



جامعة آل البيت  
معهد بيت الحكمة

رسالة ماجستير بعنوان  
دور اللامركزية في صنع السياسة العامة في الأردن  
(حالة الدراسة مجلس محافظة اربد )

**The Role of Decentralization in Policy Making Process in Jordan  
( Case Study Irbid Governorate Council)**

إعداد الطالب  
مصعب أحمد عوض الهزايمة

إشراف الدكتور  
عادل القاضي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم

السياسية – معهد بيت الحكمة- جامعة آل البيت

الفصل الدراسي الصيفي

٢٠١٨ – ٢٠١٩

## تفويض

انا الطالب مصعب أحمد عوض الهزايمة ، أفوض جامعة آل البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم نسخة منها وحسب التعليمات النافذة في الجامعة.

التوقيع .

التاريخ ٢٠١٩/٨/١٥

## التعهد

أنا الطالب مصعب أحمد عوض الهوايمه الرقم الجامعي:.....

التخصص: علوم سياسية الكلية: معهد بيت الحكمة

أقر بأنني التزمت يقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وقراراتها السارية المفعول والمتعلقة باعداد رسائل الماجستير عندما قمت شخصيا باعداد رسالتي الموسومة بـ: دور اللامركزية في صنع السياسة العامة في الأردن (حالة الدراسة مجلس محافظة اربد )

### **The Role of Decentralization in Policy Making Process in Jordan (Case Study Irbid Governorate Council)**

وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل الجامعية، كما وانني أعلن بان رسالتي هذه غير معقولة أو مستلثة من رسائل أو كتاب أو ؟؟؟؟؟ أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة اعلامية، وتأسيسا على ما تقدم فانني أتحمل كافة المسؤولية بأنواعها كافة، فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بالغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها أو سحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر من مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب: ..... التاريخ: ٢٠١٩/٨/١٥

## قرار لجنة المناقشة



جامعة آل البيت/ معهد بيت الحكمة  
رسالة ماجستير بعنوان  
دور اللامركزية في صنع السياسة العامة في الأردن  
(حالة الدراسة مجلس محافظة اربد)  
**The Role of Decentralization in Policy Making Process in Jordan**  
(Case Study Irbid Governorate Council)  
إعداد الطالب : مصعب أحمد عوض الهزايمة  
إشراف الدكتور: عادل القاضي

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

1. الدكتور / عادل تركي القاضي

2. الدكتور / أمين عني العزام

3. الدكتور/ حمزة اسماعيل أبو شريفه (المراجعة النهائية) م

مشرفاً رئيساً

عضواً

عضواً

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية في معهد بيت الحكمة في جامعة آل البيت ، ونوقشت وأوصى بإجازتها بتاريخ 2019/8/8 الفصل الصيفي من العام الجامعي 2018 - 2019

## الإهداء

بعد الحمد لله والصلاة على رسول الله وآله ومن سن بسنته واهتدى بهديه أهدي هذا العمل العلمي المتواضع الى والديّ ، الأب الذي رعاني وسهل لي طريق العلم والنجاح، وأمدني بالنصح والارشاد على طول مشواري العلمي الطويل، والى والدتي رعاها الله وحفظها التي ما ادخرت جهداً في تهيئة لي متطلبات الحياة وسهلت لي اجواء الدراسة والتدارس، والى اخوتي الكرام حازم وأشرف وخالد وأخواتي الكريمات أسأل الله أن يحفظهن بحفظه.

كما أهدي هذا العمل الى رفاق دربي بالدراسة منذ أن وطئت قدمي أول يوم أبواب المدرسة، وحتى اليوم الأخير في دراستي بمعهد بيت الحكمة -جامعة آل البيت ، وكذلك أهديه لكل من قدم لي معلومة أعانتني في دراستي أو سهل لي طريق المعرفة ..

أقدم لهم هذا العمل المتواضع ولساني يلهج بالقول ... الحمد لله رب العالمين

الباحث

## شكر وتقدير.

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد النبي الأمين وعلى آله وصحبه أجمعين، ومن سار على نهجه واتبع خطاه بإحسان إلى يوم الدين، وبعد: فإنه ليسعدني أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير لكل من ساعدني في إنجاز هذه الرسالة، وأخص بالشكر:

الدكتور عادل القاضي لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة ، فأسأل الله العلي القدير أن يحفظه ويرعاه، كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة الأجلاء:الدكتور أمين العزام من جامعة آل البيت، والدكتور حمزة أبو شريفه من الجامعة الاسلامية على قبولهم وتفضلهم بمناقشة رسالتي هذه وإبداء ملاحظاتهم القيمة عليها.

ولا انسي أساتذتي الأفاضل في معهد بيت الحكمة الذين ما بخلوا علي بعلمهم ومعرفتهم واغدقوني بنصائحهم التي أعانتني لإتمام هذا العمل على الأوجه الأكمل .

كذلك بالشكر الجزيل لجميع الزملاء الأعزاء لمساعدتهم المعنوية والعملية التي قدموها لي.

## الباحث

## دور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الأردن

الملخص باللغة العربية  
اعداد الطالب: مصعب أحمد عوض

المشرف الدكتور: عادل القاضي

هدفت الدراسة والموسومة بـ: دور اللامركزية في رسم السياسات العامة في الأردن الى بيان دور مجالس المحافظات في صناعة السياسة العامة، هذا وقد بينت الدراسة على فرضية مفادها: "أن هناك علاقة ارتباطية بين مجالس المحافظات وصناعة السياسة العامة في الأردن"، في حين كان السؤال المحوري للدراسة هو: ما مدى دور اللامركزية في صناعة السياسة العامة في الأردن؟ هذا وقد تم استخدام عدة مناهج للتأكد من صحة الفرضيات والاجابة عن سؤالها المحوري وهي: منهج تحليل النظم ومنهج صنع القرار والمنهج الاحصائي.

هذا وقد توصلت الدراسة الى صحة الفرضية وخلصت الى عدة استنتاجات أهمها: ان اللامركزية أسست ديمقراطية تشاركية شعبية فعالة في الأردن، كما أن اللامركزية فتحت ابواب توزيع صنع سلطة توزيع قرارات السياسة العامة، وتحقيق أكبر قدر ممكن من مبدأ الحكم المحلي، وأن هناك مساهمة فعالة من قبل مجلس المحافظة في وضع أهداف السياسة العامة وصناعة السياسة التي تحقق الهداف وتنفيذها، وفي نهاية الأمر تقويم صناعة السياسة العامة من خلال المراجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة، هذا وقد استوحيت الاستنتاجات السابقة عدة توصيات أهمها: دعم دور مجالس المحافظات من خلال تقديم أولويات المشاريع المطلوب تنفيذها ذات الضرورة، وابقاء حلقة الاتصال بين اعضاء مجالس المحافظة وقواعدهم الشعبية لمعرفة آراءهم حول المطلوب من متطلباتهم.

الكلمات المفتاحية: الدور، اللامركزية، صنع السياسة العامة، مجالس المحافظات.

## فهرس المحتويات

ب	تفويض	.....
ج	التعهد	.....
د	الإهداء	.....
و	شكر وتقدير	.....
ز	الملخص باللغة العربية	.....
ح	فهرس المحتويات	.....
ي	فهرس الجداول	.....
١	مقدمة:	.....
٢	أهمية الدراسة:	.....
٢	أهداف الدراسة:	.....
٣	مشكلة وتساؤلات الدراسة :	.....
٣	فرضيات الدراسة:	.....
٤	حدود الدراسة:	.....
٤	مفاهيم الدراسة:	.....
٥	مناهج الدراسة:	.....
٦	الدراسات السابقة:	.....
٨	الفصل الأول: النظام اللامركزي	.....
٩	المبحث الأول: النظام اللامركزي: الماهية والواقع	.....
٩	المطلب الأول: ماهية اللامركزية	.....
١٢	المطلب الثاني: وقع العمل باللامركزية	.....
٢٢	المبحث الثاني: اللامركزية المقومات والأبعاد	.....
٢٣	المطلب الأول: مقومات النظام اللامركزي	.....
٣٠	المطلب الثاني : أبعاد النظام اللامركزي والعوامل المؤثرة فيه	.....



٣٧	الفصل الثاني السياسة العامة .....
٣٧	المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة نشأتها التاريخية وتطوره .....
٣٨	المطلب الأول: التطور التاريخي لمفهوم للسياسة العامة .....
٤١	المطلب الثاني: تعريف مفهوم السياسة العامة .....
٤٥	المبحث الثاني: عناصر السياسة العامة وانواعها .....
٤٥	المطلب الأول: عناصر السياسة العامة :
٤٧	المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة .....
٤٩	المبحث الثالث: السياسة العامة المستويات والعوامل والمراحل .....
٥٠	المطلب الأول: مستويات السياسة العامة العوامل المؤثرة فيها .....
٥٢	المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة العامة وتقييمها .....
٥٧	الفصل الثالث المبحث الأول: مجالس المحافظات (اللامركزية) في الأردن .....
٦٥	المعالجة الإحصائية .....
٧٠	تحليل النتائج وعرضها في ضوء تساؤلات الدراسة .....
٧٥	اختبار فرضيات الدراسة .....
٨٣	الخاتمة .....
٨٥	المراجع .....
٩٠	الملاحق .....
٩٥	Abstract .....

## فهرس الجداول

رقم الصفحة	الجدول
٩٣	جدول رقم (١) أعداد أعضاء مجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة
٩٥	جدول رقم (٢): أعداد المرشحين للانتخابات لمجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة ونسبة الاقتراع
٩٦	جدول رقم (٣): أعداد المرشحات للانتخابات لمجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة والفائزات
١٠٠	جدول (٤) معامل الاتساق الداخلي كرونباخ الفا
١٠١	جدول (٥) التكرارات والنسب المئوية حسب متغير الجنس
١٠٢	جدول (٦) : التكرارات والنسب المئوية حسب متغير العمر
١٠٤	جدول (٧): التكرارات والنسب المئوية حسب متغير الحالة الاجتماعية
١٠٥	جدول (٨): التكرارات والنسب المئوية حسب متغير مكان الإقامة
١٠٥	جدول رقم (٩): التكرارات والنسب المئوية حسب متغير العمل
١٠٦	جدول (١٠): التكرارات والنسب المئوية حسب متغير مستوى دخل الأسرة الشهري
١٠٨	جدول (١١) : المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لدور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الاردن مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية
١٠٩	جدول (١٢) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة تخطيط السياسة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية
١١١	جدول (١٣) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية
١١٣	جدول (١٤): المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بتقويم السياسة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية
١١٥	جدول (١٥): المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وتحليل التباين الأحادي تبعا لمتغير مكان الإقامة على المحاور
١١٦	جدول (١٦) : المقارنات البعدية بطريقة شيفيه لأثر مكان الإقامة على الاتجاهات
١١٨	جدول (١٧): المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وتحليل التباين الأحادي تبعا لمتغير مستوى الدخل على الاتجاهات
١١٨	جدول (١٨): المقارنات البعدية بطريقة شيفيه لأثر مستوى الدخل على الاتجاهات



## مقدمة:

يعد تطبيق النظم اللامركزية في النواحي الإدارية والسياسية احد متطلبات ترسيخ النهج الديمقراطية في النظم السياسية، وذلك في سبيل توسيع قواعد المشاركة السياسية في صنع القرار داخل أجهزة الدولة وفي شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي بدوره يعزز مبادئ المسائلة والنزاهة والشفافية ويزيد من والآليات الرقابة، في إدارة شؤون الدولة والمجتمع المحلي ويظهر ذلك من خلال دور اللامركزية في رسم السياسات العامة.

وتسعى النظم اللامركزية إلى تحقيق عدة أهداف منها: زيادة نسب المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتمكين فئات وشرائح من المجتمع مثل المرأة والشباب في تمثيل المجتمعات المحلية، وكما تهدف إلى تقليص الفجوة بين الإدارة والأفراد وأشراك أكبر عدد من المواطنين في العملية التنموية، وتحقيق أكبر قدر ممكن من التوافق بين الاحتياجات والمطالب الشعبية من جهة والسياسات الحكومية العامة من جهة أخرى.

واللامركزية الإدارية هي أداة لتحقيق هذه الأهداف المتمثلة بإعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية لتوفير الخدمات العامة على مختلف مستويات الحكومة، وإلى نقل المسؤولية عن تخطيط وتمويل وإدارة بعض الوظائف العامة من وزارات الحكومة ومن مؤسساتها العامة المركزية إلى وحدات ميدانية تابعة لها أو مستويات حكومية أو مؤسسات عامة شبه مستقلة، أو مؤسسات على مستوى المنطقة.

لقد أصبح الاهتمام بتنفيذ تطبيقات اللامركزية، من أكثر المواضيع أولوية في الدول المتقدمة والنامية معاً، وأداة هامة في رسم السياسات العامة، خاصة أنّ السياسة العامة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل المجتمعات والكيانات المحلية، والتي يستند وجودها إلى إطار قانوني يتمثل في الأطر القانونية للامركزية في كل دولة، وقد حظيت اللامركزية بمكانة مهمة من خلال تطبيقاتها في مجموعة من الدول العربية مثل: الجزائر والمغرب وتونس والأمارات العربية المتحدة، والتي استندت في ذلك إلى مجموعة من التشريعات القانونية القوانين في سبيل تحديد وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات.

ولقد شهد الأردن في العام ٢٠١٧ إجراء أول انتخابات لمجالس المحافظات في تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية، والتي ترافق مع انتخابات المجالس البلدية بالإضافة إلى إجراء انتخابات على مستوى المناطق البلدية والتي تضمنت انتخاب أعضاء المجالس المحلية، ويعد هذا تحولاً نحو تعزيز وترسيخ آليات اللامركزية في الإدارة داخل الدولة الأردنية، والذي هدف إلى زيادة قواعد

المشاركة السياسية في صنع واتخاذ القرار على المستوى المحلي من خلال زيادة الهيئات المنتخبة محليا من قبل الأفراد، والتي اصبح لها دور في رسم السياسات العامة وذلك في سبيل تقليص الفجوة بين احتياجات ومطالب المناطق المحلية من جهة، وبين خطط واستراتيجيات السياسات العامة التي ترسم من قبل المركز من جهة أخرى، وذلك على امل الارتقاء بمستويات التنمية المحلية، ما لذلك من انعكاس على جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الأردن.

## أهمية الدراسة: لدراسة اهميتان هما:

### الأهمية العلمية (النظرية)

تكمن الأهمية العلمية في معرفة دور اللامركزية واثره في رسم السياسات العامة في الأردن من خلال تناول محافظة اربد كحالة دراسة ، ليتم تعميم ذلك على بقية المحافظات في المملكة، وذلك من وجهة نظر القائمين على الحكم اللامركزي في المحافظة، كما تؤدي إلى سبق دراسي في هذا التوجه لكون، اللامركزية حديثة العهد في التطبيق في المملكة، وعليه فان هذه الدراسة تسد فراغا علميا نحتاج إليه، وربما تكون منطلق لدراسات أخرى، وهذا ما يثري المكتبة الأدبية من جهة ويساعد باحثين آخرين عند تناولهم مثل هذه الأبحاث.

### الناحية العملية (التطبيقية)

وتتبع الأهمية العلمية لهذه الدراسة في كونها تدفع القائمين على الحكم اللامركزي على رسم مخططات قائمة مستندة على كم معرفي باللامركزية، وذلك لتعزيز قدراتهم على تنفيذ ما جاء في قانون للامركزية الذي يحكم العملية، ومن ناحية أخرى ونتيجة التطبيق العملي للقانون يجعل القائمين على اللامركزية يتحسسوا مواضع الخلل في التطبيق واستدراك تصحيحه، وتحسين مواطن الأداء الحسن وتعظيم إيجابيات.

## أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

١. بيان ماهية النظام اللامركزي وواقعه.
٢. التعريف بالسياسة العامة من حيث ماهيتها وعناصرها والعوامل المؤثرة في صناعتها.
٣. الوقوف على دور مجالس المحافظات في صناعة الساسة العامة بالمحافظة.

## مشكلة وتساؤلات الدراسة :

تكمن مشكلة الدراسة في تبيان الدور الذي تلعبه اللامركزية، كسياسة إدارية متبعه في الإدارات المحلية، في رسم السياسات العامة، والتي من شأنها إدارة الحكم في الدولة. وتسعى الدراسة إلى الإجابة على السؤال الرئيسي " ما دور اللامركزية في صنع السياسة العامة في الأردن؟"، ويتفرع عن هذا السؤال الرئيسي عدة تساؤلات فرعية هي:

١. ما هية النظام اللامركزي وواقعه؟
٢. ما السياسة العامة والعوامل المؤثرة في صناعتها؟
٣. ما دور مجالس المحافظات في صناعة الساسة العامة من حيث :
  - أ- هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في صنع السياسة العامة في الأردن؟
  - ب- هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في تخطيط لصنع السياسة العامة؟
  - ت- هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في تقييم صنع السياسة العامة؟

## فرضيات الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على فرضية مفادها " أن هناك علاقة ارتباطية بين مجالس المحافظات وصناعة الساسة العامة في الأردن". ،

كما افترضت الدراسة انه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة  $\alpha = 0.05$  في دور اللامركزية في صنع السياسات العامة تعزى للمتغيرات الديموغرافية " وتتفرع منها الفرضيات الفرعية التالية

١. لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة  $\alpha = 0.05$  في تخطيط صنع السياسات العامة تعزى للمتغيرات الديموغرافية
٢. لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة  $\alpha = 0.05$  في تقييم صنع السياسات العامة تعزى للمتغيرات الديموغرافية.
٣. لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة  $\alpha = 0.05$  في تنفيذ صنع السياسات تعزى للمتغيرات الديموغرافية.

## حدود الدراسة:

- **الحدود الزمانية:** (٢٠١٧ - ٢٠١٩) حيث يمثل عام ٢٠١٧ عام الدراسة وهو العام الذي تم فيه إجراء أول انتخابات لمجالس المحافظات في الأردن ، استنادا إلى قانون اللامركزية الصادر عام ٢٠١٥، واما عام ٢٠١٩ هو العام الذي تنتهي فيه الدراسة.
- **الحدود المكانية:** تتناول الدراسة أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد لعام ٢٠١٧.

## مفاهيم الدراسة:

حتى يتسنى لنا إتمام العملية البحثية لا بد لا بد من تحديد المفاهيم التي انبثقت من الدراسة، والقيام بتعريفها تعريفا إجرائيا وهي:

### مفهوم اللامركزية:

يطلق مصطلح اللامركزية على العديد من المفاهيم وهي من الموضوعات ذات الجوانب المتشعبة، وتعرف بانها: ( نقل سلطة الحكومة المركزية إلى إدارة أو حكومة محلية وهي بذلك تركز على ركيزتين هما: تفويض السلطة، والمشاركة الشعبية) (شديفات، ٢٠١٧:٦). كما تعرف بأنها: ( توزيع الوظيفة الحكومية على عدة جهات حكومية فرعية متدنية في السلم الوظيفي الحكومي) (الفرحان، ٢٠٠١:٣١).

ويعرف مفهوم اللامركزية إجرائيا لأغراض الدراسة بأنه " الأسلوب المتبع في سياسة الحكم الإداري في مجالس المحافظات في المملكة الأردنية الهاشمية "

### مفهوم السياسة العامة:

يطلق مفهوم السياسة العامة على أي برنامج عمل هادف ، يتبعه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع معين (اندرسون، ١٩٩٩:١٥). ويعرف أيضا بأنه "مجموعة من القرارات يتخذها فاعلون معروفون لتحقيق غرض عام. (حمادة، ١٩٩٣، ١٠٧). وتعرف السياسة العامة إجرائيا لأغراض الدراسة ، بأنها السياسات العامة التي يتوافق أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد على تنفيذها " .

### قانون مجالس المحافظات (اللامركزية) رقم ٤٩ لعام ٢٠١٧

بين القانون أن مهام مجلس المحافظة، ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية (المادة الثامنة)، تتمثل في إقرار المشروعات والخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة، والمحالة إليه من

المجلس التنفيذي للمحافظة؛ والتأكد من تنفيذ هذه الخطط؛ وإقرار مشروع موازنة المحافظة المحالة إليه من المجلس التنفيذي؛ الإطلاع على تنفيذ الموازنات السنوية لبلديات المحافظة؛ إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية، وتحديد أولويات تلك الاحتياجات. وكذلك إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية والمشاريع التنموية المحالة إليه، فضلاً عن مناقشة تقارير تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها، واقتراح إنشاء المشاريع الاستثمارية، ووضع التوصيات والمقترحات اللازمة لتحسين أداء الدوائر والمؤسسات الحكومية والعامة في نطاق المحافظة، وتحديد المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية، أو من مشكلات طارئة واقتراح الحلول لها.

### مناهج الدراسة:

اتبعت الدراسة التكامل العلمي للمناهج في الدراسة، حيث استخدمت الدراسة المناهج التالية:

**أولاً: منهج تحليل النظم:** ويقوم على دراسة التفاعلات بين وحدات النظام باعتبار النظام مجموعة من العناصر المترابطة والمتفاعلة بشكل تبادلي، ويقسم النظام إلى مدخلات يتم التفاعل بينها وينتج عنها مخرجات على شكل قرارات عند تطبيقها تعطى تغذية راجع للنظام للتفاعل داخله مرة أخرى. (المنوفي، ١٩٨٤: ٣١-٣٤)

**ثانياً: منهج صنع القرار:** وتبعاً لهذا المنهج ينظر إلى النظام باعتباره ميكانيزم لصنع القرارات. وان عملية صنع القرار هي وظيفة تعرفها كافة النظم السياسية: البسيطة والمركبة، التقليدية والحديثة، الديمقراطية وغير الديمقراطية، مما يجعل هذا المنهج صالحاً للمقارنة بين النظم.

**ثالثاً: المنهج الإحصائي التحليلي:** يركز المنهج الإحصائي التحليلي على جمع المعلومات عن الظاهرة المدروسة، ومحاولة تفسيرها بطريقة علمية، وهو منهج استقرائي يُستخدم هذا المنهج في دراسات الحالة، ودراسات المناطق، وقياسات الرأي العام<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> رجاء دويدري، البحث العلمي: أساسياته النظرية وممارسته العملية، دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٠، ص ١٨٥



## الدراسات السابقة:

• دراسة الشخلي (٢٠٠٢) الموسومة بـ: (العلاقات بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية كسياسة عامة:دراسة مقارنة). حيث هدفت هذه الدراسة إلى بيان إيجابياتالعلاقة بين الحكومة المركزية والسياسات العامة المتبعة في الإدارات الحلية، وكذلك بيان السلبيات، وتغول الأجهزة الحكومية المركزية على الإدارات المحلية ، وخلصت إلى نتيجة مفادها أن العمل باللامركزية كأسلوبأداري يبلور سياسة عامة تعود بالإيجابيات على مناطق الحكم الأخرى.

• دراسة قدومي(٢٠٠٨) الموسومة بـ (المشاركة المجتمعية ودورها في تطوير المجتمع المحلي " حالة دراسة للجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس")، حيث هدفت الدراسة إلى بيان دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي، والبحث في العلاقة ما بين المشاركة المجتمعية وتنمية المجتمع المحلي في حالة الدراسة مدينة نابلس، من خلال دور لجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس، باعتبارها هيئة لامركزية تطوعية وخلصت إلى وجود علاقة بين المشاركة المجتمعية المتمثلة بالهيئات التطوعية وتطوير مستوى التنمية المحلية، كما أن العمل في مجال التنمية المحلية أعطى خبرة للمتطوعين من ناحية أخرى.

• دراسة شويح بن عثمان (٢٠١١)، الموسومة بـ( دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية)، حيث هدفت الدراسة إلى تناول هذه الدراسة الدور الذي تقوم به الجماعات المحلية (البلديات) في التنمية المحلية في الجزائر حيث اقتصرت على دور البلديات فقط دون غيرها من الهيئات اللامركزية الأخيرة، وخلصت إلى وجود تضارب بين البلديات باقي الهيئات المحلية يصل لحد التنافس في اتخاذ القرار على المستوى المحلي مما ينعكس على التنمية المحلية.

• دراسة الطرونة(٢٠١٣)، الموسومة بـ( حدود الوصاية الإدارية على الهيئات للامركزية المصلحية في الأردن)، سعت الدراسة السابقة إلى تسليط الضوء على العلاقة ما بين الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في الأردن ودور هذه الوصاية واثرها على عمل تلك الهيئات، وخلصت إلى ضرورة حصر الحالات التي يسمح فيها للسلطة المركزية التدخل في الشؤون المحلية للمجتمعات المحلية.

• دراسة الخصاونة ( ٢٠١٥ )، الموسومة بـ ( أثر جهود الإصلاح السياسي على تحسين مستوى أداء الأجهزة الحكومية من وجهة نظر الموظفين في مراكز الوزارات )، حيث هدفت الدراسة إلى معرفة مستوى الإصلاح السياسية في أداء الأجهزة الحكومية، وبيان مدى تأثير الإصلاح السياسي على أداء الوزارات، حيث اعتمدت دراسة عينة من خلال استبانة تم تحليلها باستخدام الأساليب الإحصائية، وأظهرت النتائج أن هنالك متوسط من الإصلاح السياسي وتحسن أداء الحكومة، مع وجود تأثير معنوي على نسبة التحسن في الأداء الحكومي، في حين لو تم تجزئة السلطة وفق سياسة عامة لكن الخلل في الأداء يكون واضحا من خلال التقصير بالواجبات الملقى على عاتق القائمين على أجهزة تنفيذ السياسة العامة.

