.

الشكل (١) نموذج بوير (دورة صنع السياسة العامة)



النهائية المشاركة الشعبية

أما عملية تنفيذ السياسة العامة Policy Executive Public فهي اتخاذ كل ما يلزم القيام به من أعمال بقصد تحقيق الأهداف، أي هو ترجمة السياسة العامة بما تنطوي عليه من أهداف وقواعد ومبادئ إلى خطط وبرامج عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها أن تتحقق الأهداف^(١٠)، وتستلزم عملية تنفيذ القرارات والسياسات العامة المتخذة القيام بسلسلة من النشاطات

التنظيمية داخل الجهاز الإداري تبدأ هذه القرارات والسياسات بواجبات ومسؤوليات يتطلب القيام بها، الغرض منها تحقيق تنفيذ القرارات والسياسات العامة^(١١)، وتعد مهمة تنفيذ القرارات العامة وترجمة مضامينها إلى مشاريع وبرامج أو إلى نشاطات إنتاجية وخدمية وترفيهية من المهام الرئيسية التي تقع على عاتق الأجهزة التنفيذية المتمثلة في المؤسسات والمديريات العامة لمختلف الوزارات، وتأتي أهمية التنفيذ من كونها متممة لمرحلة صنع السياسات أو القرارات العامة ورسمها^(١٢)، والتنفيذ هو الإنجاز الفعلي أو التفاعل التطبيقي بين الأهداف والأعمال اللازمة لتحقيقها، وبهذا المعنى يقصد به إدارة العمل الحكومي أو الإدارة العامة، لذلك توصف الإدارة الحكومية بأنها مجموعة من الأنشطة اللازمة لتخطيط برنامج العمل لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، ووضعها موضع التنفيذ، والتأكد من أن النتائج تتفق وما تسعى السياسة العامة لتحقيقه وتضم عملية تنفيذ السياسة العامة ثلاث مراحل^(١٣):

١. مرحلة التقديم: التي يتم فيها إرساء القواعد الأساسية لسياسة عامة وترويج مفهومها الصحيح النظري والعملية.. وبعبارة أخرى تفسير القوانين ذات الصلة العمومية إلى تفصيلات وتوضيحات.

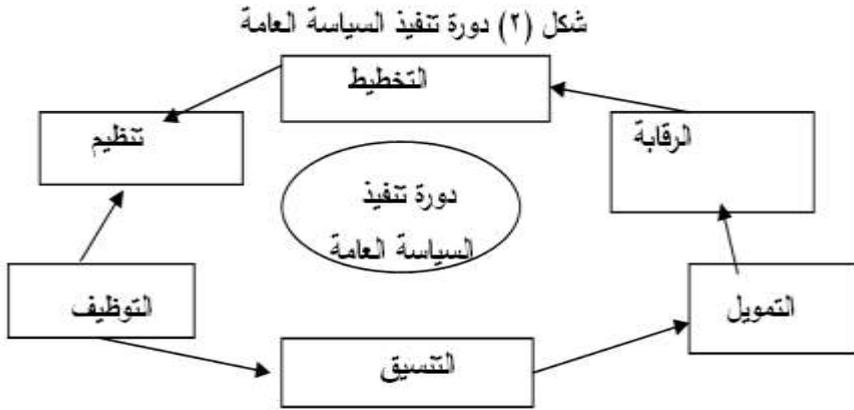
٢. مرحلة النمو والتعديل: ويبدأ فيها تنفيذ السياسة العامة بعد وضع التصميم المناسب لها ومراقبة سير خطة العمل وبحث مشكلاتها وإجراء المراجعة اللازمة.

٣. مرحلة النضج: عندما تستقر السياسة العامة وتصبح ممارسة، أي أنها بلغت مرحلة النضج. ويحدد خيرى عبد القوي مراحل تنفيذ السياسة العامة التي تقع على عاتق الجهاز الإداري والمعبرة عن نشاطات وفعاليات الإدارة العامة، وهي^(١٤):

١. التخطيط.
٢. التنظيم.
٣. التوظيف.
٤. التنسيق.
٥. التمويل.
٦. الرقابة.

وتعد هذه المراحل أكثر دقة ووضوحاً لتنفيذ السياسات العامة، والشكل (٢) يوضح دورة عمليات تنفيذ السياسة العامة، ومن خلال وظيفة التنفيذ، تتحول الإدارة إلى وسيط بين القرار السياسي والعمل التنفيذي، وهي لا تسعى فقط لتحقيق الغايات المقررة من السلطة السياسية بل

تعتمد إلى تكيفها مع الحالات الحسية الواجب حلها^(١٥)، فالقرارات الإدارية في ذاتها تعتبر وسيلة من الوسائل العلمية والعملية التي تبرمج عن طريقها الأهداف والغايات العامة، وتتوقف فاعلية وكفاية هذه الوسيلة على مدى واقعيها وإمكانية تطبيقها بالشكل والوقت المحدد لها، كما تعتبر بمثابة حلقة الوصل بين النشاطات التخطيطية والنشاطات الرقابية في المنظمات أو الهيئات الإدارية، وإذا كانت النظريات الكلاسيكية تدعو إلى فصل هذه النشاطات وإلى تحديد مسؤولية القيام بكل منها بأجهزة مستقلة عن بعضها، فأن النظريات السلوكية تؤكد التداخل والترابط الوظيفي بين هذه النشاطات الثلاثة وتدعو إلى ضرورة مساهمة كافة المستويات الإدارية بإنجازها والتعاون في تحقيقها على الوجه الأكمل^(١٦).



أما بالنسبة لعملية تحليل السياسة العامة حيث تهدف هذه العملية إلى تحسين مستوى صنع السياسة العامة لمعالجة مشكلة ما، بمعنى تحديد أفضل الأهداف، وزيادة فعالية إجراءات صنع السياسات لضمان تحقيق تلك الأهداف بأعلى كفاءة ممكنة، ولذلك تحتوي عملية تحليل السياسات العامة على الإجراءات اللزوم اتباعها والنتائج التي يتم التوصل إليها، وتشمل أيضاً كيفية إجراء البحوث المتعلقة بالمشكلات بما تحتويه هذه العملية من تصميم المؤشرات، وجمع وتحليل البيانات^(١٧)، ويمكن تصنيف تحليل السياسات العامة إلى ثلاثة: تحليل سابق على اتخاذ قرار رسم السياسة العامة وتحليل يتم خلال التنفيذ أو ما بعد التطبيق الفعلي، والتحليل الشامل الذي يقوم على فرض أن رسم السياسة العامة عملية حركية تتطلب استمرارية المقارنة بين النتائج والأهداف واستخدام هذه المعلومات لاقتراح سياسات أو إجراءات تنفيذ بديلة احتمالات نجاحها أكبر^(١٨)، وفي ظل التطور السريع الذي تشهده مؤسسات النظام الإداري، فأنها عمدت إلى إنشاء

آلية للقيام بمهمة التنسيق والتعاون بين صانعي السياسات العامة ومتابعة عمليات التنفيذ وتحليل النتائج المترتبة عليها، ومن أهم هذه الآليات ما يتمثل في تكوين وحدات تحليل السياسات التي تقوم على أساس تعاون الإدارة العليا وقيادات النظام الإداري في جمع المعلومات وتصنيفها وتخزينها وتجديدها بما يرفع كفاءة عمليات تصميم وتنفيذ ومتابعة السياسات العامة^(١٩).

أما بالنسبة لعملية التقييم فهي تتضمن كل عملية مقارنة السياسات والبرامج، حيث تتركز عملية تقييم السياسات العامة على عملية صنع السياسة العامة حيث يهدف تقييم عملية الصنع إلى معرفة مدى كفاءة وفاعلية هذه العملية، ويتركز التقييم أيضاً على عملية تنفيذ السياسات العامة حيث يهدف تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي باتباع الخطط والبرامج والإجراءات المرسومة، وكذلك يتركز التقييم على مخرجات السياسة العامة من خلال مقارنة أهداف السياسات العامة مع مخرجاتها أو النتائج التي تحققها في إشباع احتياجات ومطالب أفراد المجتمع ومدى نجاح هذه المخرجات في حل المشاكل التي يواجهها المجتمع^(٢٠)، إن عملية التقييم تقوم بها أجهزة ومؤسسات حكومية وغير حكومية، فهناك أجهزة ومؤسسات رقابية تقوم بها السلطة التشريعية لرقابة تصرفات السلطة التنفيذية لضمان دستوريتها وشرعيتها والتزامها نص وروح التشريع، وكذلك تمارس السلطة التنفيذية رقابة ذاتية بقصد التأكد من حسن أداء الأعمال الموكولة إليها، كما تمارس تقييم نشاطاتها وأعمالها بقصد التحقق من جدوى وفعالية سياسات وبرامج العمل الحكومي أو لتبرير القرارات التي تتخذها، ويتم هذا التقييم على مستويات ثلاث وهي المستوى الأول مستوى رئاسة السلطة التنفيذية التي تمارس التقييم على كل الأجهزة التابعة لها والمستوى الثاني فتتولى بعض وحدات الجهاز التنفيذي التي تتمتع بسلطة رقابة ومتابعة وتقييم مركزي على بعض جوانب العمل في وحدات الجهاز الحكومي الإداري، وبالتالي تقوم بتقييم السياسات العامة التي تنفذها، وهناك أجهزة غير حكومية تمارس عملية تقييم السياسة العامة . بدرجات متفاوتة من دولة لأخرى . على أداء أجهزة السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات العامة، ومن بين هذه الأجهزة الصحافة، جماعات النفع العام والضغط، النقابات والاتحادات المهنية... وغيرها^(٢١).

المطلب الثاني: مفهوم النظم الإدارية وأنواعها.

يعرف النظام بأنه «مجموعة من العناصر أو الأجزاء التي ترتبط فيما بينها وظيفياً بشكل منظم بما يتضمنه من تفاعل واعتماد متبادل، حيث أن التغيير في عنصر أو جزء ما يؤثر على

بقية العناصر أو الأجزاء»^(٢٢)، وبعبارة أخرى هو «نسق من التفاعلات والعلاقات بين السلطات والوحدات التي تكون مجموعها بنية النظام وهيكله، وهذا التفاعل يعني وجود سلسلة متعاقبة من الأفعال وردود الأفعال تؤدي إلى نتائج سلبية وإيجابية على النظام وعلى البيئة المحيطة به».

