



جامعة باتنة 1 – الحاج لخضر -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



## الحوكمة المحلية كمدخل لبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم السياسية  
تخصص : التنظيمات السياسية والإدارية

إشراف الأستاذ الدكتور:  
أ. عكنوش نور الصباح

إعداد الطالب:  
بلال خروفي

### لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د مرزوقي عمر	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
أ.د عكنوش نور الصباح	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	مشرفا ومقررا
أ.د عبد الكريم هشام	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	عضوا ممتحنا
أ.د فوزي نور الدين	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا ممتحنا
أ.د دراجي المكي	أستاذ التعليم العالي	جامعة الوادي	عضوا ممتحنا
د. معو زين العابدين	أستاذ محاضر – أ.	جامعة باتنة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2018-2019

تاريخ المناقشة: 31 جويلية 2021

## شكر وتقدير

أحمد الله جلّ وعلا حمداً كثيراً على عونه وفضله وجميل كرمه وعطائه وتوفيقه عبده الضعيف إلى استكمال هذا العمل العلمي.

كما أدعو الله العليّ القدير أن يرحم فقيده الجامعة الجزائرية عموماً وتخصص العلوم السياسية خصوصاً، الأستاذ المشرف المرحوم بإذن الله،

أ.د ناجي عبد النور، وأن يتقبله في جنات الفردوس.

أتوجه بأصدق عبارات الامتنان والتقدير للبروفيسور عكنوش نور الصباح، والذي وافق مشكوراً على استكمال مهمة الإشراف على هذه الأطروحة، فجازاكم الله عنا خيراً وبارك الله فيكم وفي علمكم.

أتوجه كذلك بخالص الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل المتواضع.

لا يفوتني أن أوجه الشكر الجزيل لكل من ساهم في سبيل تذليل الإدارة، بما سمح بمناقشة هذا العمل العلمي بعد طول انتظار، وأخص بالذكر الأخ العزيز د. بخوش سامي، السيد رئيس جامعة باتنة 01 أ.د ضيف عبد السلام، السيد حازم عبد الرزاق، والسيدات والسادة إدارات الإدارة المركزية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

## إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى أرواح والدي، جدي وجدتي رحمهم الله

إلى وطني الذي سينهض يوماً بجهود أبنائه الأوفياء

إلى كل أفراد العائلة، وأخص بالذكر:

الوالدة العزيزة، الزوجة المصونة، ابنتي قرّة عيني، أعمامي المحترمين، أخويّ العزيزين

إلى جميع أساتذتي الأفاضل بجامعة باتنة وورقلة بدون استثناء، أخص بالذكر:

أ.د زقاغ عادل، أ.د زياني صالح، أ.د راقدي عبد الله

إلى الأصدقاء والزملاء الأعزاء بدون استثناء، وأخص بالذكر:

ناصر لبّال، سامي بخوش، نصرو أوشن.

إلى كل من شجّعني منذ بداية مساري الدراسي، بوركتهم

قائمة المختصرات:

المعنى	الاختصار
Public–Private Partnerships	PPP
New Public Management	NPM
United Nations	ONU/ UN
United Nations Development Programme	UNDP/ PNUD
The United Nations Institute for Training and Research	UNITAR
The United Nations Department of Economic and Social Affairs	DESA
United Nations Capital Development Fund	UNCDF
World Bank	WB
Organisation de coopération et de développement économiques	OCDE
The Millennium Development Goals	MDG
United Cities and Local Governments	UCLG
the African Capacity Building Foundation	ACBF
Agence allemande de coopération internationale	GTZ
Fédération canadienne des municipalités	FCM
Banque africaine de développement	AFDB :
Ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales et de l'Aménagement du territoire	MICLAT
Haute Instance Indépendante de Surveillance des Élections	HIISE
Fonds commun des collectivités locales	FCCL
Le Front de libération nationale	FLN
Le Rassemblement national démocratique	RND
Le Mouvement populaire algérien	MPA
Le Front des forces socialistes	FFS
Rassemblement pour la culture et la démocratie	RCD
Algérie Presse Service	APS
وكالة الأنباء الجزائرية	وأج
حركة مجتمع السلم	حمس
المجلس الشعبي البلدي	م.ش.ب
المجلس الشعبي الولائي	م.ش.و
الصفحة	ص
من الصفحة ... إلى الصفحة	ص ص

# الحكومة المحلية كمدخل لبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر

## مقدمة

الفصل الأول: الإدارة العامة وبناء القدرات المحلية، ممارسات أزيية وزخم نظري

مقدمة الفصل

المبحث الأول: الإدارة العامة في عالم معولم

المطلب الأول: التطور المتسارع للإدارة العامة

المطلب الثاني: التبني الدولي لقضايا الإدارة العامة / الأمم المتحدة نموذجاً

المطلب الثالث: التسيير العمومي الجديد كمييار دولي للإدارة العامة

المبحث الثاني: الحكومة والدولة الفيبيرية: إصلاح، تعايش أم التفاف

المطلب الأول: الدولة الفيبيرية بين ملامح الأفول وبوادر النجاة

المطلب الثاني: الحكومة كمد عالمي، تيبولوجيا الحكومة كمفهوم متعدد المعاني

المطلب الثالث: الحكومة وأزمة المفهوم، النموذج والقياس

المبحث الثالث: اللامركزية كضرورة متعددة الأبعاد

المطلب الأول: صعود المحليات كفاعل وطني راسخ

المطلب الثاني: تعاظم المكانة الدولية للمحليات

المطلب الثالث: تلامس الحكومة واللامركزية: روافد مختلفة لمخرجات متشابهة

المبحث الرابع: بناء القدرات اللامركزية، توجهات عالمية ورؤى وطنية هجينة

المطلب الأول: بناء القدرات: مفهوم عابر للتخصصات

المطلب الثاني: بحثاً عن بناء تعاضدي للقدرات اللامركزية

المطلب الثالث: زخم المراجعات الإدارية: اختلاف المفاهيم، تشابه المضامين وتقاطع الغايات

خاتمة الفصل

الفصل الثاني: القدرات المثبطة للجماعات المحلية بالجزائر: محاولات الإصلاح وتأثير البيئة

مقدمة الفصل

المبحث الأول: الأسس القانونية والمؤسسية للتنظيم المحلي بالجزائر

المطلب الأول: اللامركزية في الدساتير المتتالية، البرامج الحكومية والخطاب السياسي

المطلب الثاني: تطور التنظيم القانوني المحلي بالجزائر

المطلب الثالث: الأطر المؤسسية المركزية للتسيير والإصلاح المحلي

المبحث الثاني: اختلال التسيير المحلي بين المتغيرات التنظيمية والبيئة المثبطة

المطلب الأول: الخلفيات التاريخية... التركة الثقيلة والإرث الأثقل

المطلب الثاني: العوائق التنظيمية للمجالس المنتخبة

المطلب الثالث: معضلة العلاقات الرأسية-الأفقية

المطلب الرابع: حاضنة سياسية مهلهلة

المطلب الخامس: تقسيم إداري غير متوازن

المبحث الثالث: إصلاحات محلية متناثرة واستجابة متعثرة

المطلب الأول: الاتجاهات المختلفة للإصلاحات محلية

المطلب الثاني: الاستنساخ الرديء للإصلاحات المحلية

خاتمة الفصل

## الفصل الثالث: ترسخ الحوكمة المحلية الرديئة وأزمة القدرات لدى الفواعل

### مقدمة الفصل

المبحث الأول: الحوكمة المحلية الرديئة بالجزائر: ترسانة قانونية، ضعف مؤسساتي ومؤشرات هزيلة

المطلب الأول: المشاركة المحتشمة

المطلب الثاني: شفافية ومساءلة خجولتان

المطلب الثالث: أداء الجماعات المحلية... معضلة القياس ومتطلبات الكفاءة، الفعالية والاستجابة

المطلب الرابع: مكافحة الفساد حكم القانون... الحلقة الضعيفة في سلسلة متقطعة

المبحث الثاني: المجتمع المدني المحلي في الجزائر وفرض الانطلاق

المطلب الأول: التطور المقيّد للمجتمع المدني الجزائري

المطلب الثاني: بين إيجابية التضخم الكمي وإشكالية الخمول الكيفي

المطلب الثالث: تحديات التمكين للمجتمع المدني

المبحث الثالث: التوجه نحو الشراكة العمومية الخاصة محليا: خيار مدرك أو تأقلم ظرفي

المطلب الأول: إطلاقة على المفعول السحري للشراكة العمومية/الخاصة عالميا

المطلب الثاني: البروغ المتنامي للقطاع الخاص الجزائري

المطلب الثالث: اللجوء القسري الى الشراكة العمومية الخاصة محليا.. نقطة للعودة

خاتمة الفصل

## الفصل الرابع: بحثا عن بناء قدرات هجين للجماعات المحلية

### مقدمة الفصل

المبحث الأول: حوكمة التسيير المالي كأساس لتعزيز الركيزة المالية.