• دراسة شديفات (٢٠١٥-٢٠١٧) الموسومة بـ ( دور قانون اللامركزية في الإصلاح السياسي في الأردن )، هدفت الدراسة إليبراز دور قانون اللامركزية في بلورة سياسة عامة هادفة إلى الإصلاح السياسي في الأردن، وقد قامت الدراسة على فرضية مفادها أن قانون اللامركزية يسهم إسهاما فعلا في بلورة سياسة عامة قادرة على تنفيذ الإصلاحات السياسية المرجوة في التنمية وتحقيق الرفاه، وقد اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، وخلصت الدراسة إلى نتيجة هامة وهي أن العمل باللامركزية يؤدي إلى نتائج إيجابية تفوق نتائج الحكم المركزي.

#### تمتاز هذه الدراسة عن سابقتها من الدراسات بما يلي:

- ١- تتناول وبصورة مباشرة دور اللامركزية الذي يعمل به لأول مرة في الأردن في بلورة السياسة العامة كأسلوب حكم سياسي وراقي.
- ٢- أن هذه الدراسة ستحتل مرتبة السبق على غيرها من الدراسات وبالتالي ستفتح أبواب جديدة للباحثين هم بأمس الحاجة إليها.
- ٣- أن هذه الدراسة ستعتمد على أصحاب الشأن القائمين مباشرة على تطبيق اللامركزية، من خلالهم سوف يتم تحسس الدور الذي تلعبه اللامركزية في بلورة السياسة العامة، والتي من خلال رسمها نتحسس مواطن الإيجابيات والسلبيات للدور اللامركزية في بلورة السياسة العامة.

## الفصل الأول: النظام اللامركزي

فرضت المتغيرات الدولية المعاصرة و إعادة النظر في دور الدولة التقليدي تحولا نحو التوسع في الأخذ بالنظام اللامركزي في إدارة وظائف الدولة، خصوصا تلك الوظائف ذات الطابع الخاص والتي لا تتعلق بالمصالح العامة لدولة، ومع ظهور فاعلين جدد داخل الدولة يمكن منحهم سلطات الحكم المحلي والإدارة المحلية من خلال هيئات لامركزية، أدى كل هذا إلى تطور أساليب الإدارة اللامركزية.

جاء الاهتمام باللامركزية الإدارية مترافقا بالاهتمام بقضايا التنمية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وأصبح ينظر إلى الأسلوب الإداري القائم على المركزية والذي اعتمده الدول في القيام بالوظيفة الإدارية بأنه ليس الأسلوب الوحيد، ويمكن الاستعانة بأسلوب آخر، خصوصا بعدما أصبح من الصعب إن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة ولا بد لها من مساعدة من جهات أخرى، تتولى الاستجابة وتلبية إلى جزء من الاحتياجات العامة، من خلال ممارسة جزء من النشاط الإداري بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس يتم توزيع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أخرى، سواء كانت محلية أو مصلحة، وهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يعرف باللامركزية الإدارية.

تعتبر اللامركزية نظام قانوني متكامل ولا يظهر بمظهر واحد ولا بصفة نمطية بل يتخذ أشكال مختلفة ومتنوعة بتنوع الأنظمة السياسية للدول، منها شكل الإدارة المحلية و شكل الحكم المحلي و اعلى درجاتها الحكم الذاتي، ويعد شكل الإدارة المحلية اكثر انتشارا على المستوى السياسي ذلك لقلّة خطورتها على وحدة وتماسك السلطة المركزية بعكس الحكم الذاتي والحكم المحلي الذي قد يولد نزاعات انفصالية عن المركز.

وتحقيقا لأهداف هذا الفصل فأننا سنتناوله في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: النظام اللامركزي الماهية والواقع.

المبحث الثاني: النظام اللامركزي المقومات والأبعاد.

## المبحث الأول: النظام اللامركزي: الماهية والواقع

تعددت التعاريف لمفهوم اللامركزية، بتعدد وجهات النظر لدى الفقهاء والمفكرين، ويرجع السبب في ذلك ان كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للمدرسة الفكرية التي ينتمي إليها. ويرتبط هذا الاختلاف بالجوانب التي يهتم بها المفكرون في اللامركزية أو بالأهداف التي يرون إلى تحقيقها من اللامركزية في التنظيم الإداري، هذا الأمر انعكس على التعاريف ذات العلاقة بمفهوم اللامركزية الإدارية.

وبما يتعلق بتصنيفات اللامركزية فإنه يقود إلى المفاهيم ذات الصلة بالإدارة المحلية بين مفهوم المركزية واللامركزية، ومفاهيم مثل عدم التركيز الإداري والتفويض والحلول في الاختصاص والشخصية المعنوية وغيرها من المفاهيم التي تتعلق بشكل أو آخر بالتنظيم الإداري، وتبقى مفاهيم المركزية واللامركزية والتركيز الإداري عدم التركيز الإداري هي المحور الرئيسي لمفهوم الإدارة المحلية، وتصب باقي المفاهيم في إطار المفاهيم المحورية والتي تشكل الإطار المفاهيم للإدارة المحلية.

وسيتناول هذا المبحث المطالبين التاليين وهما:

المطلب الأول: ماهية اللامركزية.

المطلب الثاني: واقع اللامركزية.

المطلب الأول: ماهية اللامركزية

قبل البدء في تعريف النظام اللامركزي، يظهر التساؤل إيهما اسبق في الظهور في التنظيم المحلي للمجتمعات البشرية، هل هو النظام المركزي أم النظام اللامركزي؟، ويذهب فرق من الباحثين إلى ان النظام المركزي اقدم بالظهور من النظام اللامركزي (علي شطناوي ٢٠٠٢، ص ٥) فالمركية هي وجود تنظيم تتخذ فيه القرارات في مركزه، أما اللامركزية تعني توزيع مراكز اتخاذ القرار داخل التنظيم والذي تطور ليعكس توزيع الصلاحيات الهامة بين السلطة المركزية من جهة والوحدات المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية من جهة أخرى. في حين يرى فريق آخر ان النظام اللامركزي هو حصيلة عملية تطور وتجمع لوحدات محلية متقاربة جغرافيا وديمغرافيا

ورغبة أفرادها في التجمع وتشكيل دول غالبا ما قامت هذه الدول على أساس عشائري وقبلي(فوزي العكش ١٩٨٨، ص ١٤).

ان التجمعات البشرية الأولى والتي كانت تنشأ على مفترق الطرق وحول مصادر المياه قامت على أساس عشائري ومصليحي، في حين ان الدول الكبرى قامت على أساس المصالح المشتركة لمواجهة المخاطر الخارجية، ومع امتداد الرقعة الجغرافية للدولة وتوسعها بدأت الفكرة بتعيين ممثلين لها في المحليات وهذا ما يجسد مفهوم عدم التركيز الإداري والذي يعد نوع من أنواع التخفيف من النظام المركزي المطلق، ومع قيام بعض ممثلي السلطات المركزية بدم استقلال الوحدات المحلية بدا ظهور النظام اللامركزي والذي يدل على محاولة الحفاظ على وحدة الدولة سياسيا وبنفس الوقت إشباع رغبات أهالي الوحدات المحلية بتحقيق الاستقلال النسبي عن السلطة المركزية( مصطفى فهمي أبو زيد ١٩٨٩، ص ٧).

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، ظهر الاهتمام الدولي بمسألة التنمية المحلية نتيجة ما خلفته الحرب من آثار اجتماعية واقتصادية مدمرة، وترافق ذلك بالاهتمام باللامركزية باعتبارها أسلوب من أساليب الحكم المحلي والإدارة المحلية، وظهر هذه الاهتمامات في كثير من الدراسات والأبحاث التي هدفت إلى دراسة اللامركزية وأشكالها ودورها في رسم السياسة العامة لدول، وتحقيق أهداف التنمية المحلية، وحددت هذه الدراسات النماذج والأطر النظرية والمبادئ العامة للامركزية ، بغية الوصول لإطار تحليلي ومفاهيمي يمكن الاتفاق عليه، ومن ناحية أخرى أظهرت هذه الدراسات نقاط الخلاف بين الباحثين حول طبيعة اللامركزية وأبعادها المتعددة، ولقد انعكس ذلك في توظيف اللامركزية من قبل ممارسي السياسة العامة وصناع القرار، مما ولد بعض الغموض عند التطبيق العملي للامركزية، وهذا ما يفسر اتخاذ التطبيق أشكال وأنماط مختلفة وقد تكون متعارضة في بعض الأحيان.(علي الصاوي ١٩٩٩، ص ٤٣).

تعرف اللامركزية بانها " أسلوب في التنظيم المحلي يهدف إلى توزيع الوظيفة العامة بين السلطة المركزية وبين المؤسسات أو الهيئات محلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وبمقتضى تشريع قانوني ينظم عمل اللامركزية. وتهدف اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية، والأصل في هذه المؤسسات أنها لا تتبع السلطة المركزية ، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من

السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، في سبيل أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية (محمد سليم الغزو، ٢٠٠٠، ص: ٧٧). وأما الباحث البريطاني مودي جرام Modei\_Grame يعرف اللامركزية بأنها: " مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية وتكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة المحلية)، وتعتبر مكملة لأجهزة الدولة (عبد الزراق الشيلخي، ٢٠٠٢، ص: ١٢).

ومنهم من يرى بان اللامركزية هي: توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها (الزعبي خالد، ١٩٨٦، ص: ٢٥). ويركز هذا التعريف على أهمية الانتخاب في تشكيل الهيئات المحلية، والدور الرقابي والإشرافي من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية.

ومن وجهة نظر إدارية تعرف اللامركزية بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، بهدف أن تتفرغ السلطة المركزية لرسم السياسة العامة للدولة، وإدارة المرافق القومية فيها، فحين تتفرغ الهيئات المحلية لإدارة المرافق المحلية بكفاءة وبهدف تحسين الخدمات للمجتمعات المحلية (ربابعة فاطمة، ١٩٩٥، ص: ١٥) ويركز هذا التعريف على بيان أهمية ودور السلطة اللامركزية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل المجتمعات المحلية، وأما من وجهة نظر تقسيم الدولة فتعرف بأنها: "أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية قانونية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزي (منصور، ١٩٨٠، ص: ٨٧).

ولإبراز تحديد مفهوم اللامركزية بصورة واضحة فهذا يتوجب على الباحثين التفريق بينه وبين مفهوم عدم التركيز الإداري، ففكرة عدم التركيز الإداري تقوم على توزيع الاختصاصات على اتخاذ القرار في المستوى محلي، إلا أن لكل من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية دلالات مختلفة في النواحي السياسية والعملية، فعدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب الإدارة المركزية من غير أن يكون له دلالات ديمقراطية، ذلك أن عدم التركيز الإداري يعني ان الإدارة تبقى تحت تصرف السلطة المركزية أو ومرتبطة بها ، في حين أن اللامركزية الإدارية لها دلالات ديمقراطية، تؤدي إلى أن تقوم الهيئات المحلية بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم بصورة

مباشرة أو عن طريق ممثلين لها يتمتعون باستقلالية قانونية عن السلطة المركزية (محمد سليم العزوي ٢٠٠٠، ص ٧٧).

يمتاز مصطلح عدم التركيز الإداري عن المركزية المطلقة بأنه يشمل على مفهوم توزيع أو تفويض الصلاحيات بين الوحدات المحلية بالمشاركة مع السلطة المركزية وهو مفهوم أقرب إلى المركزية منه إلى اللامركزية، فعدم التركيز الإداري يعني توزيع السلطات بين المركز والأقاليم، بحيث يمكن لهذه الوحدات البت ببعض الشؤون الإدارية التي خولتها إياها القوانين والأنظمة التي توكل إليها مع بقاء ارتباطها بالمركز وفق تبعية هرمية، تخضع بموجبها لرقابة وتوجيه وتعليمات السلطة المركزية (A.H.Marshall ١٩٦٥: p ٥).

إن إتباع عدم التركيز الإداري من طرف دول يهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، وذلك بإتباع مبدأ التسلسل الإداري والربط بين مؤسسات الدولة المركزية وفروعها، ونقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يخفف على المواطنين عبء وما يبذلونه من جهد وقت في سبيل تحقيق مطالبهم كما وأنه يسهم في ذات الوقت بإعداد قيادات إدارية جديدة (علي الشطناوي ٢٠٠٧، ص: ٧٦).

من خلال ما سبق في الحديث عن ماهية اللامركزية نرى بان اللامركزية ما هي إلا صورة من صور الحكم الإداري وان تعدد التعريفات في هذا الشأن، وهذا المصطلح يمكن تفعيله في جميع الوحدات السياسية سواء كانت من دول الشمال أو دول الجنوب.

### المطلب الثاني: وقع العمل باللامركزية

ينظر للامركزية من حيث الشكل على أنها لامركزية سياسية وتشير إلى وضعية دستورية تقوم على توزيع السلطات المختلفة للدولة بين أجهزة الحكم المركزية في المركز (العاصمة) وبين حكومات المحلية (الولايات)، وتعتبر الهيئات اللامركزية المحلية الناتجة عن اللامركزية السياسية هيئات للحكم المحلي، وتشارك الحكومة المركزية في ممارسة السيادة السياسية في ضمن نطاقها الجغرافي، حيث تتوزع سلطات الدولة التشريعية، التنفيذية، والقضائية بين الأجهزة المركزية والأقاليم في الدلة (كوشي عتيقية ٢٠١١ ص ٥٣).

وكذلك ينظر إليها على أنها اللامركزية الإدارية وتتخذ ذات طابع جغرافي، وهي وضعية يتضمن توزيعاً للسلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية في المركز (العاصمة) وبين هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية داخل الدولة، وتعتبر المنظمات الإقليمية التي تنشأ نتيجة اللامركزية الإدارية منظمات للإدارة المحلية، وليست منظمات للحكم المحلي، بحيث تنتقل إليها بعض سلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فقط، فليس لهذه المنظمات صلاحية التشريعية أو قضائية كما هو الحال في اللامركزية السياسية (كوشي عتيقية ٢٠١١ ص ٥٣). ولتحقيق أهداف هذا المطلب فأنا سنتناوله في فقرتين رئيسيتين هما:

**أولاً: اللامركزية بين الإدارة والحكم المحليين:** تنطلق فكرة وفلسفة اللامركزية من عنصر رئيسي هو أهمية المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية واتخاذ القرار، بالإضافة لعنصر الديمقراطية الذي يقود النظام اللامركزي بالفعالية والكفاءة المطلوبة لإدارة الدولة بشكل عام. ومن هذا المنطلق فإن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية، من حيث كونها تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية، في حين أن اللامركزية السياسية تعني بتوزيع الوظيفة السياسية (أمل الفرحان، اليمن المعاني ٢٠٠١، ص ٣١).

فالحكم المحلي هو تعبير عن اللامركزية السياسية وذو طابع سياسي ودستوري، في حين أن الإدارة المحلية هي تعبير عن اللامركزية الإدارية ولا صلة لها من حيث المبدأ بتركيبة الدولة أو بالشكل السياسي لها، ولا تعني بالجوانب السياسية والسيادة للدولة، فاللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات اللامركزية في المجتمعات المحلية والمنتخبة، والتي تمارس أعمالها ونشاطاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية (حمرأوي ودعة الله، دن، ص ٦٦).

ويظهر الفرق واضحاً ما بين الإدارة المحلية والحكم المحلي مما يجعل النظامين متضادين، فمفهوم الحكم المحلي ينعكس في جوانب مظهر الحكم التقليدية وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، في حين أن مفهوم الإدارة المحلية لا علاقة له بجوانب الحكم التقليدية ويقتصر على الوظيفة العامة للدولة في الجانب التنفيذي فقط (بطيخ رمضان ١٩٩٨، ص ١٨).



يري هذا الاتجاه من الباحثين أن اللامركزية في هذا الاطار تأخذ أربعة أشكال، وهذه الأشكال الأربعة (الصاوي علي ١٩٩٩:ص٤٣) وهي:

١. لامركزية سياسية كلية: وهي وضعية دستورية تقوم على أساس توزيع السلطات الثلاث للدولة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أي أن طبيعة السلطة الموزعة تتعلق بالجوانب التقليدية للحكم في أي دولة، ويظهر، هذا الشكل من اللامركزية في الدول المركبة، ويكون نطاق تطبيقها بأكبر قدر ممكن بحيث لا يهدد وحدة الدولة السياسية، وفي هذا الشكل تصل اللامركزية إلى اقصى حدودها الممكنة.

٢. لامركزية سياسية جزئية: هي كذلك وضعية دستوري قائمة على توزيع سلطة الحكم، إلا أنها تكون على نطاق جزئي، أي أن سلطة الحكم الممنوحة للحكومات المحلية تكون أقل نسبيًا، وعادة ما تكون منحصرة في التشريعات والقوانين، حيث يتم نقل بعض سلطات الحكم إلى الوحدات المحلية، ويصبح لها دور في صنع السياسات العامة المحلية، وهو الشكل الأكثر تعبيرًا عن نظم الحكم المحلي في مجال تطبيق اللامركزية السياسية.

٣. لامركزية إدارية كلية: يتم من خلالها توزيع الكثير من الصلاحيات المرتبطة بالوظيفة التنفيذية للدولة (الوظائف الإدارية) على هيئات لامركزية محلية بعيدا عن نطاق السلطة المركزية، وذلك عن طريق التفويض، وهو ما يعرف بنظام الإدارة المحلية.

٤. لامركزية إدارية جزئية: يتم من خلالها توزيع جزء الصلاحيات المرتبطة بالوظيفة العامة للدولة بهدف أداراه وتسيير أمور المرافق العامة على مستويات إدارية أدنى من السلطة المركزية، مثل إدارة فروع الوزارات ، ويكون ذلك عن طريق التفويض، وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية المرفقية.

ويظهر من خلال ذلك الفروق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي يستند في هذا التباين على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي الإدارة والحكم، وعليه يمكن إيجاز أهم الفروق بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي في النقاط التالية (عبدالله عبدالغني بسيوني ٢٠٠٤، ص٤٨):

يقع تطبيق الحكم المحلي فقط الدول الاتحادية (الدول المركبة) بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في الدول البسيطة والمركبة.

١. الحكم المحلي مرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أساليب التنظيم السياسي، في حين ترتبط الإدارة المحلية بالتنظيم الإداري للدولة وتعتبر من أساليب التنظيم الإداري، فالحكم المحلي يدرس عادة في مادة القانون الدستوري كونه انشأ بموجب الدستور، أما الإدارة المحلية يدرس في مادة القانون الإداري كونها أنشئت بموجب القانون الإداري.

٢. الحكم المحلي مرتبط بممارسة الوظائف التقليدية للدولة (تنفيذية، تشريعية وقضائية) مما يعني توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والحكومات المحلية، في حين يقتصر مفهوم اللامركزية الإدارية على ممارسة جزء من وظيفة الدولة الإدارية للدولة في مجال السلطة التنفيذية.

٣. تتحدد صلاحيات الهيئات اللامركزية بموجب تشريعات وقوانين صادرة عن البرلمان إما بصورة عامة أو على سبيل الحصر، وهي قابلة للتغيير، في حين أن الدستور في الدول المركبة هو من يحدد صلاحيات الحكومات المحلية ويتمتع بدرجة عالية من الثبات.

٤. تمارس على الحكم المحلي رقابة مباشرة من قبل السلطة المركزية، في حين الإدارة المحلية تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

٥. تقع الهيئات اللامركزية في الإدارة المحلية تحت سلطة جميع القوانين المعمول بها في الدولة، بينما الحكم المحلي يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن السلطة التشريعية المحلي الخاص بالحكومات المحلية.

أن تمييز الإدارة المحلية عن الحكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية دون التعمق في مضمون النظامين، وكما أنها تعد خلطاً واضحاً بين نظامين مختلفين هما الفيدرالية باعتبارها شكل من أشكال الدولة والحكم المحلي، الإدارة المحلية باعتبارها من أساليب تنظيم الدولة وإدارتها (عبد الرزاق الشخيلي ٢٠٠٢، ص ١١٢).

يعرف الحكم المحلي تبعاً لذلك بأنه "تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بواسطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة، لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي، ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الانتخاب" (ناصر الصائغ ١٩٨٦، ص ١١٣).

هذا التعريف للحكم المحلي يلتقي مع تعريف الإدارة المحلية، فالنظام المحلي في فرنسا يعرف بالإدارة المحلية، وفي بريطانيا يعرف بالحكم المحلي في كلتا الحالتين هما تعبير عن اللامركزية الإقليمية (بطيخ رمضان، ١٩٨٩ ص ٤٤).

فالاتكاف إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتصنيف الحكم المحلي ليس له ما يبرره في أرض الواقع، مما يعني أن مفهومي الحكم المحلي والإدارة المحلية لهما مدلول واحد، وهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب الإدارة تختلف تطبيقه من دولة لأخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعد ما تتمتع به الهيئات اللامركزية من سلطات اتخاذ القرار بصورة مستقلة هو المعيار الأساسي في تحديد وجود نظام لامركزي سليم قوي بغض النظر عن التسميات أكانت إدارة محلية أو حكم محلي (فؤاد العطار ١٩٩٣، ص ١٥٣).

**ثانياً: اللامركزية وأنماطها:** وتعني اللامركزية في السياق المعاصر بانها "انتشار القوة بين المستويات المختلفة للحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص. أو بعبارة أخرى تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات، الأفقية بين السلطات المحلية والمجتمع المحلي من جانب، والعلاقات الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة، وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم والإدارة في الدولة من جانب آخر (OmarAzfar ١٩٩٩، p٣) و نتناول هذه الفقرة بفقرتين فرعيتين تتعلق بصور وأنماط اللامركزية هما:

١. صور اللامركزية وتأخذ اللامركزية في الممارسة العملية صورتين هما: اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية.

أ- **اللامركزية الإقليمية (Territorial Decentralization):** تقوم اللامركزية الإقليمية على توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين الهيئات اللامركزية المنتخبة، والتي تمارس أعمالها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وعليه تكون

اللامركزية الإقليمية مرادفة الإدارة المحلية: " وهو التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية تسعى الهيئات اللامركزية لتحقيقها ضمن اطار جغرافي محدد محليا، وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون لها وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية". (الفرحان أمل، المعاني ايمن، ٢٠٠١، ص٣٢).

تقوم اللامركزية الإقليمية على وجود هيئات إقليمية مستقلة إداريا وماليا تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم جغرافي محلي من الدولة، وهذه الوحدات الهيئات تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة ومختارة من قبل سكان هذه الأقاليم (العوامله نائل، ٢٠٠٠، ص١٨).

تعرف اللامركزية الإقليمية كذلك بأنها " تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتنوع أشخاصها الإداريين على أساس إقليمي ( جغرافي)"، مما يسمح لأشخاص اللامركزية الإقليمية بممارسة اختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية الإدارية(أبو زيد مصطفى فهمي، ١٩٩٠، ص٥٨).

تحقق اللامركزية الإقليمية مجموعة من المزايا للدولة والأفراد في نفس الوقت، حيث يؤدي هذا الأسلوب من اللامركزية إلى تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية لشؤونه المحلية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات، ومبادراته في التصرف دون انتظار السلطة المركزية (المغربي محمود عبد المجيد ١٩٨٤، ص٩٤).

ب- **اللامركزية المرفقية ( Utility Decentralization )** تعرف للامركزية المرفقيه بأنها "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم"(الفرحان أمل، المعاني ايمن، ٢٠٠١ ص٣٠).

وتعرف كذلك بأنها " الوعاء الذي تمتزج فيه الحرية الاقتصادية والكفاية الإنتاجية مع المسؤولية العامة والرقابة الذاتية " (العوامله نائل، ٢٠٠٠، ص١٩).

وفي هذا النوع من اللامركزية الإدارية، تتولى الهيئات اللامركزية إدارة مصالح عامة مرفقية ( مرافق عامة) تمارس نشاطات إدارية محددة ضمن استقلالية خاضعة للوصاية الإدارية، ويتولى في العادة إدارة هذه المرافق متخصصين من الناحية الفنية بعملها، ومعينين من قبل السلطة المركزية، تسمى أحيانا بالإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة للدولة(الشوبكي عمر ١٩٨١، ص٩٦).

ويهدف إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية إلى تحرير هذه الهيئات من البيروقراطية الحكومية، والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي في العادة، وتقلل من فعاليته، بالإضافة إلى أنها تمكن الهيئات اللامركزية من استقطاب الكفاءات من أصحاب الخبرة والكفاءة لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية والاستقلالية، ويرجع هذا لتطور الأساليب التي تتبعها الدولة في القيام بوظائفها، ومن بين هذه الأساليب أسلوب المؤسسات العامة الذي تتبعه الدول للقيام ببعض أوجه نشاطاتها وأعمالها(عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ١٩٨٩، ص١٠٣).

يتم الأخذ بأسلوب اللامركزية المرفقية من أجل تحقيق ما يلي (ايمن المعاني ٢٠٠٥، ص٣٥):

١. الابتعاد عن الإجراءات الروتينية والتعقيدات التي هي من طبيعة الأعمال في وزارات الدولة وما ينتج عنها من إضاعة للوقت، وتأخير في الإنجاز، عدم سرعة في الاستجابة للمستجدات وظروف البيئة المحيطة.
٢. استقطاب المهارات الفنية والكفاءات اللازمة لإنجاز العمل بشكل فاعل.
٣. تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل.
٤. حاجة الدولة لمشروعات تحقق إيرادات من خلال أرباحها تدعم بها موازنتها العامة.
٥. إيجاد المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية والطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية. وتحفيز الاقتصاد الوطني وربطه بسياسات التنمية الخطط العامة للدولة.
٦. تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير وتحسين مستوى معيشة الأفراد فيها، والعمل على الاستقرار السكاني والحد من هجرة من الأطراف إلى المركز.

