

دور الجماعات المحلية في ترقية الخدمة الصحية من منظور الحكامة

د/ بريس محمد عبد المنعم

جامعة باتنة

Abstract :

Local communities are considered as the main nucleus in promoting the health service as an effective partner with the Ministry of Health on one hand, and health institutions on the other. It is the one that outlines the health map at the grassroots level because it is the closest to the citizen. The Algerian legislator may have organized this area with an arsenal of laws, but local groups do not apply these laws in most cases, and this requires the enactment of deterrent laws and continuous monitoring of these bodies in order to protect the health of the citizen. The ministry has the will to consolidate the indicators of governance, Participatory out of the tunnel of long-standing reforms.

المخلص :

تعتبر الجماعات المحلية النواة الأساسية لترقية الخدمة الصحية باعتبارها شريك فعال مع وزارة الصحة من جهة والمؤسسات الصحية من جهة أخرى، فهي التي ترسم معالم الخارطة الصحية على المستوى القاعدي لكونها الأقرب للمواطن، ولعل المشرع الجزائري قد نظم هذا المجال بترسانة من القوانين ولكن الجماعات المحلية لا تطبق هذه القوانين في اغلب الأحيان، ولهذا يتطلب قوانين ردعية ومراقبة مستمر على هذه الهيئات حفاظا على صحة المواطن بالإضافة إلى ضرورة تكوين المنتخبين في مجال الصحة العامة، وعلى الوزارة الوصية أن ترسخ مؤشرات الحكامة وبالأخص الديمقراطية التشاركية للخروج من نفق الإصلاحات الذي طال أمده .

مقدمة

في الوقت الذي تتشكل فيه مقاربات جديدة للحكمة وتصمم فيه آليات للتحليل، تقوم اليوم الأجهزة الحكومية بالدولة النامية والسائرة في طريق النمو بمجهودات عملية لتقويم الحكامة وهذا عن طريق إعطاء دور مهم في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكمة المحلية والتي تعتبر أهم حلقة لتقريب الإدارة من المواطن. وإن تركيبة هذه الأخيرة تتشكل من عدم التركيز والممثل في مديرية الصحة والوالي ومصلحة الدائرة من جهة والمصالح الصحية على الولاية والبلدية والتي تجسد اللامركزية الإدارية على أرض الواقع من جهة آخر، كما تعنى كل هذه الأطراف بتجسيد الحكامة المحلية وصلاحياتها في مجال الصحة العمومية بموجب القانون.

وسنحاول من خلال هذه الدراسة إبراز دور الجماعات المحلية باعتباره كأحد أهم فواعل الحكامة الصحية التي تساهم في ترقية الخدمات الصحية .

وعليه فإن معالجتها لهذا الموضوع تكون وفق العناصر التالية:

أولاً: الإطار المفاهيمي للدراسة

ا - مفهوم الحكامة و خصائصها .

ب - التعريف الإجرائي للحكامة الصحية .

ت - مفهوم الجماعات المحلية .

ثانياً: دور المصالح الصحية المحلية على مستوى إدارة عدم التركيز واللامركزية .

• دور المصالح الصحية المحلية على مستوى إدارة عدم

التركيز .

• دور المصالح الصحية على مستوى الإدارة اللامركزية

بالولاية.

• دور المصالح الصحية على مستوى الإدارة اللامركزية

بالبلدية.

أولاً: الإطار المفاهيمي للدراسة: يعد ضبط المفاهيم الأساسية ضرورة منهجية ومبدئية لا بد منها لأية دراسة، ولما كان موضوعنا يتمحور حول مصطلحين الجماعات المحلية كأحد الفواعل البارزة في إرساء الحكامة الصحية .

١ - مفهوم الحكامة: لقد ظهر مفهوم الحكامة في القرن الثالث عشر الميلادي في كتابات ميكافيلي وجون بودان، وكان يشير إلى كيفية تدبير وتسيير الشأن العام في الدولة من قبل السلطة. ثم أصبح متداولاً بكثرة في السنتين الأخيرتين في كل التقارير والبرامج مع الإنمائية الدولية.