المطلب الأول: الجماعات المحلية الجزائرية والتبعية المالية المزمنة

المطلب الثاني: طغيان المركزية والرشادة الإجرائية في الإنفاق المحلي

المطلب الثالث: استدامة الموارد ورشادة الإنفاق المحلي: أية مخارج؟

المبحث الثاني: بناء القدرات البشرية كمحرك الأداء الفعال

المطلب الأول: المورد البشري المحلي: مرآة القدرة الإدارية

المطلب الثاني: المورد البشري في الجماعات المحلية الجزائرية بين الاكتفاء الكمي والاحتياجات النوعية

المطلب الثالث: التسيير المحوكم كلمة السر لدعم القدرة البشرية لامركزيا

المبحث الثالث: التطوير الإداري بين العصرية الاجرائية والتخلف القيمي

المطلب الأول: الإدارة الالكترونية المحلية في الجزائر: تقدم متباطئ في حقل متسارع

المطلب الثاني: التعاون اللامركزي كبديل تشاركي لاكتساب القدرات

المطلب الثالث: أي مستقبل للمنظومة المحلية: خارطة إدارية مقترحة

خاتمة الدراسة

مقدمة

تعتبر الإدارة ظاهرة وسلوكا إنسانيا منظما ممتدا في عمق التاريخ البشري والتنظيم الاجتماعي، حيث عرفت الأمم القديمة والحديثة أهمية الإدارة العامة فجعلت منها أساسا لرفي وتطور حضاراتها، ما جعل الفكر الإداري يتراكم تدريجيا مشكلا زخما علميا وعمليا تستفيد منه الإنسانية جمعاء، يتكوّن من كل تلك الإسهامات التي صقلتها التجارب المختلفة، ويتأثر بخصوصياتها ومميزاتها ونجاحاتها.

كذلك، فإن وتيرة نمو الإدارة العامة كممارسة وكحقل معرفي قد تأثرت بشدة بذلك التطور المتسارع الكثيف الذي عرفته الإنسانية نهاية الألفية السابقة بفعل العولمة التي تلاشت في خضمها الحدود بين الدول، وزادت حدة التدفقات البيئية من خلالها، وتعددت القضايا البشرية في ظل الترابط الذي أصبحت تتفاعل في إطاره العلاقات الإنسانية بتشابكاتها المختلفة، سياسيا وثقافيا واقتصاديا وقيميًا.

على ضوء ذلك وبالنظر لأهميتها للوجود البشري، أصبحت الإدارة العامة موضوعا فارقا في العلاقات الدولية، تؤثر على هذه الأخيرة وتتأثر بتشعباتها الكثيرة، مثلما غدت جزءا محوريا ضمن السياسات العامة العالمية وأجندات المنظمات الدولية الكبرى، فضلا عن كونها علما ثريا ومثقلا بالنظريات والمفاهيم والنماذج المعرفية.

وبما أن موجة العولمة وتداعياتها التي مسّت كل نواحي الحياة الإنسانية، قد رافقتها العديد من التحولات السياسية الكبرى وبعض الإخفاقات التي عرفتها كثير من الدول -بما فيها الديمقراطيات الكبرى والدول المتقدمة- في مجال التسيير العمومي، فقد أدى ذلك إلى حدوث ثورات معرفية وتحولات ميدانية كبيرة في مجال التنظيم الإداري للدول، نتج عنها ظهور باراديمات ونماذج انتشرت عبر العالم بفعل العولمة وكذا المد الإيديولوجي الذي ساد نهاية الألفية الفارطة، والذي انطوى على رزمة من المفاهيم المعيارية التي أصبحت تمثل مرجعية عالمية في مجال الإدارة، كالتسيير العمومي الجديد والحوكمة، اللذين كان لهما الأثر البالغ على تصورات الحكومات تجاه أنظمة الإدارة العامة ووظائفها وعلاقتها مع بقية الفواعل الاجتماعية وطريقة أدائها لمهامها والغايات المرجوة منها.

مثّلت تلك المفاهيم -رغم ما شابها من انتقادات- جزءا مهما من الأجندة البحثية في حقل العلوم الإدارية والسياسية مؤخرا، مستقطبة اهتمام ووله الباحثين الذين اعتبروا كلا من التسيير العمومي الجديد والحوكمة، على سبيل المثال لا الحصر، ترياقا سحريا لكل المعضلات والأمراض التي تصيب المنظومة الإدارية والسياسية خاصة في البلدان النامية، وهو ما دعمه أكثر احتضانها من طرف المنظمات الدولية واستثمارها بالخطاب التنموي طوال الثلاثين سنة الأخيرة.

في سياق مغاير، شهد العالم ابتداء من منتصف القرن الماضي توجه معظم دول العالم -بما فيها الأكثر أبوية وانغلاقا- نحو تبني نظام الإدارة المحلية بمضامينه -كاللامركزية وعدم التركيز - وبأبعاده المتعددة: السياسية والجبائية والمرفقية والاقتصادية، ولكن بدرجات متفاوتة وبأشكال متباينة تحكمها وتصوغها الخيارات والبيئة والسياقات الخاصة بكل دولة، غير أن هنالك إجماعا حول أهمية نظام الإدارة المحلية ضمن منظومة الإدارة العامة، بالنظر إلى حجم المهام والأدوار التي أصبحت تتصدى لها الحكومات والإدارات المحلية على مختلف الأصعدة، والتي تعكسها تلك المكانة التي



أصبحت تتمتع بها ضمن اقتصاديات الدول الكبرى والنامية على حد سواء، بل و تحوّلها إلى عضو فاعل ضمن المجتمع الدولي جنباً إلى جنب مع دولها القومية/الوطنية.

ولئن كانت تجارب بعض الدول ناجحة في جعل الإدارة المحلية نظاماً فعالاً في تحقيق الأهداف المرجوة منه داخل أقاليمها ووحداتها الإدارية، فإن البعض الآخر مازال يعاني من افتقار تلك الوحدات المحلية للقدرات التي تسمح لها باستغلال الموارد المادية والبشرية والإدارية المتاحة لها، وعجزها عن مواكبة التطورات الداخلية والخارجية المتسارعة والاستجابة لتنامي متطلبات المواطنين وعولمة القيم السياسية والاقتصادية، وهو ما جعل الخطابات التنموية والسياسية تعج بالأدبيات الرامية إلى إصلاح الإدارة المحلية واللامركزية وبحث سبل توفير بيئة مناسبة لعمل الهيئات المحلية بما يسمح ببناء وتنمية قدراتها المختلفة.

تأتي الحوكمة المحلية (كبعد مكاني للحكومة) على رأس تلك المفاهيم، باعتبارها تحولاً من النموذج التقليدي الذي تلعب فيه السلطات الدور الأبرز في تسيير الشأن المحلي إلى النموذج الأحدث الذي تتشارك فيه كل الأدوار مع الفعاليات غير الرسمية كالمجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص، في ظل مجموعة من المبادئ كالشفافية والمساءلة والمشاركة وحكم القانون والاستجابة والكفاءة والفاعلية.