٧. تطوير أساليب العمل لبعض المرافق العامة ذات الطابع الفني من بعيدا عن الأساليب المتبعة في الوزارات الحكومية.

٨. الحد من الاحتكار والمبالغة في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص بخلق مؤسسات عامة منافسة لها.

وبالرغم من المبررات والفوائد الناجمة عن اتباع اللامركزية المرفقية، إلا أن هنالك اتجاه يرى عدم التوسع بالأخذ بهذا الأسلوب الفوائد العديدة لهذا الأسلوب، حيث أظهرت التجارب خصوصا في الدول النامية تعثر معظم هذه المؤسسات، ومزاحمتها للقطاع الخاص في المشروعات الربحية، بالإضافة إلى أنها تخلق فوارق وظيفية بين موظفي الدولة خصوصا من النواحي المادية، كون ما يتقاضها موظفي هذه المؤسسات العامة من دخول (رواتب) اعلى بكثير من متوسط الرواتب لموظفي الأجهزة الحكومية الأخرى (المركزية). (ايمن المعاني ٢٠٠٥، ص ٣٥).

يرى فريق فقهي أن اللامركزية الإقليمية هي الصورة الوحيدة للامركزية الإدارية ، وينكر هذه الفريق كون اللامركزية المرفقية من صور اللامركزية الإدارية، وتبريرهم لذلك يقوم على أساس أن اللامركزية قائم على انتخاب أعضائها بهدف تمثيل مصالح سكان الأقاليم في الدولة من خلال الهيئات اللامركزية الإقليمية إلى جانب السلطة المركزية (عتيقي كوشي ٢٠١١ ص ٥١) .

مما سبق يظهر أن اللامركزية المرفقية ظهرت نتيجة اعتبارات فنية تتجسد في ضرورة تخلص المرافق العامة من البيروقراطية والتعقيدات الحكومية في الإدارة، وتمكين أصحاب الخبرة والكفاءة من إدارة هذه المرافق التي تتمتع بدرجة من الاستقلالية، في حين أن اللامركزية الإقليمية ظهرت نتيجة اعتبارات سياسية ديمقراطية تتجسد في زيادة مشاركة الأفراد في ممارسة الوظائف العامة من خلال ممثليهم في الهيئات اللامركزية.

## جدول الفوارق بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية

السبب المنشئ	النظام القانوني	النشاط	تصنيف اللامركزية
اعتبارات سياسية	نظام قانوني موحد	تمارس عدة أنشطة	اللامركزية الإقليمية
اعتبارات فنية	كل مؤسسة نظام قانوني خاص	تمارس نشاط متخصص	اللامركزية المرفقية

الجدول من أعداد الباحث بالرجوع إلى معيطات المطلب. للمزيد انظر(خالد الزعبي ١٩٨٦ص١١٧، علي الشطناوي، ٢٠٠٧ص١١٢)

٢- انماط اللامركزية: ويصنف برنامج الإنمائي للأمم المتحدة اللامركزية في ضوء مشروع الحوكمة اللامركزية (UNDP) إلى أربعة نماذج وهي (UNDP, ١٩٩٧, P1٢٨):

**أ- نمط اللامركزية المستقلة (Autonomoustype):** في هذا النمط من اللامركزية تتنازل السلطة المركزية عن بعض اختصاصاتها وصلاحياتها إلى هيئات محلية دنيا مثل: (الولاية، والبلدية وغيرها) من السلطات المحلية، وتمنحها الشخصية القانونية باعتبارها هيئات لامركزية منفصلة، وتقوم السلطة المركزية بتحويل بعض السلطات إلى هذه الهيئات بأسلوب النقل، ويتميز نمط اللامركزية المستقل بما يلي: تتمتع الهيئات المحلية باستقلالية وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة، ولا تخضع لسيطرتها المباشرة، وللهيئات المحلية حدود جغرافية واضحة ومميزة بموجب القانون، وتقوم بممارسة سلطاتها ووظائفها العامة عليها. ولها وضع قانوني مؤسسي، وقدرة على توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بوظيفتها، وترتبط الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية علاقة تبادلية لغرض تبادل المنافع وتنسيق العلاقات بينهما.

**ب- نمط اللامركزية شبه المستقل (Semi-autonomousType):** تتمتع الهيئات اللامركزية في هذا النمط بشبه استقلالية عن المركز، ويتم تفويض الكثير من صلاحيات والمسؤوليات لها من قبل السلطة المركزية بموجب التشريعات القانونية أو بواسطة التعاقد، والتي قد تصل حد التنازل عن هذه الصلاحيات والمسؤوليات، كما هو الحال نمط اللامركزية المستقلة. يعني التفويض في هذا النمط نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية والمسؤوليات عن مهام محددة بدقة إلى مؤسسات تكون في

ت- الغالب تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة، أو تكون شبه مستقلة ويقصد بها المؤسسات العامة (اللامركزية المرفقية).

ث- **نمط اللامركزية التابع (Subordinate):** يطلق على هذا النمط عدم التركيز الإداري، ويحتوي على القليل من نقل الصلاحيات والمسؤوليات في الوظائف إدارية ومالية، ويمثل هذا النمط أقل أنماط اللامركزية، ويعتبره الباحثين نمط من أنماط الإدارة المركزية المخففة، ويتميز هذا النمط بتبعية الهيئات اللامركزية للحكومة المركزية، رغم تفويض هذه الهيئات بعض الصلاحيات المحددة في مجالات السياسات والشؤون المالية والإدارية، إلا أنها تعتمد على الموارد المالية في إيراداتها ونفقاتها على السلطة المركزية، ويمثل هذا النمط أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للهيئات اللامركزية الإدارية ومن الأمثلة عليها فروع الوزارات في الأقاليم في الدولة الواحدة.

ج- **نمط اللامركزية المنفصل (Divestment):** يعبر هذا النمط من اللامركزية إلى الهيئات التي تقع خارج هيكله الحكومية الرسمية، والتي قد تكون غير حكومية أو وحدات قطاع خاص، لا يفضل التعامل مع هذا النمط باعتباره من أشكال اللامركزية، وإنما يتم التعامل معه بتجرد وانفصال. ويشير الانفصال هنا إلى نقل التخطيط والوظائف العامة للحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة، أو غير حكومية مثل غرف الصناعة والتجارة، والنقابات المهنية، والأحزاب السياسية، والجمعيات المهنية ... وغيرها، وينقل لتلك المؤسسات الحق في منح التصاريح والرخص، والتنظيم والإشراف على أعضائها للقيام ببعض الوظائف التي كانت من اختصاص الحكومة، وفي حالات أخرى قد تحول السلطة المركزية مسؤولية إنتاج السلع أو الخدمات للمؤسسات الخاصة من خلال مفهوم الخصخصة.

تهدف الدول من خلال تطبيق اللامركزية لتحقيق جملة من الأهداف، وتختلف هذه الأهداف من دولة إلى أخرى، ويرجع هذا الاختلاف إلى طبيعة الدولة والمتغيرات البيئية المحيطة بها والتي تؤثر في العلاقة بين الأقاليم والمركز في الدولة.



وبالرغم مما قد يراه البعض من مخاطر اللامركزية على وحدة الدولة وتماسكها، بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وأن الهيئات اللامركزية قد تسعى إلى تحقيق مصالح المحلية على حساب المصلحة العامة للدولة، كما أن انتخابات الهيئات اللامركزية قد تفضي إلى صراعات قبلية وطائفية، إلا أن لنظام الإدارة المحلية العديد من الأهداف والتي تحقق العديد من الفوائد في الجوانب السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية ( البنك الدولي ١٩٩٧، ص ١٢٠ )

مما سبق فإن الدراسة تعني في البحث في اللامركزية الإدارية الإقليمية وتطبيقاتها في الأردن على ضوء التطورات الأخيرة في الأردن، وإقرار قانون اللامركزية في الأردن رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥، والذي سيتم تناوله في الفصل الأخير من الدراسة.

### المبحث الثاني: اللامركزية المقومات والأبعاد

يوجد مجموعة من المقومات أو ما قد يطلق عليها أيضا الأسس والأركان التي يجب توافرها في أي نظام اللامركزي عند الأخذ به أو تطبيقه، وتعتبر مقومات أساسية ورئيسة يجب توافرها في النظام اللامركزي عند التطبيق، وهي متعلقة في طبيعة المصالح التي يجب مراعاتها عند الأخذ باللامركزية الإدارية في التطبيق، وطبيعة الهيئات التي تتولى ممارسة اللامركزية كعملية على أرض الواقع، بالإضافة إلى طبيعة علاقة الهيئات اللامركزية بالسلطة المركزية.

ويظهر النظام اللامركزي في العديد من الأبعاد والجوانب السياسية والمالية والإدارية للدولة، ويهدف من خلال هذه الأبعاد إلى تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، إلا أن هنالك مجموعة من العوامل التي يظهر تأثيرها عند الأخذ بالنظام اللامركزي في أي دولة مرتبطة بظروفها التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

وتحقيقاً لأهداف هذا المبحث فإننا سنتناوله في مطلبين رئيسيين هما:

المطلب الأول: مقومات اللامركزية.

المطلب الثاني: أبعاد اللامركزية.

## المطلب الأول: مقومات النظام اللامركزي

تستند اللامركزية الإدارية على مجموعة من المقومات أو الأسس الأساسية والتي يوجد شبه اتفاق عليها وتمثل هذه المقومات أو الأسس بـ:

### أولاً: المصالح ذات الطابع المتميز ( تمايز المصالح):

يعتبر الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة للمجتمعات المحلية مقوما أساسيا من مقومات اللامركزية الإدارية، فاللامركزية تنطلق أصلا من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالحها خاصة ضمن حدودها المحلية، كونها أكثر كفاءة وفاعلية واسرع في الاستجابة للاحتياجات المحلية للمواطنين وأكثر معرفة بأولوياتهم (عواضة حسن ١٩٨٣، ص١٢).

إن تنوع الاحتياجات والمصالح العامة التي تقوم الدولة بتلبيتها وهي احتياجات ومصالح عامة تخص كافة أقاليم الدولة وكافة أفرادها بصفة وطنية وتعرف بالمصالح الوطنية (كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي)، يوجد احتياجات ومصالح خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء معين من إقليم الدولة أو أفراد منطقة معينة دون غيرها من المناطق، ويطلق على هذه الاحتياجات أو المصالح، المصالح الذاتية تميزا لها عن المصالح الوطنية مثل الخدمات العامة (كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات، الطرق الداخلية وغيرها)، وعليه يجب توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليما معينا لا يهم بالضرورة الدولة كلها، ولهذا من حسن التنظيم أن تترك الاحتياجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى تلبيتها، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق المساواة والعدالة والسيطرة على زمام الأمور، بينما تتولى الهيئات المحلية تلبية الاحتياجات المحلية لاعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الاحتياجات وشعورهم بأهميتها وضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية (علي الشطناوي ٢٠٠٧، ص١٠٠).

هناك الكثير من الاحتياجات التي يختلط الأمر في تحديد طبيعتها فيها، ويثور الجدل بشأنها فيما إذا كانت مصالح محلية أم أنها مصالح وطنية، وعليه لابد وجود معيار محدد لطبيعة المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح الوطنية وفي هذا الصدد يوجد معياران هما:

أولاً: تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر (المعيار الإنجليزي) ويقوم هذا المعيار على تعداد وحصر اختصاصات الهيئات اللامركزية (المحلية) من قبل المشرع على سبيل الحصر، ضمن قائمة يوردها في متن تشريعات الإدارة المحلية، وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة في متن التشريعات القانونية الخاصة بالإدارة المحلية مصالح وطنية، ويترتب عليه أن لا يجوز للوحدات المحلية النظر واتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها ضمن التشريعات الخاصة بها(هاني الطهراوي هاني ٢٠٠٤، ص١٤٤).

١. تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقاً لقاعدة عامة (المعيار الفرنسي) ويقوم هذا المعيار على أساس قيام المشرع بوضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر مصالح محلية، ويترك تحديد وتفسير مضمونها للهيئات المحلية بصورة مباشرة وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وقد اخذ بها المشرع الفرنسي فب المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ حيث جاء فيها "يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومورداها المالية"(سلمان الطماوي ١٩٩٢، ص٥١).

وتبعاً للمعيار الفرنسي يتولى الهيئات المحلية صلاحية تحديد الاختصاصات المحلية، إلا أنها لا تعتبر صلاحية مطلقة سلطته مطلقة بل تعد صلاحية مقيدة بقيود معينة وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية بما يعرف بسلطات الوصاية الإدارية، ومن ما يأخذ على هذا المعيار أنه يحتاج إلى عدة معايير تحدد ما يعتبر مصالح ذاتية محلياً أو وطنية، فالمعيار العام يبقى بحاجة إلى معايير تحدد أكثر وذلك على عكس المعيار الإنجليزي الذي يتسم بالبساطة والوضوح ولا يترك مجالاً لتفسيرات والتأويلات بين الهيئات المحلية والسلطات المركزية حول الاختصاصات ذات الطبيعة المختلطة، أي ذات السمات المحلية والوطنية في نفس الوقت(علي الشطناوي ٢٠٠٧، ص١٠٠).

يرى بعض الفقهاء بأن الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية يمثل خطأ دقيق جداً، إذ أن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية، وفي تطور دائم مستمر من زمان إلى زمان ومن مكان إلى مكان، فالمصالح القومية في دولة ما قد تكون محلية في أخرى، وكذلك الحال يختلف في مفهوم الشؤون المحلية من نظام سياسي لآخر، فما يعد شأناً محلياً في ظل النظام الاشتراكي يختلف عما يعد شأناً محلياً في ظل النظام الرأسمالي، ويمارس التشريع دوراً مهماً في مسألة التفريق بينهما(علي الشطناوي ٢٠٠٧، ص:١٠١).

## ثانيا: استقلالية الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

يستلزم ممارسة الهيئات المحلية اللامركزية لبعض مهام الوظيفة الإدارية العامة وإدارة المصالح الذاتية تمتع هذه الهيئات بالاستقلالية الكافية عن السلطة المركزية، فتمايز المصالح الذاتية عن المصالح الوطنية ليس كاف لتحقيق اللامركزية، بل لا بد من تمتع هذه الهيئات بشخصية قانونية متميزة عن الدولة والسلطة المركزية، وتمتعها بالاستقلالية من النواحي الإدارية والمالية.

بموجب التشريعات الناظمة لعمل النظام اللامركزي فإن الهيئات اللامركزية تتمتع بشخصية معنوية مستقلة تمنحها الشخصية المعنوية استقلالية وعدم تبعية للسلطة المركزية، وبموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، وتتمتع بأهلية تنسجم مع طبيعة الهيئات اللامركزية، بما يخوله القانون لها بالقيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بعيداً عن السلطة المركزية ومن يمثلها، ويعد الاستقلال الإداري من نتائج الشخصية المعنوية (القبلات حمدي ٢٠٠٨، ص ٥٢).

أن ما يخوله القانون من صلاحيات للهيئات اللامركزية في اتخاذ القرار والبت في المصالح الذاتية (المحلية) دون الرجوع للسلطة المركزية، يعد صورة من صور الاستقلال الإداري لهذه الهيئات، ومن صورة الاستقلال الإداري أيضاً وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها من قبل السلطات المركزية مثل: الأنظمة الخاصة بالموارد البشرية، والأنظمة الداخلية لهذه الهيئات (الطماوي سلمان ١٩٩٢، ص ١٧٥).

ووجوباً لما قدمناه سلفاً يجب مراعاة ما يلي:

١. طريقة اختيار أعضاء الهيئات المحلية في النظم اللامركزية احدى الوسائل المحددة لاستقلالية هذه الهيئات وعدم خضوعها للسلطة المركزية ويوجد هناك اكثر من طريقة لاختيار أعضاء الهيئات المحلية.

أ- طريقة الانتخاب: بموجب هذه الطريقة يقوم الأفراد في الوحدات المحلية باختيار أعضاء الهيئات المحلية ( مجالس الهيئات اللامركزية باعتبارها الأكثر ديمقراطية من غيرها من الأساليب - سواء كان الانتخاب مباشر أو غير مباشر - ،بالإضافة إلى

ب- أنها الأكثر تعبيراً عن الإرادة للسكان المجتمعات المحلية، إلا أن هذه الطريقة قد تفرز بعض الأعضاء اللذين تنقصهم الخبرة والكفاءة في الإدارة المحلية ( خالد الزعبي ١٩٩٣، ص ٦٣).

ت- طريقة التعيين: تسعى هذه الطريقة إلى تجنب الدولة والمجتمعات المحلية الكلف المالية الزائدة نتيجة تحرى الانتخابات، يبرر أن بعض المجتمعات المحلية لا تملك المستوى الكافي من المؤهلات لحسن اختيار وانتخاب أعضاء الهيئات المحلية نتيجة نقص الوعي السياسي والثقافي فيها (القبيلات حمدي ٢٠٠٨، ص ١٢).

ث- الطريقة المختلطة: تسعى هذه الطريقة إلى الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في الهيئات المحلية من خلال انتخاب جزء من أعضائها، وتعين الجزء الأخر بهدف وإدخال عنصر الكفاءة من الناحية الإدارية والفنية، بما يضمن حسن تسيير أعمال الهيئات اللامركزية، ورفع من مستوى الخدمات المقدمة للأفراد، فإذا كان انتخاب الهيئات اللامركزية يعبر عن إدارة الأفراد في المجتمعات المحلية وشرطاً أساسياً لقيام اللامركزية الإدارية، فإن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء اللذين يتكون منهم المجلس منتخبين، بل يمكن أن يكون من بينهم أعضاء معينون من قبل السلطات المركزية، ذلك إن وجود الأعضاء المعينين يجب أن لا يؤدي إلى إفراغ نظام اللامركزية الإدارية من محتواه الحقيقي، عليه يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين وليس العكس (الطماوي سليمان ١٩٨٠، ص ٤)، ولقد اخذ المشرع الأردني بهذه الطريقة في تشكيل مجالس المحافظات (قانون رقم ٤٩ اللامركزية المادة ٢٩، ٢٠١٥).

على الرغم مما يقدم من تبريرات لطريقة تعيين أعضاء من السلطة المركزية في الهيئات اللامركزية المنتخبة، فإن ذلك يجب أن يكون في أضيق الحدود يفضل أن يكون دورهم استشاري بتقديم النصح والإرشاد للهيئات المحلية المنتخبة، وليس شرطاً أن كل من يعين من السلطة المركزية يدرك السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة ويملك الخبرة الإدارية الكافية في مجال الإدارة العامة، فالمحافظة على وحدة الأسلوب الإداري في داخل الدولة يمكن أن تتحقق عن طريق

الوصاية الإدارية، أما قضية الجانب الفني يمكن للهيئات اللامركزية الاستعانة بموظفين فنيين في أجهزته المختلفة تقوم بتعيينهم بموجب الأنظمة المعمول بها (حمدي القبيلات ٢٠٠٦، ص: ١٣).

٢. الاستقلال المالي للامركزية وهو احد اهم أركان اللامركزية ، فإن اعتمدت الهيئات اللامركزية في تمويلها على السلطة المركزية ينقص من استقلالها ويجعلها تابعة للسلطة المركزية، والتي قد تستغل كونها ممولا للهيئات اللامركزية في ممارسة رقابة مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب توجهاتها، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية ، وعليه فإن استقلال الهيئات اللامركزية من الناحية المالية يمكنها من اتخاذ قراراتها بشكل مستقل وتنفيذ مشاريعها حسب توجهاتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية في حال كان التمويل ذاتيا( خالد الزعبي ١٦٨٥، ص١٧).

ويظهر الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية من خلال (عتقي كوشي ٢٠١١، ص٥٩-٦٠):

أ- وجود موازنة خاصة بالهيئات اللامركزية تختلف عن موازنة الدولة العامة، وتتكون من إيرادات ونفقات متعلقة بالهيئات اللامركزية، وتساعدها في اتخاذ قرارات ومباشرة أعمالها حسب توجهاتها وقناعاتها وحسب أولوياتها ،خصوصا في مجال التنمية المحلية، دون الحاجة لموافقة السلطة المركزية، وذلك وفق القوانين والأنظمة المعمول بها من قبلها، وذلك شريطة قدرتها على أن تحصل على فائض من إيراداتها، و يتوقف هذا الأمر على مدى موضوعية وعلمية وعقلانية الإدارة في الهيئات اللامركزية.

ب- وجود موازنة خاصة بالهيئات اللامركزية لا يكف وحده لضمان الاستقلالية المالية، خصوصا إذا كانت هذه الموازنة ممولة من قبل السلطة المركزية ، وهذا قد يؤدي إلى إضعاف الإدارة للهيئات اللامركزية، وتجعلها تابعة لسلطة المركزية ووفقا لتوجهات الخاصة.

ت- وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية كالنظام المالي للبلديات والنظام المالي لمجالس المحافظات وغيرها من النظم المالية المتعلقة بأعمال هذه الهيئات.

إن فعالية الهيئات اللامركزية وقدرتها على الإدارة والإنجاز مرتبطة بالوفرة في الموارد المالية لها، فإذا امتلكت الهيئات اللامركزية مواردها مالية كافية، فإن ذلك يساعدها على تنفيذ مشاريعها على المستوى المحلي حسب توجهاتها وأولوياتها بعيدا عن السلطات المركزية، فالاستقلالية المالية هي ركن أساسي من أركان اللامركزية، ذلك أن الاستقلالية الإدارية وتشكيل مجالس الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب لا يجدي نفعا بدون الاستقلالية المالية لها.

٣. رقابة المركزية على الهيئات اللامركزية وتعد استقلالية الهيئات اللامركزية من النواحي الإدارية والمالية تبعا لتمايز المصالح وعدم خضوعها لسلطة المركز أركان أساسية تقوم عليها اللامركزية الإدارية، إلا أن مسألة الاستقلالية التامة أمر غير قائم على أرض الواقع، لما يسببه للدولة من مشاكل منها ظهور كيانات سياسية ذات نزعة ذات انفصالية عن الدولة الأم، والذي قد يهدد وحدتها السياسية والجغرافية، وعلى الرغم من أن السلطة المركزية تنازلت عن صلاحياتها ذات الطابع المحلي لصالح الهيئات اللامركزية، إلا أنها في نفس الوقت احتفظت بسلطة الرقابة والإشراف على هذه الهيئات، وذلك لضمان سير الهيئات اللامركزية بالشكل الذي يتناغم مع السياسة والمصلحة العامتين للدولة، وعليه فإن إذا كان لا يمكن تصور وجود اللامركزية المطلقة، فإنها في نفس الوقت لا يمكن تصور وجود اللامركزية المطلقة. ومن هذا المنطلق وجدت الرقابة والأشراف المركزي على السلطة اللامركزية ضمن ما يخوله القانون لها (عواضة حسن ١٩٨٣، ص ٣٧).

المقصود بالرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية هو " مجموعة من السلطات والصلاحيات المنصوص عليها بموجب القانون والتي تقرر لصالح السلطة المركزية بهدف تمكينها من الإشراف على نشاطات وأعمال الهيئات اللامركزية، وضمان مشروعيتها وتنسيقها مع المصلحة (بربر كامل ١٩٩٦، ص ٢٨). والمقصود بها الوصاية الإدارية والتي لا تهدف إلى حماية مصلحة الهيئات اللامركزية، بل حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية (كنعان نواف ٢٠٠٢، ص ١٦).

وتظهر الوصاية من خلال ما تملكه السلطات المركزية من صلاحيات قانونية تمارسها إما على الهيئات الإدارية أو على أشخاصها أو على أعمالها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها والأهداف التي أنشئت من أجلها هذه الهيئات ( كنعان نواف ٢٠٠٢، ص ٤١).

وتهدف الوصاية الإدارية إلى المحافظة على وحدة الدولة ما النواحي السياسية والقانونية، ولمنع تشكل كيانات سياسية مستقلة استقلالاً تاماً داخل الدولة، إلا أن ذلك لا يعني فإنه أن تكون الرقابة على درجة من القوة والشدة تفقد الهيئات اللامركزية استقلاليتها وحريتها في إدارة أعمالها، مما يتعارض مع الغرض الذي أنشئت من أجله ، كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث يصبح وجود هذه الهيئات من الخط المرسوم لها في سند غير متسق مع أهدافها ومع المصلحة العامة (الشوبكي عمر ١٩٨١، ص ٣١١).

يوجد مجموعة من الأهداف التي تسعى السلطة المركزية إلى تحقيقها من خلال ممارسة رقابتها على الهيئات اللامركزية (العواجي ١٩٨٦، ص ١٢) وهي:

أ- التحقق من أن الهيئات اللامركزية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، وذلك حماية للمصلحة العامة.

ب- التحقق من أن الهيئات اللامركزية تقوم بواجباتها ووظائفها بدرجة من الكفاءة والفعالية وضمن الحدود الدنيا، وذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على موازنة هذه الهيئات التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام.

ت- التأكد من حسن سير الخدمات المحلية وقيام الهيئات اللامركزية بتأديتها بكفاءة وفعالية، وذلك من خلال التعاون بين الإدارة المركزية والهيئات اللامركزية، مما يساعد على اكتشاف مواطن الضعف والخلل والعمل على تقاديتها وتحسين مستوى الخدمات.

ث- التأكد من أحقية المطالبة باستحداث الهيئات اللامركزية وضرورة استحداثها من عدمه، من خلال تحقق مقومات وشروط إنشاء هذه الهيئات.



ج- تحدد عدد أعضاء الهيئات اللامركزية حسب ما ينص عليه القانون سواء كانوا بالانتخاب أو التعيين وفي حالات شغور مقعد في هذه الهيئات.