ولقد عرف هذا المفهوم تطوراً وتجديداً في معناه، حيث أصبح يهدف إلى حث الحكومات على التنافس لتحقيق التنمية المستدامة وتطبيق معايير الحكم الصالح، وبرز هذا المفهوم عقب صدور تقرير البنك العالمي سنة 1989 والذي شخّص أسباب الأزمة في الدول الأفريقية في طريقة الحكم، ومن بين هذه الأسباب وجود حكومة غير مسؤولة ولا تحاسب، وعدم احترام حريات وحقوق الإنسان وانتشار الرشوة وانتشار المجاعة وضعف الرعاية الصحية في الدول النامية، وأصبحت الحكامة تحيل إلى العمل الذي تقوم به المؤسسات داخل الدولة بغية تحسين نوعية حياة المواطنين وتحسين الرعاية الصحية وتحقيق رفاهيتهم وذلك عبر مشاركتهم في اتخاذ القرار كشريك فاعل مع السلطة ويمكن القول بأن إتساع حجم المجتمعات ضاعف من عزلة الحكومة عن المواطنين مما دعا إلى ضرورة وجود ممثلين لهؤلاء المواطنين وهناك من الباحثين من يميز نوعين من الحكامة، حكامة رديئة وحكامة جيدة بحيث هذه الأخيرة ترتكز على مجموعة من العناصر اختزلت في أربعة :

1- وجود مخطط استراتيجي واضح وعملي: أي ضرورة وجود رؤية محددة وبرامج مدروسة في كل الميادين وبالنسبة لقطاع الصحة الذي يعتبر قطاع حساس وهو في حاجة ماسة إلا ببرامج مدروسة على مقاييس تتماشى مع البيئة الجزائرية.

2- وجود هياكل: حيث أن كل البرامج مسارها الفشل في غياب هياكل المناسبة والمقصود هنا ليست بالهياكل المتمثلة في البنيان العمراني وإنما ضرورة وجود العنصر البشري المتميز بالكفاءة والمرونة والتكوين العالي والمستمر في كافة المجالات لتكون لديه الرؤية الشمولية، وهذا ليس بغريب في ظل اقتصاد عالمي ينعت باقتصاد المعرفة. وبالضرورة أن نعي أن هذا العنصر البشري وجب على أصحاب القرار أن يضعوه في المكان المناسب ويستثمر في عقله ليعطي مردودية عالية لكن في الدول النامية نجد أن معظم العقول هاجرت (هجرة الأدمغة) بسبب عدم وضعهم في ما وجب أن يكون عليه فتكون النتائج وخيمة على الاقتصاد وتسريع وتيرة التنمية.

3- وجود منظومة إعلام واتصال: إذ يعاب على الثقافة في المجتمعات، كونها تتسم بالطابع الشفوي ولا تخضع لتدوين المعرفة ومثال ذلك أننا لا نتوفر على بنك للمعلومات ولا حتى تحت قبة البرلمان للمساعدة على اتخاذ قرارات تتصف بالرؤية المنطقية الشاملة، التواصل بين المفكر والمسؤول والمواطن العادي، وفي الجزائر اليوم نشهد غياب مراكز الدراسات على أرض الواقع. وعندما نقارن بحصيلة مراكز الدراسات في (و م أ) نجد انها تحتوي في سنة 2014 على ما يناهز حوالي 3600 مركز بحث ودراسات.

مع العلم أن كل سلطة في الولايات المتحدة الأمريكية تستمد شرعية قراراتها بناء على التقارير التي تصدر عن مراكز الدراسات والبحث.

4- التقييم المستمر للأخطار (EVALUATION): فكل عمل إقتصادي اجتماعي أو مؤسساتي يجب أن يخضع للتقييم والمراقبة الداخلية باستمرار، إن قطاع الصحة كان سابقا يفتقد إلى ثقافة التقييم مما أثر عمليا على عدد من المشاريع والأوراش الكبرى مثلا كسياسة بناء المستشفيات الكبرى في الجزائر (CAC , EPH , EHS, CHU) و كذلك ضعف في تقييم السياسات الصحية مما ادى الى تفكير الدولة للرجوع إلى القطاعات الصحية بعدما أثبت نجاعتها في تحسين الخدمة الصحية سابقا، والمقصود بمفهوم التقييم هو المراقبة الدائمة لأي مشروع اقتصادي اجتماعي أو أي عمل مؤسساتي .بتناول ما حققه من انجازات وكذا ما شاب تطبيقه من عيوب، و الأسباب الكامنة وراءها . واستخلاص العبرة من تلك النتائج حتى يمكن تجنبها في المستقبل. وهذا دور الدراسات الإستراتيجية التي لا تدرس في بلادنا للأسف إلا في المدارس العسكرية.

ومن صور التقييم المستمر للأخطار أن يتمكن كل شخص خاصة إذا كان مسؤولا من معرفة ما عليه القيام به في الظروف الاستثنائية قبل العادية، لأن ذلك من شأنه تجنب المجتمع والدولة العديد من الخسائر الناتجة عن الحوادث الفجائية من أمراض معدية وأوبئة قاتلة مثل مرض الأيولا والكوليرا والبوحمرون .