بالنسبة للحالة المدروسة، فإن الجزائر أبدت اهتماماً واضحاً منذ الاستقلال بنظام الإدارة المحلية، ترجمتها مختلف النصوص القانونية والبنى المؤسساتية المركزية والمحلية التي وضعت خصيصاً لتسيير وإدارة الشأن المحلي، إلى جانب الإصلاحات المتتالية التي تبنتها الحكومات المتعاقبة في سبيل بناء منظومة لامركزية متكاملة قادرة على أداء مهامها بكفاءة وفعالية خاصة فيما يتعلق بالتنمية المحلية وتقديم الخدمات العمومية بشكل جيد للمواطنين، وجعل البلديات والولايات- باعتبارها الخلايا القاعدية للدولة- فضاءً للمشاركة السياسية والمدنية الايجابية لمختلف القوى المجتمعية.

لكن المتأمل لوضعية الجماعات المحلية في الجزائر، يجد بأنها- بشقيها التنفيذي والمنتخب- تعاني من قصور بالغ في أدائها الذي يطبعه الفشل المتكرر في الوصول إلى الغايات المنتظرة منها، وضعف مخرجاتها بسبب معاناتها من أمراض إدارية مزمنة تکرّست وتضخمت مع مرور الوقت، ما جعل منظومة الإدارة المحلية تغرق في عديد من المعضلات التنظيمية والبنوية والوظيفية المتقاطعة التي جعلتها عاجزة وتفتقر إلى القدرات اللازمة التي تمكنها من استغلال الإمكانيات المتوفرة لديها.

هذه الوضعية تقع على طرفي نقيض مع قيم ومضمون الحوكمة وتعبّر بوضوح عن حالة من الحوكمة المحلية الرديئة Bad Local Governance كتنقيض للحوكمة الجيدة، وامتداداً للوضعية السيئة التي تعرفها مؤشرات ومبادئ الحوكمة وطنياً، وهو ما يعكس غياب استراتيجية واضحة وتصور متكامل لبناء القدرات المتأكلة للجماعات المحلية رغم محاولات الإصلاح المتتالية، التي شملت عموماً مراجعات قانونية للنصوص التي تحكم الإدارة المحلية من قوانين إقليمية إلى جانب بعض الإصلاحات في مجالات لها ارتباط وثيق بالتسيير العمومي المحلي، كالحريات الأساسية والخيارات الاقتصادية الكبرى للدولة.

إشكالية الدراسة:

يرتبط الإشكال الذي تطرحه هذه الدراسة بالارتباط الذي يجمع بين متغيراتها أي الحوكمة المحلية كمتغير مستقل وبناء القدرات كمتغير تابع، حيث يعتقد الباحث بوجود علاقة وطيدة وتناسبية بين الحوكمة المحلية الرديئة التي يعرفها النظام اللامركزي في الجزائر، وبين القدرات المتهالكة للجماعات المحلية التي لم تستطع بنائها وتنميتها كل محاولات الإصلاح التي مست الإطار التنظيمي والقانوني للإدارة المحلية، بما فيها الإصلاحات الأخرى التي عرفتها القطاعات الأخرى التي تؤثر بشكل غير مباشر في الأنساق الفرعية المرتبطة بها والمشكلة لها.

على ضوء ما تقدم، فإن الإشكالية التي يعالجها الباحث من خلال هذه الدراسة تحاول استكشاف: كيف يمكن للحكومة المحلية أن تمثل مدخلا لبناء قدرات الجماعات المحلية وأن تساهم في معالجة مكامن الخلل التي يعرفها نظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية الانتهاء من إنجاز هذه الدراسة (1962-2019)؟

ومن أجل تحليل هذه الإشكالية وتفكيكها، ستندرج في إطارها التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بقدرات الجماعات المحلية وبنائها؟
- ما هي وضعية قدرات الجماعات المحلية في الجزائر وما العوامل التي تقف وراءها؟
- ما هي تجليات وخلفيات بيئة الحوكمة المحلية الرديئة في نظام الإدارة المحلية في الجزائر؟
- إلى أي مدى نجحت السياسات الحكومية في إصلاح النظام اللامركزي وبناء قدرات الجماعات المحلية؟
- كيف يمكن بناء قدرات الجماعات المحلية وإصلاح نظام الإدارة المحلية في ظل تبني مبادئ الحوكمة المحلية؟

في سبيل الإجابة عن الإشكالية المطروحة قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

- الفرضية الأولى: يرتبط ضعف قدرات الجماعات المحلية في الجزائر إلى انتشار قيم الحوكمة الرديئة في منظومة الإدارة المحلية.
- الفرضية الثانية: يؤدي غياب استراتيجية متكاملة للإصلاح اللامركزي وبناء القدرات، تكون الحوكمة عمادها الأساسي، إلى استدامة المعضلات التي تعاني منها الإدارة المحلية في الجزائر.
- الفرضية الثالثة: تمثل مبادئ الحوكمة مدخلا متساندا لبناء القدرات المالية والإدارية والبشرية للإدارة المحلية الجزائرية.

الإطار المنهجي للدراسة:

تكتسي الأدوات المنهجية التي يعتمد عليها الباحث في بحثه العلمي دورا مهما في تمكينه من معالجة الإشكالية المطروحة والوصول إلى الأهداف العلمية المرجوة من الدراسة، وإذا كان موضوع بناء قدرات الجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الحوكمة المحلية يشكل نقطة تقاطع حقول معرفية عديدة تشمل المجالات الإدارية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فإننا ارتأينا الاعتماد على الحزمة التالية من الأدوات المنهجية والتحليلية:

• المناهج العلمية: وتشمل كلا من:

- المنهج التاريخي: إن الاكتفاء بسرد مجموعة من الأحداث والتطورات التي مرّ بها نظام الإدارة المحلية في الجزائر والإصلاحات التي عرفها، لا يمكن أن يكون ذا جدوى ما لم يقترن بتحليل موضوعي لكل مرحلة في إطارها الزمني لمعرفة أسباب انتظامها في سياقات واتجاهات معينة، والعمل على تفسير تأثير التراكمات التاريخية على الحالة الحالية لنظام الإدارة المحلية. لذلك، سنحاول تتبع التطور التاريخي لمتغيرات ومفاهيم الدراسة بالرجوع إلى السياقات التاريخية التي أحاطت بتحولاتها المختلفة.

- المنهج المقارن: رغم أن الدراسة لا تشتمل على مقارنة فعلية بين حالات معينة، إلا أن البحث انطوى في أجزاء متفرقة منه على بعض الإشارات المتكررة إلى تجارب دول ووحدات أخرى بالنظر إلى ما للمقارنة من أهمية بالغة في دراسة الظواهر الاجتماعية، فالتطرق إلى النماذج الناجحة في مجال الحوكمة المحلية وبناء قدرات الجماعات المحلية في العالم، يحيل إلى معرفة العوامل البيئية المتنوعة التي أثرت عليها، مثلما يفيد في صياغة تعميمات قد تعتبر مدخلا للاستفادة من التجارب المختلفة وإسقاطها وبلورتها في دول أخرى وفق خصوصيات كل بيئة، والعمل على تفادي الوقوع في الأخطاء الموجودة في مناطق أخرى.

يمكن المنهج المقارن أيضا من معرفة التشابه والاختلاف بين نظم الإدارة المحلية في الجزائر خلال عدة المراحل التاريخية المتعاقبة، واستيعاب كيفية تطورها وتغيرها وعلاقتها بالمتغيرات المحلية المتتالية.

- منهج دراسة الحالة: نظرا لاستحالة دراسة العلاقة بين متغيري الدراسة بشكل عام ومجرد، تم الاعتماد على هذا المنهج لاختبار العلاقة بين متغيري الدراسة على ضوء الأدبيات النظرية التي تم إسقاطها على الحالة الجزائرية.