أما النظام الإداري فهناك تعاريف مختلفة وردت من أجل تحديد مفهوم النظام الإداري ومنها أن النظام الإداري يعني «ذلك الكيان المتكامل الذي يمثل الإطار العام للعمل الإداري في مجتمع ما، والنظام الإداري يمثل تركيباً معقداً يتكون من أجزاء متعاونة ومتفاعلة بحيث تتحدد الكفاية الكلية للنظام في ضوء التفاعلات بين أجزائه وتختلف باختلاف مستويات الكفاءة لكل منها»^(٢٣)، وهو «مجموعة أنماط سلوكية للأفراد العاملين في جهاز الدولة وللجماعات أي الوحدات التنظيمية المختلفة في الجهاز الإداري، مترابطة فيما بينها بموجب ضوابط سلوكية رسمية كالقوانين واللوائح والأوامر والتعليمات الرسمية ذات العلاقة، وغير الرسمية كالعادات والتقاليد والأعراف وغيرها ذات الأثر في هذا المجال معينة وموجهة لتحقيق أهداف محددة متعلقة بتنفيذ سياسات الدولة ضمن الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة»^(٢٤)، وإن العمل الإداري في مجتمع ما أو في أي جزء من أجزاء المجتمع هو محصلة للتفاعل بين متغيرات عدة يمثل كل منها نظاماً فرعياً Sub - System في النظام العام وبذلك فإن النظام الإداري يتشارك مع الأنظمة الأخرى سواء السياسية والاجتماعية في عملية تحديد أهداف السياسات العامة عن طريق تقديم أو تزويد الأنظمة الأخرى في الدولة بالمعلومات الفنية الأولية لتحديد الأهداف العامة وتنفيذها، ومعلومات عن ردود الفعل المتأتية من البيئة الداخلية للنظام أو من البيئة الخارجية له بعد التنفيذ.

١. المركزية الإدارية: إن المركزية Centralization بمعناها الواسع حصر صلاحية اتخاذ القرارات السياسية والإدارية في أعلى سلطة أو هيئة متمركزة في قمة الهرم السياسي والإداري المهيمن في العاصمة^(٢٥)، ويمكن تعريف المركزية على أنها تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة وقد تكون مركزية سياسية أو إدارية أو اقتصادية^(٢٦)، ويعني نظام المركزية الإدارية Administration Centralized «تركيز الوظائف الإدارية كلها في يد هيئة واحدة هي الحكومة المركزية في العاصمة، حيث تباشر هذه الوظائف بنفسها (وهنا نكون إزاء ما يطلق عليه بالمركزية المطلقة)، أو بواسطة عمالها وموظفيها المنتشرين في أرجاء الإقليم ولكن يعملون باسم ولحساب السلطة المركزية (وهنا نكون إزاء ما يطلق عليه المركزية النسبية)»^(٢٧)، ويترتب على الأخذ بنظام المركزية الإدارية إخضاع جميع الهيئات الإدارية الموجودة في إقليم الدولة للسلطة الرئاسية في العاصمة، وتكون السلطة الإدارية

متدرجة تدرجاً هرمياً في قمته الوزير في أعلى التنظيم وفي قاعدته صغار الموظفين^(٢٨)، والمركزية الإدارية في مفهومها الإداري العام المبسط، تعني توحيد الإدارة في الدولة، وحصر السلطة بالحكومة التي تتولاها بواسطة إدارتها المركزية الممثلة بالسلطة التنفيذية وبواسطة ممثليها في الأقاليم أي الحكام الإداريين، وجعل صلاحيات البت النهائي بكل نشاط إداري من اختصاص السلطة المركزية وكل ذلك دون مشاركة ما من هيئات أخرى^(٢٩).

٢. اللامركزية الإدارية: اللامركزية Decentralization هي أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً، وقد تكون لامركزية سياسية ولامركزية إدارية^(٣٠)، ويعني نظام اللامركزية الإدارية Decentralization Administration توزيع صلاحيات وسلطات ممارسة تنفيذ السياسات العامة بين الحكومة المركزية وهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية الموكولة إليها تحت رقابة وأشراف الحكومة المركزية في العاصمة، وعلى ذلك لا يكون استقلال الوحدات الإدارية المحلية استقلالاً كاملاً إزاء السلطة المركزية وألا انهارت وحدة الدولة، إذ تعد الرقابة الإدارية أو ما يطلق عليه بسلطة الوصاية الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية على الوحدات الإدارية عنصر هام في نظام اللامركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليمي أو موضوعي، وظهر هذا التوزيع بسبب اعتناق الدولة لمذاهب الاقتصاد الموجه من جهة ونتيجة ظهور الثورة الصناعية مما دعى إلى أحداث وحدات إدارية مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية رغبة في تلبية الاحتياجات المحلية في أقاليم الدولة المختلفة من جهة ولمواجهة تعقيدات الحياة من جهة أخرى^(٣١)، وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية) تباشر اختصاصاتها بأشراف السلطة المركزية وراقبتها^(٣٢)، واللامركزية الإدارية هي أسلوب إداري يقوم على توزيع السلطة بين الأقاليم أي بين الهيئات الإدارية في الأقاليم والمناطق، حيث تفوض الإدارة العليا بعض السلطات في التصرف واتخاذ القرارات إلى الهيئات الإدارية في الأقاليم والمحافظات^(٣٣)، واللامركزية الإدارية تعني أيضاً توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات أخرى محلية أو مصلحة تباشر اختصاصات محددة بقدر من الاستقلال تحت رقابة ووصاية الحكومة المركزية^(٣٤).

المبحث الثاني علاقة الإدارة بصنع السياسات العامة

يعد الجهاز الإداري هو العصب الرئيس في الدولة لتنفيذ أهداف السياسات العامة، ولذلك نجد أن الجهاز الإداري حظي بأهمية بالغة، في تحمل مسؤولية نجاح أو إخفاق السياسات العامة فهو الجهاز أو المؤسسة الأساسية التي لها دور في عمليتي رسم السياسات العامة وتنفيذها، فالعلاقة بين السياسة العامة والنظام الإداري تتسم بالتعقيد والتشابك والترابط والتفاعل فيما بينها فقد يسهم النظام الإداري في بعض الدول بدور كبير ليس في عملية التنفيذ فحسب وإنما في رسم السياسة العامة وقد يقتصر دور النظام الإداري على عملية تنفيذ السياسة العامة فقط وهذا يرتبط بشكل النظام الإداري المتبع.

المطلب الأول: علاقة الإدارة العامة بالسياسة.

بإختلاف الآراء ووجهات النظر حول مفهومي الإدارة العامة والسياسة، نجد أن هناك اختلاف في الآراء ووجهات النظر كذلك حول طبيعة العلاقة ما بين الإدارة العامة والسياسة، فهناك من يدعو إلى الفصل فيما بين الإدارة العامة والسياسة اعتماداً على أن الإدارة تختلف عن الحكومة وأن لها ذاتيتها وكيانها وتتمتع بقسط من الاستقلال إزاءها، اعتماداً على عدة فرضيات، وهي^(٣٥):

١. ثبات السلطة الإدارية عندما تتغير السلطة السياسية أو الحكومة التي هي بطبيعتها غير مستقرة، فالحكومات تتغير سواء بالطرق الشرعية التي ترسمها الدساتير وتتمثل أساساً في الانتخابات أو بالطرق غير الشرعية كالثورات والانقلابات، ومع ذلك تبقى الإدارات حافظة لكيان الدولة من التدهور وتستمر المرافق العامة في أداء وظائفها الحيوية على تميز كل من الإدارة والحكومة.

٢. استقلال الإدارة في أعداد مشروعات القوانين التي عادة ما تتبناها البرلمانات نظراً لصدورها من الإدارة وهي تعد بحكم وضعها الطبيعي أقدر على معرفة المناسب من القوانين المتصلة بعملها، وتتمتع الإدارة أيضاً عند وضعها للوائح الإدارية وهي قواعد عامة مجردة كالقوانين، وكذلك عند إصدارها للقرارات الفردية بقسط وافر من السلطة التقديرية في حدود السياسة العامة التي ترسمها الحكومة، وهذا أيضاً يثبت وجود السلطة الإدارية المتميزة.

وهناك من يؤكد أن الإدارة ليست فرعاً مندمجاً في الحكومة ولكنها تتمتع باستقلال ذاتي، وهذا يعني أنها سلطة لها كيان مستقل ووظيفة مستقلة تنفرد بها وتعمل في أداءها بسلطة تقديرية

مستقلة عن الحكومة، وفي هذا الصدد يقول البعض بأن اتصال الإدارة بالحكومة لا يمنع من ضرورة التمييز بينهما، وهما أن كانتا تتفقان في طريقة العمل حيث يعمل كلاهما بمقتضى حقوق السلطة العامة فأنهما يتميزان في الوظيفة، فالحكومة تعمل على حماية الوحدة السياسية وعلى تطبيق القوانين، أما الإدارة فتعمل على صيانة النظام العام وإدارة المرافق العامة، وبعبارة أخرى فإن الحكومة وظيفتها سياسية أما الإدارة فوظيفتها فنية^(٣٦)، أما الرأي الأخر الذي يؤكد على ارتباط الإدارة بالسياسة، حيث يرى بعضهم أن الربط بين السياسة والإدارة العامة كونهما ميداني نشاط متلازمين غير منفصلين يشترط وجود تجانس وترابط بين الإيديولوجية السياسية والاجتماعية التي تسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووجود قناعة تامة من جانب الجهاز الإداري بأن السياسة العامة التي يتم التوصل إليها تمثل تعبيراً عن الحقيقة الإيديولوجية التي يفترض في الكل الانتماء إليها والالتزام.. وبعبارة أخرى فإن ثمة فجوة لا بد وأن تفصل بين أجهزة صنع السياسات العامة وأجهزة تنفيذها، ومن البديهي أنه كلما اتسعت الفجوة تضاعفت احتمالات التهديد لمستقبل المجتمع والأمة.. وقد يفسر ذلك ما يحدث أحياناً نتيجة تفاوت مستويات أو درجات الالتزام الإيديولوجي بين من يصنع السياسة العامة وبين من تسند إليه مهمة التنفيذ^(٣٧)، ويمكن توضيح علاقة الإدارة العامة بالسياسة من خلال فهم دور الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية في جهاز الدولة الحكومي، فيمكن القول بأن الوظيفة السياسية تنحصر في تفهم طلبات الجمهور العامة واشتقاق أهداف عامة منها توكل إلى الوظيفة الإدارية التي تقوم بمهمة بلورة وسائل مناسبة واستخدامها لتحقيق تلك الأهداف العامة. وبما إن تحديد الأهداف يتطلب أن يتم في ضوء إمكانيات التنفيذ فضلاً إلى اعتبارات أخرى ذات علاقة لذا ظهر الاتجاه في أن يستعين ذوو المسؤوليات والوظيفة السياسية في الجهاز الحكومي للدولة بذوي المسؤوليات والإمكانيات والخبرة والوظيفة الإدارية بالجهاز نفسه بغية التمكن من بلورة أهداف عامة قابلة للتنفيذ، حيث يظهر هنا دور ليس بالقليل للإدارة العامة في تحديد الأهداف العامة الذي هو ابتداءً مسؤولية ووظيفة سياسية، أما الوظيفة السياسية في الجهاز الحكومي للدولة فقد تمارس دوراً بارزاً في تحديد طريقة الإمكانيات الإدارية التنفيذية على الرغم من أن ذلك من مهام الوظيفة الإدارية ابتداءً... كل ذلك لضمان إعطاء الاهتمام والأسبقية المطلوبة لكل هدف من الأهداف^(٣٨). إذن لا يمكن وضع خط فاصل بين الوظيفة الإدارية

والوظيفة السياسية، حيث أنه لا يمكن القول أن الفرق بين الوظيفتين هو فرق في الدرجة من حيث كون الوظيفة السياسية تتمتع بحرية أكبر في إدارة أعمالها وأنها تمارس قدراً كبيراً من الحرية في اتخاذ القرارات، لأن طبيعة صلاحيات واختصاصات الحكومة تختلف عن طبيعة صلاحيات واختصاصات الإدارة، حيث أن الحكومة تباشر خمسة أنواع من الاختصاصات هي^(٣٩):

١. اختصاصات دبلوماسية تتعلق بإدارة الشؤون الخارجية.
٢. اختصاصات حربية تتصل بتنظيم القوات المسلحة والاضطلاع بالحروب.
٣. اختصاصات إدارية تتعلق بتنفيذ القوانين أو إدارة الدولة.
٤. اختصاصات قضائية تتمثل في منح العفو للمحكوم عليهم في الجرائم.
٥. اختصاصات تشريعية تتمثل في اقتراح مشروعات القوانين.