ح- حل الهيئات اللامركزية من قبل السلطة المركزية صاحبة الوصاية الإدارية في حال توافرت شروط الحل المنصوص عليها بموجب التشريعات الناظمة لعمل هذه الهيئات مع بيان الأسباب الموجبة للحل والذي يعد سحبا للشخصية الاعتبارية لهذه الهيئات. وتمارس السلطة المركزية وصايتها الإدارية على الهيئات اللامركزية أما بالأشراف والرقابة على هذه الهيئات وأعضاءها أو بالإشراف والرقابة على أعمال وتصرفات هذه الهيئات.

### المطلب الثاني : أبعاد النظام اللامركزي والعوامل المؤثرة فيه

يمتاز النظام اللامركزي بتعدد أبعاده والتي تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف في العديد من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع وجود العديد من العوامل التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في العمل بالنظام اللامركزي.

أن أبعاد النظام اللامركزي تنتج عن الأهداف التي تسعى اللامركزية إلى تحقيقها وعليه سنتناول هذا المطلب في فقرتين رئيسيتين هما:

أولاً: أبعاد النظام اللامركزي ويمكن التمييز بين ثلاثة أبعاد تتخذها اللامركزية (عتيقي كوشي، ٢٠١١ ص ٥٧-٥٨) وهي:

أ- اللامركزية الإدارية: ويعبر عنها بالاختصاصات أو المسؤوليات الوظيفية، ويقصد بها تقاسم المسؤولية في تقديم الوظائف والاختصاصات والأنشطة بين المستويات الحكومية المختلفة في المركز والأقاليم المحلية، فمعظم الدول التي تتمتع بقدر كبير من اللامركزية تتولى الحكومة المركزية إقامة مشروعات البنية الأساسية وتشغيلها، في حين تقوم الأجهزة في الهيئات اللامركزية بتقديم بعض الخدمات البلدية وصيانة بعض المرافق المحلية، وتدرجياً يتم توسيع نطاق مسؤوليات الأجهزة في الهيئات اللامركزية في مجال الخدمات البلدية، ثم تصبح هذه الأجهزة مسؤولة عن تقديم معظم خدمات البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة وغيرها والتي كانت تتولها السلطة المركزية.

ب- **اللامركزية المالية:** وهي تعبير عن حرية الوصول إلى الموارد واستخدامها من قبل الهيئات اللامركزية، وهي تختلف من دولة إلى أخرى في مدى الأخذ باللامركزية المالية، ففي الدول التي ذات الطابع المركزي تتمتع الهيئات اللامركزية بسلطات محدودة في تقاضي الرسوم مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للسكان المحليين، ولا يوجد لها بأية سلطات لفرض الضرائب، وقد يمنح لها القيام بتحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية وتحت رقابتها. في حين انه في الدول التي تتجه بالأخذ بقدر كبير من اللامركزية تبقى الصلاحيات المالية، إلا أنه يتم الأخذ بنظم خاصة لتقاسم الموارد المشتركة بين الحكومة المركزية وبين الهيئات اللامركزية، مما يساعد هذه الهيئات على القدرة في تحديد مواردها المالية، وقد يسمح لها بفرض وتحصيل بعض الضرائب المحلية، ومع ذلك تحتفظ الحكومة المركزية بحقها في تحديد أنواع هذه الضرائب وفئاتها، وابتاع نظام لامركزي أكثر تطوراً يتم منح الهيئات المحلية صلاحيات تحديد وتحصيل الضرائب والرسوم المحلية، ومسؤولية الإنفاق لتمويل الأنشطة التي تقوم بها في إطار ضوابط يحددها القانون.

ت- **اللامركزية السياسية:** وهي تحويل سلطة اتخاذ القرار إلى الهيئات اللامركزية، والمنتخبة انتخابها من قبل السكان المحليين، ويعبر هذا البعد من اللامركزية عن درجة الاستقلال السياسي، ففي الدول الأكثر مركزية تتولى الحكومة المركزية اختيار الموظفين المحليين والرقابة الكاملة على أنشطتهم واعتبارهم جزءاً من جهاز الخدمة المدنية بالدولة من حيث، التعيين، الترقيّة والمرتبات، وتكون الهيئات اللامركزية مسؤولة أمام الحكومة المركزية الممثلة في الوزارات والأجهزة المركزية المختلفة. في حين انه في الدول التي تتمتع بدرجة من اللامركزية يتم اختيار كافة الهيئات اللامركزية بما في ذلك الأجهزة التنفيذية من جانب السكان المحليين، وتدفع رواتبهم من الموارد المحلية، وتتم مسائلتهم محلياً، الأمر الذي يعني أن هذه الهيئات اللامركزية تكون مسؤولة أمام المجتمع المحلي وليس أمام الحكومة المركزية، وفي هذا الإطار يمكن تصور أشكال مختلطة من اللامركزية السياسية تختلف من دولة لأخرى طبقاً للغرض الذي تم من أجله الأخذ بالنظام اللامركزي.

وتعتمد هذه الأبعاد على مجموعة من الأساليب عن ثلاثة أساليب عند الحديث عن ممارسة اللامركزية ممارسة ، وهذه الأساليب (الصاوي علي ١٩٨٩، ص ٤٥) هي:

١. **عدم التركيز:** بموجب هذا الأسلوب لا يتم تحويل السلطة إلى المستويات الأدنى، فالبعض من الباحثين يرى أن هذا الأسلوب هو تعبير عن المركزية، ولا يمكن اعتباره باي شكل تعبيراً عن اللامركزية، لأنه لا يتضمن هيئات محلية مستقلة تكون مسؤولة قانوناً أمام الناخب المحلي، وإنما يتضمن فروع الحكومة المركزية في الأقاليم تستخدم من أجل تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة في ظل مفهوم الدولة المتداخلة، والذي يهدف إلى المحافظة على السلطة المركزية للإدارة، والحفاظ التدرج الإداري، والذي تحتفظ فيه السلطة المركزية بحقها في الرقابة واسترداد الصلاحيات من الهيئات اللامركزية في أي وقت، وهذا الأسلوب لا يتضمن نقل نهائي لسلطات الإدارة المركزية إلى الهيئات اللامركزية.

٢. **التفويض:** يتم من خلال هذا الأسلوب نقل جزء من صلاحيات ومسؤوليات السلطة المركزية إلى هيئات شبه مستقلة، وذلك بتفويض هذه الهيئات القيام بوظائف محددة ومعينة، مع منحها السلطات الضرورية في إطار السلطة المركزية، وهو ما يعني احتفاظ المركز بحق الرقابة على هذه الهيئات وحقها في استرداد الصلاحيات الممنوحة لها متى شاءت في حال إلغاء التفويض.

٣. **النقل:** يتم من خلال هذا الأسلوب نقل كامل وقانوني لصلاحيات ومسؤوليات لمسؤولية السلطة المركزية إلى الهيئات اللامركزية ذات الشخصية القانونية، والتي تتمتع بقدر من الاستقلالية تجاه الحكومة المركزية، ويفضل أن تكون هذه الهيئات منتخبة، وإن لم يكن الانتخاب شرطاً لازماً للاستقلال المحلي.

### ثانياً: العوامل المؤثرة في النظام اللامركزي:

يوجد العديد من العوامل المؤثر في الأخذ بالنظام اللامركزي في الإدارة المحلية، وتختلف هذه العوامل من دولة إلى أخرى مما يؤدي إلى تباين الأخذ باللامركزية بين الدول، وفي بعض الأحيان في الدولة نفسها، وتنحصر هذه العوامل بالعديد من الجوانب منها: السياسية

والاجتماعية، والتاريخية، والثقافية، والاقتصادية، والاجتماعية داخل الدولة ، وإن دراسة بيئة النظام اللامركزي المحلي يساعد على تحليل وفهم الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية أو عند مقارنة بين هذه الوحدات بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة، أو بين دولة وأخرى، (فتح الباب ١٩٩٣، ص٢).

١. **العوامل الجغرافية والطبيعية:** تعد العوامل الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة اللامركزية، وتحديد هيكلتها التنظيمية وتشكيلها، وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها(رشيد ١٩٨١، ص٢٠).

فالمناطق المعزولة جغرافيا يؤثر النظام اللامركزي في علاقتها بالمركز من جهة وبالمناطق الأخرى البعيدة عنها من جهة أخرى، وذلك نتيجة ضعف الاتصال بينها وبين المركز ومع المناطق الإقليمية الأخرى، ويتأثر نظام اللامركزية بمساحة الدولة؛ فالدولة ذات المساحة الكبيرة ومترامية الأطراف تكون في حاجة ضرورية إلى وجود لامركزية، وقد لا تكون هذه الحاجة ضرورية بالنسبة للدول صغيرة الحجم مثل (رشيد ١٩٨١، ص٢١).

وتظهر بعض الدراسات أن الموقع الجغرافي يعطي ميزة في نجاح الوحدة المحلية في تحقيق التنمية، بالمقارنة بوحدات محلية أخرى لا تتمتع بنفس الموقع، فنجاح السلطة المحلية يرتبط بوظيفة الموقع، فالموقع الجغرافي يحدد الإمكانيات الاقتصادية الدخل المتحقق للوحدة المحلية، فجميع الوحدات المحلية الناجحة إما هي في مناطق حضارية ذات حركة نسبية أو في مناطق ريفية تتمتع بإمكانيات طبيعية مهمة، ومع ذلك فلا يعد الموقع الجغرافي شرطا كافيا للنجاح النظام اللامركزية في وحدة محلية معينة، إذ هناك وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات إمكانيات عالية في دول عديدة، ولكنها ناجحة في استغلال واستخدام الموارد المتاحة لها(رشيد ١٩٨١، ص٢١)

٢. **العوامل التاريخية:** ترتبط العوامل التاريخية في تأثيرها على النظام اللامركزي التي تؤثر في طريقة نشأة الدولة وتطورها، وتعرضها لحركة الاستعمار، فالدولة التي تنشأ من اتحاد مجموعة من الأقاليم فأن نظام الإدارة المحلية فيها ينعكس خصائصها، من حيث البناء التنظيمي لها وطريقة تشكيل المجالس المحلية فيها، كما أن الاستعمار يؤثر إلى حد كبير على النظام المحلي في

الدول التي استعمرت، فنظم الإدارة المحلية في دول المغرب العربي قد تأثرت بنظام الإدارة المحلية في فرنسا(بدر الدين ١٩٩١، ص ٣٢).

تميل دول المغرب العربي إلى الحكم المركزي أو عدم التركيز الإداري حتى تحكم قبضتها من خلال ممثليها في الأقاليم، رغم أن التاريخ السياسي يؤكد أن من حق المجتمعات المحلية حكم نفسها بنفسها، وهو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أي تطوير لنظام الإدارة المحلية طبقا للرؤية الخارجية(ابن عاشور ٢٠٠٢ ص ٧).

**٣. العوامل الاجتماعية والثقافية** وتعتبر العوامل الاجتماعية والثقافية ذات أهمية في تطبيق النظام اللامركزي ، فتوزيع الكثافة السكانية غير المتجانسة على الأقاليم كتضخم حجم المدن وتكدسها بالسكان يصعب من إدارتها، وينعكس بصورة سلبية على المجتمعات الأقل كثافة سكانية في الحضر والريف معا (محارمة ٢٠٠٢، ص ١٨٢).

يؤدي النمو الحضاري السريع إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، مما يصاحبه انتشار في الآفات الاجتماعية كالمخدرات والأمراض وانتشار التطرف مما يهدد الأمن الوطني من ناحية، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها (محارمة، ٢٠٠٢، ص ١٨٣)

تؤثر معدلات النمو السكاني وطبيعة التركيبة السكانية على الإدارة المحلية، فكلما كان انخفاض في معدلات النمو الطبيعي للسكان والتركيبة العمري لهم كلما أدى ذلك إلى التقليل من درجة الفقر وارتفاع مستوى المعيشة، مما يساعد الوحدات المحلية بأن السلطات المحلية على التوسع في زيادة خدمات الرفاهية للأفراد فيها، كما يؤدي انخفاض معدلات الزيادة السكانية إلى زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية بارتفاع شريحة الفئة الدافعة للضرائب والرسوم المحلية، وتقلل الإنفاق المحلي على الفئة غير المنتجة وهي فئة الأطفال التي تحتاج إلى الخدمات التعليمية و الرعاية الصحية (فتح الباب، ١٩٩٣، ص ١٣).

ويعتبر تعدد الأصول الجنسية في الدولة من العوامل المؤثرة على الإدارة المحلية، ويتوقف ذلك على كيفية معالجة هذه الظاهرة من قبل الدولة، فقد تمارس الدولة المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية للحد من الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف ودمجها في المجتمع بقوة القانون

حتى لا تتحول إلى مراكز قوة تهدد وحدة الدولة، وهذا يؤدي إضعاف الإدارة المحلية. في حين قد تسعى الدولة المركزية إلى إنشاء وحدات محلية متجانسة اجتماعيا فإنها سوف تعمل على تقوية هذه الوحدات وزيادة درجة استقلالها واختصاصاتها ، فالدولة متجانسة يكون من السهل تقسيم الدولة فيها إلى وحدات محلية، وتطبيق نمط واحد من الوحدات المحلية (فتح الباب ١٩٩٣، ص ١٣).

٤. **العوامل الاقتصادية:** تنعكس طبيعة النظام الاقتصادي لدولة على نظام اللامركزية فيها، ففي المرحلة التي كانت الدولة تتدخل في النشاط الاقتصادية كان للوحدات المحلية تعلب دوراً يتمثل في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين ضمن عملية التنمية الوطنية، في حين في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق الحر والحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي ، لم تعد الوحدات المحلية المسؤولة الوحيدة في تقديم الخدمات المحلية والإنتاج، بل أصبح بمقدرتها إسناد بعض هذه النشاطات إلى القطاع الخاص بواسطة التعاقد، في حين أن الدول التي تقوم على الاقتصاد الريعي بالاعتماد على قطاع واحد فقط مثل النفط يلاحظ أثر ذلك على موارد الوحدات المحلية، حيث أن هذه الدول تعتمد على التحويلات المركزية بدل استقلال مواردها المالية المحلية (عبد الوهاب ٢٠٠٥، ص ٢٩).

ويتضح اثر العامل الاقتصادي على الإدارة المحلية من خلال طبيعة الاقتصاد المحلي، فالنشاط الاقتصادي في المدن يختلف عن الأرياف، كما يختلف بين المدن نفسها، فنجد مثل المدنية التجارية أو الصناعية أو السياحية أو الزراعية، وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للأفراد الذين ينقلون الاتجاهات والتوقعات الثقافية لأعمالهم ومهنتهم إلى العملية السياسية، وكما تقوم ظروف وبنية الاقتصاد المحلي في تحديد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للأفراد المحليين (المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٢٠٠٩، ص ١٧).

٥. **العوامل السياسية:** تعلب القيم والمبادئ السياسية في الدولة دورا في تشكل نظامها اللامركزية، كون اللامركزية تعتبر في نظاما فرعيا للنظام السياسي في الدولة، إذ ليس من المنطق قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس ديمقراطية على المستوى الوطني من الأساس (عثمان ١٩٨١، ص ٧).

ففي الدول الديمقراطية يتم إنشاء الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب العام والمباشر، وتتمتع بصلاحيات واختصاصات أكبر نسبيا من مثيلاتها في الدول الغير ديمقراطية التي لا تقبل بسهولة التنازل عن السلطة (عبد الوهاب ٢٠٠٥، ص٣٩).

ويظهر واقع الدول النامية والذي يتمثل في تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث يتمتع رئيس الدولة وأعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية، على الرغم من أخذها بمبدأ الفصل بين السلطات، مما ينعكس على الوحدات المحلية والتي يكون دورها محدودا في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في هذه الوحدات (عبدالوهاب ٢٠٠٥، ص٤٣).

يؤثر عدم الاستقرار السياسي للدولة على النظام اللامركزي، فالدولة التي تشهد عدم استقرار سياسي تسعى إلى إعادة الاستقرار من خلال إدخال تغييرات في الإدارة المحلية، والذي من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف عملية بناء النظام اللامركزي، في حين انه اذا كان مسار الوظيفة المحلية يتوافق مع الاستقرار السياسي للدولة، فإن ذلك يعطي الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من الصلاحيات، طالما أن الحكومة المركزية لا تشعر بالخوف من الإدارة المحلية (عبدالوهاب ٢٠٠٥، ص٥٨).

ومما سبق، يتبين أن النظام اللامركزي يتأثر بمجموعة من العوامل المتخلفة والمتفاعلة مع بعضها البعض، والتي قد تسهم في نجاح أو فشل النظام اللامركزي في دولة ما، ومن الضروري عند دراسة أي نظام لامركزي ومقارنته بنظام آخر الأخذ بهذه العوامل، والتي قد تظهر أيضا في المقارنة بين الوحدات المحلية في الدولة نفسها.

## الفصل الثاني السياسة العامة

يخضع مفهوم السياسة العامة إلى العديد من الدلالات والاختلافات كما هو الحال في مفاهيم العلوم الاجتماعية، وهذا التباين ظهر مع التطور التاريخي للسياسة العامة ومع تطور دور الدولة ووظائفها، والذي انعكس بدوره على أنواع السياسة العامة وتصنيفاتها والمراحل التي تمر بها وخصائصها، وتعد الحكومة (السلطة التنفيذية) هي الفاعل الرئيسي في ممارسة السياسة العامة في الدولة وتنفيذها وصياغتها، وهي الأداة الرسمية المكلفة بتوزيع الموارد والقيم داخل المجتمع، كونها تمتلك القوة المنظمة وتحكمها، والمطلوب منها التأثير المتبادلة داخل المجتمع وتلبية الاحتياجات والمطالب لضمان نجاح الدولة واستمراريتها.

يتناول هذا الفصل من الدراسة البحث في السياسة العامة من حيث المفهوم، والنشأة والتطور التاريخي لها، ومستوياتها ومراحل رسم وصياغة السياسات العامة لدولة.

ويقسم الفصل إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة ونشأتها التاريخية.

المبحث الثاني: أنواع السياسة العامة ومراحل صياغتها.

### المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة نشأتها التاريخية وتطوره.

تعد السياسة العامة ظاهرة اجتماعية لا تختلف عن غيرها من الظواهر الاجتماعية، من حيث امتداداتها التاريخية فهي لم تظهر بصورة مفاجئة بل أخذت فترة من التدرج الزمني والتطور، والذي واكب تطور الدولة وتطور وظائفها، ولقد انعكس هذا الأمر على تعريف مصطلح السياسة العامة ومفهومها والذي اخذ طابع الاختلاف والتباين بين المفكرين والباحثين في تحديد مصطلح السياسة العامة.

يقسم هذا المبحث من الدراسة إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: التطور التاريخي للسياسة العامة.

المطلب الثاني: مفهوم السياسة العامة.



## المطلب الأول: التطور التاريخي لمفهوم للسياسة العامة.

ظهرت السياسة العامة كممارسة منذ القدم وواكبت التطور الإنساني من حيث التنظيم الاجتماعي للإنسان في كافة العصور والحضارات، فالحضارات جميعها اهتمت بإدارة شؤونها اليومية وبأمنها وتقوية سلطاتها، ليأخذ هذا الاهتمام بالسياسة العامة العديد من الصور والتجليات وصولاً إلى العصر الحديث، وتتضح معالم السياسة العامة والتي لم تعد حكراً على أصحاب السلطة، وأصبحت تعبر عن مفهوم شامل يقوم على العديد من الاتجاهات الحديثة لوصف السياسة العامة، باعتبارها تمثل تفاعل بين عدة جهات رسمية وغير رسمية وعلى العديد من المستويات المحلية والدولية.

ويعد مفهوم السياسة العامة من المفاهيم الحديثة نسبياً في العلوم السياسية، إلا أن له امتدادات وجذور تاريخية في الحضارات الإنسانية القديمة، فالإنسان منذ القدم عرف العديد من أشكال التنظيم لحياته اليومية سواء على صعيد الفرد أو الجماعة، وظهر الاهتمام بظاهرة الحكم والسلطة منذ القدم وصولاً إلى التنظيم الاجتماعية المعاصر لحياة الإنسان والذي أخذ شكل الدولة الحديثة، مما سبق يمكن الحديث أن التطور التاريخي لمفهوم السياسة العامة في الفترتين الرئيسيتين التاليتين وهما:

**أولاً: المرحلة القديمة (التقليدية):** ظهرت إسهامات الإنسان في تنظيم شؤون المجتمعات بأشكالها المختلفة في جميع الحضارات القديمة، وبالخصوص في مجالات الحكم والقيادة والإدارة، وكانت الإدارة تحظى باهتمام وأولية على السياسة في تلك الحقبة التاريخية، وذلك أن الإدارة العامة كانت من أقدم الممارسات البشرية لضرورة الاجتماع البشري وإدارة شؤونه، في حين أن السياسة كانت حكراً في يد الطبقة الحاكمة، وهذا لا ينفى قدم الاهتمام بالسياسة والتي تعد حقلاً معرفياً قديماً هي الأخيرة، وذلك لارتباط السياسة بالمشكلات الاجتماعية التي تعد من محاور علم السياسة، والذي ساعد على تفسير الكثير من الممارسات والسلوكيات الاجتماعية والسياسية التي عرفها الإنسان منذ فجر التاريخ. (الربايعة ٢٠٠٤ ، ص ١٣).

وعرفت الحضارة الفرعونية تنظيماً لشؤونها يعتبر سابقاً لزمانه وعصره، وتجلّى ذلك في فنون البناء والإدارة وشؤون الحكم والسلطة، كما وأسهمت الحضارة اليونانية في هذا التطور من خلال ما قدمته للحضارة الإنسانية من علوم ومعارف على يد المفكرين الأوائل مثل أفلاطون وأرسطو واهتمامها بدراسة شؤون الحكم والسلطة من أهم هذه الإسهامات كانت كتابات أفلاطون منها كتاب المدينة الفاضلة، والذي كان يرى أن يتولى الحكم الفلاسفة لأنهم الأحق والأكفأ به. (النعمي ٢٠١٦، ص ١٥٧).

وظهر اهتمام الحضارة الرومانية بالعلوم القانونية والعسكرية وفنون السلطة والحكم، ويرجع السبب في ذلك إلى التوسع الجغرافي للإمبراطورية الرومانية وامتداد نفوذها على قارات العالم القديم، وبرز مفكرين من أشهرهم سنيكا وشيشيرون واللذين كان لهما إسهامات متعددة وكبيرة في ميدان القانون الطبيعي. (النعمي ٢٠١١، ص ١٥٧)، ويبرز الطابع القانوني للحضارة الرومانية للسياسة العامة فيها بسبب التقسيم الجغرافي لأقاليمها وكيفية صياغة الحكم بها وعلاقتها بالإمبراطور، هو نموذج عن الممارسة الواقعية للسياسة العامة في حينه، وذلك لحماية وتنظيم المواطنين وممتلكاتهم (أبوزيد وآخرون ٢٠٠٣، ص ٥٥).

وشهدت العصور الوسطى سيطرت الكنيسة على الحياة الاجتماعية السياسية في أوروبا وكانت الكنيسة المسؤولة عن إصدار التعليمات ولحكام وملوك أوروبا، في حين أعطى الإسلام نهجاً جديداً وقويا في السياسة العامة من خلال اهتمامه بقضايا المجتمع وتنظيم شؤون الحكم والخلافة في الدولة الإسلامية مستندا في ذلك على المبادئ الرئيسية في القرآن والسنة النبوية الشريفة، وانتقلت هذه القيم والمبادئ من خلال المفكرين الإسلاميين والتي تركت أثرها في السياسة العامة، ومن خلال دراسة هذه المرحلة يظهر الارتباط ما بين تطور مفهوم السياسة العامة ونشأته والمشاكل الاجتماعية التي كانت تواجه المجتمعات البشرية، ومن خلال تعامل السياسة العامة مع هذه المشاكل وتعهيدات الحياة السياسية والاجتماعية تطورات السياسة العامة عبر التاريخ (محمد العلي المهنا د س، ص ١٤٦).

مما سبق يظهر أهمية السياسة العامة في التخطيط والإدارة لمواجهة المشاكل الاجتماعية وتحقيق المصلحة العامة، وانطلاقاً من هذا المنطلق فالسياسة العامة هي فيعتبر نتيجة أو مخرج أي نظام سياسي في سبيل خدمة المصلحة العامة (أبوزيد وآخرون ٢٠٠٣، ص ٥٥).

**ثانياً: المرحلة الحديثة:** سبق القول بأن مفهوم السياسة العامة يعد مفهوماً حديثاً نسبياً بالمعنى الأكاديمي، ولم يظهر مفهوم السياسة العامة في وقتنا الحالي قبل عام ١٩٣٧، وذلك عندما اعترفت جامعة هارفرد الأمريكية بتخصص الإدارة وأسست له كلية متخصصة وجعلت من السياسة العامة أحد فروع الدراسات، وفي ذلك الوقت كان علماء السياسة يركزون اهتمامهم على دراسة النظم السياسية للدول، وعلى نظريات نشأة هذه النظم وأوجه الاختلاف والتشابه بينها ودراسة دساتيرها وسلطاتها، أما السياسة العامة التي نالت نصيب من الدراسة التي فكانت تقتصر على تشريع القوانين وعلى الانتخابات ودور الأحزاب السياسية في تقاسم وتداول السلطة. (الكبيسي ٢٠٠٨، ص ٤٩).