• المقتربات النظرية: وتشمل كلا من:

- المقرب القانوني: رغم اعتباره منهجا عريقا في الدراسات الإدارية يركز على الجانب الساكن من المنظومة الإدارية بمنأى عن البيئة والمتغيرات المحيطة بها، إلا أنه مفيد لفهم بعض النصوص القانونية والتعليق على مضمونها والظروف التي جاءت فيها والغايات المرجوة منها، فضلا عن فهم حدود الصلاحيات والأطر التنظيمية لمختلف المكونات الفرعية للإدارة المحلية في الجزائر والعلاقات القائمة بينها.

- المقرب النظري: تستعين الدراسة به كأداة رئيسة لتحليل الأنساق الفرعية المتشابكة أو النسق العام للإدارة المحلية في إطار بيئته العامة التي يتفاعل فيها، بالاعتماد على التحليل المتكامل لمدخلات ومخرجات كل منها، ومحاولة تفسير آليات التغذية العكسية ومدى تأثير البيئة الداخلية والخارجية على مختلف الظواهر والمتغيرات التي تشملها هذه الدراسة.

- المقرب البنائي الوظيفي: بالنظر إلى أن الإدارة المحلية تتكون من هياكل وبنى كثيرة تتشابك فيما بينها أفقياً وعمودياً، لكل منها اختصاصاته الوظيفية وتؤثر على بعضها بشكل متبادل، إضافة إلى أن الإصلاحات المختلفة التي عرفتها في إطار محاولة بناء قدراتها تمت من طرف مؤسسات مركزية حكومية بالأساس، فإن الدراسة تعتمد على هذا المقرب لتوصيف أنشطة المؤسسات الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تشملها الدراسة، والعمل على تفسير العوامل التي تحدّد وتوجه سلوك كل منها.

### • الأدوات المنهجية: وتشمل:

- تحليل المضمون: استعانت الدراسة بهذه الأداة المنهجية خصوصاً لاستيعاب مضمون النصوص التشريعية والقانونية وبعض الوثائق الإدارية والسياسية وحتى الاتفاقيات والقرارات الإقليمية والدولية التي شملها هذا البحث، بغرض فهم مضامينها اللغوية والسياسية وخلفيات إخراجها كما هي عليه والغايات المرجوة من ذلك وتبعاتها على المتغيرات المدروسة.

### أدبيات الدراسة:

تكمن أهمية استعراض البحوث والدراسات السابقة حول الموضوع في تجنب التكرار المعرفي غير المفيد، فضلاً عن توجيه الباحث نحو المعالجة المختلفة وبناء تصور متكامل حول الظاهرة والمتغيرات المدروسة، من أجل تقديم إضافة معرفية وعملية. وبما أن متغيري الدراسة من حوكمة محلية وبناء القدرات هي نتاج اجتهاد الفكر الغربي والباحثين والمؤسسات الأجنبية، فإن الجانب النظري للدراسة انطلق من تلك الإسهامات، بينما تمثل الدراسات التي قام بها الباحثون الجزائريون منطلقاً للشق التطبيقي من البحث. يمكن إجمال الأدبيات السابقة كما يلي:

■ مقالة Ronald McGill الموسومة "بناء قدرات الإدارة المحلية لتحسين أدائها Building capacity for local government to perform": باعتباره ممارساً في مجال الحكم المحلي في بعض دول رابطة الكومنولث (انجلترا، اسكتلندا، مالايو وتزانيا)، قدّم هذا الباحث تصوراً متكاملًا حول سبل إصلاح الإدارة المحلية في تلك الدول وأهم مضامين بناء قدراتها، حيث يتبين بأن أهم تلك الإجراءات المقترحة تتطابق مع قيم ومعايير الحوكمة المحلية.

■ مقالة George Matovu الموسومة "القضايا المتعلقة بتطوير القدرات الضرورية من أجل تطبيق أمثل للسياسات اللامركزية في إفريقيا Issues Related to Developing Requisite Capacities for Effectively Implementing Decentralization Policies in Africa": استهل الباحث الدراسة بالإشارة إلى أسس بناء قدرات المنظومة اللامركزية، ليضع بعدها خطة متكاملة لمسار بناء القدرات المحلية في إفريقيا على ضوء متغيرات البيئة المحيطة لاسيما خصوصيات اللامركزية في الدول الإفريقية عموماً، واضعاً نموذجاً تخطيطياً مقترحاً من أجل ذلك.

■ مقالة بومدين طاشمة الموسومة "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر": والتي يتناول فيها ظهور مفهوم الحوكمة ومحاكاته على مستوى الإدارة المحلية، لينتقل بعدها إلى تشريح الوضعية السيئة التي تمر بها الوحدات المحلية بالجزائر مع التركيز على الجوانب الإدارية والاقتصادية، مقدما في نهاية دراسته رؤية للإصلاح تقوم على بناء قدرات وفق منظور الحوكمة المحلية. هذه الدراسة تعتبر الأقرب إلى موضوع الأطروحة، لكن الدراسة الحالية قد تكون أكثر شمولاً وتحييناً، لكونها أطروحة ومجيئها بعد إقرار مجموعة من الإصلاحات السياسية والإدارية، وفي ظل حدوث تغيرات جذرية على البيئة العامة للإدارة المحلية في الجزائر.

■ دراسة Ivan Crouzel الموسومة "دمقرطة الحكم المحلي بين فتح الفضاء العام وقصور الممارسات Démocratiser la gouvernance locale entre ouverture d'un espace public et inertie des pratiques": بعد توضيحه لأهمية الإطار التشاركي من أجل حوكمة محلية رشيدة، سلط هذا الباحث الضوء على مشكلة غياب القدرات التي تسمح ببلورة العملية التشاركية بكفاءة، مضيفاً بعداً آخر يشمل قدرات الفواعل غير الرسمية الأخرى، على عكس الدراسات الأخرى التي تركز على الجماعات المحلية كفاعل رسمي، وهو نفس التوجه المهيج الذي اخترنا أن نسير وفقه.

■ تقارير GOLD حول "وضعية اللامركزية والديمقراطية المحلية عبر العالم" الصادرة عن منظمة المدن والحكومات المتحدة United Cities and Local Governments: تسمح هذه التقارير منذ بداية صدورها سنة 2008 للباحثين والممارسين على حد سواء، ببناء تصور متكامل حول وضعية الإدارة المحلية عبر العالم والاطلاع على التجارب المختلفة، بما يتيح رصد أهم الآليات المتبعة عالمياً في مجال الحوكمة المحلية، بناء قدرات الجماعات المحلية وإصلاح اللامركزية.

■ مقالة ناجي عبد النور الموسومة "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة": قام الباحث من خلالها بدراسة مدى تهيؤ نظام الإدارة المحلية للقيام بالمهام المنوطة به، حيث استهلها بشرح مستفيض لأهم الغايات المرجوة من نظام الإدارة المحلية مع مقارنتها بما تقوم به الجماعات المحلية في الجزائر، ما يسمح بملاحظة الهوة بين ما هو مأمول وهو ما كائن حقيقة، مقدماً وصفاً لكل العراقيل التي تحول دون ذلك في الجزائر.

■ مقالة نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف الموسومة "الجماعات الإقليمية ومفارقة التنمية المحلية في الجزائر": فصل من خلالها الباحثان الأدوار التنموية للهيئات المحلية والعراقيل التي حالت دون تحقيق أهدافها، بالتركيز على المآخذ الجبائية والقانونية المرتبطة بالأعباء الكثيرة الملقاة على عاتق الوحدات المحلية مقابل ضعف الموارد الكفيلة بتحقيقها، لتكون هذه الدراسة قد أشارت بالفعل إلى أهم مكامن الخلل في المنظومة الإدارية المحلية.

■ مقالة بن عياش سمير الموسومة "أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة (2012)": تناول الباحث مكانة الفواعل المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية لمعرفة آليات عملها والتفاعل الحاصل بينها والتحقق من مدى تكيفها مع تأثير العوامل البيئية المحيطة بها، مسلطاً الضوء على معظم المشكلات التي تعاني منها الإدارة المحلية وخصوصاً تلك المرتبطة بقيم الحوكمة المحلية الرديئة، والعوامل التي تقف وراء ضعف الفواعل والشركاء في الإدلاء بدلوهم في تسيير الشأن المحلي.