وهذا يعني أن الإدارة جزء من اختصاصات الحكومة وليس كل اختصاصاتها وهذا يبرر ارتباط الوظيفة الإدارية بالوظيفة السياسية وصعوبة التفرقة بينهما، وأن الإدارة تختص بالأعمال اليومية العادية وتباشر تطبيق القوانين وهذا يعني أن للإدارة وظيفة متميزة عن الوظيفة السياسية وأن الوظيفتان مرتبطتين ومترجتين على نحو يصعب الفصل بينهما، وهناك عدة أسباب تبرر اتصال أو ارتباط الإدارة في السياسة^(٤٠):

١. إن كثيراً من السياسات لا تخلقها الهيئات التشريعية، وإنما تبلور وتفرض نفسها من واقع تطورها على مراحل زمنية طويلة.
٢. إن الأجهزة التنفيذية تسهم بشكل أو بآخر، وبطريقة تكاد تكون مستمرة في اقتراح هذه السياسات، والسبب في ذلك أن القائمين على قطاع التنفيذ قد تكتمل لهم من الخبرة والممارسة العملية نظرة أعمق فيما يتصل بوسائل التنفيذ وإمكانياته، فوضع السياسات كما هو الحال مع السلطة التشريعية، غالباً ما يكون بعيداً عن الواقع ومشاكله، ولذلك فإن هذه السياسات لا بد وأن تأخذ في الاعتبار إمكانيات التنفيذ، وإلا عجزت عن تحقيق أهدافها، وهذه المشاركة من الأجهزة التنفيذية هي التي تجعل صنع السياسات عملية مستمرة.
٣. إن مشاركة السلطة الإدارية في اقتراح السياسات العامة يؤدي إلى زيادة ارتباطها بأهداف هذه السياسات، وهذا يؤدي إلى الاعتراف بكيانها مما يؤدي إلى تنمية القدرة على الاقتراح والمبادأة، وينتج عن ذلك قيام الأجهزة الإدارية ببذل الطاقات والجهود في الاتجاه الذي يضمن الارتفاع بالإنجاز إلى أعلى مستوياته.

٤. إن مساهمة الأجهزة الإدارية في اقتراح السياسات على السلطة التشريعية يؤدي إلى نوع من التجانس كما يزيد من اقتناع تلك الأجهزة بالأفكار السياسية والاجتماعية للدولة، ومن الخطأ القول بأن السياسة تصنع دون مشورة الإدارة، ولم يعد السياسي وحده هو الذي يرسم السياسة العامة بعد التحول في وظائف الدولة وتنوعها، وما استتبعه ذلك من ضرورة أخذ الطابع الفني المتنوع بنظر الاعتبار خصوصاً أن علم الإدارة العامة يستهدف دراسة ما له علاقة بتنفيذ السياسة العامة والإجراءات الإدارية في دوائر الدولة، وهي تتناول كافة اوجه النشاط الحكومي والتطبيقات العملية للقوانين والعلاقات السائدة في الدولة.

المطلب الثاني: الإدارة وصنع السياسات العامة.

إن الاختلاف في صنع السياسة العامة وبين تنفيذها لا يعني وجود الفصل التام بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية، فالعلاقة بين الطرفين قائمة ألا أنها تختلف من نظام سياسي إلى آخر، مستندة إلى درجة التطور التي بلغت تلك النظم والظروف السياسية والاجتماعية والثقافية المحيطة بالسلطة السياسية والإدارية على حد سواء^(٤١)، وبالرغم من هذا الاختلاف ألا أن جوهر العلاقة بين الطرفين، في أي نظام سياسي، يفترض وجود الأسبقية الزمنية لعملية اتخاذ القرار على عنصر التنفيذ، فالتنفيذ يلي وضع السياسة العامة وتحديد الهدف المراد الوصول إليه، إلى جانب ذلك، فأن سلطة اتخاذ القرار تختلف في مهامها عن سلطة التنفيذ، فالإداريون فنيون مهمتهم تنفيذ سياسة الدولة التي يرسمها السياسيون بوسائلهم وإجراءاتهم يجب أن يبقى العمل الإداري خاضعاً للعمل السياسي وتابعاً له^(٤٢)، وإذا كان نشاط الإدارة يخضع لنشاط السلطة السياسية ويقف مرتبة عنه فأن عملية الإدارة تعلق على عملية التنفيذ المادي، التي تعد كذلك خارجة عن النشاط الإداري، بالمعنى الدقيق لهذا التعبير، أن عملية الإدارة تتركز في تجهيز وسائل التنفيذ المادية ودفعها لتحقيق السياسة المطلوبة، أي أنها تنحصر في مرحلة وسط بين تحقيق الأهداف المراد الوصول إليها والتنفيذ المادي أو النهائي لهذه الأهداف، وبهذا يمكن القول أن دور هذه العملية يتركز في الأعداد للعمل التنفيذي أي الأعداد للتحقيق المادي لسياسة الدولة العامة^(٤٣).

وبما إن الإدارة العامة هي إحدى وظائف الدولة فكان لزاماً عليها حصر الوظيفة الإدارية في السلطة التنفيذية، حيث أن الهيئات الإدارية تقوم بدور مهم في رسم السياسة العامة التي تضعها السلطة التشريعية إذ أنها تمثل مصدر المعلومات الأساسية التي تعتمدها السلطة التشريعية في إصدار قراراتها^(٤٤)، فصناع السياسات في الحكومة يحتاجون إلى معلومات أكثر تحديداً

وتخصيصاً ودقة، والإداريون وحدهم القادرون على تزويدهم بهذه المعلومات، وتصاحب هذه المعلومات اقتراحات وآراء وإحصائيات تعين صانع السياسة العامة على الإحاطة بكل جوانب المشكلة أو القضية أو الهدف المراد صياغة قرار تجاهه، إن السياسة العامة هي مخرج أساسي للحكومة في النظام السياسي وهي في الوقت نفسه مدخل أساس للجهاز الإداري داخل النظام السياسي، والشكل (٤) يوضح هذه العلاقة^(٤٥).



ومن المؤكد أن السياسة العامة لا تصنع إلا بفاعليات المؤسسات الحكومية وإجراءاتها المختلفة التي قد تختلف من نظام سياسي إلى آخر، على أنها تعبر عن اتجاه العمل السياسي للجهاز الإداري، وهذا يعني مدى أهمية الجهاز الإداري في النظام السياسي، وتزداد هذه الأهمية في دول عالم الجنوب حيث تمثل السياسة العامة المصدر الرئيس في التخطيط والتصميم والتنمية، إذ تترابط السياسة والإدارة لتنفيذ أهداف القيادة في عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي وتحقيق التنمية السريعة، لذا لم يعد بالإمكان الحديث عن أي مجتمع أو البحث في أي من شؤونه من دون التطرق إلى دور الإدارة فيه لاتصالها بكل حدث من أحداث التغيير، وفي هذه الحالة لا بد للأجهزة الإدارية من الالتزام بالسياسة العامة للدولة وأهدافها عن مفهوم وقناعة وبما يسمح لها أن تعبر عن تلك السياسة وأهم من ذلك أن تخضع لها بغية التحصن ضد الأعراض والانحرافات البيروقراطية^(٤٦)، ولا يخفى على الباحث أن ترجمة الأهداف العليا التي تحددها السلطات السياسية لا تخرج عادة عن السياسة العامة العليا بالرغم من أن التطبيق العملي قد يشير إلى أن الهيئات الإدارية تمارس أدواراً مهمة تقوم في تحديد الجزئيات والتفاصيل التي ترمي إليها الأهداف العامة وبالتالي يكون لها موقع مؤثر في هذا المجال^(٤٧)، إن الإدارة لا تفهم إلا من خلال السياسة التي تعمل

الإدارة في فلکها وإطارها، وعلى وفق الأهداف التي تحددها والسياسات التي ترسمها وأن ذلك يعني مدى قدرة الإدارة العامة في رسم وتنفيذ السياسة العامة من حيث قيامها بعملية صنع القرارات لترجمة الأهداف وصنع السياسات وتحقيق الوفاء بمتطلبات الجماعة السياسية^(٤٨)، وأخيراً لا يمكن نسيان عملية التغذية العكسية في عمليتي صنع السياسة العامة وتنفيذها، فعندما تصب مخرجات السياسة العامة في بيئة النظام السياسي تتطوي على تأثير رجعي بحيث تصبح مدخلات جديدة فيه وهو ما يسمى بالتغذية العكسية وعن طريقها يتعرف صانع السياسة العامة ما بها من اوجه قوة أو ضعف أو أثار متوقعة أو غير متوقعة^(٤٩).