أصبح مفهوم السياسة العامة يلقي الاهتمام الواسع من قبل الكثير من فقهاء وعلماء العلوم السياسية حديثاً، ويرجع ذلك إلى زيادة مهام ووظائف الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة، وخصوصاً مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، ففي الفترة السابقة للحرب العالمية الثانية كان الاهتمام بالسياسة العامة يعد سطحي وتقليدي، وكان يهتم بوصف الجهد الجماعي المنظم لتحقيق المصالح العامة، و اقتصر الأمر على بعض المفاهيم العامة في الحكم والسلطة والإدارة ووصف سلوك الحكام ما يصدر منهم من أفعال اتجاه مجتمعاتهم (طيلب ٢٠٠٧، ص ١٩).

وزاد الاهتمام والتركيز على دراسة السياسة العامة من حيث المفهوم وكيفية صياغتها وتحديد أهدافها ومضامينها وأساليب تنفيذها، من خلال دراستها دراسة تحليلية حسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة، ويرجع ذلك إلى تنامي دور الدولة والمطالبة بزيادة تدخلاتها خصوصاً الاقتصادية منها، بهدف إعادة بناء الاقتصاديات القومية وحسن توجيه الموارد الاقتصادية لسد الاحتياجات والمطالب العامة للمواطنين، وفي سبيل استيعاب الطلب المتزايد في توفير الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم والمواصلات وإقامة الجسور وغيرها، وكان من نتائج هذا التطور والجهد الفكري خصوصاً في خمسينات للقرن الماضي بروز مصطلح علم السياسة العامة الذي يعد احد علوم نتائج الاهتمام الفكري بعالم الاقتصاد السياسي، يذكر هنا مساهمات عالم الاقتصاد السياسي هارولد دي. لاسويل في هذا المجال من خلال كتابه (السياسة: من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟ أساساً للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة، في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها). (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٣٠ - ٣١).

يظهر من خلال دراسة التطور التاريخي لمفهوم السياسة العامة انه حظى بالاهتمام على مر العصور وفي كافة الحضارات الإنسانية، وشهد تطورا بالانتقال بالسياسة العامة من كونها حكرا في الممارسة على الزعماء والحكام يهتم بأمور الحكم والسلطة إلى كونه علم أصبح له معالمه الواضحة في ظل النظم الديمقراطية الحديثة يدرس كافة التفاعلات بين المؤسسات الرسمية والغير رسمية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة إلى تطوره من كونه قام على وصف السياسات العام إلى تحليلها و مقارنتها بين النظم السياسية.

### المطلب الثاني: تعريف مفهوم السياسة العامة

يمتاز مفهوم السياسة العامة كغيره من المفاهيم في العلوم الاجتماعية من حيث كثرة وتعدد الاتجاهات التي قدمت أكثر من تعريف له، بالإضافة إلى عدم وجود اتفاق على تقديم تعريف موحد لمفهوم السياسة العامة، وقد رصد احد الباحثين ما يقارب أربعين تعريف لمفهوم السياسة العامة (حسن الطيب ٢٠٠٠، ص ٢٩).

يرجع الاختلاف في تقديم تعريف موحد لمفهوم السياسة العامة إلى اختلاف الباحثين في منظورهم لها، فالبعض ينظر للسياسة العامة من منظور القوة، في حين يريها آخرون من منظور تحليل أداء النظام، ويريها فريق ثالث من منظور الحكومة، وهذا نتيجة اختلاف المرجعيات الفكرية والأيدولوجية للباحثين التي ينتمون لها، ويمكن بيان مفهوم السياسة العامة من خلال الفقرتين الفرعيتين التاليتين:

**أولاً: تعريف السياسة العامة من منظور القوة وتحليل النظم،** وفي هذا سنفرد لكل من القوة وتحليل النظم فقرة فرعية وعلى النحو التالي:

**أ) السياسة العامة والقوة:** وينطلق تعريف السياسة العامة من منظور القوة باعتبارها انعكاسا لممارسات أصحاب النفوذ والقوة المسيطرين على النظام السياسي في أي دولة على مؤسساتها المختلفة.

يعرف ماكس فيبر السياسة العامة من مفهوم القوة بأنها "احتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر عن الاحتمال الذي يقوم عليه هذا الاحتمال" (محمد نصر منها ١٩٩٤، ص ١٢٠).

ويقدم هارولد لاسويل تعريفه للسياسة العامة من منظور القوة بأنها "من يحوز على ماذا، ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة والنفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة" (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٣٤). ويركز هذا التعريف على أحد أهم العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة ألا وهو عامل القوة.

**ب) تعريف السياسة العامة وتحليل النظم:** تقدم بربارة مكلينان تعريفها للسياسة العامة من منظور تحليل النظم بأنها "العمليات التي تقوم بها الحكمة استجابة للمطالب المقدمة من قبل النظام الاجتماعي للنظام السياسي" (FrankFisher,GeraldjMeller ٢٠٠٠, p٣٥)

ومن نفس المنظور يعرف "ديفيد أستون" السياسة العامة بأنها "توزيع القيم والحاجات المادية والمعنوية في المجتمع بطريقة سلطوية، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات، والتغذية الراجعة عن هذه العملية" (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٣٥).

وكما يعرف جبرائيل ألموند السياسة العامة من منظور تحليل بأنها "تمثل حصيلة عملية منظمة من تفاعل بين مدخلات النظام (المطالب، الدعم) ومخرجات النظام (القرارات، السياسات) للتعبير عن أداء النظام السياسي وقدراته (الاستخراجية، التنظيمية، التوزيعية، الرمزية، الاستجابية، الدولية) من خلال القرارات السياسية المتخذة من قبل النظام السياسي. (النعيمة ٢٠١٦، ص ١٥٦).

**ثانياً: تعريف السياسة العامة من منظور الحكومة:** ينطلق تعريف السياسة العامة من منظور الحكومة باعتبارها من تقوم برسم السياسة العامة وتنفيذها واتخاذ القرارات اللازمة في هذا الشأن، ويبرر بعض الباحثين ميلهم إلى تعريف السياسة العامة من هذا المنظور باعتبارها وظيفة أساسية من وظائف الحكومة، وتخصص أصيل من تخصصاتها (أندرسون ١٩٩٩، ص ١٥). وعليه تعددت التعاريف للسياسة العامة من هذا المنظور.

يعرف توماس داي السياسة العامة بأنها " تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل" ( جابر ناصر، ص ١٣).

ويرى كارل فردريك الساسة العامة بأنها" برنامج عمل مقترح من شخص أو جماعة أو حكومة في بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة وتجاوز التحديات لتحقيق هدف معين أو الوصول إلى غرض مقصود" (علي الدين هلال ١٩٨٨، ص ١٢).

كما ويقدم كارل فردريك تعريفاً آخر للسياسة العامة من منظور الحكومة على أنها "مجموعة القرارات الحكومية، المتضمنة لكل ما يجب أن يعمل، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها" (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٣٨).

ويعرف جيمس أندرسون السياسة العامة على أنها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي لتصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع معين ". (اندرسون ١٩٩٩، ص ١٥).

وتعرف الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية السياسة العامة بأنها "سياسات الحكومة، المحددة بمجموعة من الأهداف أو البرامج الأساسية، تصاحبها مجموعة من القرارات تحدد كيف تصنع الأهداف، أو كيف يمكن تنفيذها، فالسياسات العامة بهذا المعنى تحدد من خلال الأهداف والوسائل". (مخلوف ٢٠١٠، ص ٢٣).

ويعرف جارد روز السياسة العامة بأنها "سلسلة من الأنشطة الحكومية المتداخلة بشكل قليل أو كثير والتي تؤثر نتائجها على من تهمهم مستقبلاً وهي ليست قرارات منفصلة" (أندرسون ١٩٩٩، ص ١٥).

كما عرفها دي كوسبولاس بأنها " مجموعة من القرارات والخطط التي تضعها المؤسسات الحكومية بهدف معالجة القضايا العامة في المجتمع". (الفهداوي، ٢٠١٤، ص ٣٧).

وأخيراً قدم بعض الباحثين العرب تعريفهم لمفهوم السياسة العامة من منظور الحومة ونستعرض لهم بعض هذه التعريفات.

يعرف خيرى عبد القوي السياسة العامة بأنها "مجموعة من العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بهدف الوصول توافق حول على تعريف مشكلة ما، إيجاد البدائل والحلول لها ووضع أسس المفاضلة بينها لاختيار البديل الأفضل الذي يتم إقراره على شكل سياسة عامة تكون ذات صفة ملزمة" (الخرجي ٢٠٠٤، ص ٢٨).

يقدم احمد سعيان تعرفه للسياسة العامة على أنها "تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل أو الامتناع عنه ، وباعتبارها مجموعة من القرارات والإنجازات التي يمكن إرجاعها لسلطة عامة محلية أو وطنية أو فوق وطنية، وبحسب هذا التعريف فإن السياسة العامة تتكون من عناصر الهدف واختيار الفعل والفاعل لها وتنفيذها" ( جابر ناصر، ص ١٤).

ويعرف الدكتور عبد الفتاح ياغي السياسة العامة بأنها " كل تصرف أو قرار تقوم به تقوم به الحكومة أو من يمثلها بهدف التدخل بشؤون المجتمع وحل المشكلات التي تواجه الدولة، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي " (عبد الفتاح ياغي ٢٠١٠، ص ١٠).

يعرف معجم المصطلحات السياسة الموضوع من قبل مجموعة من الباحثين العرب السياسة العامة، بأنها " مجموعة من القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي، في مجال معين ويتم التعبير عنها في عدة أشكال منها: القوانين والأنظمة والتعليمات واللوائح والقرارات الإدارية والأحكام القضائية" (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٤٠).

وتقدم الدراسة تعريفها لمفهوم السياسة العامة بانها "عملية ناتجة عن استجابة النظام لمجموعة من المطالب التي تستجيب لها المؤسسات الرسمية المسؤولة عن صياغة السياسات العامة وتحويلها إلى مجموعة من المخرجات على شكل تشريعات قانونية أو قرارات إدارية أو لوائح تنظيمية بهدف تحقيق المصلحة العامة للمجتمع في كافة نواحي الحياة".

## المبحث الثاني: عناصر السياسة العامة وأنواعها

تتكون السياسة العامة في أي نظام سياسي من مجموعة من العناصر، ولها العديد من الأنواع وكذلك المستويات، وتتميز السياسة العامة بمجموعة من السمات المميزة لها كوظيفة من وظائف الدولة والفاعلين الرسميين والغير رسميين المؤثرين فيها.

وتمر صياغة أو صناعة السياسة العامة بمجموعة من المراحل التي تتشكل من خلالها السياسة العامة، ويتبع مراحل صياغة أي سياسة عامة ما يعرف بتقويم هذه السياسات لتعزيز الإيجابيات فيها وتفادي السلبيات.

يقسم المبحث إلى مطالبين هما:

المطلب الأول: عناصر السياسة العامة.

المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة.

**المطلب الأول: عناصر السياسة العامة :**

إن السياسة العامة ذات عناصر متداخلة فيما بينها، وهذه العناصر متنوعة ويمكن بيانها بالتالي:

١. **المطالب السياسية والاحتياجات :** تنعكس هذه المطالب والاحتياجات من خلال رغبة وتفضيلات المواطنين داخل المجتمع، والتي تذهب إلى النظام على شكل مدخلات يستوجب من النظام الاستجابة لها، ويعمل النظام على تنظيم وترتيب هذه المطالب حسب أولوياته وتفضيلات الأفراد (محمد شلبي ٢٠٠٧، ص ١٣٥).

وتتمثل هذه المطالب بكل ما يقدم أو يقترح من الأفراد أو الهيئات الرسمية أو غير الرسمية داخل المجتمع لدولة من احتياجات اجتماعية متنوعة متعددة، وتكون رغبة لدى أصحابها بأن تقوم الدولة بتنفيذها، ويتم التعامل معها بواسطة الإجراءات المتخذة من قبل المؤسسات العامة لتنفيذها من قبل الموظفين في الدولة لإنجازها بهدف حل مشكلة معينة أو معالجة قضية ما (موفق ٢٠٠٢، ص ٢).



**قرارات السياسة العامة:** هي كل ما يصدر عن المخولين بالسلطة بموجب القانون من إجراءات أو قرارات أو تعليمات تعبير عن محتوى السياسة العامة لدولة، بالإضافة إلى إدارة الحكومة واستجابتها للمطالب المقدمة لها، وتتمثل هذه القرارات على شكل تشريعات قانونية أو قرارات إدارية أو لوائح تنظيمية لغرض تنفيذها وتطبيقها، وهي مرتبطة بالنتائج والآثار المترتبة عليها سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة بهدف نجاح السياسة العامة في حل قضايا المجتمع (السيد ياسين ١٩٨٨، ص٧).

٢. **إعلان محتويات السياسة العامة:** يتم الإعلان عن السياسة العامة من خلال عدة آليات منها: الخطابات والإعلانات الرسمية والتصريحات الحكومية أو من خلال التفسيرات التي تقدم للمجتمع والرأي العام بخصوص قضية عامة تعاملت معها الحكومة واتخذت فيها مجموعة من الإجراءات، وقد يهدف الإعلان عن المحتوى إلى إظهار نية الحكومة القيام بعمل معين أو تحقيق هدف ما، وأحيانا يأخذ صيغة أوامر وتعليمات إدارية موجهة لأجهزة الدولة لتعامل مع قضية معينة ومعالجتها. (الفهداوي ٢٠١٤، ص٤٤).

٣. **مخرجات السياسة العامة:** تنعكس مخرجات أي سياسة عامة على شكل مؤشرات محسوسة وملموسة من قبل الأفراد داخل المجتمع، ولا تتضمن النوايا والوعود الحكومية، وقد تكون هذه المخرجات مطابقة أو قريبة من الأهداف التي وضعت السياسة العامة من أجلها أو قد تكون بعيدة ومختلفة عن ما كان مرجو منها. (الخرزجي ٢٠٠٤، ص٣٠).

٤. **آثار السياسة العامة:** يوجد لأي سياسة عامة مجموعة من الآثار وهي النتائج الناجمة عن تطبيقها، سواء كانت هذه النتائج مقصودة أو غير مقصودة، وقد تكون نتيجة قيام الحكومة بعمل ما أو الامتناع عنه. (جميس أندرسون ١٩٩٩، ص١٨).

يترب على السياسة العامة اتجاه أي مسألة مجموعة من النتائج والآثار قد تكون إيجابية أو سلبية، وهذه الآثار تحتاج بدورها إلى تبني مجموعة من السياسات العامة الجديدة أو الملحق بها لتعامل مع هذه الآثار وهذا ما يعرف بالتغذية الراجعة (الفهداوي ٢٠١٤، ص٤٥).

## المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة

كما أن للسياسة العامة عناصر مختلفة ومتعددة وفقا لتعدد عناصر وأنواع مختلفة ويمكن بيانها بالتالي:

١. **السياسة العامة الاستخراجية:** تقوم كافة النظام السياسية باختلاف أنواعها باستخراج الموارد التي تضمن قيامها بأعمالها ووظائفها، ويتم استخراج هذه الموارد بالعادة من البيئة الداخلية للنظام من خلال ما تمتلكه الدولة من موارد اقتصادية وطبيعية وتعتبر الضرائب من أكثر طرق استخراج الموارد انتشارا في الدول (المغربي ١٩٩٦، ص ٢٨٣).

وتنقسم إلى قسمين هما: الضرائب المباشرة وهي التي تفرض على الدخل الفردي والأصول الرأسمالية للشركات والتركات والأموال غير المنقولة بشكل سنوي، والضرائب غير المباشرة وهي التي تفرض على السلع والخدمات مثل ضريبة المبيعات والمشتريات والرسوم الجمركية والرسوم على المنتجات الصناعية (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٧٩).

٢. **السياسات العامة التوزيعية وإعادة التوزيع:** تتمثل هذه السياسات من خلال الدور الذي تقوم في المؤسسات الحكومية في تخصيص الأموال والسلع والخدمات وتوزيعها بين الأفراد والهيئات داخل المجتمع، وذلك في سبيل تحقيق أكبر استفادة ممكنة ومن الأمثلة على هذه السياسات: توزيع القروض لإنشاء المشاريع الصغيرة، وتقديم المنح التعليمية والإعفاءات الصحية وغيرها. (هشام عبدالله ١٩٩٧، ص ١٩٢).

أن من أهم السياسات التوزيعية وإعادة التوزيع هي سياسة إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات محددة أو منخفضة الدخل، ولقد انتشرت هذه السياسة على وجه الخصوص في الدول الشيوعية، وكذلك بذلت الدول الغربية الرأسمالية جهودها في سبيل إعادة توزيع الدخل لتحقيق العدالة الاجتماعية. (المنوفي ١٩٨٧، ص ٢٨٣).

**السياسات العامة التنظيمية:** وزاد اهتمام النظم السياسية بهذه النوع من السياسات العامة في ظل زيادة تعقيدات الحياة اليومية للأفراد في كافة المجالات الصحية والتعليمية، مما زاد من أنشطة وأعمال الحكومات، والتي نتيجة عنها المزيد من تنبى السياسات العامة في سبيل فرض الرقابة على كافة الأنشطة والأعمال الحكومية وتطبيق التشريعات القانونية وفرض العقوبات في حال وقوع أي مخالفة لسياسة العامة للدولة. (الكبيسي ١٩٩٩، ص ١٦٤).

٣. **السياسات العامة الرمزية:** يهدف هذا النوع من السياسة العامة إلى تعبئة الجماهير، وتعزيز القيم الوطنية لديهم من خلال استلهم سيرة القادة والحاكم في تاريخ الأمة، وترسيخ القيم المجتمعية والمبادئ الأيديولوجية المتمثلة بالمساواة والديمقراطية والعدالة، والوعد بتعظيم المكاسب والإنجازات وتحسين مستوى المعيشة، بهدف تعزيز الثقة بين الأفراد والمسؤولين والحاكم والثقة ببرامج الحكومة وتوجهاتها، بالإضافة إلى تقليل المعارضة و ترسيخ شرعية الحكم والقبول بالسياسات العامة. (هشام عبدالله ١٩٩٧، ص ١٩٩-٢٠١).

تتسم السياسة العامة بمجموعة من السمات التي تتشارك بها على اختلاف أنواعها فالسياسة العامة ذات طابع شرعي أي أنها تصدر بموجب تشريع قانوني أو قرار أداري من سلطة شرعية، وكما أنها تشتمل على مجموعة من البرامج والخطط والأهداف المتناسقة مع توجهات الدولة الفكرية والعملية. وبالتالي هي عبارة عن مجموعة من الأعمال مقصودة وموجه لتحقيق هدف معينة والوصول إليه، أي أنها ليست أعمال أو تصرفات عشوائية (جابر ناصر، ص ١٧).

وتتصف السياسة العامة بأنها قد تكون إيجابية (القيام بالفعل) وتتمثل في إصدار الأمر اتجاه مسألة ما، وقد تكون سلبية (عدم القيام بالفعل) وتتمثل بعدم التصرف اتجاه مسألة ما أو السكوت عنها. وكما أنها تسعى إلى خلق التوازن بين كافة الفئات المجتمعة وجماعات الضغط والمصالح، فالسياسة العامة هي حصيلة التفاعلات والتنافس داخل بنية النظام بين مكوناته ( أحزاب ونقابات ومؤسسات عامة وخاصة وشرائح سكانية وغيرها) والتي تسعى كل واحدة منها إلى تحقيق أكبر قدر من المكاسب (الخرجي ٢٠٠٤، ص ١٣).

تتنصف السياسة العامة بالاستمرارية والتجديد، والتي تعني أن صانعي السياسات العامة في العادة لا يقومون بإعداد برامج جديدة بشكل تام بل يكتفون بإدخال بعض التغييرات والتعديلات حسب المستجدات، ويعني التجديد تكيف السياسة العامة مع المتغيرات الأنية والظرفية(الكبيسي ٢٠٠٨، ص ١١).

ومن سمات السياسة العامة أيضا ما يعرف بجدوى تطبيق السياسة العامة، والتي تعني تقييم أي سياسة عامة قبل المباشرة بتنفيذها لمعرفة الجدوى من تنفيذها ومدى نجاحها أو عدمه عند التنفيذ، ويتم ذلك من خلال وضع المؤشرات وطرح الأسئلة وتحديد الأهداف قبل التنفيذ(سلوى جمعة ٢٠٠١، ص ١١٢).

أن السياسة العامة بكافة عناصرها وأنواعها تتأثر بالبيئة المحيطة بها عند رسمها وصياغتها من قبل الجهات المسؤولة عنها، وكما أنه تمر بعدة مراحل قبل خروجها إلى حيز التطبيق العملي وتخضع لعملية تقييم بعدي في سبيل معالجة الأخطاء أو التعامل مع المستجدات أو الظروف الطارئة وذلك لمواكبتها للمتغيرات وتحسين مستوى الاستجابة للمطالب.

### المبحث الثالث: السياسة العامة المستويات والعوامل والمراحل

تعد السياسة العامة عملية معقدة ومركبة، وتقوم بها الدولة من ضمن باعتبارها احد وظائفها، وهي كما سلف الذكر حصيلة من المطالب والتفاعلات داخل بنية النظام السياسية من قبل مكوناته الرسمية والغير رسمية، والذي يسعى من خلالها النظام إلى الاستجابة للمطالب الاجتماعية وحل المشاكل التي تواجهه.

تمر السياسة العامة كعملية بالعديد من المراحل قبل إقرارها والبدء بتنفيذها وتطبيقها كما أنها تخضع لعملية تقييم بعدي يهدف إلى تحسين السياسة العامة كأداة في يد الدولة لضمان استمراريتها ونجاحها. والسياسة العامة كأى عملية تتأثر بالعديد من العوامل المحيطة بها، كما أنها تقع ضمن مستويات كلية أو جزئية أو فرعية.

يقسم المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: مستويات السياسة العامة والعوامل المؤثرة فيها.

المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة العامة وتقييمها.

## المطلب الأول: مستويات السياسة العامة العوامل المؤثرة فيها

تقع السياسة العامة على أكثر من مستوى فقط تكون سياسة عامة كلية أو جزئية أو فرعية، وتتأثر بالبيئة المحيطة بها والتي تشكل عوامل مؤثرة في صنع السياسة العامة قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو تنظيمية أو دولية.

### أولاً: مستويات السياسة العامة.

١. **السياسة العامة الكلية:** هي تلك الساسة التي تمس مصالح الكثير من الأفراد والهيئات الرسمية وغير الرسمية داخل الدولة، ويمثل الاستجابة لها تحقيق مطالب هذه الفئات، وقد تتشكل بالأساس من مطالب جزئية تأخذ بالانتساع لتحتضى باهتمام واسع داخل الدولة من قبل السلطات والأحزاب والأفراد وجماعات الضغط، ويشكل هذه الاهتمام تفاعلاً بينها يتطلب الاستجابة له من قبل النظام بإقرار سياسة عامة له (اندرسون، ١٩٩٩، ص٧٤).

٢. **السياسة العامة الجزئية:** يتسم هذا المستوى من السياسة العامة بأنها ذو طابع خاص ومحدد لا يتعلق بالقضايا العامة في الدولة، ويرتبط بمطالب مجموعة من الأفراد أو منطقة معينة أو قطاع محدد عام أو خاص أو منطقة جغرافية محددة، وهذا السياسات تزيد من نشاطات الدولة ونجاحها قد يؤدي إلى التوسع فيها وانتقالها لتصبح سياسة عامة كلية (جابر ناصر، ص٢٠-٢١)، ومن الأمثلة على هذه السياسات تلك المتعلقة بتطوير منطقة معينة أو تمويل و دعم قطاع معين مثل قطاع المشاريع الصغيرة.

٣. **السياسة العامة الفرعية:** وهي تلك المرتبطة بتخصص بقطاع معين في الدولة لتطويره مثل الطيران أو الموانئ وهي سياسات ذات طابع تنظيمي ووظيفي محدد (الفهداوي، ٢٠٠١، ص٦١).

## ثانياً: العوامل المؤثر في السياسة العامة.

يوجد العدد من العوامل التي تؤثر في السياسة العامة، ويجب الأخذ بها عند رسم أي سياسة عامة للدولة، وتتمثل هذه العوامل في:

١. **العوامل السياسية:** تؤثر سياسة الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقتها السياسية مع الأحزاب والتيارات السياسية والاستقرار السياسي لديها والثقافة السياسية والحروب وغيرها من العوامل السياسية في السياسة العامة التي تنتهجها الدولة خصوصاً في الحياة السياسية داخلها، يظهر هذا التأثير في جميع مراحل صنع السياسة العامة سواء عند الأعداد لها أو إقرارها أو تبنيها وعند تقييمها أيضاً، ويرجع ذلك للبيئة السياسية الداخلية وتأثيرها في عمل الحكومة (هشام عبدالله ١٩٩٧، ص ٢٠٣).

٢. **العوامل التنظيمية:** هي عوامل مرتبطة بدستور الدولة وهيكل الدولة التنظيمي ونظام الحكم فيها، ويعني هيكل الدولة طبيعة الدولة وتركيبها كدول البسيطة مثل الأردن والدول المركبة والاتحادية مثل الإمارات العربية المتحدة، وكذلك العلاقة الدستورية التي تربط بينا مؤسسات وسلطات الدول الرئيسية التنفيذية والتشريعية والقضائية (النعيمي ٢٠١٦، ص ١٦٣).

وبما يخص نظام الحكم فالأمر يتعلق بطبيعة النظام الحاكم في الدولة سواء كان ملكي أو جمهوري وتفرعاتهما والتعددية السياسية، وهي عوامل تنظيمية تؤثر بشكل مباشرة في عملية صنع ورسم السياسة العامة (عبدالفتاح ياغي ٢٠١٠، ص ٥٠).