■ مقالة محمد ياسين فرفارة ويوسف بن عبد الله الموسومة: «Administration locale, décentralisation et gouvernance»: تضمنت أهم الإصلاحات التي عرفتها الإدارة المحلية في الجزائر وعلاقتها بالمتغيرات التي ميزت كل فترة زمنية سياسيا واقتصاديا، فضلا عن مكانة الإصلاح الإداري المحلي من الإصلاحات الكبرى التي عرفتها الجزائر، وتأثيرات تلك التجارب على النموذج الحالي من جهة وانعكاساته على التوجهات المستقبلية من جهة أخرى.

■ كتاب "البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة" لمجموعة من المؤلفين: هو في الأصل أوراق عمل قدمت في مجموعة من الملتقيات المنظمة من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المتمحورة حول واقع أنظمة الإدارة المحلية في مجموعة من الدول العربية بالتفصيل، من حيث المتغيرات المؤثرة في تنظيمها والتطورات التاريخية التي مرت بها وسبل إصلاحها في ظل مبادئ الحوكمة المحلية، مع التركيز على المقاربات الحديثة في تسيير الشأن المحلي على غرار الإدارة الالكترونية وإدارة المعرفة والشراكة الخاصة العمومية.

■ مقالة محمد العجمي الموسومة "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب: مستقبل الماضي": استعرض فيها العيوب التي شابت مسارات إصلاح نظم اللامركزية في الدول المغربية كغلبة الطابع التقني والعقلية الإدارية التقليدية وضعف النصوص التشريعية من حيث سوء الصياغة والقوة الإلزامية والمرونة والتضارب، مفسرا ذلك بغياب إرادة سياسية حقيقية في الإصلاح وينتهي إلى تقديم استراتيجية بديلة لإصلاح الجماعات المحلية تقوم على تفعيل مبادئ الحكم الرشيد المحلي وتكريس المقاربة التشاركية في التسيير.

■ كتاب تيد غابيلر ودافيد أربورن المعنون "إعادة اختراع الحكومة، كيف تحول روح المغامرة القطاع العام من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى مقر المنتاغون": خصوصا في جزئه التاسع حول الحكومة اللامركزية من التسلسل الهرمي إلى المشاركة والعمل الجماعي، والذي أكد على الضرورة التوجه نحو أنظمة لامركزية حقيقية وليس مجرد هيئات منفذة للقرارات المتخذة والسياسات المرسومة مركزيا في الأقاليم، مع إعطاء أمثلة كثيرة جدا حول فاعلية وريادة الإدارة التشاركية ومرورها حتى في القطاعات الحساسة كالأمن والدفاع. أشار الكاتبان إلى إمكانية الاعتماد على الإصلاح الإداري المحلي كخطوة نحو التجديد الكلي في البنى والمؤسسات والوظائف وحتى القيم المعنوية على نطاق أوسع (جهوي، وطني...).

■ مقالة رضوان بروسي الموسومة "من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد جديد رؤية نقدية": بعد تذكيره بمفهوم الدولة الفيبرية، حاول الباحث تفسير أهم التحديات الدولية والوطنية التي واجهها هذا النموذج بما أدى إلى ظهور الحوكمة كتصوّر بديل، مقدما الكثير من الانتقادات الموجهة لهذا الأخير والمحاذير التي يجب التعامل في إطارها مع الحراك السياسي الذي تعرفه الدول العربية.

■ أعداد كل من مجلة دراسات الحكم المحلي Local Government Studies التي تصدر منذ سنة 1975 عن University of Birmingham، ومجلة الدولة والحكم المحلي State and Local Government Review التي تصدر منذ سنة 1968 عن University of Georgia. هتان المجلتان تمثلان ملتقى لدراسات متخصصة ومتميزة في مجال الحكم المحلي واللامركزية، بحيث لم يتوانى الباحث عن العودة إلى أعدادها بشكل مستمر عند انجازه هذا العمل البحثي.

بناء على ما سبق، تتعدّد البحوث التي تناولت متغيرات الدراسة من حوكمة محلية وبناء للقدرات بشكل متفرق، لكنها (في حدود إدراك الباحث) لم تربط بين المتغيرين في إطار علاقة سببية واضحة الاتجاه، بحيث تطرقت بعضها إلى الحوكمة المحلية والبعض الآخر إلى بناء القدرات المحلية أو إصلاح اللامركزية، كظواهر مستقلة كل منها على حدى أو بالتركيز على أجزاء ومضامين فرعية منها. وعليه، فإن ما قد يميز هذه الدراسة هو كونها سبقة في الجمع بين الحوكمة المحلية وبناء قدرات الجماعات المحلية مع إسقاطها على التجربة الجزائرية في الفترة من 1962 إلى 2019.

**أهمية الدراسة:** تتوزع أهمية هذا البحث على محورين:

• الأهمية العملية:

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يبيّن أهم الركائز التي تقوم عليها استراتيجية بناء قدرات الجماعات المحلية على ضوء الممارسات الحديثة الناجحة عبر العالم لاسيما تلك المتعلقة بالحوكمة المحلية، مثلما يوضح بالتفصيل فحوى التأثير الايجابي لمبادئ هذه الاخيرة على مسارات اصلاح الادارة المحلية. إلى جانب ذلك، تعتبر هذه الدراسة محاولة لتقييم الوضع المتردي الذي تعاني منه الجماعات الاقليمية في الجزائر ومعرفة مسبباته وخلفياته، وتقويمه عبر وضع تصوّر شامل لحزمة من الآليات البديلة التي يمكن أن تكوّن رؤية متكاملة ومتساندة للتمكين الاداري والسياسي والاقتصادي للهيئات المحلية، وخصوصا لفت النظر إلى السقطات المتكررة التي يقع فيها صانع القرار في الجزائر سواء عند هندسته لأسس منظومة الإدارة المحلية، أو عند تصميمه ومباشرته للإصلاحات الرامية لتجاوز ثغرات تلك المنظومة وترميم قدراتها الضعيفة.

في هذا الإطار، يمثل هذا البحث فرصة لتمحيص مختلف حزم المراجعات التي تعرفها الادارة المحلية الجزائرية باستمرار، في ظل التحولات التي تعرفها الساحة السياسية والاقتصادية، بتبني السلطة لمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية الأخرى التي تؤثر على الإدارة المحلية، والعمل على تحليل مضمونها وتحليل ظروفها وسياقاتها ومدى جديتها، مع محاولة اقتراح مجموعة من الحلول المتكاملة للمعضلات المرهقة والمزمنة الموجودة.

• الأهمية العلمية:

إذا كانت الكثير من البحوث السابقة قد تناولت المنظومة المحلية بالدراسة والتحليل من زوايا مختلفة، تنفرد هذه الدراسة بكونها تعبّر عن رؤية شاملة متكاملة لما يجب أن يكون عليه بناء القدرات والإصلاح المتكامل لمنظومة الإدارة المحلية، بعد دراسة مستفيضة لأهم الاشكاليات التي تعاني منها بما فيها تأثير البيئة الداخلية والخارجية على الأنساق الفرعية لهذه المنظومة المعقدة.

فضلا عن ذلك، لا تقتصر هذه الدراسة على المقاربة والتركيز على جانب واحد (إداري، سياسي، اقتصادي...) وتحييد جوانب أخرى، بل تتعداه إلى دراستها بشكل متزامن على اعتبار أن متغيرات الدراسة من حوكمة محلية وبناء للقدرات وإدارة محلية (كمستوى للتحليل)، تمثل تقاطعات متشابكة لهذه المجالات مجتمعة معا.

## أهداف الدراسة:

إن الجهود التي ما فتئ يبذلها صناع القرار في سبيل بناء قدرات الجماعات المحلية في الجزائر، من الامكانيات المادية المرصودة والكفاءات البشرية المجتدة والترسانة القانونية المشرعة والبنى المؤسسية المستحدثة، لم يكن لها الأثر الايجابي على نظام الإدارة المحلية، ما يرجعه الباحث إلى غياب تصور متكامل وواضح لعملية بناء القدرات وتجاهلها قيم الحوكمة المحلية.