المبحث الثالث

صنع السياسات العامة في النظم الإدارية

إن دراسة صنع السياسات العامة في النظم الادارية والسياسية تتحدد من خلال معرفة ادوار المؤسسات والقوى المكونة للنظام الاداري والسياسي الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة، فالسياسات العامة من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم هي نتاج أداء تلك المؤسسات، وترتبط بشكل مباشر وغير مباشر بدور تلك المؤسسات، وعلى ضوء ذلك الأداء تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق أهداف ومتطلبات المصلحة العامة، وبالتالي فان النجاح أو عدم النجاح في تحقيق تلك المتطلبات هو الذي يظهر تباين الأنظمة السياسية في كيفية ممارسه مؤسساتها عند صنع السياسة العامة، والسياسة العامة ترتبط درجة تحقيقها للأهداف، بشكل مباشر وغير مباشر، بكفاءة وتوازن عمل تلك المؤسسات في صنع السياسات العامة، فاستقلالية السلطة التشريعية، كمؤسسه رسميه، في ممارسة دور الرسم، إضافة لدور الرقابة والتقييم لعمل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية في تنفيذ السياسات العامة، يؤدي إلى أن تكون العملية السياسية داخل النظام السياسي أكثر ديمقراطية، وبالتالي نجاح السياسات العامة، وهذا الأمر ينطبق أيضاً على دور المؤسسات غير الرسمية ومدى استقلاليتها وتأثيرها في مؤسسات النظام السياسي الرسمية وفق صيغ متفق عليها، حيث إن قدرة تلك المؤسسات في تمرير متطلبات المجتمع إلى المؤسسة التشريعية ومنها تصاغ في إطار قرارات وتشريعات السياسات العامة وتطبيقها من قبل المؤسسة التنفيذية بشكل يكفل تحقيق متطلبات المجتمع.

المطلب الاول: صنع السياسة العامة في نظام المركزية الإدارية.

إن المركزية تعني وجود سياسة عامة مركزية واحدة وجهاز مركزي متخصص بصدد الوظائف الإدارية والسياسية حيث تنحصر في هذا الجهاز المركزي كافة المسؤوليات ذات العلاقة بهذا الصدد وبالنسبة لكافة الأجزاء في جهاز الدولة الإداري^(٥٠)، وأن التحدث عن المركزية في التنظيم الإداري إنما يكون المقصود منه المركزية الإدارية لا السياسية، أي موضوع حصر الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية فهي بذلك لا تمس سيادة الدولة، أي لا يمتد التوزيع فيها إلى وظيفتي التشريع والقضاء لأن توزيع هاتين الوظيفتين يتعلق بالمركزية النسبية التي تعد من موضوعات القانون الدستوري ويعني ذلك موضوع الدولة البسيطة الموحدة^(٥١).

إن عملية تنفيذ السياسات العامة في نظام المركزية الإدارية تتسم بصفة المركزية أي أنها تقتصر فقط على الحكومة المركزية، وعند تتبع مراحل تنفيذ السياسة العامة في نظام المركزية الإدارية يمكن ملاحظة وجود اختلاف بين هذا النظام وباقي النظم الإدارية عند التنفيذ. فبالنسبة لعملية التخطيط، إن الدولة التي تتبع النظام المركزي تميل إلى تبني فكرة التخطيط القومي الشامل أو المركزي في صنع السياسة العامة، فتنشأ أجهزة مركزية للتخطيط تكون على صلة وثيقة بالقيادة السياسية، والتخطيط يكون شاملاً و كلياً بمعنى إنه «يتضمن القيام بعملية مسح لجميع الموارد والإمكانات المتاحة مادية كانت أو بشرية، وتوجيهها ناحية أفضل الاستخدامات الممكنة بما يحقق أهداف السياسة العامة ويحدد حركتها، بما يكفل عدم وجود أخطاء أو عراقيل في أي جزء من أجزاءها يمكن أن يعوق هذه الحركة»^(٥٢)، وعملية التخطيط تشتمل دراسة المشكلة وتشخيصها والبحث عن البدائل والحلول، من أجل معالجة المشكلة وتقويم هذه البدائل، حيث أن التخطيط يتصف بالتنبؤ للمستقبل، أي تقدير إيجابيات وسلبيات واحتمالات كل بديل اعتماداً على التجارب السابقة والتنبؤات والاجتهادات لتقويم البدائل واختيار أفضلها، والذي يحقق أفضل النتائج أثناء تنفيذ السياسات العامة أو الخطط المرسومة، والتخطيط في النظام المركزي هو عملية تضمن تحقيق الأهداف بالوسائل المتاحة وفي الزمن المحدد، فالأهداف الكلية للتخطيط هي أهداف معطاة أي أهداف تقررها السلطة السياسية العليا في الحكومة^(٥٣).

إن نظام المركزية الإدارية يتميز بانسجامه مع التخطيط المركزي، حيث تعتمد الدولة على التخطيط المركزي في مجالات سياسية وإدارية متعددة، والذي يساعد بدوره على خلق الانسجام والتناسق المطلوب بين أجزاء جهاز الدولة الإداري، وبالتالي يضمن أداء نشاطات فكرية ونفسية مترابطة ومتناسقة من قبل مختلف الموظفين والتشكيلات في الجهاز بحكم وحدة مركزية

السياسة^(٥٤)، وتتولى الحكومة المركزية في جهاز التخطيط المركزي بإصدار القرارات الأساسية وحدها، وتقوم القيادة الإدارية العليا بتوضيح الأهداف العامة، وتحديد الخطوط العريضة للسياسات العامة، وتنزل إلى المستويات الأدنى من الوزارات والوحدات والإدارات المحلية للعمل في ضوءها، على أن تكون هذه الأهداف المحددة في ضوء الإمكانيات المتاحة، وللتخطيط في نظام المركزية الإدارية فعالية مستمرة وأن أعداد أية خطة لا ينهي الوظيفة التخطيطية، بل تستمر بأعداد الخطط الفرعية المنبثقة منها، والاستعداد لأعداد الخطط اللاحقة مع الاستفادة من معلومات التغذية العكسية، لذلك نجد في نظام المركزية الإدارية تنحصر مرحلة التخطيط الإداري لتنفيذ السياسات العامة بالقيادات الإدارية العليا. أما بالنسبة لعملية التنظيم، حيث أن النظام المركزي ينطوي على مركزية التنظيم الإداري، فنجد أن الحكومة المركزية تتكون من عدد من الوحدات التنظيمية المختلفة المسميات والحجم والمستوى، وأن كل منها مسؤول عن تنفيذ سياسة عامة أو مجموعة من السياسات العامة قريبة الصلة، فتقوم الحكومة المركزية بتحديد هذه الوحدات التنظيمية وتقسيمها إلى وحدات مختلفة المستويات والأحجام بحسب طبيعة السياسة العامة المناطة لها بتنفيذها، وتقوم الحكومة المركزية فضلاً عن ذلك بتحديد أساليب وإجراءات وخطوات وأدوات العمل ومعداته التي تتبع في التنفيذ، ووضع اللوائح والتعليمات اللازمة لإرشاد الموظفين في كافة الإدارات المحلية إلى كيفية تنفيذ الأعمال الموكولة إلى هذه الوحدات الإدارية وإلى الموظفين^(٥٥)، وإن عملية التنظيم في المركزية الإدارية تحقق التنسيق وتعالج مجالات الضعف وتقلل الازدواج والتضارب في السياسات والتداخل في الوظائف، وتعمل على إمكانية الرقابة على المشكلات التي تحدث في جزء ما من السياسات العامة وحصرها، وتساهم عملية التنظيم في تحديد الإجراءات المفصلة لصنع السياسات العامة وتنفيذها، وتوفر عملية التنظيم نظاماً للاتصالات عن طريق شبكة الاتصالات الرسمية وغير الرسمية، وتحديد الصلاحيات الملائمة للمسؤوليات والواجبات مع تحويل مناسب للسلطة^(٥٦).

أما بالنسبة لعملية التوظيف فتقوم المركزية الإدارية على التبعية التدريجية والسلطة الرئاسية أي خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام التسلسل الإداري والسلطة الرئاسية، حيث أن تنظيم الوظائف يكون على درجات فكل موظف يخضع للموظف الذي يعلوه درجة، ويتضمن التنظيم تصميم الحكومة المركزية على شكل هرم ذي قاعدة عريضة في الأسفل تضم الوحدات على المستوى التنفيذي، وهذه القاعدة تدعم التكوين الهرمي المتدرج للأعلى في شكل أقسام وإدارات، وهكذا حتى قمة الهرم حيث تتركز الإدارة العليا، ففي قمة التدرج الهرمي تقع الإدارة

المركزية ويتدرج تحتها المستويات الإدارية المختلفة، وكذلك الأجهزة الإدارية الأخرى المنبثقة عنها في جميع أقاليم الدولة، وهكذا يفرض نظام الإدارة المركزية إلى تبعية إدارية قوامها التدرج في سلم الجهاز الإداري المركزي والأجهزة الفرعية المنبثقة منه، وكذلك التبعية الإدارية للرئيس الأعلى والسلطة الرئاسية التي تكون للرئيس على المرؤوسين^(٥٧)، إن هذه التبعية التدرجية في النظام المركزي والتي تتضمن تسلسل في الوظائف يسمح بأن يصبح في وسع القيادة المركزية أو الحكومة المركزية الوصول إلى كل موظف في نطاق الجهاز الإداري، وذلك عن طريق سلسلة من المسؤوليات التي تنتهي عند قمة التنظيم وهذا ما يجعل الجهاز الإداري بأكمله وحدة عامة منسقة، تسوده روح النظام وتهيمن عليه سلطة واحدة، ترسم له خطوط سيره من خلال اللوائح والتعليمات والأوامر الفردية والمنشورات الدورية^(٥٨)، وتقوم المركزية الإدارية على مبدأ وحدة القيادة ومبدأ الطاعة، حيث أن عملية صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات في نظام المركزية الإدارية يتم من خلال تصعيد كل موقف أو مشكلة أو حاجة محلية تتطلب قراراً من المستويات الدنيا إلى القيادات العليا في الجهاز الإداري، من أجل إصدار اللوائح والتعليمات التفصيلية من قبل الحكومة المركزية أو الجهات العليا في الحكومة المركزية، حيث تلتزم الجهات أو المستويات الدنيا بتطبيقها من دون أن يكون لها حق التصرف والاجتهاد بما يخالف هذه القرارات والتعليمات، حيث تأخذ هذه القرارات والتعليمات صورة رسمية تنسب بطابع العمومية فتطبق على جميع الحالات المشابهة، ويعني هذا عدم امتلاك المستويات الدنيا صلاحية إيجاد الحل والتصرف إزاء هذه المشاكل أو القرارات، ألا بعد موافقة القيادات العليا بصلاحيات اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة ورفضها وتعديلها وإلغائها، إذا ما تطلب الأمر ذلك، وما على الجهات أو المستويات الأدنى إلا تنفيذ ما تقررره هذه القيادات العليا^(٥٩). أما بالنسبة لعملية التنسيق في المركزية الإدارية، فتنشأ الحكومة المركزية أجهزة أو جهاز مركزي للتنسيق في كل وزارة أو في القيادة العليا للحكومة المركزية، حيث يعمل هذا الجهاز التنسيقي على معالجة العديد من الظواهر السلبية التي تعاني منها الأجهزة الإدارية ذات المهام المتعددة والمتنوعة والمسؤوليات والتي يرتفع فيها عدد الموظفين، وتقوم الأجهزة المناطة بعملية التنسيق بتلافي التكرار والازدواجية في اختصاصات وصلاحيات الأجهزة الإدارية والحد من تباين الإجراءات الإدارية وتناقض القرارات التنفيذية وتلافي غموض العلاقة بين الأجهزة المخططة والمنفذة والمساعدة^(٦٠)، حيث أن كل من هذه الأجهزة لها مسؤولياتها ومهامها وقد تتداخل في أكثر الأحيان هذه المهام والمسؤوليات إلى درجة يصعب التفريق بينها وفصلها، وذلك لطبيعة عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها، حيث تنسب بالتعقيد والتغيير المستمر في الوقت نفسه نتيجة لتعدد

وتعبر البيئة المحيطة بها، وتعد النشاطات التنسيقية هي المكملة للنشاطات التخطيطية والتنظيمية، حيث تتضمن النشاطات التنسيقية في نظام المركزية الإدارية تحقيق التلاؤم والانسجام بين نشاطات الأقسام المختلفة وبين جهود الأفراد العاملين في القسم الواحد، ضمن إطار تعاوني متناسق يساعد على تحقيق التكامل وتوحيد الجهود وتعبئتها للوصول إلى الهدف المنشود بأفضل السبل^(٦١)، ومهمة التنسيق في المركزية الإدارية لا يقتصر فقط على ترتيب الوظائف والأعمال والنشاطات داخل الأقسام والأجهزة الإدارية، بل تتعداه إلى علاقة الإدارة بغيرها من الإدارات ضمن الوزارة الواحدة، وفي علاقتها بالوزارات والمؤسسات الأخرى^(٦٢).