٣. **العوامل الاجتماعية والاقتصادية:** تعد العوامل الاجتماعية والاقتصادية من المؤثرات في عملية صنع السياسة العامة، هي عوامل متداخلة مع بعضها البعض وتؤثر على الأنشطة السياسية للدولة، فالسياسة العامة بالمحصلة هي نتاج تفاعلات اجتماعية واقتصادية بين بنيات المجتمع قد تأخذ طابع التنافس والصراع والتباين فيما بينها وتعبر عن رغبات هذه البنات، كما أن البعد الاقتصادي ذو أهمية في عملية صنع ورسم السياسة العامة كونه مصدر من مصادر التنافس داخل المجتمع بين

المستهلكين والمنتجين والذي يتطلب تدخل الدولة للمحافظة على حقوق ومصالح الجميع ومحاولة تحقيق المساواة بينهم(أندرسون، ١٩٩٩، ٥٠-٥٩).

٤. **العوامل الدولية:** ترتبط هذه العوامل بالعلاقات الإقليمية والدولية للدول والتزاماتهم الدولية، بالإضافة إلى الظروف والمتغيرات في العلاقات الدولية، والتي قد تدفع الدولة إلى انتهاج سياسة عامة تتناسب مع هذه العلاقات والظروف في المجتمع الدولي، ومن الأمثلة على ذلك التزامات الدولة في العلاقات الدولية فعندما توقع دولة ما على اتفاقية في مجال حقوق العمال مثلا يستوجب عليها الأمر الالتزام بهذه الاتفاقية سواء أكانت ثنائية أو إقليمية أو دولية في رسم سياساتها العامة في مجال تنظيم قطاع العمالة الوافدة لديها(عبدالفتاح ياغي ٢٠١٠، ص٥٦-٥٧).

أن هذه العوامل السابقة تشكل البيئة المحيطة بعملية صنع ورسم السياسة العامة، وهي عملية تمر بعد مرحلة قبل إقرار أي سياسة عامة.

#### **المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة العامة وتقييمها**

تمر عملية رسم السياسة العامة بالعديد من المراحل قبل إقرارها والبدء بتنفيذها، ومن ثم تخضع لعملية تقييم ومراجعة في سبيل تفادي الأخطاء ومعالجتها وتحسين مستوى أداء وعمل السياسة العامة.

#### **أولاً: مراحل صنع السياسة العامة:**

تمر عملية رسم السياسة العامة بمراحل مختلفة تبدأ بتحديد المشكلة أو المطلب أو القیضة وترتيب أولويات أعمال الحكومة بالاستجابة لهذه المطلب، ثم تقدم على شكل مشروع قانون أو نظام ليتم إقراره حسب الأصول المتبعة في إصدار التشريعات ومن ثم تبني هذه السياسة والعمل على تقويمها ويمكن توضيح هذه العملية حسب المراحل التالية:

١. **مرحلة تحديد المشكلة:** تعرف المشكلة في هذا الصدد بأنها: المشكلة العامة التي يطالب بحلها مجموعة أو فئة داخل المجتمع تتعلق بشؤونه العامة مثل التعليم والصحة والمواصلات والبطالة والفقر وغيرها(النعمي ٢٠١٦، ص١٦٣).

وتعد المشكلة ظاهرة محددة لها أعراضها وأثارها المباشرة أو غير المباشرة ومرتبطة بقضية ما أو موقف معين أو مطلب محدد، وتكون قابلة للحل على أساس مقومات وعوامل بيئية مؤثرة فيها(حسن الطيب ٢٠٠٠، ص ٢٥).

وتعتبر المشكلة المحرك الرئيسي للمسؤولين عن رسم السياسة العامة إلى إيجاد حل يلبي المطالب والرغبات والقيم داخل المجتمع، ويجب أن تتصف المشكلة بصفة العمومية في سبيل إقرار سياسة عامة لمواجهتها(احمد مصطفى ١٩٩٤، ص ٩٤).

٢. **مرحلة جدول الأعمال السياسية** : تتعامل الحكومات بشكل يومية مع مجموعة من القضايا والمشاكل والتحديات، ومهما كانت إمكانيات وقدرات الحكومات المادية ومواردها البشرية كبيرة إلا أنها لا تستطيع إيجاد الحلول لكل هذه المشاكل دفعة واحدة، ويتطلب الأمر أعداد أجندة سياسية أو جدول أعمال للحكومة لتعامل مع هذه المشاكل، وتخضع هذه الأجندة إلى النقاش والحوار قبل إقرارها على جدول الأعمال، وترتيبها حسب أهميتها وأولوياتها بين المطالب المقدمة للحكومة والتي تسعى إلى تلبيتها(النعيمي ٢٠١٦، ص ١٦٣-١٦٤).

٣. **مرحلة صياغة السياسة العامة**: في هذه المرحلة يتم بلورة السياسة العامة من خلال أعداد مسودة سياسية من قبل السلطة مثل مسودة مشروعات القوانين أو تبني مجموعة من قواعد العمل أو الأنظمة التي تضع المبادئ العامة لتطبيق السياسة العامة، وتعد هذه المرحلة ذات طابع فني وإجرائي لتحديد المضمون العام للسياسة العامة، وتأتي أهمية هذه المرحلة في كونها تساعد في تنقيح النقاشات والجهود المبذولة في أعداد السياسة العامة وإدخال التعديلات إليها (أندرسون ١٩٩٩، ص ٤٩-٥٩).

٤. **مرحلة تبني وتنفيذ السياسات العامة**: يتم في هذه المرحلة التنفيذ الفعلي للسياسة العامة أو المقترحات البديلة لها، فبعد الانتهاء من تبني السياسات العامة فإن التشريعات واللوائح والقرارات والمشروعات التي اتخذت تصبح سياسة عامة معمول بها، وتتصف بصفة الرضا والقبول من جميع الأطراف المعنية بها والتي كانت تتفاعل فيما بينها في سبيل إقرار هذه السياسة(طيلب ٢٠٠٧، ص ٤٠-٤١).



وتعد مرحلة تنفيذ السياسة العامة مرحلة استمرارية للمراحل السابقة لها، وتصبح السياسة العامة في يد السلطة التنفيذية بمختلف أجهزتها في سبيل تطبيقها، وتتمتع السلطة التنفيذية في هذا الشأن بسلطات تقديرية واسعة أثناء تطبيق وتنفيذ السياسة العامة، ويرجع ذلك لما تملكه من خبرة وتجربة في ميدان العمل العام، وبما تتمتع من صلاحيات في إصدار اللوائح والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة، وكلما كان التطبيق جيد على أرض الواقع ترسخت السياسة العامة وحقت المطلوب منها (ستيفين دي تانسي ٢٠١٢، ص ٣٥٨).

#### ٥. مرحلة تقييم صنع السياسة العامة:

إن تقييم السياسة العامة، هو بحث أو فحص موضوعي ذو غاية تجريبية منتظمة لتلك التأثيرات التي تنتجها السياسات والبرامج العامة، من خلال الأهداف التي تنوي تحقيقها، كما إن السياسة العامة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام وفعلي، وسوف تكون بعيدة عن مقاصدها، على مستوى الصنع أو على مستوى التنفيذ، حينما لا تتصاحب وتتواكب معها عملية التقييم التي تدعو إلى معرفة عملية وحقيقية وموضوعية بالانعكاسات السلبية أو الإيجابية المترتبة عن السياسة العامة. (الفهداوي ٢٠١٤، ص ٣٥).

تخضع مراحل رسم وصنع السياسة العامة إلى عملية من التقييم والتقييم والتي ترافقها بكافة مراحلها وقد تكون سابقة لها، وتهدف هذه العملية إلى تجنب الصعوبات وحل المشاكل التي تواجه أو تظهر أثناء تنفيذ أي سياسة عامة، وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة منها (احمد مصطفى ١٩٩٤، ص ٤٠).

وتتسم عملية التقييم بطابع الاستمرارية، وتركز في عملها على إجراء المقارنة بين ما هو متحقق على أرض الواقع من نتائج للسياسة العامة وبين ما كان مستهدفا منها (وصال نجيب الغزاوي ٢٠٠٣، ص ١٢٥).

تعد عملية التقييم للسياسة العامة مرحلة من مراحل رسم السياسة العامة، إلا أنها ترافق جميع مراحل رسم السياسة العامة مما يجعلها عملية ذات طابع خاص يمكن من خلالها البحث فيها ودراساتها حسب هذا الطابع، وهناك العديد من أنواع التقييم والنماذج المتبعة فيه.

## ثانيا: عملية تقييم صنع السياسة العامة والنماذج المتبعة لوضعها:

يوجد العديد من أنواع التقييم للسياسة العامة ويمكن ذكرها في الاتي(طيلب ٢٠٠٧، ص ٤٠ -

(٤١):

١. **التقييم المتقدم:** ويأتي هذا النوع من أنواع تقييم قبل مرحلة اتخاذ وتبني السياسة العامة.
  ٢. **التقييم الاستراتيجي:** يأتي هذا النوع من أنواع التقييم في مرحلة سابقة للتقييم المتقدم ويساعد في إدخال التعديلات واتخاذ الترتيبات اللازمة قبل الشروع في مرحلة تنفيذ السياسة العامة.
  ٣. **تقييم البرامج:** ويهدف هذا النوع من التقييم إلى معرفة مستوى نجاح أعمال وممارسات السياسة العامة أثناء مرحلة التنفيذ.
  ٤. **تقييم الفعالية:** ويهدف هذا النوع من التقييم إلى التعرف على القدرة الإنتاجية للبرامج المقترحة من الحكومة في السياسة العامة، ومدى تحقيق الأهداف المرجوة منها.
  ٥. **تقييم الأداء:** يستعمل هذا النوع من أنواع التقييم لمعرفة ما يقع داخل البرامج الموضوعه في السياسة العامة.
  ٦. **تقييم النتائج:** يهدف هذا النوع من أنواع التقييم إلى قياس آثار ونتائج السياسة العامة من النواحي السلبية والإيجابية الناتجة عن تنفيذها.
- كما ويوجد العديد من النماذج الموضوعه بهدف فهم وتفسير عملية صنع القرار في السياسة العامة، ويرجع هذا التعدد إلى التباين بين الاتجاهات الفكرية في دراسة السياسة العامة، ومنها اهم نماذج دراسة السياسة العامة ما يلي:

١. **النموذج العقلاني الرشيد:** هنالك نمطين من أنماط هذا النموذج لوضع السياسة العامة وهما: نمط يركز تحديد القيم والأهداف والخيارات والبدائل في عملية صنع القرار ويتم ذلك في مرحلة واحدة، وفي حين يركز النمط الثاني على تحديد القيم والأهداف في المرحلة

الأولى ثم الانتقال في المرحلة الثانية إلى وضع الخيارات والبدائل للسياسة العامة(النعيمة ٢٠١٦، ص١٦٥).

٢. **النموذج التراكمي:** يعد نموذج بديل عن النموذج العقلاني الرشيد، حيث يرى فريق من المفكرين أن عن صانع القرار في العادة ما يتجنب التغيرات الشاملة ويفضل على ذلك تطوير ومعالجة السياسة العامة بشكل تدريجي، وفي هذا النموذج لا ينظر للسياسة العامة المتبعة على أنها الأفضل من غيرها بقدر أنها أفضل المتفق عليه بين الأطراف السياسية والمتفاعلة في السياسة العامة(المغربي ١٩٩٦، ص٢٤٤).

٣. **نموذج الفحص المختلط:** جاء هذا النموذج بهدف وضع نموذج توافقي في عملية صنع القرار، وذلك للجمع بين النموذج العقلاني الرشيد والنموذج التراكمي مما يتيح لعملية صنع القرار الاستفادة من المعيطات المقدمة من قبل النموذجين معاً، مما يعطي السياسة العامة حركية أفضل ويمتعتها بالواقعية ويجنبها المثالية المنشودة في العقلانية والروتين والرتابة في النموذج التراكمي، ويدعى (اميتا اتزيوني) من رواد هذا النموذج) مخلوف ١٩٩٧، ص١٥).

٤. **نموذج النخبة:** تظهر السياسة العامة من خلال هذا النموذج بصورة تعبر عن تفضيلات وقيم النخبة الحاكمة فعلى الرغم من اختلاف القضايا وتغيير القيادات السياسة في سلطات الدولة إلا أن هنالك مجموعة من النخب تبقى تمارس نفوذها وتأثيرها في السياسة العامة بصورة كبيرة، وبرز هذا النموذج في دول الديمقراطية الغربية (المغربي ١٩٩٤، ص٢٨٤).

## الفصل الثالث

### المبحث الأول: مجالس المحافظات (اللامركزية) في الأردن

في عام ٢٠١١ وضعت حكومة معروف البخيت الخطوط العريضة لقانون اللامركزية، لكن خلافات داخل الحكومة نفسها حالت دون عرضه على مجلس النواب. وفي هذه الأثناء، ظلت اللامركزية موضوعاً جديلاً في صفوف النخب الحكومية والحزبية والسياسية، إلى أن أقر المجلس النيابي السابع عشر قانون اللامركزية رقم ٤٩ في نهاية عام ٢٠١٥.

وجاءت مجالس المحافظات (اللامركزية) في الأردن بموجب اهتمام وتوجيهات ملكية سامية إلى الحكومات المتعاقبة بتبنيها كسياسة عامة للدولة، واللامركزية كأداة لهذه المشاركة، فكان أن خرجت إلى حيز النفاذ بموجب قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

وقد جاء قانون اللامركزية أساساً ضمن حزمة الإصلاحات السياسية، فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة والإدارة المحلية في الأردن، وفي إطار تأسيس ديمقراطية تشاركية ومشاركة الشعبية الفعالة، وتعيد توزيع سلطة صنع قرارات السياسة العامة، وتحقيق مبدأ الحكم المحلي.

حيث صدر قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة (٢٠١٥) في (٤٧) مادة نظمت إجراء العملية الانتخابية في جميع مراحلها المختلفة. وتنص المادة الثالثة على تشكيل "مجلس تنفيذي" في كل محافظة، برئاسة المحافظ، على أن يكون هذا الأخير مسؤولاً عن الإشراف على تنفيذ "السياسة العامة في الدولة"، والتعامل مع الحالات الطارئة، وحماية الأملاك العامة، مثلاً، كما أنه مخوّل الموافقة على نشر القوى الأمنية المحلية مع أنه لا يتمتع بسيطرة أمنية مباشرة. للمجلس التنفيذي سلطات إضافية، أهمها إعداد موازنة المحافظة ومقترحات للاستثمار الرأسمالي. ينص القانون أيضاً على تشكيل مجالس محافظات جديدة، على أن يتم تعيين ١٥ في المئة من أعضائها من قبل الحكومة وانتخاب الباقيين، وهي تتمتع بسلطات تشريعية وإشرافية تتيح فرض ضوابط على المجالس التنفيذية.

وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٣) من قانون اللامركزية انه لكل أردني أكمل ثماني عشرة شمسية في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين الحق في انتخاب أعضاء المجلس إذا كان مسجلا في احد الجداول الانتخابية النهائية، في حين نصّت الفقرة (ب) من نفس المادة على الحرمان من ممارسة الحق في الانتخاب لمن كان:

١. محكوما عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونيا أو

٢. مجنونا أو معتوها

٣. أو محجور عليه ولم يرفع الحجر عنه

نصت المادة (١٢) في الفقرة (أ) في بند رقم (١) بأن يصدر مجلس الوزراء قرارا بإجراء الانتخابات لمجالس المحافظات وأن تحدد الهيئة تاريخ الانتخاب ويجوز أن يتفق مع موعد إجراء الانتخابات البلدية، ونصت المادة (٦) من قانون اللامركزية في الفقرة (أ) على أن يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتكون من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مال وإداري، ونصّت الفقرة (ب) على أن يتم تحديد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية، وفي الفقرة (ج) بند رقم (١) من نفس المادة يضاف للنساء ما نسبته (١٠ %) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين يتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفائزات، وفي الفقرة (د) من نفس المادة أعطى القانون مجلس الوزراء بنا على تنصيب الوزير الحق في تعيين ما لا يزيد على (١٥ %) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء.

هذا ونصت المادة (٢١) من القانون بأنه لا يجوز لأي شخص أن يرشح نفسه لعضوية مجالس المحافظات إلا في دائرة انتخابية واحدة، ويبدأ الترشح قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع ب (٣٠) يوما، ويستمر لمدة (٣) أيام خلال أوقات العمل الرسمي، وبموجب تقسيم الدوائر الانتخابية قسم نظام رقم (١٢) لسنة (٢٠١٧) الصادر عن رئاسة الوزراء بتاريخ (٢٠١٧/٢/١)، تقسيم محافظات المملكة إلى (١٥٨) دائرة انتخابية، ويبين الجدول التالي مجموع مقاعد مجالس المحافظات وأعداد أعضاء مجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة التي بلغت (٣٨٠) مقعدا، منها (٣٢) مقعدا للكويتا النسائية، و(٤٥) مقعدا تعينهم الحكومة

## جدول رقم (١)

### أعداد أعضاء مجالس المحافظات في المملكة تبعاً للمحافظة

الرقم	المحافظة	الأعضاء المنتخبون	الكوتا	الأعضاء المعينون	المجموع
١	عمان	٥٣	٥	٨	٦٦
٢	اربد	٤١	٤	٦	٥١
٣	الزرقاء	٣٠	٣	٥	٣٨
٤	البلقاء	٢٣	٢	٣	٢٨
٥	الكرك	٢٤	٢	٤	٣٠
٦	مادبا	١٦	٢	٢	٢٠
٧	المفرق	٣٤	٤	٥	٤٣
٨	جرش	١٧	٢	٣	٢٢
٩	عجلون	١٩	٢	٣	٢٤
١٠	الطفيلة	١٥	٢	٢	١٩
١١	معان	١٦	٢	٢	٢٠
١٢	العقبة	١٥	٢	٢	١٩
	المجموع	٣٠٣	٣٢	٤٥	٣٨٠

المصدر: الهيئة المستقلة للانتخابات على شبكة الانترنت

جاء قانون اللامركزية ليعيد هيكلة الإدارة والحكم المحلي على مستوى المحافظات، فمجلس المحافظة يتمتع باستقلال الإداري والمالي، لكنه مقيد الصلاحيات بإقرار الاستراتيجيات النظرية والخطط التي لا تعني أكثر من نوايا وطلبات واقتراحات قد لا تجد تطبيقاً على الواقع في حال عدم توفر موازانتها، لا يعدو عن كونه تطويراً للمجالس الاستشارية التي كانت مطبقة سابقاً، وكان يرأسها إضافة لترؤسه المجلس التنفيذي، المحافظ والذي يتبع بدوره لوزارة الداخلية، وينسب بتعيين أعضائها المحافظون لوزارة الداخلية، بموجب نظام التشكيلات الإدارية رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠، والمناطق تطبيقه سابقاً بوزارة الداخلية، والذي تم تعديله لاحقاً بنظام رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧، ليصار إلى نقل أحكام تشكيل وعمل واختصاص المجالس الاستشارية إلى مجالس المحافظات وفق قانون اللامركزية، الذي أنشئ بموجبه مجلس المحافظة الذي أصبح ينتخب ٨٥% من أعضائه، واستقل إدارياً عن المحافظ، مع بقاء مرجعيته القانونية إلى وزارة الداخلية، أي بتبعيته إلى الحكومة المركزية.

## انتخابات مجالس المحافظات

وليصار الى تضييق قانون اللامركزية فقد جرت الانتخابات في الأردن حيث بلغ عدد الناخبين في انتخابات مجالس المحافظات ٤ ملايين و١١٧ ألفاً، حسب الجداول النهائية للناخبين، المعتمدة من الهيئة المستقلة للانتخاب، وهم ٥٣% من الإناث و٤٦% من الذكور. ولا تشمل الأرقام العسكريين في سن الانتخاب، ولا الأردنيين المغتربين (الهيئة المستقلة للانتخابات: الموقع الالكتروني).

وقد بلغت نسبة الاقتراع (٣١.٧%) في مختلف أنحاء المملكة. ويبين الجدول التالي أعداد المرشحين للانتخابات لمجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة ونسبة الاقتراع.

### جدول رقم (٢)

أعداد المرشحين للانتخابات لمجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة ونسبة الاقتراع

الرقم	المحافظة	مجلس المحافظة		المجموع	نسبة الاقتراع %
		ذكور	إناث		
١	عمان	٢٠٦	١٥	٢٢١	١٧.٥%
٢	اربد	١٦١	١١	١٧٢	٤٣.٤
٣	الزرقاء	١١٤	١٥	١٢٩	٢٠.٠٦
٤	البلقاء	٩٣	١٠	١٠٣	٣٨.٨
٥	الكرك	٧٨	١٩	٩٧	٥٧.١
٦	مادبا	٦٤	٣	٦٧	٤٧.٩
٧	المفرق	١٢٨	٩	١٣٧	٥٩.٨
٨	جرش	٤٨	٦	٥٤	٥٦.٩
٩	عجلون	٧٤	١٢	٨٦	٦٢.٨
١٠	الطفيلة	٥٨	٧	٦٥	٥٤.٤
١١	معان	٥٣	٣	٥٦	٥٤.٢

٣٦.٤	٥٢	٥	٤٧	العقبة	١٢
٣١.٧	١٢٣٩	١١٥	١١٢٤	المجموع	

المصدر: الهيئة المستقلة للانتخابات على شبكة الانترنت

وقد بلغ مجموع المترشحين للانتخابات (١٢٣٩) مترشحا، منهم (١١٢٤) مرشحا من الذكور، و(١١٥) من الإناث، وقد جاءت أعلى النسب للتصويت من محافظة عجلون حيث بلغت(٦٢.٨%) تلتها محافظة المفرق (٥٩,٨%). فيما جاءت اقل النسب من محافظة العاصمة (١٧,٥%) على الرغم من أنها حازت على أعلى المترشحين (٢٢١) مترشحا. أما فيما يتعلق بأعداد المرشحات للانتخابات لمجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة والفائزات فبيين الجدول التالي ذلك

### جدول رقم (٣)

أعداد المرشحات للانتخابات لمجالس المحافظات في المملكة تبعا للمحافظة والفائزات

الرقم	المحافظة	إناث	المجموع		
			تنافس	كوتا	تعيين
١	عمان	١٥		٥	٣
٢	اربد	١١		٤	٢
٣	الزرقاء	١٥		٢	١
٤	البلقاء	١٠		٢	١
٥	الكرك	١٩	٢	٢	١
٦	مادبا	٣		٣	٢
٧	المفرق	٩	٢	٤	٢
٨	جرش	٦		٢	١
٩	عجلون	١٢		٢	١
١٠	الطفيلة	٧		٢	١
١١	معان	٣		٢	١



١٢	العقبة	٥		٢	١	٣
المجموع		١١٥	٤	٣٢	١٧	٥٤

المصدر: الهيئة المستقلة للانتخابات على شبكة الانترنت

يبين الجدول السابق أن مجموع الفائزات في الانتخابات (٥٤) مرشحة، منهن (٤) فازن بالتنافس في محافظتي الكرك والمفرق، فيما تم تعيين (١٧) حسب القانون ، وفازت على نظام الكوتا (٣٢)

وقد كانت أعلى حصة للنساء في محافظة العاصمة وبعدها (٨) مقاعد، تلتها محافظة اربد والمفرق ب(٦) مقاعد لكل منهما، وجاءت محافظة مادبا ب(٥) مقاعد، ثم تساوت باقي المحافظات في عدد المقاعد (٣) مقاعد لكل محافظة.

#### المبحث الثاني: المنهجية المتبعة في الدراسة ( الطريقة والإجراءات )

**منهج الدراسة :** تنتمي هذه الدراسة إلى البحوث الوصفية والتي تعتمد على دراسة الواقع أو الظاهرة كما توجد في الواقع ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً من خلال وصف الظاهرة وتوضيح خصائصها أو التعبير الكمي الذي يعطي وصفاً رقمياً يوضح مقدار وحجم الظاهرة، ولأن من ضمن اهتمامات البحوث الوصفية دراسة الاتجاهات فهذه الدراسة تنتمي لهذا النوع من الدراسات، ويتم ذلك عن طريق المسوح التي تجريها الأجهزة والمؤسسات المختلفة على عينات من جمهورها للتعرف على خصائصه وآرائه واتجاهاته، وحتى نجمع المعلومات المطلوبة بدقة يجب اختيار العينة التي تمثل الجمهور المراد دراسته وتعتبر عملية اختيار جمهور البحث أحد العناصر المهمة في البحوث الوصفية، وذلك لجمع البيانات منه عن طريق استمارة الاستبيان. وهذا ما سنعرضه من خلال الإطار الإجرائي للدراسة.

**مجتمع وعينة الدراسة** يتكوّن مجتمع الدراسة من مجموع أعضاء مجالس المحافظات (اللامركزية) في محافظة اربد باختلافاتهم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وهو أعضاء يتفاعلون مع القضايا والهؤوم الوطنيّة وتُعدُّ مشاكل المواطن الأردني على رأس اهتماماتهم وأولوياتهم ، كما أنّ أعضاء مجالس المحافظات على مستوى عالٍ من الوعي والثّقافة والإطلاع بهؤوم ومشاكل وتطلعات المواطن الأردني. وتمّ اختيار مُفرداتِ عينة الدراسة بأسلوبِ العينة

القصدية الشاملة، كعينة ممثلة لأعضاء مجالس المحافظات (اللامركزية) التي تُشكّل مجتمع الدراسة. وتم اختيار (٥١) عضواً يمثلون كامل أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد من مجموع (٣٨٠) عضواً مجموع عدد الأعضاء في كافة أنحاء المملكة، وقد تمّ استرجاعها كاملة، فيما تمّ استبعاد (٤) لعدم صلاحيتها للتليل، فاستقرت العينة على (٤٧) مفردة، وزعت تبعاً لعدة متغيرات.