بعيدا عن الانتقاد السلبي الهدام، وفي ظل الإخفاقات المتتالية في الجوانب السياسية والاقتصادية والتحديات المصيرية التي تواجه الدولة والمجتمع الجزائريين مستقبلا، تبتغي هذه الدراسة تسليط الضوء والتنبيه إلى أهم الثغرات والأخطاء التي وقع فيها صانع القرار ومقارنتها بالتجارب الدولية للاستفادة من هذه الأخيرة، مثلما تستهدف تقديم بديل متكامل لما يجب أن تكون عليه الجماعات المحلية في الجزائر وسبل بناء قدراتها بالاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية.

يمكن اعتبار أهداف هذه الدراسة مرآة عاكسة لمضمونها، مادامت تتخذ من التشاركية والشفافية والمساءلة العلمية مناهج حوكمية لها.

## أسباب اختيار الموضوع:

تأتي هذه الدراسة في إطار تحول العديد من المؤسسات البحثية في العالم إلى الاهتمام بالمستوى المحلي، ما يترجمه استحداث أقسام وتخصصات فرعية (ضمن حقول معرفية متنوعة كالعلوم الإدارية والسياسية والاقتصادية)، تُعنى باللامركزية بشتى تجلياتها وأبعادها، ما يدفع الباحث إلى محاولة مواكبه الاهتمام البحثي بهذا الموضوع الذي لا يغدو أن يكون مواصلة وامتدادا للأبحاث السابقة والتخصص الذي تبعه الباحث خلال مرحلة الماجستير.

من جانب آخر، فإن مواضع الحوكمة المحلية وبناء القدرات واللامركزية تهيمن على جزء كبير من الأدبيات التنموية على عالميا في خطاب المنظمات المتخصصة، ووطنيا في الخطاب السياسي لصانع القرار في الجزائر، إذ تبرز تلك المشاريع المتتالية التي تتبناها السلطة في مجال الديمقراطية التشاركية والشفافية ومكافحة الفساد واللامركزية الجبائية والتقسيمات الإدارية... الخ، ما يقتضي متابعتها من طرف المتخصصين باستمرار والإدلاء بدلوهم، هم أيضا، بخصوصها.

على الصعيد الشخصي، فإن كل مواطن واعٍ تمتلكه الحسرة عند ادراكه الفشل المستدام الذي يطبع منظومة الادارة العمومية والمحلية، وسوء ادائها وعجزها عن تحقيق غاياتها، دافعة إياه نحو التساؤل حول فشل التصورات الحكومية للإدارة المحلية والإصلاحات العرجاء التي تميزها، فضلا عن الوضعية السيئة للحوكمة الرشيدة وطنيا ومحليا، وهو ما أكده الحراك الشعبي الذي يعكس فشل الخيارات الحكومية، وضرورة التغيير الهادئ الرصين الذي يأخذ بعين الاعتبار آراء الباحثين والمتخصصين ويثمن دراساتهم.



## حدود الدراسة:

ينحصر الإطار الزمني للدراسة في الحقبة الممتدة منذ الاستقلال إلى غاية الانتهاء من هذه الدراسة، أي في الفترة من 1962 إلى 2019، بينما يقتصر إطارها المكاني على التجربة الجزائرية وخصوصا على مستوى الجماعات المحلية، رغم بعض التحليلات الضرورية التي تمس المستوى الوطني أحيانا.

## صعوبات الدراسة:

واجه انجاز هذا البحث تحديان رئيسان وآخران ثانويان: فمن جهة يبرز الطابع البانورامي للدراسة (وفق تعبير Umberto Eco) بسبب حجم وتشابك متغيراتها أكاديميا وعمليا، وتعدد أوجه الظاهرة المدروسة وتقاطعها بين عديد الحقول المعرفية (العلوم السياسية، القانونية، الاقتصادية، الإدارية) ما شكّل تحديا فيما يخص ضبط الإطار النظري لها، ومخاطرة قد ينجم عنها الإغفال اللاإرادي لبعض الجوانب أو المتغيرات. إضافة إلى ذلك، كان للحوكمة الرديئة أثرها على هذه الدراسة، فالتحليل كان ليكون أعمق وأكثر دلالة لو توافرت المعلومات والبيانات المتعلقة بقطاع الإدارة المحلية بشفافية، أو المؤشرات المتعلقة بأداء القطاع العام والحكومي على المستويين الوطني والمحلي.

من جهة أخرى، لم تعالج الدراسات الوطنية والأجنبية بناء القدرات المحلية بشكل متكامل وإنما ركزت كل منها على جزئية أو منظر معين (القدرات البشرية، المالية، التقنية...)، ما انجر عنه غياب إطار نظري واضح تجريدي لمفهوم بناء القدرات المحلية، وألزم الباحث بمحاولة الجمع بين كل تلك الزوايا لوضع تصور متساند الأبعاد له.

أما فيما يخص نظام الادارة المحلية في الجزائر، فيعاني من التعقيد الكبير في النصوص القانونية التي تسيّر وعدم استقرار مزمّن في أطرها التنظيمية، بحيث تتنثر المراجعات التي تمس الإدارة المحلية فتشمل كثيرا من النصوص متفاوتة الدرجات (مواد دستورية، أوامر، قوانين، مراسيم، تعليمات...) التي تصدر بشكل مستمر، ما دفع الباحث لإعادة النظر في بعض أجزاء البحث تماشيا مع التغيّر المستمر في الجوانب التنظيمية والتوجهات الحكومية.

## هيكل الدراسة:

لمعالجة الاشكالية وتحليل الفرضيات بشكل متأن وعميق سيتم الاعتماد على الخطة التي تشمل ما يلي:

يمثل الفصل الأول إطارا نظريا للدراسة حيث يستهدف إعطاء لمحة عامة عن التطورات التي عرفت الإدارة العامة التي أثرت على ظهور مفاهيم ومتغيرات الدراسة، حيث ينطلق في المبحث الأول من توضيح تأثير العولمة على الإدارة العامة وتبنيها من طرف المجتمع الدولي وظهور التسيير العمومي الجديد كمرجعية معيارية عالمية في مجال التسيير، ليمرّ في المبحث الثاني إلى تجليات الحوكمة كمنقلة نوعية في مجال التنظيم السياسي والإداري تتحدى الدولة الفيبرية وموضّحا التجاذبات النظرية والعملية بينهما، ثم يصل في المبحث الثالث إلى اللامركزية باعتبارها مستوى تحليل الدراسة أين يوضح الاهتمام المطرد بها وطنيا ودوليا والدوافع التي تقف وراء ذلك، لينتهي في المبحث الرابع منه إلى بناء القدرات

كـمفهوم عابر للتخصصات وتطبيقاته في المجال اللامركزي وعلاقته ببقية الأدبيات الإدارية الأخرى المشابهة الرامية للإصلاح.

أما الفصل الثاني فيعتبر وصفا شاملا للإدارة المحلية في الجزائر والوضعية السيئة لها، حيث فضّل الباحث التطرق في المبحث الأول للجوانب القانونية والمؤسسية التي تحكم الإدارة المحلية والتصورات الحكومية الكبرى لها كتمهيد ضروري، مفضّلا في المبحث الذي يليه العوامل التي تقف وراء الاختلالات التي تميز التسيير المحلي سواء ما تعلق منها بالمكونات الداخلية للمنظومة أو ما يعود منها إلى البيئة المحيطة بها، بينما تم تخصيص المبحث الثالث لوضع الإصلاحات المحلية في الجزائر على المحك بتوضيح مميزات ومقارنتها بالأطر النظرية المتعارف عليها.