أما عملية التمويل فهي من الوظائف الأساسية التي تقوم بها الحكومة المركزية بنفسها حيث تقوم بتحديد الأموال اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، ووضع ميزانية عامة توضح فيها جميع النفقات والإيرادات التي تستخدمها من أجل تنفيذ السياسات العامة والخطط التي تضعها وتصنعها، وتقوم أيضاً بالإشراف والمتابعة على مجريات العمل أو تنفيذ السياسات العامة من خلال عدة وسائل منها الرقابة المالية على الوحدات الإدارية المحلية والموظفين من خلال تحديدها للأموال اللازمة لها ومدى تحقيقها لأهداف السياسات العامة وحسن استخدامها لتحقيق الصالح العام، وتنشأ الحكومة المركزية لذلك جهاز إداري لوظيفة المالية حيث تنشأ معظم الدول ووزارة المالية المختصة بهذه الشؤون المالية والتمويل فحسب، حيث تقوم الحكومة المركزية بجميع الأعمال والوظائف المتعلقة بالتمويل كتحويل الضرائب والرسوم وأنفاق الأموال اللازمة، ويكون بأشراف الحكومة المركزية ومراقبتها بنفسها^(٦٣). أما بالنسبة لعملية المتابعة والتقويم (الرقابة) فتقوم الحكومة المركزية بإنشاء أجهزة مختلفة للمتابعة، والتقويم ويكون اختصاص هذه الأجهزة هي متابعة عملية تنفيذ السياسات العامة على مراحلها المختلفة وتقويم هذه العملية مع إيضاح السلبيات والإيجابيات فيها ونقاط القوة والضعف التي رافقت عملية التنفيذ، وهذه الأجهزة تكون تحت رقابة وأشراف الحكومة المركزية مباشرة، وفضلاً عن وجود هذه الأجهزة الإدارية الحكومية للمتابعة والتقويم، هنالك أجهزة قد تكون رسمية وغير رسمية أيضاً تقوم بالمراقبة والمتابعة لعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها من أجل جلب انتباه الحكومة المركزية إلى أوجه القصور والأخطاء التي قد ترتكبها^(٦٤).

ففي نظام المركزية الإدارية تتميز عمليتي صنع وتنفيذ السياسة العامة بصفة المركزية (فعمليات التخطيط، التنظيم، التنسيق، التمويل، والمتابعة والتقويم أو الرقابة) تتصف بصفة المركزية، أي أن صلاحيات وضع الخطط والسياسات والقرارات، وتنظيمها وصلاحيات وضع

الميزانيات العامة والتمويل وتحديد الأموال اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، وصلاحيه الرقابة والمتابعة والتقييم على تنفيذ السياسات العامة يكون من اختصاص الحكومة المركزية أو القيادات الإدارية العليا في الحكومة المركزية، فتقوم القيادات العليا في الحكومة المركزية بإصدار القرارات والسياسات العامة من دون مشاركة المستويات الأدنى منها إلا بتنفيذ القرارات والسياسات العامة، من أجل تحقيق أهداف السياسات العامة التي ترسمها وتشرعها الحكومة المركزية بغية سد احتياجات وإشباع المطالب وحل المشاكل التي تعاني منها الأقاليم والأفراد في المجتمع والدولة كلها. ويمكن القول أن شكل الدولة في نظام المركزية الإدارية هي الدولة الموحدة ذات السيادة غير المجزأة التي تمارسها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة كما هو مبين في دستورها الواحد الذي يطبق على كافة أنحاء إقليم الدولة. حيث تتجسد وحدة الدولة في النواحي التالية: (١٥)

- من حيث السلطة: تتولى الوظائف العامة في الدولة سلطات واحدة ينظمها دستور واحد يسري على جميع أجزاء الدولة.
- . الوظيفة التشريعية ووضع القوانين تتولاها سلطة تشريعية واحدة.
- . الوظيفة التنفيذية وتتولاها سلطة تنفيذية يخضع لها جميع أفراد الدولة.
- . الوظيفة القضائية وتتولاها سلطة قضائية واحدة يلتجأ إليها أفراد الدولة الواحدة في منازعاتهم.
- من حيث الجماعة: يعد أفراد الدولة الموحدة وحدة واحدة يخضعون في حياتهم ومعاملتهم لقوانين وأنظمة موحدة بغض النظر عما يوجد بينهم من فوارق واختلافات من حيث الجنس أو اللغة أو الدين.
- من حيث الإقليم: يعد الإقليم في الدولة الموحدة وحدة واحدة في جميع أجزاءه ويخضع لقوانين واحدة من دون تمييز ألا ما تقرره بعض القوانين المحلية في المسائل الإدارية فقط.

المطلب الثاني: صنع السياسة العامة في نظام اللامركزية الإدارية.

إن تميز اللامركزية الإدارية بتفويض بعض سلطات المركز إلى الوحدات والوظائف الأدنى في الجهاز الإداري، يعني تمتع هذه الوحدات الإدارية والسلطات الإدارية المحلية بصلاحيه وسلطة صنع القرارات والسياسات، والتصرف المستقل على وفق ما يمليه عليها تقديرها للحالات والمشاكل التي تواجهها، وعندها تصنع القرارات على مستوى الوحدة، أو الوظيفة القائمة بالتنفيذ من دون أن تصعد هذه القرارات إلى مستويات أعلى، مع عدم تقييد تصرفات الوحدات والوظائف بلوائح مقيدة لسلطتها وصلاحياتها التقديرية^(١٦)، والنظام اللامركزي في الإدارة، يعني المرونة في التبعية الإدارية

بحيث لا ترتبط الأجهزة الإدارية في إقليم الدولة ارتباطاً رأسياً، إذ تتدرج تدرجاً هرمياً في الجهاز الإداري المركزي في عاصمة الدولة على وفق القرارات التي تحكمها وتحدد علاقتها ببعضها، بحيث تكفل تأدية الوظيفة الإدارية للدولة على وجه لا يتعارض مع بعضه، وعلى وجه لا يحدث تبايناً وتعارضاً في أهداف الدولة، ولا يتعارض كل ذلك مع القرارات الدستورية والتشريعية أو القضائية للدولة^(٦٧)، والأسلوب اللامركزي يقوم على فكرة تحويل أو توزيع السلطة وتوزيعها بين أجزاء الجهاز الإداري ومستوياته، وعلى تفويض هذه السلطة إلى المستويات الأدنى، والأسلوب اللامركزي بهذا المفهوم يحمل في طياته إمكانيات تنوع القرارات والتصرفات التي تصدر عن الهيئات والأجهزة الإدارية وعن العاملين فيها، وتحقق اللامركزية الإدارية عندما تقوم الحكومة المركزية بتفويض السلطات والصلاحيات للوحدات الأدنى، مع بقاء هذه الوحدات في كيان الجهاز الإداري الذي يقع المركز في قمته، وتحقق اللامركزية الإدارية أيضاً من خلال منح بعض الوحدات التنظيمية العامة استقلالاً إدارياً وتنظيماً ومالياً، ومنحها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وفي هذه الحالة تباشر هذه الوحدات التنظيمية سلطات واسعة في إدارة شؤونها وأعمالها بنفسها وفي هذه الحالة تعد الوحدات التنظيمية التي منحت هذا الاستقلال وحدات لامركزية، وتحقق اللامركزية الإدارية كذلك عندما تزداد أهمية القرارات وعددها التي تتخذ في المستويات الأدنى، وكلما ازدادت عدد الوظائف والأنشطة التي تتأثر بالقرارات التي تتخذ في المستويات الإدارية الأدنى، وعند عدم الرجوع إلى المركز أو الحكومة المركزية للأخذ برأيها في القرارات والسياسات العامة وتنفيذها، وتقوم الحكومة المركزية بنكويين هيئات وأجهزة محلية من أجل إشباع الحاجات المحلية وتؤمن المصالح المحلية من خلال إعطائها أو تفويضها صلاحيات وسلطات تمكنها من التصرف في حل المشاكل وتلبية المطالب ذات الطابع المحلي، مع الاعتراف لهذه الهيئات والأجهزة المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وأن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات والأجهزة المحلية له نتائج قانونية، منها التمتع بالوجود القانوني المستقل، والجهاز الإداري الخاص، والذمة المالية الخاصة، وحق التعاقد والتقاضي، وأهلية اكتساب الحقوق وتحمل المسؤوليات الناتجة عن أعمال موظفيها^(٦٨)، وتقوم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية على أساس التسلسل الإداري والتبعية، حيث تستطيع سحب تلك الاختصاصات والسلطة المفوضة للوحدات الإدارية إذا ما وجدت أن تلك الوحدات قد تجاوزت حدود التفويض المعطى إليها وهو الأسلوب المعروف بعدم التركيز الإداري^(٦٩)، وإن نقل الاختصاصات بين السلطتين المركزية والمحلية يكون عن طريق الدستور أو القانون أو القرارات والأوامر الوزارية المستندة إلى نصوص

قانونية ودستورية ولا يحق للسلطة المركزية بعد ذلك التجاوز على تلك الاختصاصات والوظائف المنقولة لأنها أصبحت أصلاً من اختصاصات الهيئات المحلية باعتبارها هيئات محلية منتخبة تتمتع بنوع من الاستقلال النسبي، ومهما يكن من اختلاف الدول في الطريقة المتبعة في توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية، فأنها تتفق جميعها على تأكيد حق الحكومة المركزية برسم الخطوط العامة للسياسات العامة التي يجب اتباعها في نطاق الدولة، وفي تأكيد التزام السلطات المحلية في كل أعمالها وتصرفاتها حدود تلك السياسات، وذلك عن طريق التشريعات المختلفة ووسائل الرقابة المركزية المتبعة^(٧٠)، وإن نظام اللامركزية الإدارية في أي بلد يرتبط بعوامل مختلفة منها عوامل سياسية وجغرافية وتاريخية واقتصادية وغيرها، تؤثر في فاعلية نظام اللامركزية الإدارية ودورها في عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها منها البناء الدستوري في البلد «هل هو نظام رئاسي أو برلماني، هل هو نظام اتحادي أو نظام يكرس وحدة الدولة»، وطبيعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين وطريقة تنظيم الأحزاب السياسية ومدى علاقاتها بالمواطنين على مختلف المستويات، وطبيعة العلاقة بين الوحدات الإدارية وبين الدوائر الانتخابية، والمفاهيم المترسخة تاريخياً حول الوحدات الإدارية والسلطات المحلية، والطبيعة الجغرافية للدولة إذا كانت ذات مساحة كبيرة أو صغيرة، أو إذا كانت ذات كثافة سكانية عالية أو قليلة، كل ذلك يؤثر في دور وفاعلية اللامركزية الإدارية في السياسة العامة للدولة^(٧١).