والذي لم تتوقعه أي دولة من الدول النامية وكانت نتائج وخيمة بحيث، بحيث ظهرت هذه الأوبئة في الجزائر بعدما تخلصت منها منذ سنوات عديدة وهذا راجع لغياب التقييم المستمر للأخطار.

و للحكمة خصائص تتميز بها :

1- / خصائص الحكامة الجيدة:

لقد أصبح إلزام الدول النامية لمنهجية الحكامة الجيدة Good Governance أمراً في غاية الأهمية، لما ينطوي عليه ذلك من تكامل ادوار الادارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكل منها، ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية ذات الكفاية والفعالية والاستجابة للمواطنين وطموحاتهم، وفي خضم الاجتهادات التي قام بها الباحثين في هذا الميدان نجد انهم قد ركزوا على نقاط مشتركة لخصائص الحكامة الجيدة والتي تمثلت في:

- التشاركي (المشاركة في صنع القرار)
- الشفافية
- شرعي ومقبول عند الشعب
- المساءلة
- وضوح الهدف
- تداول سلطة الإدارة وانتخابات مجلس الإدارة في الجمعية
- الاصلية
- الرقابة
- يغلب عليهم الجانب الخدماتي
- يرقى العدالة والمساواة
- حكم مستدام
- تمثل القاعدة الشعبية

ويمكن عرض بعض أهم هذه المبادئ فيما يلي:

المبدأ الأول: التشاركي

وللمشاركة في صنع أو اتخاذ القرار يستدعي تقديم تعريف المفاهيم المشاركة، القرار والتفرقة بين مفهومي صنع القرار واتخاذ القرار.

المشاركة مبدأ أساسي من خلالها يلعب الفرد دورا في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وهذه الحلقة تفتقدها الدول النامية بحيث في اغلب الأحيان نجد ان هناك تضيق على الفرد لكي يشارك في وضع الأهداف المسيطرة من طرف الحكومة وأن يقترح أفضل الوسائل لتحقيق هذه الأهداف ومتابعتها وتقييمها، فيلاحظ ان هذا الأخير سيعمل للمشاركة من اجل

المشاركة فقط هذا من ناحية ومن جهة أخرى نجد أن هذا الأخير الذي يختار من طرف الحكومات للمشاركة في وضع الأهداف غير مؤهل للمساهمة في هذه العملية التي تحتاج كفاءات بشرية من الأفراد لديها الوعي التام بوضع ومتابعة وتقييم هذه الأهداف والتي ينتج عنها المشاركة الإيجابية على عكس نقيضتها.

بالإضافة إلى إن مشاركة الرجال والنساء عماد رئيسي للحكم الراشد وقد تكون مباشرة أو تمارس بواسطة مؤسسات ممثلين شرعيين "وتجدر الإشارة إلى أن الديمقراطية التمثيلية لا تعني حتماً أن انشغالات المجموعات الأشد فقراً مأخوذة بعين الاعتبار مسارات القرار، كما يجب أن تكون المشاركة إعلامية ومنظمة، لذلك فإنه يجب من ناحية أن تكون حرية التجمع والتعبير مضمونة، ومن ناحية أخرى لا بد من وجود مجتمع مدني منظم"(1).

المبدأ الثاني: الشفافية

الشفافية: هي كشف الحقائق والنقاش العام الحر حول تلك الحقائق وضرورة اطلاع الأعضاء والمواطنين و المهتمين والمعنيين على تفاصيل تلك الحقائق ومناقشة السياسات المختلفة بطرق متاحة للجميع، والكشف الذاتي لأوجه القصور في الاداء والحكم الرشيد(2) اذ أننا نجد أن الحكومات في الدول النامية تسعى الى تضيق مساحة الشفافية من التعامل وتقيد وسائل المعرفة وتدفق المعلومات الخاصة بالمنظمة لجميع الأعضاء والمعنيين وهذا يساهم في توسيع الهوة للوصول إلى مبادئ الحكامة.

"وكذلك تعني الشفافية ان القرارات وكذلك تعني الشفافية أن القرارات يتم اتخاذها وتنفيذها حسب التنظيمات "

كما تتطلب أيضا إن يكون الإعلام حول القرارات يمكن الحصول عليه بحرية و بطريقة مباشرة من قبل الأشخاص الذين يتأثرون لإنفاذها، كما تتطلب في النهاية توفير المعلومات الكافية و ذلك حسب أشكال و وسائل سهلة الفهم."(3)