فيما يخص الفصل الثالث، فقد وضع خصيصا لحوصلة وضعية الحوكمة المحلية في الجزائر بعمق واستفاضة، إذ استمله الباحث بالمبحث الأول الذي تطرق إلى مؤشرات بالتفصيل على ضوء الأدبيات والتجارب العالمية من مشاركة، شفافية ومساءلة، كفاءة وفعالية واستجابة، مكافحة الفساد وحكم القانون. في حين خُصص المبحثان اللاحقان لتحليل وضعية فواعل الحوكمة، فتناول المبحث الثاني مكانة المجتمع المدني في الجزائر ضمن عملية التسيير المحلي، باستدكار التطورات التي عرفها هذا المكون الاجتماعي والأدوار التي يقوم بها والآليات الكفيلة بجعله قادرا على التصدي لها بشكل أفضل، بينما أُفرد المبحث الثالث للشريك المتبقي المتمثل في القطاع الخاص، بتوضيح المكانة التي أصبح يحظى بها عالميا ومقارنتها بالأدوار المتصاعدة التي اكتسبها في الجزائر، مع تحليل خصوصية التجربة الجزائرية في هذا المجال.

يقدم الفصل الرابع والأخير من الدراسة، تصورا بديلا لبناء قدرات هجين للجماعات المحلية موزعا على ثلاث محاور، فالمبحث الأول يتناول حوكمة التسيير المالي كآلية لتعزيز الركيزة المالية كتصوّر يتجاوز التبعية المالية للسلطة المركزية والرشادة الإجرائية في الإنفاق المحلي، بينما يتطرق المبحث الثاني إلى بناء القدرات البشرية كمحرك الأداء الفعال وأساس للقدرة الإدارية للجماعات المحلية، من خلال انتقاد التسيير غير الرشيد للموارد البشرية المحلية. في حين يتطرق المبحث الثالث إلى بناء القدرات الإدارية عبر التطوير الإداري الرامي إلى العصرية الإجرائية وتجنب تكريس التخلف القيمي، مثلما اقترح الباحث جملة من الحلول التي يعتقد بأنها قد تكون كفيلة بتكريس الحوكمة وتنمية القدرات الإدارية، كالإدارة الالكترونية والتعاون اللامركزي الداخلي والدولي، مختتما الدراسة ببعض المراجعات النظرية التي تستهدف التنبيه إلى ضرورة بلورة إطار إصلاح أكثر عمقا وحرصا وتماشيا مع خصوصيات الحالة المدروسة.

## الفصل الأول:

الإدارة العامة وبناء القدرات المحلية،

ممارسات أذلية وزخم نظري

إذا كان من المسلّم به ارتباط الظاهرة الإدارية بالوجود الإنساني بالنظر إلى مركزيتها في تنظيم المجتمع البشري منذ القدم، وإسهام الحضارات المختلفة في الزخم الذي عرفته الإنسانية في مجال التنظيم والتسيير، إلا أن القرن الماضي كان قرن الإدارة بامتياز، ذلك أن الأحداث التاريخية التي شهدتها كان لها الأثر البالغ عليها، من خلال التطورات العميقة والتغيرات الجذرية والمفاهيم المعيارية التي سادت نتيجة للمد العالمي التي عرفه العالم نهاية الألفية الفارطة.

لقد مثلت مظاهر العولمة في شتى المجالات بيئة مختلفة ساهمت في قبولية بعض الأطر المعرفية والنماذج المتجددة التي عملت بعض المؤسسات العالمية على نشرها تحت ذرائع مختلفة، والتي إن حملت في طياتها بعض الغايات الإيديولوجية التي تعكس انتصار القيم الليبرالية بعد حرب باردة طويلة، إلا أنها انطوت على بعض الجوانب الإيجابية التي يمكن للدول النامية أن تستفيد منها... إن هي أحسنت التعامل مع هذه الظواهر نظرياً وتجريبياً.

يبدو من الضروري -في بداية هذا البحث- أن نفك اللبس عن المتغيرات الرئيسة لهذه الدراسة، وأن نبرز السياقات المختلفة التي ظهرت فيها كل من اللامركزية، الحوكمة المحلية وبناء القدرات، فضلاً عن توضيح قوة العلاقة التي تربط هاته المتغيرات، بناء على توضيح التأثير الإيجابي للحوكمة المحلية على بناء قدرات الجماعات المحلية في شتى المجالات. لذلك فقد تم تقسيم الفصل كما يلي:

المبحث الأول: الإدارة العامة في عالم معولم.

المبحث الثاني: الحوكمة والدولة الفيدرالية: إصلاح، تعايش أم التفاف.

المبحث الثالث: اللامركزية كضرورة متعددة الأبعاد.

المبحث الرابع: بناء القدرات اللامركزية، توجهات عالمية ورؤى وطنية هجينة.

### المبحث الأول: الإدارة العامة في عالم معولم

كان للعوامة -كحدث بارز في التاريخ الإنساني- الأثر الكبير على مختلف نواحي الحياة والحضارة الإنسانية التي عرفت تعقدا كبيرا وتداخلا رهيبا، ليس فقط على مستوى الممارسة وإنما في المجال الأكاديمي الذي شهد بروز كثير من المفاهيم والنظريات التي تتداخل وترتبط ببعضها البعض إلى حد تكاد تتطابق فيه، حيث تعبر كثير منها عن ممارسات متشابهة، غير أن اختلاف الظروف والسياقات تجعل لكل منها دلالة خاصة. لذلك لابد من إبراز الآثار الكبيرة للعوامة على الإدارة العامة كممارسة إنسانية وكحقل معرفي، والمعايير التي طرحها المجتمع الدولي في خضم ذلك، وما انجر عنه من تحول في التصورات التقليدية تجاه بعض القضايا على غرار مكانة الدولة وغيرها.

المطلب الأول: التطور المتسارع للإدارة العامةالفرع الأول: في أصول الإدارة العامة

على عكس بعض الدراسات الأمريكية التي ربطت ظهور الدراسات الإدارية بكتابات وودرو ويلسون\* نهاية القرن 19م، فإن المتخصصين في علم الإدارة يجمعون على ارتباط الإدارة العامة بوجود الحضارة الإنسانية بل إن تطورهما مرتبطان طردياً، فقد ساهم كل منهما في ازدهار الآخر بشكل متبادل، بدليل أن موضوع الإدارة العامة للدولة كجزء من الحكم/الحكومة/السياسة كان موضوع نقاش منذ آلاف السنين، حيث لم يتوان الفلاسفة والمؤرخون القدامى في دراستهم الأنظمة السياسية المختلفة، عن توصيف البيروقراطيات الإدارية لعديد الإمبراطوريات والدول التي عرفها العالم القديم، والتنظيمات الإدارية التي رسمت وحقق عملها التنموية، فالحضارات السومرية، البابلية، اليونانية، المصرية، الرومانية، الفارسية... توصلت إلى خلق نماذج إدارية متكاملة Prototypes ساهمت في الحفاظ على وجود هذه الحضارات لعدة قرون، بفضل مساهمتها في تحقيق أهدافها التنموية المختلفة<sup>1</sup>.

ورغم أن بعض المفكرين كليبافسكي ينكرون تطور الإدارة كفن، التنظيم كعلم والتسيير كتقني، وخاصة الحقل المعرفي في الحضارات القديمة، إلا أن الإرهاصات الأولى لهذا الأخير تعود إلى الزخم المعرفي للعالم الشرقي القديم، فمثلا يرى كونفوشيوس بأن الحاكم لا بد أن يتبع مقاربة حكيمة في تمحيصه للمشاكل بدراستها بشكل موضوعي وحيادي، ويذكر Creel أنه كان يتم توظيف وتكوين الموظفين الحكوميين في الإدارات المدنية الصينية في معاهد إمبراطورية أنشئت لتلقيهم التوجهات الحكومية منذ حداثه منهم، مما يعني وجود رؤية علمية للإدارة الصينية التي انتشرت مبادئها في الحضارات الأخرى لاحقاً عبر أفكار Shen-Pu Hai في صقلية وجنوب إيطاليا.