وإن عملية صنع السياسات العامة في الدول التي تتبع النظام اللامركزي الإداري تتسم بصورة عامة بوجود نوع من الديمقراطية والحرية في اتخاذ القرارات والمشاركة في صنع السياسات العامة من قبل الأجهزة الرسمية وغير الرسمية وفي تنفيذ السياسات العامة كذلك.

فبالنسبة لعملية التخطيط في رسم السياسة العامة وتنفيذها يجب أن تكون مترابطاً ومتكاملاً بحيث لا يتعارض مع السياسة العليا للدولة ومع الاحتياجات الفعلية للمجتمع والدولة، بحيث يمكن ضمان التوافق بين الأنشطة المختلفة وبين الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية العامة للدولة، ويجري التخطيط على مستويات مختلفة تدرج في المستوى المحلي «تخطيط الوحدة أو الهيئة الإدارية المحلية»، إلى المستوى الإقليمي «تخطيط نشاط نوعي معين في إقليم معين مع تنسيقه مع باقي أنشطة الأقاليم»، إلى التخطيط على المستوى القومي «إقرار مجموع الخطط في خطة عامة بعد تنسيقها وضمان ملاءمتها للظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدولة»، حيث تقوم الأجهزة المركزية بتجميع الخطط المقترحة من المنظمات أو الهيئات المحلية والإقليمية وتبليورها في خطة قومية للقطاع الذي يخدمه ذلك الجهاز المركزي، ثم يعهد بتلك الخطة المركزية

كلها إلى جهاز تخطيط قومي عام يضطلع بتنسيقها في شكل خطة عامة للدولة^(٧٢)، وتتشأ بعض الدول وحدات للتخطيط في الوحدات والهيئات الإدارية المحلية، وتتولى هذه الوحدات مهمة التخطيط ووضع البرامج والسياسات للحكومة المركزية التابعة لها، ومهما يكن من أمر فالتخطيط وأن يكن أحد الوظائف الرئيسية التي تمارسها الحكومة المركزية فيجب أن لا يكون حكرًا عليها، لأنه عملية ضرورية لكل المستويات من الحكومة المركزية إلى الهيئة المحلية، فهو عملية تتم بالتعاون بين جميع المستويات الإدارية وتعتمد في واقعيتها ومدى نجاحها على قدر مشاركة هذه المستويات ومدى تفاعلها في مرحلتها التنفيذية^(٧٣)، وإن التخطيط في نظام اللامركزية الإدارية يعتبر أكثر واقعية ويتوافق مع الاحتياجات المحلية، حيث تقوم الوحدات أو الإدارات المحلية بالتخطيط على المستوى المحلي في ضوء إمكانياتها واحتياجاتها وترفع هذه الخطة إلى الحكومة المركزية أو تقوم بعدم رفعها إذا خولت الحكومة المركزية لها السلطات بالتخطيط في آن واحد من دون الرجوع إلى الحكومة المركزية^(٧٤)، وإن التخطيط نشاط مركزي بطبيعته لضمان تحقيق الأهداف التي تحددها الدولة، وتبغى الوصول إليها عن طريق أنشطة القطاعات المختلفة، وعلى الرغم من ذلك فإن التخطيط لا يمكن أن يكون ناجحاً بدرجة ملائمة، إلا إذا كان نابغاً من البيئة المحلية التي تكون أكثر من غيرها قدرة على التعرف على رغبات المواطنين، وما يحتاجونه من مشروعات اقتصادية أو خدمات وتحويلها إلى مشروعات تخطيطية على المستوى المحلي للأقاليم والمحافظات التي تكون نواة التخطيط القومي، وبذلك تكون مهمة التخطيط المركزي دراسة البرامج التخطيطية الإقليمية والمحلية على اختلاف مستوياتها على وفق البيانات التي ترد من المحليات، ويراجع ويقوم التقديرات والاحتياجات ليكون التخطيط المركزي تخطيطاً سليماً يوزع المشروعات في الدولة بصورة عادلة على سائر المحليات بحيث تلأم الاحتياجات الخاصة بكل منها^(٧٥)، لذلك يجب أن تتشأ أجهزة التخطيط في مختلف المحليات لتزويد الجهاز المركزي للتخطيط باحتياجات المحليات والإحصائيات والتقديرات التي تمكن هذه الأجهزة المركزية في القيام بواجباتها، وبذلك تضمن مساهمة القاعدة الشعبية في المحليات، في وضع الخطط المحلية للسياسات العامة التي يترك للجهاز المركزي سلطة البت فيها وفي وضع الخطة القومية العامة أو السياسة العامة، أما بالنسبة لعملية التنظيم في اللامركزية الإدارية تتضمن توزيع الخدمات والوظائف حسب أهميتها، فالخدمات ذات الطابع القومي والمركزي التي تهم جميع أفراد المجتمع في الدولة، يجب أن تدار بواسطة الحكومة المركزية لضمان حسن التحكم في إدارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن، أما الخدمات ذات الطابع المحلي فيجب أن تنقل بالكامل إلى

الأجهزة المحلية على مختلف مستوياتها، ويتطلب ذلك ضرورة نقل الأجهزة التنفيذية بالكامل إلى هذه المجالس المحلية، بما في ذلك الاعتمادات المالية والإمكانات المادية^(٧٦)، وتتسأ الحكومة المركزية أجهزة متخصصة بعملية التنظيم على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي، وتقوم هذه الأجهزة بترتيب وتنسيق الجهود الجماعية لتلافي تنافرها أو احتكاكها مع بعضها فريقاً متكاملاً من أجل تحقيق أهداف السياسة العامة، وتوفير البيئة المناسبة لكي يعمل الموظفين في الجهاز الإداري المركزي والقومي كفريق متكامل بما يكفل سير العملية على وجه مرضٍ وتلافي معوقات الإنجاز، ويظهر الهيكل التنظيمي الإطار الذي تتشكل فيه المجموعات الوظيفية والعلاقات الرسمية بينها، ويتمثل الإطار التنظيمي في تحديد أوجه النشاط الواجب القيام بها لتحقيق الأهداف العامة للدولة وتجميعها في مجموعات وظيفية مستقلة تنهض بها تقسيمات تنظيمية قائمة بذاتها- الوزارات والإدارات أو الحكومات المحلية- وتتفاوت أعدادها وأحجامها بتفاوت حجم الجهاز الإداري للدولة، وكذلك تحديد خطوط السلطة وتوزيع المسؤولية وإنشاء العلاقات بين التقسيمات التنظيمية وأيضاً بين المستويات الوظيفية وبين الوظائف عن طريق تحديد نطاق الأشراف لكل مستوى وظيفي^(٧٧)، وترتبط اللامركزية الإدارية بعملية التنظيم من ناحية الهيكل التنظيمي، حيث تسعى إلى نقل المسؤوليات إلى المستويات الأدنى من الحكومة وأبعاد مستوى الإدارة العليا عن العمليات التنفيذية الدنيا، وترتبط اللامركزية الإدارية بعملية التنظيم أيضاً من ناحية توزيع الاختصاصات والمسؤوليات، حيث تعمل على وضع اختصاص ومسؤولية صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات وسلطة البت فيها إلى أدنى المستويات^(٧٨)، وتحقيق التوازن والتنسيق بين الوظائف المختلفة، فالتنظيم يقسم العمل بين الإدارات أو الأجهزة المحلية والمركزية بصورة متوازنة، مما يؤدي إلى التركيز على الأنشطة الأكثر أهمية والعمل على التناسب بين الأموال والإمكانات المخصصة لكل منها، بما يفيق وأهمية كل منها ويحقق التنظيم، وأيضاً سهولة الاتصال بين الإدارات والأقسام والوظائف، وتنمية الملاكات الإدارية من خلال النشاطات الإدارية المتعددة والمتنوعة^(٧٩). أما بالنسبة لعملية التنسيق في نظام اللامركزية الإدارية فيكون على مستويين المستوى الأول في الحكومة المركزية، حيث تقوم بإنشاء أجهزة مركزية للتنسيق بين الأجهزة والمؤسسات والوظائف في الحكومة المركزية، والمستوى الثاني في الهيئات المحلية حيث تقوم هذه الهيئات بعملية التنسيق والاتصال فيما بينها وترتيب الوظائف والأعمال التي تقوم بتنفيذها، من أجل تحقيق أهداف السياسات العامة، وتختلف السلطة المختصة بالتنسيق في نظام اللامركزية الإدارية تبعاً للنظام الدستوري لكل دولة، فهي في النظام الرئاسي مغايرة لسلطة التنسيق في النظام البرلماني، و تتركز

سلطة تنسيق الجهاز الإداري للدولة ذات النظام الرئاسي في رئيس الجمهورية، على أن تعاونه في هذا الشأن مجموعة من الهيئات والمكاتب التابعة له، وتحتصر سلطة تنسيق الجهاز الإداري للدولة ذات النظام البرلماني في رئيس مجلس الوزراء بمعاونة عدد من المكاتب واللجان المختصة^(٨٠)، وتستطيع المنظمة أو الوحدة الإدارية أن تحقق التنسيق على خير وجه بعدة طرق ووسائل، أما بواسطة ممارسة القيادة الإدارية لمهمتها في التنسيق أو عن طريق المجالس الإدارية، وأما بواسطة اللجان التنسيقية ويمكن تحقيق بعض من التنسيق من خلال عقد اجتماعات دورية لأعضاء المنظمة^(٨١)، وتعمل الأجهزة المختصة بعملية التنسيق على التوفيق بين الوظائف والأعمال والنشاطات التي تقوم بها الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية لتحقيق التجانس والانسجام فيما بينها ويقصد تحقيق أهداف السياسات العامة^(٨٢). أما بالنسبة لعملية التمويل في اللامركزية الإدارية، حيث أن التنظيم السليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الأموال وأنفاقها بطريقة سليمة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، والسبب في ذلك أن إلقاء عبء الوظيفة المالية على عاتق الأجهزة المركزية للدولة كله يجعل من الصعب البت السريع في المسائل المالية، مما يؤدي بدوره إلى توقف بعض مشروعات الخدمة وصعوبة تنمية مشروعات جديدة، وبالتالي يعجز الجهاز الإداري عن ممارسة مسؤولياته بأفضل صورة ممكنة^(٨٣).