**أداة الدراسة:** تمّ تصميم أداة الدراسة "الاستبانة" كأداة لجمع البيانات بهدف قياس اتجاهات الرأي العام الأردني تجاه الهيئة المستقلة للانتخاب. وقد اعتمدت الدراسة على سلم ليكرت الخماسي لتصحيح أدوات الدراسة، بإعطاء كل فقرة من فقراته درجة واحدة من بين درجاته الخمس (موافق بشدة، موافق، محايد، معارض، معارض بشدة) وهي تمثل رقمياً (٥، ٤، ٣، ٢، ١) على الترتيب، وقد تم اعتماد المقياس التالي لأغراض تحليل النتائج:

من ١.٠٠ - ٢.٣٣ قليلة

من ٢.٣٤ - ٣.٦٧ متوسطة

من ٣.٦٨ - ٥.٠٠ كبيرة

وهكذا

وقد تم احتساب المقياس من خلال استخدام المعادلة التالية:

الحد الأعلى للمقياس (٥) - الحد الأدنى للمقياس (١) مقسوماً على عدد الفئات المطلوبة (٣)

ومن ثم إضافة الجواب (١.٣٣) إلى نهاية كل فئة. والملحق رقم (١) يبين نموذج استبانة الدراسة كما تم توزيعه على المستجيبين، حيث تكونت الاستبانة من جزأين هما: المتغيرات الديمغرافية وفقرات المعالجة لصناعة السياسة العامة.

قام الباحث بإخضاع استبانة الدراسة لعدة اختبارات هي:

### صدق الأداة الظاهري:

اعتمد الباحث إجراءات التأكد من صحة وصدق صحيفة الاستبيان، وذلك بعرضها على مجموعة من أعضاء هيئة التدريس والخبراء في مجال تخصصي السياسة والإعلام، بهدف إجراء اختبار الصحة الموضوعية والمنطقية والمنهجية للاستبيان أي التأكد من أنها تجمع نوع وكمية

المعلومات المطلوبة وأن إعداد الاستمارة سليم وصياغتها واضحة ومحددة<sup>٢</sup>، حيث تم توجيه الباحث إلى مواطن النقص والقصور من حيث شكل ومضمون صحيفة الاستبيان، هذا وقد تم عرض وجهات نظر جديدة كانت خافية على الباحث وقد تم إضافتها. كل ذلك تم في إطار التحقق من صدق الاستمارة وذلك للكشف عما يكون في تصميم الاستمارة من قصور أو أخطاء علمية أو منهجية تؤثر في موضعية الاستقصاء وصدق محتواه وبنائه. وقد أجرى الباحث ما يلزم من تعديل وتغيير وحذف وإضافة كما لزم الأمر، وذلك بناءً على ملاحظات وتوجيه المختصين. والملحق رقم (٢) يبين أسماء محكمي الاستبانة.

### ثبات الأداة:

ويقصد بثبات وحدة القياس أنه كلما أعيدت الاختبارات يتم الحصول على نفس النتائج، وفي هذا الإطار قام الباحث بإجراء دراسة استطلاعية أو دراسة أولية على ١٠% من العينة المراد دراستها وهي عينة محدودة مماثلة للعينة الأصلية التي ستجرى الدراسة عليها، وذلك بهدف التعرف على مدى فهم مفردات العينة للأسئلة والألفاظ المستخدمة ودرجة وضوحها وسهولتها ومدى تجاوب المبحوثين مع كل سؤال ونوع الإجابات البديلة المحتملة للأسئلة.

وقد قام الباحث بإجراء تحليل درجة الثبات باستخدام معامل كرونباخ ألفا Cronbachs "Alpha" وذلك لإيجاد معامل الصدق والثبات لكل محور من محاور قياس الاتجاه وكانت النتائج تتراوح بين (٨٦% - ٨٩%) فيما بلغ معامل الثبات لجميع متغيرات الدراسة (٩٤%) وهي نسبة عالية يمكن الاعتماد عليها لأغراض الدراسة.

<sup>٢</sup> . محمد عبد الحميد ، البحث العلمي في الدراسات الإعلامية ، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

#### جدول (٤)

معامل الاتساق الداخلي كرونباخ الفا

المجالات	الاتساق الداخلي
تخطيط السياسة العامة	٠.٨٦
تنفيذ السياسة العامة	٠.٨٤
تقويم السياسة العامة	٠.٨٩
الدرجة الكلية	٠.٩٤

#### المعالجة الإحصائية

تم جمع بيانات الدراسة ومراجعتها واستبعد غير الصالح منها، ثم فرغت الإجابات وأدخلت في ذاكرة الحاسب الآلي، ومن ثم استخدمت الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية The Statistical Package for the social sciences (SPSS). وقد استخدم اختبار "F" واختبار تحليل التباين الأحادي للإجابة عن أسئلة الدراسة، وكذلك استخدم اختبار معامل كرونباخ ألفا للتحقق من صدق أداة الدراسة.

#### نتائج الدراسة الميدانية

أولاً: الخصائص العامة لأفراد عينة الدراسة

#### أ- الجنس

#### جدول (٥)

التكرارات والنسب المئوية حسب متغير الجنس

الفئات	التكرار	النسبة
ذكر	٤٢	٨٩.٤
أنثى	٥	١٠.٦
المجموع	٤٧	١٠٠.٠

يبين الجدول رقم (٥) أن عدد أعضاء مجلس المحافظة الذين اجابوا على أسئلة الدراسة بلغ (٤٧) عضوا منهم (٤٢) من الذكور وبنسبة ٨٩.٤%، و (٥) عضوات من الإناث وبنسبة ١٠.٦%. وتعكس تلك الأرقام نسبة المشاركة السياسية للمرأة الأردنية في مجالس المحافظات وحسب ما أقرها قانون اللامركزية (مجالس المحافظات). حيث حدد القانون لكل محافظة مجلس

يُنتخب ٨٥% من أعضائه مباشرة من المواطنين، ومن هؤلاء يتم اختيار ١٠% (كوتا) للنساء، فيما يتم تعيين ١٥% من أعضاء مجلس المحافظة، على أن يكون ثلثهم من النساء. ويبلغ مجموع مقاعد مجالس المحافظات (٣٨٠) مقعداً، منها (٣٢) مقعداً للكوتا النسائية، و(٤٥) مقعداً تعينهم الحكومة (قانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٧).

لم تظهر طلبات الترشح إقبالاً كبيراً من النساء للترشح في الانتخابات، حيث لاحظ برنامج "راصد" لمراقبة الانتخابات أن ٩٥ دائرة انتخابية على صعيد مجالس المحافظات لم تترشح لها نساء، وهذه تمثل ٦٠% من مجموع دوائر انتخابات مجالس المحافظات. بل الملفت أن نسبة النساء المترشحات لمجالس المحافظات لم تزد عن ٩,١% من مجموع المترشحين، أي دون نسبة كوتا المرأة في المجالس.

#### ب- العمر

جدول (٦)  
التكرارات والنسب المئوية حسب متغير العمر

الفئات	التكرار	النسبة
من ٢٦-٣٥	٢	٤.٣
٣٦-٤٥	١٤	٢٩.٨
٤٦ فأكثر	٣٠	٦٣.٨
المجموع	٤٨	١٠٠.٠

وزع أفراد عينة الدراسة على أربع فئات عمرية، ويظهر من نتائج الدراسة في الجدول رقم (٦) أن أعلى نسبة كانت في عدد الأشخاص من ذوي الفئة العمرية (٤٦ عاماً فأكثر) حيث بلغ عددهم (٣٠) عضواً وبنسبة ٦٣.٨%، في حين كان شكل عدد الأشخاص من ذوي الفئة العمرية من (٣٦-٤٥) عاماً المرتبة الثانية وبعده (١٤) عضواً وبنسبة (٢٩.٨%) وجاءت الفئات العمرية من (٢٦-٣٥) عاماً بالمرتبة الثالثة من عدد أعضاء مجالس المحافظات وبنسبة (٦.٤%) وشكلت الفئة العمرية (٢٥ عاماً فما دون) المرتبة الأخيرة وبعده (١) عضواً وبنسبة (٢.١%). وتتوافق تلك النسب مع الاتجاه العام للمرشحين في الانتخابات في الأردن، حيث غالباً ما تكون فئة الشباب هي الفئة الأقل مشاركة في الترشح، مقارنة بالفئات العمرية الأخرى.

وتؤكد العديد من الدراسات أن العمر من العوامل المؤثرة في المشاركة السياسية، حيث نجد أن المشاركة في الترشح تكون محدودة في بداية الشباب، ولكنها ترتفع تدريجياً في منتصف

العمر وتتنخفض لدى فئة كبار السن، فالشباب غير مُبالين بالمسائل السياسيّة، ورُبّما لا يتحمّل جميع الشّباب التّكلفة للدّخول في مُعترَك الحياة السياسيّة، ولكنّ مع تقدّمهم بالسّن يكتسبوا الخبرة عبر التّعرض المُستمر للسياسة، فيزداد إقبالهم على التّصويت، أمّا كبار السّن، فالملاحظ أنّ السّنات الأخيرة من العمر يُصاحبها الوهن الجسدي الأمر الذي يُؤدّي إلى الاهتمام بالصّحة الجسديّة والعزوف عن الترشح<sup>٢</sup>.

### ج- الحالة الاجتماعيّة

جدول (٧)  
التكرارات والنسب المئوية حسب متغير الحالة الاجتماعيّة

الفئات	التكرار	النسبة
متزوج	٤٣	٩١.٥
أعزب	٣	٦.٤
مطلق	١	٢.١
المجموع	٤٧	١٠٠.٠

يظهر الجدول رقم (٧) أن (٤٣) عضوا من أفراد عينة الدراسة من المتزوجين، بنسبة ٩١.٥% من إجمالي عينة الدراسة، وبلغ عدد الأعضاء غير المتزوجين (٣) أعضاء وبنسبة (٦.٤%) من أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد، فيما جاء عدد الأعضاء المطلقين (١) عضوا وبنسبة ٢.١%.

وهذا يتوافق مع إجابات العمر لأعضاء مجالس المحافظات التي بينت أن متوسطها مرتفع ، ويتناسب مع متوسط سن الزواج في الأردن الذي بلغ (٣٠) سنة للذكور و(٢٩) سنة للإناث<sup>٤</sup>.

### د- مكان الإقامة

(٣) ريموند، وولفينغر، وسيفتن رمز نشون، من بصوت؟ ترجمة فؤاد السروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٥٥-٦٠.

<sup>٤</sup> إسماعيل الزبيد وأخرون "واقع العنوسة في الوطن العربي" عمان، ٢٠١٠.

**جدول (٨)**  
التكرارات والنسب المئوية حسب متغير مكان الإقامة

الفئات	التكرار	النسبة
مدينة	٢٦	٥٥.٣
ريف	١٧	٣٦.٢
مخيم	٤	٨.٣
المجموع	٤٨	١٠٠.٠

يبين الجدول رقم (٨) أن كانت غالبية أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد هم من سكان المدن، وبلغت نسبتهم ٥٥.٣ % فيما شكلت نسبة المبحوثين من سكان القرى ٣٦.٢ % ونسبة سكان المخيمات (٨.٣ %).

**د- متغير العمل**

**جدول رقم (٩)**  
التكرارات والنسب المئوية حسب متغير العمل

الفئات	التكرار	النسبة
تاجر	٢٠	٤٢.٦
مزارع	٤	٨.٥
متقاعد	٢٣	٤٨.٩
المجموع	٤٧	١٠٠.٠

يبين الجدول رقم (٩) أن كانت غالبية أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد هم من المتقاعدين ، وبلغت نسبتهم ٤٨.٩ % فيما شكلت نسبة أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد من فئة التجار ٤٢.٦ % وجاءت النسبة المتبقية من فئة المزارعين (٨.٥ %).

إن تلك النتائج تبين أن المشاركة السياسية خصوصاً في الانتخابات لمجالس المحافظات ، يحتاج إلى قدرات اقتصادية كبيرة ، نظراً لما يترتب على تلك المشاركة من تكلفة مالية عالية، يعجز العديد من الأفراد رغم امتلاكهم القدرات عن خوضها.

## د- دخل الأسرة الشهري

### جدول (١٠)

#### التكرارات والنسب المنوية حسب متغير مستوى دخل الأسرة الشهري

الفئات	التكرار	النسبة
٥٠٠ فما دون	١٨	٣٨.٣
٥٠١-١٠٠٠	١٥	٣١.٩
١٠٠١-١٥٠٠	٦	١٢.٨
١٥٠١ فأكثر	٨	١٧.٠
المجموع	٤٧	١٠٠.٠

يظهر من الجدول (١٠) أن ٣٨.٣% من أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد متوسط دخلهم اقل من (٥٠٠) دينار أردني ، في حين كانت نسبة ذوي الدخل من (٥٠١-١٠٠٠) نسبة ( ٣١.٩ % ) ، وكانت نسبة أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد من يحصلون على دخل من (١٥٠٠) دينار فما أكثر نسبة (١٧%)، وأخيراً جاءت نسبة أعضاء مجالس المحافظات في مدينة اربد من يحصلون على دخل من (١٠٠١-١٥٠٠) دينار وبنسبة (١٢.٨%)

وتشير العديد من الدراسات إلى أنّ المشاركة السياسيّة تحتاج إلى الموارد الاقتصادية الكافية من الأفراد، وهو ما يجعل أفراد الدخل المرتفع يشاركون في العمليّة السياسيّة أكثر من أفراد الدخل المتوسط والمنخفض. وقد بيّنت العديد من الأدبيات السياسيّة في مختلف الأنظمة الديمقراطيّة أن الأغنياء يصوتوا أكثر من الفقراء الذين بالكاد يسدون احتياجاتهم ، كما أنّ مستوى دخل الفرد المرتفع يقود إلى مشاركة عاليّة في الترشح<sup>٦</sup>.

### المعالجة الإحصائيّة

تمّت معالجة البيانات التي تمّ جمعها بواسطة الحاسوب باستخدام حزمة البرامج الإحصائيّة للعلوم الاجتماعيّة (SPSS)، وتمّ استخراج التكرارات والنسب المئوية للمتغيرات الديموغرافيّة، وكذلك استخراج المتوسطات الحسابيّة والانحرافات المعياريّة لبيان أهميّة متغيرات الدراسة. وأيضاً

(٥) سامية صالح، المشاركة السياسيّة والديمقراطية، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٠٥، ص ٢٤

(٦) ريموند، وولفينغر ، وسيفتن رمز نشون، من يصوت؟ مرجع سابق، ص ٣٢٣.



استخدام ومعامل ف (f-test) لقياس الدلالة الإحصائية بين المتغيرات، بالإضافة إلى استخدام تحليل التباين الأحادي (One -Way ANOVA) لقياس التباين الإحصائي بين المتغيرات.

### تحليل النتائج وعرضها في ضوء تساؤلات الدراسة

السؤال الرئيسي : هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في رسم السياسة العامة في الاردن؟

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لدور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الاردن، والجدول أدناه يوضح ذلك.

### جدول (١١)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لدور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الاردن مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	المجال	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المستوى
١	١	تخطيط السياسة العامة	٣.٧٧	٠.٩٨٦	مرتفع
٣	٣	تقويم السياسة العامة	٣.٦٩	١.٠٥٦	مرتفع
٢	٢	تنفيذ السياسة العامة	٣.٦٨	١.٠٦٠	مرتفع
		الدرجة الكلية	٣.٧١	٠.٩٥٤	مرتفع

يبين الجدول (١١) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٦٨-٣.٧٧)، وبلغ المتوسط الحسابي لدور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الأردن (٣.٧١) وبدرجة مرتفعة.

وجاء تخطيط السياسة العامة في المرتبة الأولى بأعلى متوسط حسابي بلغ (٣.٧٧)، ثم جاء تقويم السياسة العامة في المرتبة الثانية بمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٩)، بينما جاء تنفيذ السياسة العامة في المرتبة الأخيرة بمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٨).

وقد تم حساب المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات أفراد عينة الدراسة على فقرات كل محور على حده، حيث كانت على النحو التالي:

أولاً: هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تخطيط السياسة العامة

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة تخطيط السياسة العامة ، والجدول أدناه يبين ذلك.

**جدول (١٢)**  
**المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة تخطيط السياسة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية**

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المستوى
١	١	يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة	٤.٠٠	١.١٦١	مرتفع
٢	٤	يقوم مجلس المحافظة بالتنسيق مع المجلس التنفيذي في تحديد المشكلات التي تواجه المجتمع المحلي للمحافظة	٣.٩٦	١.٢١٥	مرتفع
٣	٥	يشارك مجلس المحافظة من خلال التنسيق مع الجهات المعنية في إعداد الخطط التنفيذية للسياسة العامة	٣.٧٢	١.١٩٢	مرتفع
٤	٢	يشارك مجلس المحافظة بوضع الميزانية التقديرية للمشاريع المحلية للمحافظة	٣.٦٠	١.٢٦٢	متوسط
٤	٣	يشارك مجلس المحافظة في وضع الخطط ذات العلاقة بالسياسة العامة المحلية للمحافظة	٣.٦٠	١.٢٤٥	متوسط
		تخطيط السياسة العامة	٣.٧٧	.٩٨٦	مرتفع

يبين الجدول (١٢) ان المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٦٠-٤.٠٠)، وبلغ المتوسط الحسابي لتخطيط السياسة العامة ككل (٣.٧٧) وبدرجة مرتفعة.

حيث جاءت الفقرة رقم (١) والتي تنص على "يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٤.٠٠) وبدرجة مرتفعة.

وجاءت الفقرة التي تنص على " يقوم مجلس المحافظة بالتنسيق مع المجلس التنفيذي في تحديد المشكلات التي تواجه المجتمع المحلي للمحافظة" بالمرتبة الثانية وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٩٦) وبدرجة مرتفعة.

وجاءت الفقرة التي تنص على " يشارك مجلس المحافظة من خلال التنسيق مع الجهات المعنية في إعداد الخطط التنفيذية للسياسة العامة " بالمرتبة الثالثة وبمتوسط حسابي بلغ ( ٣.٧٢ ) وبدرجة مرتفعة.

وجاءت الفقرة التي تنص على " يشارك مجلس المحافظة بوضع الميزانية التقديرية للمشاريع المحلية للمحافظة" ، بالمرتبة قبل الأخيرة وبمتوسط حسابي ( ٣.٦٠ ) وبدرجة مرتفعة.

فيما جاءت الفقرة التي تنص على " يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ ( ٣.٦٠ ) وبدرجة مرتفعة .

ثانياً: هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تنفيذ السياسة العامة؟

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة ، والجدول أدناه تبين ذلك.

### جدول (١٣)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة مرتبة

تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المستوى
١	٤	يساهم مجلس المحافظة في توزيع الخدمات حسب الأولوية في المحافظة	٤.١٧	١.٠٩٠	مرتفع
٢	٢	يقوم مجلس المحافظة بالضغط على الجهات ذات الاختصاص لتنفيذ المشاريع التي تم اقتراحها	٤.٠٤	١.٣١٨	مرتفع
٣	١	يساهم مجلس المحافظة في إعداد وتنفيذ السياسة العامة بطريقة شفافة ومهنية	٣.٥٧	١.٣١٥	متوسط
٤	٣	يشارك مجلس المحافظة في الاشراف على عملية تنفيذ المشاريع المطروحة في المحافظة	٣.٣٢	١.٥٠٥	متوسط
٥	٥	يقوم مجلس المحافظة بالرقابة المطلوبة على تنفيذ السياسات العامة المحلية	٣.٢٨	١.٤٧٠	متوسط
		تنفيذ السياسة العامة	٣.٦٨	١.٠٦٠	مرتفع

يبين الجدول (١٣) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٢٨-٤.١٧)، وبلغ المتوسط الحسابي لتنفيذ السياسة العامة ككل (٣.٦٨). حيث جاءت الفقرة رقم (٤) والتي تنص على "يساهم مجلس المحافظة في توزيع الخدمات حسب الأولوية في المحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٤.١٧)، وجاءت الفقرة التي تنص على "يقوم مجلس المحافظة بالضغط على الجهات ذات الاختصاص لتنفيذ المشاريع التي تم اقتراحها" بالمرتبة الثانية وبمتوسط حسابي بلغ (٤.٠٤) وبدرجة مرتفعة. وجاءت الفقرة التي تنص على "يساهم مجلس المحافظة في إعداد وتنفيذ السياسة العامة بطريقة شفافة ومهنية" بالمرتبة الثالثة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٥٧) وبدرجة مرتفعة. وجاءت الفقرة التي تنص على "يشارك مجلس المحافظة في الإشراف على عملية تنفيذ المشاريع المطروحة في المحافظة، بالمرتبة قبل الأخيرة وبمتوسط حسابي (٣.٣٢) وبدرجة مرتفعة بينما جاءت الفقرة رقم (٥) ونصها "يقوم مجلس المحافظة بالرقابة المطلوبة على تنفيذ السياسات العامة المحلية" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٢٨).

**ثالثاً: هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تقويم السياسة العامة؟**

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة تقويم السياسة العامة ، والجدول أدناه تبين ذلك

## جدول (١٤)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بتقويم السياسة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المستوى
١	١	يقوم مجلس المحافظة بالمراجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة	٣.٨٧	١.١٣٥	مرتفع
٢	٥	أدت مراجعة مجلس المحافظة للسياسات العامة المحلية في تحسين نوعيتها ونتائجها	٣.٨١	١.١٧٣	مرتفع
٣	٤	يقوم مجلس المحافظة بالتأكد من ان المشاريع المنفذة تلبي مطالب ورغبات الناس	٣.٧٤	١.٣٩٠	مرتفع
٤	٢	يقوم مجلس المحافظة بتقييم عملية تنفيذ المشاريع المقترحة حسب مراحل التنفيذ والاطمئنان على حسن التنفيذ وفق المطلوب	٣.٥١	١.٢٦٦	متوسط
٥	٣	يساهم مجلس المحافظة بتوفير تغذية راجعة مناسبة لتعديل وتطوير السياسة العامة	٣.٥١	١.٣٣٣	متوسط
		تقويم السياسة العامة	٣.٦٩	١.٠٥٦	مرتفع

يبين الجدول (١٤) ان المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٨٧-٣.٥١)، وبلغ المتوسط الحسابي لتقويم السياسة العامة ككل (٣.٦٩).

جاءت الفقرة رقم (١) والتي تنص على "يقوم مجلس المحافظة بالمراجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٨٧)، وجاءت الفقرة التي تنص على " أدت مراجعة مجلس المحافظة للسياسات العامة المحلية في تحسين نوعيتها ونتائجها " بالمرتبة الثانية وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٨١) وبدرجة مرتفعة. وجاءت الفقرة التي تنص على " يقوم مجلس المحافظة بالتأكد من أن المشاريع المنفذة تلبي مطالب ورغبات الناس " بالمرتبة الثالثة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٧٤) وبدرجة مرتفعة.

وجاءت الفقرة التي تنص على " يقوم مجلس المحافظة بتقييم عملية تنفيذ المشاريع المقترحة حسب مراحل التنفيذ والاطمئنان على حسن التنفيذ وفق المطلوب ، بالمرتبة قبل الأخيرة وبمتوسط

حسابي (٣.٥١) وبدرجة مرتفعة. بينما جاءت الفقرة ونصها "يساهم مجلس المحافظة بتوفير تغذية راجعة مناسبة لتعديل وتطوير السياسة العامة" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٥١).

### اختبار فرضيات الدراسة

هل توجد فروق ذات دلالة إحصائية في اتجاهات أعضاء مجلس المحافظات نحو رسم السياسات العامة في الأردن؟ تعزى للمتغيرات: مكان الإقامة، ومستوى الدخل؟

للتحقق من صحة هذه الفرضية تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية تبعاً للمتغيرات: مكان الإقامة، والمستوى التعليمي، ومستوى الدخل، ولبيان دلالة الفروق الإحصائية بين المتوسطات الحسابية تم استخدام اختبار "ت" وتحليل التباين الأحادي لكل من متغيرات مكان الإقامة، والمستوى التعليمي، ومستوى الدخل، والجدول أدناه توضح ذلك.

### ١. مكان الإقامة

#### جدول (١٥)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وتحليل التباين الأحادي تبعاً لمتغير مكان الإقامة على المحاور

الدلالة الإحصائية	قيمة ف	مخيم		قرية		مدينة		المحور
		الانحراف المتوسط الحسابي المعياري	الانحراف المتوسط الحسابي المعياري	الانحراف المتوسط الحسابي المعياري	الانحراف المتوسط الحسابي المعياري	الانحراف المتوسط الحسابي المعياري	الانحراف المتوسط الحسابي المعياري	
.٠٠٠	٢٨.٥ ٩٤	.٩٥٦	٢.٩٩	.٧٩١	٣.٤٥	.٨٠٦	٣.٥٩	تخطيط السياسة العامة
.٠٠٠	٣٢.٥ ٢٤	.٧٥٠	٢.٨٦	.٧٧٥	٣.٥٣	.٨٨٩	٣.٦٦	تقويم السياسة العامة
.٠٠٠	٢٠.٩ ٦٤	.٦٦١	٢.٨٠	.٨٦٩	٣.٣٩	.٩١٠	٣.٤٧	تنفيذ السياسة العامة
.٠٠٠	٢٧.١ ٠٥	.٧٠٠	٢.٩١	.٧٢٤	٣.٤٦	.٧٨٥	٣.٥٧	الاتجاهات ككل

يتبين من الجدول (١٥) وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ( $\alpha = 0.05$ ) تعزى لمكان الإقامة في جميع المجالات وفي الأداة ككل. وبينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) في إجابات أعضاء مجالس المحافظات لصالح أعضاء مجالس المحافظة من سكان المدن

ولبيان الفروق الزوجية الدالة إحصائياً بين المتوسطات الحسابية تم استخدام المقارنات البعدية بطريقة شيفيه كما هو مبين في الجدول (١٦).