ب- التعريف الإجرائي: لقد وردت تعريفات عديدة للحكامة في مجالات مختلفة، وعليه سنقوم بإعطاء تعريف للحكامة الصحية لكون الدراسة تخص المجال الصحي فالحكامة الصحية "هي آلية حديثة في التسيير تنتهج أسلوب إصلاحي موجه لتحسين كفاءة وفاعلية العمل المؤسساتي والتطور المنظمي والفردى وتحقيق الجودة في القطاع الصحي والتميز في الأداء، و تمارس عن طريق مجموعة من القوانين والعمليات والتقاليد التي تحدد كيفية ممارسة السلطة واتخاذ القرار، عبر مشاركة أوجه التفاعل بين المنظمات الحكومية والمجتمع

المدني والقطاع الخاص ومن خلالها يتم فتح المجال الواسع فيما يخص المشاركة والشفافية والمساءلة والعدالة دون تمييز، في إطار السياسات المحدد من طرف الدولة، بغية تعزيز وصون كرامة ورفاه الإنسان، ويمكن استخدام هذا المضمون على المستوى العالمي (Global)، والوطني، والمحلي، والمجتمعي في جميع جوانب الحياة سواء كانت في المجال الصحي أو المالي أو حقوق الإنسان، إذ تعتبر هذه الأخيرة وسيلة لإنصاف الضعفاء في المجتمع من خلال تطبيقها على أرض الواقع».

ت / مفهوم الجماعات المحلية :

تعد الجماعات المحلية ركيزة أساسية في علم التنظيم الإداري باعتبارها تكريس لمفهوم اللامركزية الإدارية، التي تبتغي تحقيق مفهوم جوارية الإدارة و تقريبها من المواطن، كما أنها تشكل عنصر هام في تجسيد مفهوم الديمقراطية على أوسع نطاق والديمقراطية التشاركية كغاية مطلوبة التحقيق. وتجسد البلدية والولاية مفهوم الجماعة المحلية في الجزائر وفقا لما نصت عليه الدساتير المختلفة في ظل الدولة الوطنية، وكرسته القوانين المختلفة المسيرة لهاتين الهيئتين منذ الاستقلال، والتي حددت أطر تنظيمهما و آليات سيرهما وصلاحياتهما، تماشيا مع كل الظروف والتطورات.

وان دور الجماعات المحلية التي تتمثل في البلدية والولاية هام جدا في تكريس الحکامة الصحية باعتبار هاتين المؤسستين فاعل اساسي يمثل البيئة الخارجية للمستشفى، فهما اللذان يساهمان في الحفاظ على الصحة العامة والتي تسبق مرحلة الصحة العمومية ، لكونها اقرب للمواطن من خلال تسييرهم المباشر أو غير المباشر للمرافق العمومية، وعليه فقد نصت المادة 46 من القانون رقم 18-12 كالأتي¹ " تدعم الدولة والجماعات المحلية نشاطات التربية البدنية والرياضية، وتشجع الأشخاص على مكافحة السلوكات التي تعرض للخطر، وعلى الوقاية من الأمراض المتنتقلة .

وعليه هذه المادة تظهر مدى أهمية الجماعات المحلية في ترقية الصحة العامة التي بدورها ستساهم في تحسين جودة الخدمات الصحية من خلال تخفيف الأعباء على الصحة العمومية.

وباعتبار البلدية هي الركيزة الأساسية للجماعات المحلية فقد عرفها المشرع الجزائري في نص المادة الأولى (01) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والتي كانت كالآتي " البلدية الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة،

كما نصت المادة الثانية من نفس القانون السالف الذكر بأن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وعليه فإن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبرى للبلدية لكونها الأقرب لحياة المواطن .

ولقد عرف القانون 07-12 المتعلق بالولاية في المادة الأولى بأن الولاية "هي الجماعة الإقليمية للدولة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين . وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"، وهذا ما يشير إلى الأهمية الكبرى لهذه المؤسسة في الحفاظ على صحة المواطن وتقريب الخدمات منه .

ثانيا: دور المصالح الصحية المحلية على مستوى إدارة عدم التركيز واللامركزية .

1- دور المصالح الصحية المحلية على مستوى إدارة عدم التركيز:

توجد هناك هيئات في الدولة لها دور هام في إرساء الحكامة الصحية المحلية ويتجسد دورها في التنسيق بين المصالح المركزية واللامركزية ، فنجد مثلا مديرية الصحة والوالي لهما صلاحيات في مجال الصحة العمومية ومنظمان بموجب قوانين، وبالإضافة إلى الدائرة بصفتها مصلحة إدارية موجودة في إطار عدم التركيز الإداري. وهي كذلك لها صلاحيات في مجال الصحة العمومية، إذ تسعى كل هذه الفواعل إلى تجسيد الحكامة المحلية من خلال تطبيق القوانين بالمساواة على جميع المواطنين سواسية، وإرساء مبدأ الشفافية، وتدعيم عملية المحاسبة والمسائلة، وإعطاء أهمية لمبدأ الشراكة وكل هذا يتضح من خلال القوانين التي تسيير الهيئات اللاحقة الذكر.