ويمكن تقسيم سلطة إصدار قرارات الأنفاق بين الأجهزة المركزية والمحليات، أي تحديد المسائل المعينة التي تخضع للسلطة النهائية من جانب الأجهزة المحلية والمسائل الأخرى التي تتطلب الحصول على موافقة الأجهزة المركزية، وبهذه الطريقة يضمن الوصول إلى قرارات سريعة بشأن تمويل نشاط الخدمات العامة بالسماح للمحليات بإقامة مشروعات اقتصادية محلية، واستخدام العائد الذي تحققه في الأنفاق على المشروعات المحلية، كما يمكن التصريح لتلك الأجهزة بالحصول على رسوم معينة للمساهمة في تدبير بعض الأموال التي تستخدم في تعزيز الميزانيات المحلية^(٨٤)، وإن تنفيذ هذه السياسات العامة على أكمل وجه يتطلب نقل السلطات التنفيذية للدولة إلى الأجهزة والمؤسسات المحلية لإنجاز أو تنفيذ هذه السياسات العامة بأقل جهد وأقصر وقت، حيث يعد المحافظ هو ممثل السلطة التنفيذية على مستوى المحافظة مع تزويده بجميع الوحدات الإدارية والتنفيذية اللازمة.

أما عملية التقييم والمتابعة أو الرقابة فتعتمد الحكومة المركزية على أجهزة رقابية مستقلة ومتخصصة، وتتبع المستوى القيادي الأعلى في الحكومة المركزية، من أجل ضمان نجاح عملية المتابعة والرقابة على السلطات المحلية أو الهيئات المحلية، وكثيراً ما تعطي لهذه الأجهزة الرقابية

المتخصصة الضمانات والحصانات التي تمكنها من إداء وظيفتها، فهي غالباً ما تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي والإداري وغالباً ما يتمتع العاملون فيها بحصانات معينة، وكثيراً ما يخول لهذه الأجهزة صلاحيات وسلطات كبيرة في الحصول على البيانات والمعلومات التي تمكنها من أداء مهامها^(٨٥)، وتكون هذه المتابعة والرقابة على أشكال منها الرقابة المالية التي تكون عن طريق التصديق على الاقتراض الذي تطلبه السلطة المحلية للمتطلبات المحلية، ومراجعة الحسابات المالية للهيئات المحلية، والرقابة على فرض الرسوم من قبل السلطة المحلية، والرقابة عن طريق الإعانات الحكومية التي تمنح للسلطات أو الهيئات المحلية^(٨٦)، حيث أن السلطات المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية في حدود صلاحياتها واختصاصاتها، وفي نطاق رقبتها الإقليمية ولكن هذا الاستقلال ليس استقلالاً كاملاً وإنما هو استقلال نسبي، حيث تخضع هذه السلطات لرقابة الحكومة المركزية بالقدر الذي يحدده القانون، والغرض من وجود هذه الرقابة هو تأكيد حسن أداء الخدمات المحلية وصيانة وحدة الدولة السياسية والإدارية، وضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة على المستوى المحلي، إن كثيراً من السياسات والقرارات لا تخلقها الهيئات أو السلطات التشريعية وإنما تتبلور وتفرض نفسها من واقع تطورها على مراحل زمنية طويلة، حيث أن الأجهزة أو السلطات التنفيذية تسهم بشكل أو بآخر وبطريقة تكاد تكون مستمرة في اقتراح القرارات والسياسات العامة، والسبب في ذلك أن القائمين على قطاع التنفيذ قد تكتمل لهم من الخبرة والممارسة العملية نظرة أعمق فيما يتصل بوسائل التنفيذ وإمكانياته، فوضع السياسات كما هو الحال مع السلطة التشريعية غالباً ما يكون بعيداً عن الواقع ومشاكله، ولذلك فإن هذه السياسات لا بد وأن تأخذ في الاعتبار إمكانيات التنفيذ وألا عجزت عن تحقيق أهدافها، وهذه المشاركة من الأجهزة التنفيذية هي التي تجعل من صنع السياسات العامة عملية مستمرة، ومعنى ذلك أن مشاركة السلطة الإدارية في اقتراح السياسات العامة يؤدي زيادة ارتباطها بأهداف هذه السياسات، وهذا يؤدي إلى الاعتراف بكيانها مما يؤدي بدوره إلى تنمية القدرة على الاقتراح والمبادأة، وينتج عن ذلك قيام الأجهزة الإدارية ببذل الطاقات والجهود في الاتجاه الذي يضمن تحقيق أهداف السياسات العامة، حيث أن مساهمة الأجهزة الإدارية في اقتراح السياسات العامة على السلطة التشريعية يؤدي إلى نوع من التجانس ويزيد من اقتناع تلك الأجهزة بالأفكار السياسية والاجتماعية للدولة^(٨٧)، ويمكن القول أن شكل الدولة في نظام اللامركزية الإدارية قد يكون دولة موحدة وبسيطة وقد يكون دولة مركبة، فنظام اللامركزية الإدارية يوجد في الدولة الموحدة من حيث تفويض الحكومة المركزية لبعض سلطاتها الإدارية والتنفيذية إلى الهيئات والإدارات المحلية، من أجل

تحقيق أهداف السياسات العامة بشكل أفضل، حيث تتمتع هذه الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال النسبي الذي تمنحه الحكومة المركزية لها، أما في الدول المركبة فتحدث اللامركزية الإدارية فيها من خلال وجود وحدات إقليمية مستقلة تمثلها مجالس محلية منتخبة في الدويلات التي تدخل ضمن الدولة المركبة، وعدم خضوع هذه المجالس أو الهيئات خضوعاً تاماً للحكومة المركزية، وفضلاً عن ذلك تمتع هذه الإدارات أو الهيئات المحلية بالاستقلال الإداري والمالي، مع وجود قدر من الرقابة والمتابعة على هذه الهيئات من الحكومة المركزية.

الذاتمة

من خلال دراسة موضوع مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسة العامة، تم التوصل إلى جملة من الاستنتاجات، وهي:

١. إن تعدد النظم الإدارية يعني الاختلاف في تنفيذ السياسات العامة وليس الاختلاف في أهدافها وغاياتها، وأن كل نظام إداري له خصائصه الفاعلة إذا ما تم تطبيقه في بيئة ملائمة ينجح من خلالها في تنفيذ المهام الموكولة له، وقد يختلف دور النظام الإداري في صنع السياسة العامة من نظام سياسي إلى آخر تبعاً لعوامل متعددة ومختلفة أهمها طبيعة النظام السياسي والإيديولوجية السياسية المعتمدة في الدولة، والخصوصية الثقافية للمجتمعات ودرجة تطورها، ومدى ودرجة الوعي السياسي وغيرها من العوامل، حيث أن كل نظام إداري له خصائصه الفاعلة إذا ما تم تطبيقه في بيئة ملائمة ينجح من خلالها في تنفيذ المهام الموكولة له.
٢. إن هنالك علاقة وثيقة بين السياسة العامة والإدارة العامة، فالسياسة العامة تعبر عن مجموعة أهداف وخطط وبرامج ذات توجيهات سياسية، وبالمقابل فإن الإدارة العامة وبعبارة أدق التنظيم الإداري الحكومي أهم وسيلة لتحقيق تلك الأهداف والخطط والبرامج، فالسياسة العامة تحدد استخدام الموارد والطاقات المتاحة في الدولة، ومن ثم توزيع عوائدها بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر، ومن وقت لآخر، وبتوجيهات وقيم مختلفة أيضاً، إلا أن أي نظام سياسي مهما كانت غاياته النهائية يحتاج إلى وجود هيئة تتخذ عدة قرارات، لها طابع سلطوي وقهري، وهذه الهيئة هي التي يتعارف علماء السياسة في تعريفها بالحكومة، فأن السياسة العامة هي مخرج رئيس للحكومة في النظام السياسي، وهي في نفس الوقت مدخل أساسي للجهاز الإداري، وعليه تعد الإدارة العامة الأداة الرئيسة التي يتم من خلالها تحقيق السياسة العامة، ولا يتوقف دور الهيئات الإدارية على تنفيذ السياسات العامة، وإنما تمارس هذه الهيئات دوراً هاماً في رسم

وصنع السياسة العامة، وذلك عن طريق تقديم مسودات المشاريع التي تصاغ من خلالها السياسة العامة، إضافة إلى ضخ المعلومات التي يتم بواسطتها أعلام القادة عن مختلف ردود الفعل الإيجابي والسلبى عن مراحل التنفيذ الفعلي للسياسة العامة.

٣. إن من أهم الفروقات بين النظم الإدارية هي في مدى تمتعها بالصلاحيات والاختصاصات التي توكل لها من المركز، لذلك تمتد هذه من المركزية المطلقة إلى تزايد نطاق هذه الصلاحيات على المستوى الإداري (التنفيذي)، وصولاً إلى صلاحيات واسعة في عملية التشريع والتنفيذ.

٤. إن دور النظام الإداري في عملية صنع السياسات العامة قد يختلف من نظام سياسي إلى آخر، تبعاً لطبيعة النظام السياسي والإيديولوجية السياسية المعتمدة في الدولة، فقد يكون دور النظام الإداري مؤثراً جداً ومهماً في عملية صنع السياسات العامة وقد يكون عكس ذلك، ففي دول الشمال نجد إن هنالك تعاوناً ما بين النظامين السياسي والإداري بعكس دول الجنوب نجد فيها ضعف النظام السياسي وقوة النظام الإداري.

وإن تطبيق أي نظام إداري في عملية صنع السياسة العامة يستوجب الأخذ بعدة أمور،

ومنها:

أ. محاصرة ظاهرة الفساد الإداري والسياسي، ففي أي نظام في الدولة يوجد الفساد السياسي والإداري، ولهذا على الدولة الاعتماد على شتى الوسائل من أجل التخلص من هذه الظاهرة، عن طريق تبني سياسات وتوجيهات إنمائية بما يتلاءم مع طبيعة المجتمع وعاداته.

ب. تنشيط دور الأحزاب السياسية ودور وسائل الأعلام في العملية السياسية، التي تضفي على النظام الصبغة الديمقراطية والحرية في العمل وإبداء الآراء والأفكار والمعتقدات والديانات وغير ذلك من سمات الديمقراطية.