### جدول (١٦)

#### المقارنات البعدية بطريقة شيفيه لأثر مكان الإقامة على الاتجاهات

المجال	مكان الإقامة	المتوسط الحسابي	مدينة	قرية	مخيم
تخطيط السياسة العامة	مدينة	٣.٤٧			
	قرية	٣.٣٩	.٠٨		
	مخيم	٢.٨٠	*.٦٧	*.٥٩	
تقويم السياسة العامة	مدينة	٣.٦٠			
	قرية	٣.٥٦	.٠٣		
	مخيم	٣.٠١	*.٥٩	*.٥٦	
تنفيذ السياسة العامة	مدينة	٣.٥٢			
	قرية	٣.٣٦	*.١٦		
	مخيم	٢.٩٠	*.٦٢	*.٤٦	
الاتجاهات ككل	مدينة	٣.٥٧			
	قرية	٣.٤٦	*.١١		
	مخيم	٢.٩١	*.٦٥	*.٥٥	

\* دالة عند مستوى الدلالة ( $\alpha = 0.05$ ).

يتبين من الجدول (١٦) الآتي:

#### تخطيط السياسة العامة

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين المخيم من جهة وكل من المدينة، والقرية من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح مكان الإقامة (البادية).

## تقويم السياسة العامة :

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين المخيم من جهة وكل من المدينة، والقرية من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح مكان الإقامة (البادية).

### تنفيذ السياسة العامة

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين المخيم من جهة وكل من المدينة، والقرية من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح مكان الإقامة (البادية) ، كما بينت النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين القرية من جهة والمدينة من جهة أخرى ولصالح أعضاء القرية.

### الاتجاهات ككل

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين المخيم من جهة وكل من المدينة، والقرية من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح مكان الإقامة (البادية) ، كما بينت النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين القرية من جهة والمدينة من جهة أخرى ولصالح أعضاء القرية.

### مستوى الدخل

#### جدول (١٧)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وتحليل التباين الأحادي تبعاً لمتغير مستوى الدخل على الاتجاهات

الدلالة الإحصائية	قيمة ف	مرتفع		متوسط		متدني		
		الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	
.000	١٠.٦٠٧	.٩٥٩	٣.٢٤	.٨٢٨	٣.٤٨	.٩١٦	٣.٤٠	تخطيط السياسة العامة
.003	٥.٧٩٣	.٩٥٤	٣.٤٢	.٨٠١	٣.٥٧	.٨٥٤	٣.٥٨	تقويم السياسة العامة
.016	٤.١٥٧	.٩٣٥	٣.٣٠	.٨٤٧	٣.٤٥	.٨٩٦	٣.٤٠	تنفيذ السياسة العامة



الاتجاهات ككل	٣.٤٨	٠.٧٩٢	٣.٥٤	٠.٧٢٠	٣.٣٨	٠.٨٠٢	٦.٦٥٧	٠.٠٠١
------------------	------	-------	------	-------	------	-------	-------	-------

يتبين من الجدول (١٧) وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) تعزى لأثر مستوى الدخل في جميع المجالات وفي الأداة ككل، ولبيان الفروق الزوجية الدالة إحصائياً بين المتوسطات الحسابية تم استخدام المقارنات البعدية بطريقة شيفيه كما هو مبين في الجدول (١٨).

### جدول (١٨)

#### المقارنات البعدية بطريقة شيفيه لأثر مستوى الدخل على الاتجاهات

مرتفع	متوسط	متدني	المتوسط الحسابي	مستوى الدخل	
			٣.٤٠	متدني	تخطيط السياسة العامة
		٠.٨	٣.٤٨	متوسط	
	*.٢٤	*.١٥	٣.٢٤	مرتفع	
			٣.٥٨	متدني	تقويم السياسة العامة
		٠.١	٣.٥٧	متوسط	
	*.١٥	*.١٦	٣.٤٢	مرتفع	
			٣.٤٠	متدني	تنفيذ السياسة العامة
		٠.٥	٣.٤٥	متوسط	
	*.١٥	٠.١٠	٣.٣٠	مرتفع	
			٣.٤٨	متدني	الاتجاهات ككل
	*.١٦	٠.١٠	٣.٥٤	متوسط	
			٣.٣٨	مرتفع	

\* دالة عند مستوى الدلالة ( $\alpha = 0.05$ ).

يتبين من الجدول (١٨) الآتي:

#### تخطيط السياسة العامة

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين دخل أعضاء مجالس المحافظات من جهة وكل من دخل أعضاء مجالس المحافظات المتوسط، والمنخفض من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح أعضاء مجالس المحافظات من ذوي الدخل المرتفع.

## تقويم السياسة العامة :

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين دخل أعضاء مجالس المحافظات من جهة وكل من دخل أعضاء مجالس المحافظات المتوسط، من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح أعضاء مجال المحافظة من ذوي الدخل المرتفع .

## تنفيذ السياسة العامة

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين دخل أعضاء مجالس المحافظات من جهة وكل من دخل أعضاء مجالس المحافظات المتوسط، من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح أعضاء مجال المحافظة من ذوي الدخل المرتفع .

## الاتجاهات ككل

بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين دخل أعضاء مجالس المحافظات من جهة وكل من دخل أعضاء مجالس المحافظات المتوسط، من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح أعضاء مجال المحافظة من ذوي الدخل المرتفع .

## نتائج الدراسة

بينت النتائج أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٦٨-٣.٧٧)، وبلغ المتوسط الحسابي لدور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الأردن (٣.٧١) وبدرجة مرتفعة. وجاء تخطيط السياسة العامة في المرتبة الأولى بأعلى متوسط حسابي بلغ (٣.٧٧)، ثم جاء تقويم السياسة العامة في المرتبة الثانية بمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٩)، بينما جاء تنفيذ السياسة العامة في المرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٨).

أولاً: هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تخطيط السياسة العامة

يبين التحليل أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٦٠-٤.٠٠)، وبلغ المتوسط الحسابي لتخطيط السياسة العامة ككل (٣.٧٧) وبدرجة مرتفعة. حيث جاءت الفقرة رقم (١) والتي تنص على "يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٤.٠٠) وبدرجة مرتفعة.

ثانياً: هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تنفيذ السياسة العامة

يبين التحليل أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٢٨-٤.١٧)، وبلغ المتوسط الحسابي لتنفيذ السياسة العامة ككل (٣.٦٨). حيث جاءت الفقرة رقم (٤) والتي تنص على "يساهم مجلس المحافظة في توزيع الخدمات حسب الأولوية في المحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٤.١٧)،

ثالثاً: هل يساهم أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تقويم السياسة العامة؟

بين التحليل ان المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (٣.٥١-٣.٨٧)، وبلغ المتوسط الحسابي لتقويم السياسة العامة ككل (٣.٦٩). وجاءت الفقرة رقم (١) والتي تنص على "يقوم مجلس المحافظة بالمراجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٨٧)،

هل توجد فروق ذات دلالة إحصائية في اتجاهات أعضاء مجلس المحافظات نحو رسم السياسات العامة في الأردن؟ تعزى للمتغيرات: مكان الإقامة، ومستوى الدخل؟

بين التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ( $\alpha = 0.05$ ) تعزى لمكان الإقامة في جميع المجالات وفي الأداة ككل. وبينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين المخيم من جهة وكل من المدينة، والقرية من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح مكان الإقامة (البادية)، كما بينت النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين القرية من جهة والمدينة من جهة أخرى ولصالح أعضاء القرية.

### مستوى الدخل

بين التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) تعزى لأثر مستوى الدخل في جميع المجالات وفي الأداة ككل، كما بينت نتائج التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) بين دخل أعضاء مجالس المحافظات من جهة وكل من دخل أعضاء مجالس المحافظات المتوسط، من جهة أخرى وجاءت الفروق لصالح أعضاء مجال المحافظة من ذوي الدخل المرتفع.

جاءت مجالس المحافظات (اللامركزية) في الأردن بموجب اهتمام وتوجيهات ملكية سامية، وقد جاء قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥. أساساً ضمن حزمة الإصلاحات السياسية، فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة والإدارة المحلية في الأردن، وفي إطار تأسيس ديمقراطية تشاركية ومشاركة الشعبية الفعالة، وتعيد توزيع سلطة صنع قرارات السياسة العامة، وتحقيق مبدأ الحكم المحلي

بينت النتائج أن اللامركزية لها دور في رسم السياسة العامة في الأردن وبمتوسط، (٣.٧١) وبدرجة مرتفعة. وجاء تخطيط السياسة العامة في المرتبة الأولى بأعلى متوسط حسابي بلغ (٣.٧٧)، ثم جاء تقويم السياسة العامة في المرتبة الثانية بمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٩)، بينما جاء تنفيذ السياسة العامة في المرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٨).

وفيما يتعلق بدور أعضاء مجالس المحافظات في محافظة اربد في تخطيط السياسة العامة، بين التحليل أن مجلس المحافظة يساهم بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة بالدرجة الأولى، وفي تنفيذ السياسة العامة بالدرجة الثانية، حيث يساهم مجلس المحافظة في توزيع الخدمات حسب الأولوية في المحافظة، وجاء تقويم السياسة العامة في المرتبة الثالثة حيث يقوم مجلس المحافظة بالمرجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة.

بلغ المتوسط الحسابي لدور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الأردن (٣.٧١) وبدرجة مرتفعة. وجاء تخطيط السياسة العامة في المرتبة الأولى بأعلى متوسط حسابي بلغ (٣.٧٧)، ثم جاء تقويم السياسة العامة في المرتبة الثانية بمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٩)، بينما جاء تنفيذ السياسة العامة في المرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٨).

بلغ المتوسط الحسابي لتخطيط السياسة العامة (٣.٧٧) وبدرجة مرتفعة. حيث جاءت الفقرة التي تنص على "يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٤.٠٠) وبدرجة مرتفعة. فيما جاءت الفقرة التي تنص على "يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٦٠) وبدرجة مرتفعة.

بلغ المتوسط الحسابي لتنفيذ السياسة العامة (٣.٦٨). حيث جاءت الفقرة التي تنص على "يساهم مجلس المحافظة في توزيع الخدمات حسب الأولوية في المحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٤.١٧)، وجاءت الفقرة ونصها "يقوم مجلس المحافظة بالرقابة المطلوبة على تنفيذ السياسات العامة المحلية" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٢٨).

بلغ المتوسط الحسابي لتقويم السياسة العامة (٣.٦٩). وجاءت الفقرة التي تنص على "يقوم مجلس المحافظة بالمراجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٨٧)، وجاءت الفقرة نصها "يساهم مجلس المحافظة بتوفير تغذية راجعة مناسبة لتعديل وتطوير السياسة العامة" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (٣.٥١).

### نتائج اختبار فرضية الدراسة

بين التحليل وجود فروق ذات دلالة إحصائية ( $\alpha = 0.05$ ) تعزى لأثر مكان الإقامة، ومستوى الدخل في اتجاهات أعضاء مجلس المحافظات نحو رسم السياسات العامة في الأردن.

## الخاتمة

هدفت الدراسة إلى التعريف باللامركزية، وتوضيح مفهوم السياسة العامة وما تمثله في سياسة الحكم، وإبراز دور اللامركزية من خلال ربط هذا المفهوم بالسياسة العامة وبصورة تطبيقية على ذوي الشأن. ودارت مشكلة الدراسة حول دور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الأردن. قسم الباحث الدراسة إلى ثلاثة فصول دراسية، تناول الفصل الأول منها النظام اللامركزي في ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة ودور الدولة الجديد في التوسع نحو في الأخذ بالنظام اللامركزي في إدارة وظائف الدولة، خصوصاً تلك الوظائف ذات الطابع الخاص والتي لا تتعلق بالمصالح العامة لدولة، وتحقيقاً لأهداف هذا الفصل فإنه تناول في المبحثين الأول: النظام اللامركزي من حيث الماهية والواقع. وفي المبحث الثاني: النظام اللامركزي من حيث المقومات والأبعاد.

أما الفصل الثاني فقد تناول السياسة العامة، الذي يخضع إلى العديد من الدلالات والاختلافات كما هو الحال في مفاهيم العلوم الاجتماعية، وتناول هذا الفصل من الدراسة البحث في السياسة العامة من حيث المفهوم، والنشأة والتطور التاريخي لها، ومستوياتها ومراحل رسم وصياغة السياسات العامة لدولة. من خلال مبحثين هما، مفهوم السياسة العامة ونشأتها التاريخية في المبحث الأول، وأنواع السياسة العامة ومراحل صياغتها في المبحث الثاني.

أما الفصل الثالث، فقد تناول في المبحث الأول، مجالس المحافظات (اللامركزية) في الأردن، حيث بين الباحث انه في عام ٢٠١١ وضعت حكومة معروف البخيت الخطوط العريضة لقانون اللامركزية، لكن خلافات داخل الحكومة نفسها حالت دون عرضه على مجلس النواب. وفي هذه الأثناء، ظلت اللامركزية موضوعاً جديلاً في صفوف النخب الحكومية والحزبية والسياسية، إلى أن أقر المجلس النيابي السابع عشر قانون اللامركزية رقم ٤٩ في نهاية عام ٢٠١٥. وجاءت مجالس المحافظات (اللامركزية) في الأردن بموجب اهتمام وتوجيهات ملكية سامية إلى الحكومات المتعاقبة بتبنيها كسياسة عامة للدولة، واللامركزية كأداة لهذه المشاركة، فكان أن خرجت إلى حيز النفاذ بموجب قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

وقد جاء قانون اللامركزية أساساً ضمن حزمة الإصلاحات السياسية، فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة والإدارة المحلية في الأردن، وفي إطار تأسيس ديمقراطية تشاركية ومشاركة الشعبية الفعالة، وتعيد توزيع سلطة صنع قرارات السياسة العامة، وتحقيق مبدأ الحكم المحلي

وتَمَّ تصميم أداة الدراسة "الاستبانة" كأداة لجمع البيانات في المبحث الثاني لقياس مساهمة أعضاء مجالس المحافظات في رسم السياسة العامة في الأردن، حيث تم اختيار (٥١) عضواً يمثلون كامل أعضاء مجالس المحافظات في محافظة إربد من مجموع (٣٨٠) عضواً مجموع عدد الأعضاء في كافة أنحاء المملكة .

## المراجع

- الايوبي، عزت، مبادئ في النظم الإدارية المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، دن.
- الحسيني، أحمد مصطفى، تحليل السياسات: مدخل جديد في التخطيط في الأنظمة، مطابع البيان، دبي، ١٩٩٤.
- الخرزجي، تامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة مجدلاوي للنشر، عمان، ٢٠٠٤.
- الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
- الزعيبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط ٣، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٣.
- الزعيبي، خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، ١٩٨٦.
- الزعيبي، خالد، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٥.
- الزعيبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، مطبعة أطلس، القاهرة، ١٩٨٤.
- السيد ياسين، السياسة العامة: القضايا النظرية والمنهجية، بحث ضمن كتاب (تحليل السياسة العامة) محرر علي الدين هلال، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٨.
- الشوبكي، عمر، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨١.
- الصائغ، محمد ناصر، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٦.
- الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
- الطماوي سليمان، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- الطهراوي، هاني، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤.



- الطيب، حسن أبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية، القاهرة، ٢٠٠٠ .
- العزوي، محمد سليم، نظرات حول الديمقراطية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٠ .
- القطار، فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٢ .
- العكش، فوزي، الحكم المحلي والإدارة المحلية، مطبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية، ١٩٨٨ .
- العواجي، محمد إبراهيم، الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية: المفاهيم والتطبيق. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٦ .
- العامل، نائل، إدارة التنمية وتطبيقاتها، ياسين للخدمات الطلابية، عمان ٢٠٠٠ .
- الغزوي، وصال نجيب، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣ .
- الفهداوي، فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠١٤ .
- الفهداوي، فهمي خليفة، السياسة العامة من منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١ .
- الفرحان، أمل؛ و المعاني، أيمن، إدارة المؤسسات العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠١ .
- المعاني، أيمن، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٠ .
- المعاني، أيمن، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، ٢٠٠٥ .
- القبيلات، حمدي، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨ .
- الكبيسي، عامر خضير، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- الكبيسي، عامر، صنع السياسات العامة، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٩ .
- المغربي، محمود عبد المجيد، المدخل إلى القانون الإداري: ج ٢، دار البلاد، طرابلس، ١٩٨٤ .
- المغربي، محمد زاهي بشير، السياسة المقارنة: إطار نظري، منشورات جامعة قاربونس، بنغازي، ١٩٩٦ . كتاب
- المهنا، محمد العلي، الإدارة في الإسلام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دس .
- ابن عاشور، رافع، المؤسسات والنظام السياسي بتونس: الإطار التاريخي (النظام الحالي)، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٠٢ .

- أبو زيد، مصطفى فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية. ١٩٩٠.
- بدر الدين، اكرم، دراسات في نظم الحكم: الديمقراطية في الدول النامية، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- بربر، كامل، نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦.
- بطيخ، رمضان، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مؤسسة العين للنشر، أبو ظبي، ١٩٩٨.
- حديد، محمد موفق، إدارة الأعمال الحكومية، دار المناهج، عمان، ٢٠٠٢.
- ربابعة، فاطمة، تحليل السياسة العامة: نظرة في الممارسة، محرر علي الدين هلال وآخرون (تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤).
- رشيد، احمد، الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية والنماذج التطبيقية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١.
- شاب، منصور تومه، القانون الإداري، جامعة بغداد، العراق، ط١. ١٩٨٠.
- شبلي، محمد، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم والاقترايات والأدوات، دار الهوامة، الجزائر، ٢٠٠٧.
- شعراوي، سلوى جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٧.
- شعراوي، سلوى جمعة، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠١.
- شطناوي، علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٧.
- شطناوي، علي، الإدارة المحلية، دار الأوائل للنشر، عمان، ٢٠٠٢.
- عبدالله، هشام، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، الدار الأهلية، عمان، ١٩٩٧.
- عبد الغني، عبد الله بسيوني، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، ٢٠٠٤.
- عبد المجيد، سليمان عبد الحفيظ، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- عبد الوهاب، سمير محمد، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٥.
- عواضة، حسن، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٨٣.

فتح الباب، ربيع انور، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

فهيم، مصطفى أبو زيد وآخرون، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٣.  
مهنا، محمد نصر، النظرية السياسية والسياسة المقارنة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، دس.  
نواف، كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ١، ٢٠٠٢.  
هلال، علي الدين، تحليل السياسة العامة: قضايا نظرية ومنهجية، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، ١٩٨٨.

ياغي، عبد الفتاح، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

#### كتب مترجمة :

جسم أندورسون، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط١، عمان، ١٩٩٩.  
ستيفن دي تانسي، علم السياسة الأسس، ترجمة رشا جمال، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، ٢٠١٢.

#### رسائل جامعية :

جابر، ناصر، السياسة العامة والحكم الرشيد في الجزائر، رسالة لنيل درجة الماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ٢٠١٢/٢٠١٣.

ربابعة، فاطمة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٥.  
طيب، أحمد، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الاقتصادي الوطني الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خده، الجزائر، ٢٠٠٧.

كوشي، عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، الجزائر، ٢٠١٠/٢٠١١.

#### الدوريات:

الصاوي، علي، إشكاليات التنظيم المحلي في مصر، سلسلة قضايا إدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة لعامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد ١٩٩٩، ٣.

الطعامنة، محمد، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد ٠٩، العدد ٢٠٠٢، ٣٩.

القبيلات، حمدي، عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد ٢٢، العدد ٢٠٠٦، ٠٢.

النعمي سائح العالم، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الاستاذ، كلية ابن الرشيد، جامعة بغداد، العراق، العدد ١١، ٢٠١٦.

أبو زيد، مصطفى فهمي، الحكومات المحلية في اطار الدولة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ٨٩، بيروت، لبنان، ١٩٨٩.

حراوي، وداعة الله، لا مركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية، مجلة الإدارة العامة، الأردن، العدد ٤٣، دن.

عثمان، محمد مختار، تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية، مجلة الإدارة. المجلد الرابع، العدد ٠٢. أكتوبر ١٩٨١.

#### الندوات:

الشيخلي عبد العزيز، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية - دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر ٢٠٠٢.

المنوفي، كمال، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، بحث ضمن ندوة بعنوان الأطر النظرية ومناهج تحليل السياسة العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٨٧، ١٩٨٧.

محارمة، ثامر محمد، اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر ٢٠٠٢.

#### التقارير:

البنك الدولي. تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٧: الدولة في عالم متغير. ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر مؤسسة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٨.

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٩.

## الملاحق

### ملحق رقم (١)

استبيان

السادة / أعضاء مجلس محافظة اربد

تحية واحترام

يقوم الباحث بإجراء دراسة بعنوان " دور اللامركزية في رسم السياسة العامة في الأردن " دراسة حالة محافظة اربد ، وذلك استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية وأن المعلومات التي ستدلون بها ستكون في غاية من السرية وستستعمل لأغراض البحث العلمي فقط ، أكرر شكري ولكم كل الاحترام، وأخيراً لكم كل امنياتي .

الباحث

الخصائص الفردية :

ضع اشارة (x) امام الاجابة التي تنطبق عليك:

١. الجنس:  ذكر  أنثى
٢. العمر:  ٢٥ فما دون  ٢٦ - ٣٥  ٣٦ - ٤٥  ٤٦ فأكثر
٣. العمل:  تاجر  مزارع  متقاعد
٤. مكان السكن:  مدينة  ريف  بادية  جامع بين مكانين
٥. الحالة الاجتماعية:  متزوج  أعزب  أخرى
٦. الدخل الشهري:  ٥٠٠ دينار فما دون  ٥٠١ - ١٠٠٠  ١٠٠١ - ١٥٠٠  ١٥٠١ فأكثر

## الاستبانة

أولاً: تخطيط السياسة العامة:

الرقم	الفقرات	أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق بشدة	لا أوافق	محايد
١	يساهم مجلس المحافظة بوضع أهداف السياسات المحلية للمحافظة					
٢	يشارك مجلس المحافظة بوضع الميزانية التقديرية للمشاريع المحلية للمحافظة					
٣	يشارك مجلس المحافظة في وضع الخطط ذات العلاقة بالسياسة العامة المحلية للمحافظة					
٤	يقوم مجلس المحافظة بالتنسيق مع المجلس التنفيذي في تحديد المشكلات التي تواجه المجتمع المحلي للمحافظة					
٥	يشارك مجلس المحافظة من خلال التنسيق مع الجهات المعنية في اعداد الخطط التنفيذية للسياسة العامة					

ثانياً: تنفيذ السياسة العامة

الرقم	الفقرات	أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق بشدة	لا أوافق	محايد
١	يساهم مجلس المحافظة في اعداد وتنفيذ السياسة العامة بطريقة شفافة ومهنية					

					يقوم مجلس المحافظة بالضغط على الجهات ذات الاختصاص لتنفيذ المشاريع التي تم اقتراحها	٢
					يشارك مجلس المحافظة في الاشراف على عملية تنفيذ المشاريع المطروحة في المحافظة	٣
					يساهم مجلس المحافظة في توزيع الخدمات حسب الأولوية في المحافظة	٤
					يقوم مجلس المحافظة بالرقابة المطلوبة على تنفيذ السياسات العامة المحلية	٥

### ثالثا : تقويم السياسة العامة

الرقم	الفقرات	أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق بشدة	لا أوافق	محايد
١	يقوم مجلس المحافظة بالمراجعة الشاملة للمشاريع المنفذة في المحافظة					
٢	يقوم مجلس المحافظة بتقييم عملية تنفيذ المشاريع المقترحة حسب مراحل التنفيذ والاطمئنان على حسن التنفيذ وفق المطلوب					
٣	يساهم مجلس المحافظة بتوفير تغذية راجعة مناسبة لتعديل وتطوير السياسة العامة					

					يقوم مجلس المحافظة بالتأكد من ان المشاريع المنفذه تلبي مطالب ورغبات الناس	٤
					أدت مراجعة مجلس المحافظة للسياسات العامة المحلية في تحسين نوعيتها ونتائجها	٥



## ملحق رقم (٢)

الاسم	الرتبة العلمية	الجامعة
أ. د. محمد الطعمنة	أستاذ مشارك / ادارة عامة	جامعة اليرموك
د. عاهد المشاقبة	أستاذ مشارك / علوم سياسية	آل البيت
د. عبد السلام الخوالده	أستاذ مشارك / علوم سياسية	آل البيت

**The Role of Decentralization in Policy Making Process in Jordan**  
(Musab Al-Hazaima, Master Thesis, Al-Bayt University, ٢٠١٩)

**Abstract**

The study, which is entitled: The Role of Decentralization in Policy Making Process in Jordan, aimed to show the role of the provincial councils in the public policy industry. This study showed the hypothesis that "there is a correlation between the provincial councils and the public policy industry in Jordan." The focus of the study is: How decentralized is the role of public policy in Jordan? Several approaches have been used to validate hypotheses and answer their central question: systems analysis methodology, decision-making approach and statistical approach.

The study reached the validity of the hypothesis and reached several conclusions, the most important of which are: that decentralization established an effective popular participatory democracy in Jordan, and that decentralization opened the doors of distribution making decision-making power to distribute public policy decisions, and achieve the greatest possible principle of local governance, and that there is an effective contribution from The Provincial Council accepted the setting of policy objectives and policy-making that achieve the objectives and their implementation, and ultimately the evaluation of the public policy industry through a comprehensive review of the projects implemented in the province. The previous conclusions were inspired by several recommendations, the most important of which are: M priorities to be implemented with necessary, and keep the liaison between the board members maintain popular bases to find out their views on the desired requirements of the projects.

**Keywords: Role, decentralization, policy making, provincial councils.**