مديرية الصحة والسكان: وهي هيئة إدارية موجودة في إطار عدم التركيز الإداري إذ تتكون مديرية الصحة والسكان من مصالح مهيكلة في شكل مكاتب وذلك طبقا للمادة الثامنة (08) من المرسوم التنفيذي 97-261 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان الولائية وسيرها².

إذ يلاحظ أن المشرع الجزائري قد جسد من خلال المهام الموكلة لمديرية الصحة بعض خصائص الحكامة الجيدة، بحيث تكلف المديرية بالسهر على تطبيق التشريع والتنظيم في جميع المجالات المتصلة بأنشطة الصحة والسكان، بالإضافة كذلك إلى تكريس الإدامة الرامية إلى التقليل من نسبة الوفيات ورفع نسبة الولادات إذ تنشط مديرية الصحة والسكان

بالتنسيق وتقوم بتنفيذ البرامج الوطنية والمحلية للصحة لاسيما في مجال الوقاية العامة وحماية الطفولة والحماية الصحية في الأوساط الخاصة وكذلك في مجال التحكم في النمو الديمغرافي والتخطيط العائلي وترقية الصحة التناسلية، وفي إطار تطبيق هذه السياسة لوحظ ارتفاع للولادات لسنة 2014 لم يسبق له مثيل حيث سجلت مصالح الحالة المدنية 1014000 ولادة حية وهو ما يعادل 2700 ولادة حية في اليوم، بينما سجلت سنة 2013 معدل 26000 ولادة في اليوم، ويؤدي توزيع الولادات حسب الجنس عن نسبة الذكور بلغت 104 ذكر لكل 100 أنثى، أما المعدل الخام للولادات فقد ارتفع من 25.14% إلى 25.93% ما بين 2013 و 2014، كما شهدت سنة 2014 ارتفاعاً لمؤشر الخصوبة الكلي الذي بلغ 3.03 طفل لكل امرأة. * أما متوسط العمر عند الإنجاب، ** فهو يواصل في الانخفاض بالوتيرة المعهودة والتي بلغت 0.1 في كل عام ليبلغ 31.3 سنة،³ بالإضافة إلى دراسة برامج الاستثمار ومتابعتها في إطار التنظيمات والإجراءات المعمول بها وكذلك السهر على احترام السلم التسلسلي للعلاج القاعدي.

إذ يرى الباحث بان المشرع الجزائري قد حاول ترسيخ خاصية من خصائص الحكامة في نفس نص المادة وهي الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد والتي تتمثل في السهر على التوزيع المتوازن للموارد البشرية والمادية والمالية دون المساس بالصلاحيات المخولة قانونا لمديري الصحة الجهويين ورؤساء مؤسسات الصحة وكذلك ترسيخ ميزة المشاركة من خلال تشجيع وتطوير كل أنشطة الاتصال الاجتماعي لاسيما التربية الصحية بالاتصال مع الجمعيات الاجتماعية المهنية والشركاء الآخرين المعنيين إذ يسهر المشرع كذلك على ترسيخ الشفافية من خلال وضع جهاز يختص بجمع المعلومات الصحية والوبائية والديموغرافية واستغلالها وتحليلها وتبليغها، وكذلك تجسيد الرقابة من خلال متابعة وتقييم تنفيذ البرامج المقررة في ميدان التكوين وتحسين مستوى مستخدمي الصحة وتقويمها، وللمديرية دور تنظيمي والذي يتمثل في إعداد التراخيص المتعلق بممارسة مهنة الصحة وضمان مراقبتها، وتعد المخططات الاستعجالية بالاتصال مع السلطات المعنية والمشاركة في تنظيم الإسعافات وتنسيقها في حالة حدوث كوارث مهما كانت طبيعتها وكذلك تنشط الهياكل الصحية وتنسيقها و تقومها، وتسهر على وضع الإجراءات المتعلقة بحفظ المنشآت وتجهيزات الصحة وصيانتها حيز التنفيذ، وكذلك ممارسة الرقابة من خلال تأطير هياكل

الصحة ومؤسساتها العمومية والخاصة وتفتيشها وتشرف وتسهر على السير الحسن للمسابقات والامتحانات المهنية لإرساء العدالة والمساواة في التوظيف.