ج. تنشيط دور مؤسسات المجتمع المدني وذلك كونها إحدى الأدوات الرئيسة، لضبط وتوجيه السياسات العامة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

د. إنشاء نظام رقابي مركزي مستقل، حيث يتولى هذا التنظيم القيام بوظيفة الرقابة ابتداءً من عملية البحث عن المشاكل التي يعاني منها المجتمع المحلي في الوحدات المحلية إلى نهاية عملية التغذية العكسية.

الهوامش

- (١) د. عبد الأمير عبد العظيم العكلي، مذكرات في الإدارة العامة مدخل بيئي سياسي، الجامعة المفتوحة، ط١، ليبيا، ١٩٩٢، ص١٥٩.
- (٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، بلا تاريخ نشر، ص٥٩.
- (٣) د. ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، بيروت، ١٩٩٧، ص٣١١.
- (٤) فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨، ص٤٩٣.
- (٥) د. بسيوني إبراهيم حمادة، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، م.د.و.ع.، بيروت، ١٩٩٣، ص١٠٧.
- (٦) د. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، الكويت، ١٩٨٩، ص١٢٨.
- (٧) د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، المكتبة الوطنية، ج٢، بغداد، ١٩٨٣، ص٥٦.
- (٨) د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص٦٦.
- (٩) د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص٩٩ - ص١٠٠.
- (١٠) د. وصال العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠١، ص٩٤.
- (١١) المصدر نفسه.
- (١٢) د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص٦٣.
- (١٣) د. حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٧٨، ص١٦٤.
- (١٤) ينظر: د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص١٤٨ - ص١٥٧.
- (١٥) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص١٢٣.
- (١٦) د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص٦٣.

- (١٧) د. السيد عليوة، ود. عبد الكريم درويش، دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، جامعة حلوان، ٢٠٠٠، ص ١٩١ - ص ١٩٢.
- (١٨) د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٢.
- (١٩) د. وصال نجيب العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١١٣.
- (٢٠) د. وصال العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١١٧ - ص ١٢٤.
- (٢١) د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥١ - ص ٢٥٥.
- (٢٢) (K) J Holisti: International Politics، Aframe Work For Analysis Prentice، Hall، ١٩٦٧، P. ٩.
- (٢٣) د. علي السلمي، الإدارة العامة، مكتبة غريب للطباعة، القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص ٦٧.
- (٢٤) د. وصال العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٤.
- (٢٥) د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، مصدر سبق ذكره، ص ٨٨.
- (٢٦) د. نجم العزاوي، المدخل إلى الإدارة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٥، ص ٣٠٥.
- (٢٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، بلا تاريخ، ص ٥٩.
- (٢٨) المصدر نفسه، ص ٦٠.
- (٢٩) د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٨.
- (٣٠) د. نجم العزاوي، المدخل إلى الإدارة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٧.
- (٣١) المصدر نفسه.
- (٣٢) د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦١.
- (٣٣) د. لبنان هاتف الشامي، ماركو إبراهيم نينو، الإدارة المبادئ الأساسية، المركز القومي للنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص ١٩٢.
- (٣٤) د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ١٩٩٩، ص ٧٧.
- (٣٥) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر، ص ٢٤ - ص ٢٥.

- (٣٦) د. علي شريف، مذكرات في الإدارة العامة، دار الجامعات المصرية، القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص ٢٠٠.
- (٣٧) د. حسين الدوري، د. عاصم الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة دار الكتب للطباعة والنشر، ط١، بغداد، ١٩٨٨، ص ٥٢.
- (٣٨) د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨.
- (٣٩) نقلاً عن: د. ظريف بطرس، الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، ج ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ط١، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١١.
- (٤٠) د. علي شريف، مذكرات في الإدارة العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، بلا تاريخ، ص ٢٠٢ - ص ٢٠٣.
- (٤١) د. مها عبد اللطيف، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، العدد الأول، بغداد، ١٩٩٩، ص ١٤١.
- (٤٢) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مطبعة صلاح الدين، الإسكندرية، بلا تاريخ، ص ٢٦ - ص ٢٧.
- (٤٣) المصدر نفسه، ص ٢٨ - ص ٢٩.
- (٤٤) د. علي عبد العليم المحجوب، الإدارة العامة وتنمية المجتمع، مركز تنمية المجتمع في الوطن العربي، القاهرة، ١٩٦٢، ص ١٩.
- (٤٥) د. أحمد رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية المفاهيم العلمية وحالات دراسية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٥.
- (٤٦) د. أحمد رشيد، مدخل اجتماعي في الإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٧٠.
- (٤٧) د. عاصم الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة منظور سلوكي معاصر، مطبعة شفيق، ط١، بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٨ - ص ٣٩.
- (٤٨) د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط٢، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥١.
- (٤٩) د. كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٨٥، ص ٢٩٣.
- (٥٠) د. عاصم الاعرجي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٦.

- (٥١) د. عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، معهد الدراسات العربية، ١٩٥٧، ص ٨.
- (٥٢) د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥١.
- (٥٣) ينظر: د. نجم العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٦٠ - ص ٦٦، وينظر كذلك: د. إسماعيل شرف، الإدارة العامة، المكتب الجامعي الحديث، ص ٢٠، وكذلك ينظر: د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٥.
- (٥٤) د. عاصم الاعرجي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٦.
- (٥٥) ينظر: عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة المنظور السياسي، مطبعة التعليم العالي، ط ٢، بغداد، ١٩٨١، ص ١٠٥ - ص ١٢٥، ود. نجم العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩١ - ص ٩٣، وكذلك ينظر: د. إسماعيل شرف، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩ - ص ٣٩.
- (٥٦) د. نجم العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢.
- (٥٧) د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ١٩٩٢، ص ١٦٠.
- (٥٨) د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥٨.
- (٥٩) د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مصدر سبق ذكره، ص ١٦١.
- (٦٠) د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٣١ - ص ١٣٢.
- (٦١) المصدر نفسه.
- (٦٢) د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٣١ - ص ١٣٢.
- (٦٣) ينظر: د. لبنان هاتف الشامي، د. ماركو إبراهيم نينو، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤١ . ص ٣٤٣، وكذلك ينظر: د. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٨ - ص ١٩٢، وينظر كذلك: د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٤.
- (٦٤) ينظر: د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣١ . ص ٢٣٢.
- (٦٥) د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص ٧٥.
- (٦٦) د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٤.
- (٦٧) المصدر نفسه، ص ١٦٣.
- (٦٨) د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٤.
- (٦٩) د. نجم العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠١.

- (٧٠) المصدر نفسه، ص ٣٠١ . ص ٣٠٢ .
- (٧١) د. كمال نور الله، اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، موسوعة الحكم المحلي، ج ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، ١٩٧٧، ص ٦٨ .
- (٧٢) د. إسماعيل شرف، الإدارة العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣ - ص ٦٨ .
- (٧٣) د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٢ .
- (٧٤) د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٧٠ .
- (٧٥) ينظر: د. محروس محمود خليفة، السياسة الاجتماعية والتخطيط في العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣٣٦ - ص ٣٤٢ .
- (٧٦) ينظر: د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٧ - ص ١٢٩، ود. عامر الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص ٧٨ .
- (٧٧) د. نجم العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢ .
- (٧٨) د. إسماعيل شرف، الإدارة العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٩ .
- (٧٩) د. نجم العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢ .
- (٨٠) د. طارق المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٥١٦ .
- (٨١) المصدر نفسه، ص ٥١٦ .
- (٨٢) المصدر نفسه، ص ٥١٣ .
- (٨٣) د. علي شريف، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤٨ .
- (٨٤) المصدر نفسه، ص ٢٨٤ .
- (٨٥) د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مصدر سبق ذكره، ص ٢١٩ .
- (٨٦) د. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ط ١، ١٩٧٧، ص ٢٠٠ .
- (٨٧) ينظر: د. خيرى عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٩ - ص ١٣٠ .

المصادر

١. د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط٢، القاهرة، ١٩٧٦.
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، بلا تاريخ.
٣. د. أحمد رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية المفاهيم العلمية وحالات دراسية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٧.
٤. د. أحمد رشيد، مدخل اجتماعي في الإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٦٨.
٥. د. السيد عليوة، ود. عبد الكريم درويش، دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، جامعة حلوان، ٢٠٠٠.
٦. د. بسيوني إبراهيم حمادة، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، م. د. و. ع.، بيروت، ١٩٩٣.
٧. د. ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، بيروت، ١٩٩٧.
٨. د. حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٧٨.
٩. د. حسين الدوري، د. عاصم الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة دار الكتب للطباعة والنشر، ط١، بغداد، ١٩٨٨.
١٠. د. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، الكويت، ١٩٨٩.
١١. د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١٢٣.
١٢. د. ظريف بطرس، الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، ج١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ط١، القاهرة، ١٩٧٧.
١٣. د. عاصم الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة منظور سلوكي معاصر، مطبعة شفيق، ط١، بغداد، ١٩٩٠.
١٤. د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، المكتبة الوطنية، ج٢، بغداد، ١٩٨٣.

١٥. د. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ١٩٩٢.
١٦. عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة المنظور السياسي، مطبعة التعليم العالي، ط ٢، بغداد، ١٩٨١.
١٧. د. عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، معهد الدراسات العربية، ١٩٥٧.
١٨. د. علي السلمي، الإدارة العامة، مكتبة غريب للطباعة، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
١٩. د. علي شريف، مذكرات في الإدارة العامة، دار الجامعات المصرية، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
٢٠. د. علي عبد العليم المحجوب، الإدارة العامة وتنمية المجتمع، مركز تنمية المجتمع في الوطن العربي، القاهرة، ١٩٦٢.
٢١. فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨.
٢٢. د. كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٨٥.
٢٣. د. كمال نور الله، اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، موسوعة الحكم المحلي، ج ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، ١٩٧٧.
٢٤. د. لبنان هاتف الشامي، ماركو إبراهيم نينو، الإدارة المبادئ الأساسية، المركز القومي للنشر، عمان، ٢٠٠٠.
٢٥. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر.
٢٦. د. محروس محمود خليفة، السياسة الاجتماعية والتخطيط في العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، ١٩٨٦.
٢٧. د. مها عبد اللطيف، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، العدد الأول، بغداد، ١٩٩٩.
٢٨. د. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ط ١، ١٩٧٧.
٢٩. د. نجم العزاوي، المدخل إلى الإدارة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٥.
٣٠. د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ١٩٩٩.

٣١. د. وصال العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠١.

٣٢. K. J Holisti: International Politics ،Aframe Work For Analysis
Prentice ،Hall ، ١٩٦٧ .