ونجد من خلال المهام التي أوكلت لمديرية الصحة والسكان أن معظم المهام الموكلة لهذه الأخيرة تجسد مميزات الحكامة الجيدة ولكن الواقع عكس ذلك، لكون هذه المواد حبر على ورق نتيجة غياب الرقابة والمساءلة على مدى الوقوف للسير الحسن لهذه القوانين، بالإضافة إلى التخاذل في تطبيق هذه النصوص وهذا راجع لعدم كفاءة المدراء الولائيين للصحة باعتبار هذا المنصب عبارة منصب سياسي لا يخدم القطاع، ومن المفروض أن تختار كفاءات لتسيير هيئة إدارية حساسة مثل هذه، وهذا مما يغذي بروز الحكامة التي تبنى على الكفاءات في تسيير المرافق العامة.

دور الوالي ومصلحة الدائرة في المجال الصحي: إن الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين يتطلب تضامر جميع الجهود من طرف السلطات العمومية، ومن هذه السلطات التي تسهر للحفاظ على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة داخل إقليم الولاية؛ نجد الوالي والذي يعتبر سلطة إدارية ممثلة للدولة، وباعتبار الولاية دائرة إدارية غير ممرزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة إذ يساهم الوالي في تحقيق الحكامة المحلية الجيدة من خلال إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وترقية وتحسين الإطار الصحي للمواطنين، كما اقتضت ذلك مواد القانون الجديد رقم 12-07 يتعلق بالولاية⁴ الذي ألغى قانون الولاية السابق رقم 90-09⁵ وطبقاً للمادة 116 من القانون رقم 12-07 والتي تنص على أنه يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجد على إقليم الولاية، عن طريق التسخير بما فيها تلك الخاصة بالصحة العمومية كالعدوى البوائية والتي تشرف عليها اللجنة الولائية لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق الحيوان وكذلك الأمراض المتنقلة عن طريق المياه وغيرها، إذ تتمثل أبرز الأدوار التي يقوم بها الوالي في الضبط الإداري هي الحفاظ على الصحة العامة، والتي يقصد بها حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة إذا تعمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها، كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقيد المحلات

العامة، قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد⁶.

إذا نشاط الضبط الإداري المتعلق بالصحة العامة يتمثل في اتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد أي تحقيق ميزة الإدامة والكفاية والفعالية في استخدام الموارد المختلفة من قبل المؤسسات بأمر من الوالي للتقليل من المخاطر الصحية، وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي مثلا أن يصدر لوائح يمنع بها تعرض المأكولات للتلوث، أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها على الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية، أو اتخاذ الإجراءات التي تكفل تغذية الأفراد أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات التي تساعد في منع انتشار الأوبئة، بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة للوالي في المادة الثانية (02) والسادسة (06) من المرسوم التنفيذي رقم 07-40 والذي يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوية وتنظيمها و سبورها،⁷ إذ تنص المادتين أن الوالي له سلطة الوصايا على المؤسسات وكذلك نص المادة الحادي عشر (11) من نفس المرسوم أن الوالي هو رئيس مجلس الإدارة وله كذلك صلاحية الرقابة على مشاريع ميزانية هذه المؤسسات العمومية الصحية باعتبارها هو من يقوم بالمصادقة عليها.

وفي هذا الإطار فإن الوالي له دور كبير في تحقيق رسالة المصالح المركزية لتحسين الخدمة الصحية على المستوى المحلي من خلال الصلاحيات الممنوحة له بصفته سلطة ضبط إداري، ويعتبر كذلك حلقة أساسية في خلق القواعد الأساسية للحكامة الصحية. كما أنه من المفروض إعطاء صلاحية للوالي بإنشاء لجنة مكونة من أطباء خواص ومختصين في إدارة الصحة والجمعيات المرتفعة بالصحة لمعالجة القضايا المتعلقة بالصحة العامة والعمومية.

أما عن مكتب النظافة في الدائرة فقد تم انتشاؤه بموجب المنشور الوزاري رقم 60 المؤرخ في 04 مارس 1997 على مستوى الدائرة، وإن حالتها القانونية تشبه حالة الدائرة في النظام الإداري الجزائري باعتباره هذه الأخيرة مصلحة إدارية موجودة فعليا وميدانيا، وذلك بالرغم من عدم تنظيمها لا في قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ولا في قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المذكورين أعلاه⁸ إذا أن هذا المكتب يعمل على حفظ الصحة بالبلدية.

ب/ دور المصالح الصحية على مستوى الإدارة اللامركزية بالولاية

تلعب الولاية دوراً هاماً في إرساء الحكامة المحلية للصحة ويتجسد دورها في التكفل بالسياسة الصحة العمومية على المستوى المحلي، وبصفتها الجماعية الإقليمية اللامركزية التي تعمل دائماً على ضمان الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية، فهي كذلك حسب نص المادة السابعة (07) من قانون الولاية 12-07 التي تعمل على تحقيق العدالة والمساواة من خلال إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن وتضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع، ولا ننسى أن المجلس الشعبي الولائي له بعض الصلاحيات فيما يخص الصحة العمومية طبقاً لنفس مواد القانون والتي لا تقل شأنًا عن سابقتها.

المجلس الشعبي الولائي: للمجلس الشعبي الولائي دوراً هاماً في تحقيق الحكامة المحلية بالمدال الصحي وكذلك في تسيير الشأن الصحي على مستوى الولاية من جهة يلعب دور الرقيب عن طريق لجنة الصحة ، ومن جهة أخرى تكون قراراته ناجعة لكونها مطلباً شعبياً وفي هذا الإطار نجد أن المادة (94) و (96) من قانون الولاية تبنين أهمية ودور هذه الهيئة وطبقاً للمادة أربعة وتسعون (94) من نفس القانون يتولى المجلس الشعبي الولائي في ضل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلدية، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية إذ يتخذ في هذا الإطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية. ونجد المادة (96) كذلك تنص على أن المجلس الشعبي الولائي يساهم بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي بهدف ضمان كل من تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي وحماية الأم والطفل، ومساعدة الطفولة، ومساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وكذلك يساهم المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها ويمكن للولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولاتية للتكفل على وجه الخصوص بالنظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة، ومساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة بالإضافة إلى الصلاحيات التي حولها المشرع الجزائري في المجال الصحي، نجد كذلك أنه عضو دائم في

مجلس الإدارة بالمؤسسات العمومية الاستشفائية و مؤسسات الصحة الجوارية وهذا طبقا للمادة (11) من المرسوم التنفيذي 07-140 والمتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها وكذلك الحال بالنسبة للمراكز الاستشفائية الجامعية.

إذا يتجلى من خلال المهام الموكلة للمجلس الشعبي الولائي للحفاظ على صحة المواطنين وتقديم خدمات ترقى بالأفراد وتحقيق العدالة والمساواة بينهم، إن هذه السلطة المنتخبة هي أحد أهم الفواعل في رسم السياسة الصحية⁹، ولكن بالرغم من الدور المنوط بها إلا أننا نلاحظ تقصير كبير من طرف لجنة الصحة التابعة للمجلس الشعبي الولائي.

ت/ دور المصالح الصحية على مستوى الإدارة اللامركزية بالبلدية :

تعد البلدية الوحدة الأساسية للإدارة المحلية فهي تخضع لنظام معين في إحداثها ونظرا لأهميتها في تجسيد الحكامة المحلية على أرض الميدان فقد ميزها المشرع عن غيرها بخصائص منحت لها بموجب القانون، وبالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة الثانية (02) من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية¹⁰ الذي ألغى أحكام القانون رقم 90-80 يتعلق بالبلدية على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية¹¹، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ومن خلال هذه الأخيرة يتضح أن المشرع الجزائري يرى أن البلدية هي من أهم الفواعل الرسمية و تعتبر بمثابة الأرضية الخصبة لتجسيد الحكامة المحلية عن طريق إشراك المواطنين في صنع القرارات التي تهم حياتهم اليومية.

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الصحي: مما لا شك فيه أن صحة المواطن مرتبطة بنظافة محيطه، ويلعب المجلس الشعبي البلدي دوراً هاماً في المجال، حفاظ على سلامة المواطن من كل خطر يهدد حياته ويتجلى ذلك من خلال القوانين ذات الصلة بالصحة والنظافة، أو من خلال ما تضمنته المادة (31) من القانون 11-10 الخاصة بلجان المجلس الشعبي البلدي الذي خص صحة المواطنين بلجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة، بالإضافة إلى تنسيق المجلس الشعبي البلدي مع الجمعيات المرتققة بالصحة، والتي تعتبر عضو في مجلس الإدارة بالمؤسسات العمومية الاستشفائية ومؤسسات الصحة الجوارية والمراكز الجامعية طبقا للمرسوم التنفيذي 07-140 حيث نصت المادة (122) من نفس القانون بأنه بإمكان البلديات في حدود إمكانياتها تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين

الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة، ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة، مما يعني أن هذا الفضاء متاح للجمعيات يتيح للسكان المحلية المشاركة في اتخاذ القرارات التي تهم شأنهم وذلك عبر الجمعيات المرتبطة بالصحة ومنتخبهم المحليين بالإضافة أن هذه الجمعيات واللجان الخاصة بالصحة تمد الهيئات المركزية عن طريق التفاعل مع هيئات عدم التركيز بالأطر اللازمة وجعله أداة لإنعاش الممارسة التشريعية إذ تتجسد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في عدة مجالات ويمكننا أن نلخص هذه المجالات فيما يلي:

دور البلدية في محاربة التلوث: لقد أوكل المشرع للبلدية بمساهمة من المصالح التقنية للدولة وكذا بالتنسيق مع مختلف المتعاملين سواء مستثمرين أو هيئات عمومية مهمة دراسة الأخطار قبل القيام بأي مشروع وهذا للقيام بدراسة تقنية واقتصادية واجتماعية لأي مشروع ينجز فوق تراب بلدية ما ولتحقيق البلدية هذه الأهداف تقوم بوضع الإجراءات التالية محل التنفيذ والمتابعة:

1- تسير النفايات: وذلك من خلال إنشاء أماكن التفريغ العمومي متخصصة في نوع من النفايات، سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية أو حتى الصناعية أو المواد المستعملة في المستشفيات.

محاربة التلوث: من خلال فرض رقابة صارمة على مختلف المؤسسات وجعلها تحترم إجراءات محاربة التلوث.

دور البلدية في مجال الحفاظ على الصحة العامة: في غالب الأحيان يعتبر مسؤولي البلديات، بأن الحفاظ على صحة المواطن هي مهمة لا تدخل في صلاحيات البلدية، إلا أننا نجد المادة (123) من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، تنص على أن البلدية تسهر بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلق بحفظ الصحة والنظافة العمومية، ولا سيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور وصيانة طرقات البلدية وكذلك إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

خاتمة:

إن دور الجماعات المحلية مهم جدا في ترسيخ قواعد ومؤشرات الحكامة الصحية ، وعليه فإن المشرع الجزائري قد أولى أهمية لهاتين المؤسستين في الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين لكونهما الأقرب للمواطن في تسيير الحياة العامة ، فمن خلال التنسيق مع البلدية والولاية و المجلس الشعبي الولائي كشريك مهم للمؤسسة العمومية الاستشفائية يستطيع قطاع الصحة أن يصبح أكثر تماسكا لكون هذه الأخيرة ستعمل على التخفيف من الأضرار التي ستشكل عبء لاحق على المؤسسات الصحية بشتى أنواعها ، ولكننا اليوم نلاحظ تقصير من الجماعات المحلية في أداء الدور المنوط بها مما جعلنا اليوم نشهد ظهور بعض الأمراض في الجزائر التي انقرضت منذ سنوات سابقة كاللحمون والكوليرا هذا يرجع للتقصير ونقص في التكوين ولهذا وجب على الدولة انشاء مرصد وطني يهتم بقضايا الصحة العامة وينسق مع جميع القطاعات وإعطاء صلاحيات واسعة في هذا المجال لمحاربة المقصرين في صحة المواطن فالقوانين اليوم موجودة ولكن التطبيق غائب .

الهوامش

- 1 القانون 12-18 ، الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 46، ص8.
- 2 المرسوم التنفيذي 97-261، المؤرخ في 14 جويلية 1997 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان الولائية وسيرها، ج ر ج ، رقم 47، المؤرخة في 16 جويلية 1997، ص13.
- * مؤشر الخصوبة الكلي: هو عدد الأطفال المولودين أحياء لكل امرأة خلال فترة حياتها الإنجابية، مع افتراض خضوعها لنفس ظروف الخصوبة الملاحظة خلال هذه السنة.
- ** متوسط العمر عند الإنجاب: تعني السن المتوسط للنساء اللواتي وضعن مولوداً في السنة.
- 3 Mounir Khaled BERRAH, DZMOGRAPHIE ALGERIENNE 2014, Donnée statistiques N°690, 2014, P15.
- 4 قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ج ، رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012 ص05.
- 5 قانون رقم 09-90، المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، ج ر ج ، رقم 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990 ص504.
- 6 علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ، ج2، دار الهدى ، الجزائر، 2010، ص ص 38.39.
- 7 المرسوم التنفيذي رقم 07-140، المؤرخ 07 ماي 2007 والذي يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها و سيرها، ج ر ج ، العدد 33، المؤرخة في 20 ماي 2007، ص10.

- 8 عمر شنتير رضا، النظام القانوني للصحة العمومية، رسالة دكتوراه في الحقوق قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2012، ص22.
- 9 المرسوم التنفيذي رقم 07-140، المرجع السابق، ص 21.
- 10 القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، رقم 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص04.
- 11 القانون رقم 90-80، المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، رقم 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990، ص488.