إنه وعي قديم بضرورة تقنين وتنظيم المؤسسات والممارسات والقيم الإدارية للدول كضرورة للحفاظ على الأمن والصحة والنظام العمومي حسب Waldo، مع الإشارة إلى الاختلافات العميقة في نشأة علم الإدارة بين الدول بسبب ظروفها السياسية والاقتصادية المتفاوتة، كالدول الاستعمارية التي استهدفت الحفاظ على وحدة امتدادها الجغرافي والدول المعزولة نسبياً، والمؤسسات السياسية المسيطرة كالبرلمان أو الحكومة وغيرها من العوامل (فرنسا وبريطانيا مثلاً)<sup>2</sup>.

إذن، فالادعاء بكون الإدارة العامة هي اختراع أمريكي مع بداية القرن الأمريكي American century تصطدم بأن أغلبية الكتابات المؤسسة له تستند إلى الأدبيات الأوروبية حيث نوه White سنة 1926 بالمجلات الفرنسية والانجليزية للإدارة العامة التي سبقت نظيرتها الأمريكية بحوالي 15 عاماً، وقد استمر تطور الحقل إلى غاية سنوات السبعينيات والثمانينيات

\*مقالة وودرو ويلسون الموسومة 'The Study of Administration' المنشورة في المجلة المرموقة Political Science Quarterly سنة 1887م والتي نادى فيها بالتأسيس لعلم إدارة مستقل عن العلوم السياسية.

<sup>1</sup> Ali Farazmand, « Comparative and Development Public Administration: Past, Present, and Future », in Handbook Of Comparative And Development Public Administration, 2<sup>nd</sup> Ed , Editor: Ali Farazmand (New York:Marcel Dekker, 2001) , p.9.

<sup>2</sup> Laurence E. Lynn Jr, « Public management A concise History of the Field » in The Oxford Handbook of Public Management, Editors: Ewan Ferlie and others(New York:Oxford University Press, 2007),pp. 44-60.

التي عرفت تطورات متسارعة كالعجز الحكومي والفسل الضريبي، مفرزة إصلاحات إدارية جعلت الحقل المعرفي يحظى باهتمام أكثر من أي وقت مضى.

ورغم كونها عملية مستمرة ومتسارعة، فإن العولمة تعتبر حدثا مفصليا في تطور التاريخ الإنساني عموما والعلاقات الدولية خصوصا، والتي حظيت باهتمام أكاديمي بالغ منذ بداية ظهور ملامح هذه الظاهرة وبوادرها، حيث تسببت مظاهر العولمة كالتطور التكنولوجي واستخدام وسائل الاتصال المتطورة في تكاثر عدد المنظمات العابرة للقوميات، الهجرة، تعاظم أجهزة الأمم المتحدة ONU، تحولا جذريا في مختلف مناحي الحضارة الإنسانية على غرار الإدارة العامة التي أصبحت متشعبة أكثر بفعل ذلك<sup>1</sup>.

أصبح كذلك لكل مجال قيمه العالمية التي تدفع الدول إلى تبنيها، بما فيها المجال الإداري، في ظل تراجع سيادة الدول بحكم الضغوط الدولية وتفاوت مستويات القوة وبعض الأحداث التاريخية الأخرى كنهاية الحرب الباردة، أين أصبحت السياسات الداخلية للدول خصوصا التنموية منها، أقرب من أي وقت مضى إلى السياسات الدولية.

ففي ظل الحرب الباردة، تبنت الدول حديثة الاستقلال-التي كانت اغلها تنتهي للمعسكر الشرقي- أسلوبا دفاعيا لحماية سيادتها السياسية والاقتصادية من مداخل التطبيع مع الدول الغربية التي قد تنجر عن إتباع توصيات المانحين العالميين والمستثمرين بخصوص طرق الإدارة والتسيير المالي، أما ONU فقد كانت أكثر تحفظا على توجيه السياسات والإدارات التنموية للدول بفعل تزايد عدد أعضائها بشكل ملحوظ، لكنها اتخذت طرعا مغايرا بفعل التطورات المتتالية، خصوصا نجاح إصلاحات تاتشر، ريغان وكول، وما تلاها من أحداث مفصلية كانهيار جدار برلين وسقوط المعسكر الشرقي معه، مما أدى إلى ظهور أطروحات التفوق الحضاري الغربي وضرورة اعتناق مبادئها من طرف الإنسانية ككل ( أفكار هونغتون وفوكوياما على الخصوص).

وقد زاد من حدة النزعة التدخلية في السياسات الداخلية للدول، انتشار وسائل الإعلام وتحول السياسات الحكومية إلى إجراءات مكشوفة، إضافة إلى المشروطة السياسية المبنية على فرض إصلاحات إدارية، سياسية واقتصادية من طرف المنظمات المالية العالمية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، كأبرز مثال على تدخل المجتمع الدولي في السلوك الداخلي للدول في زمن السلم.

وللاستدلال على تأثير الإدارة العامة -كجزء من منظومة السياسات الداخلية للدول- بالنسق العام الدولي، ترى Ladi في هذا الصدد بأن هنالك إطارا معيننا يمكن عبره نقل السياسات العامة للدول The Policy Transfer Framework، سواء كان ذلك بشكل إرادي نابع عن الرغبة في إتباع نموذج ما أو بشكل قسري بناء على ضغوطات البيئة الخارجية للإدارة العامة

<sup>1</sup> Fred W. Riggs, « Impact Of Globalization On The Study And Practice Of Public Administration », in Comparative Public Administration The Essential Readings, Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006), p.917.

أو لكلا السببين\*، مستدلة بأراء Dolowitz and Marsh حول إمكانية الاستفادة من المعرفة بخصوص قضايا معينة، تجارب دول أخرى، محاكاة إجراءات ناجحة عبر الزمان وعبر المكان Policy Learning, Lessons Drawing, Diffusion And Emulation<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: في تبعات العولمة

حتى وإن لم تذكر في المعاجم الأجنبية إلى غاية 1961، فقد أثارت العولمة Globalization جدلا سياسيا وأكاديميا عميقا نظرا لربطها بالإيديولوجية الليبرالية من طرف معارضها الذين يرون بأنها تركز اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بين الدول، بينما يسوق لها مؤيدوها بأنها فرصة لإيجاد حلول للمعضلات التي تواجه الإنسانية عبر تجارب الآخرين. ويمكن إجمال أهم مظاهر العولمة التي جعلت منها مدا جارفا وقوة قادرة على إحداث التغيير في مجالات عديدة:

• Deterritorialization: الحدود كمفهوم مادي يتضمنها مفهوم الدولة/الأمة، والتي يمكن للسلطة السياسية ممارسة الإكراه الشرعي داخلها، أصبحت تعرف تدفقات بينية تجارية، اقتصادية، ثقافية وبشرية، بفعل التطور التكنولوجي ووسائل النقل المتطورة وظهور الفضاء الإلكتروني الافتراضي كمقابل لفضاء المادي الجغرافي.

• Interconnectedness: أصبح من المستحيل أن تعيش الأمم بمنأى عن بعضها، فهي تتفاعل باستمرار في مختلف المجالات بما فيها العادات اليومية Lifestyle Choices.

• Velocity: فقد تسارعت القضايا الإنسانية بشكل بالغ، كالمبادلات المالية التي أصبحت تتم بكبسة زر، سرعة الانتقال من مكان إلى آخر عبر العالم.. الخ

• Intensity: تكاثفت العلاقات وتداخلت في بعضها البعض بشدة وتعقيد كبيرين في نواحي الحياة المختلفة، كتأثير السياسة في الاقتصاد وتأثر الثقافة بالإعلام... الخ

• Simultaneity: أي تزامن كل الأمثلة السابقة مع بعضها البعض وحدوثها في آن واحد<sup>2</sup>.

ورغم إقرارهما بأنه لا يوجد تعريف جامع للعولمة من طرف الأكاديميين، إلا أن Chand وChakrabarty يوزعان مظاهرها التي اجتاحت العالم كالتالي:

\* ترى لادي بأن هنالك خيطا رفيعا للتمييز بين التبعي الإرادي للسياسات العامة وبين فرضها من طرف منظمات أو دول أجنبية، وذلك مرتبط برغبة (نية) الطرف المستقبل ومقابل قبول/رفض هذه السياسات من جزء، ويتوقف على مكانها في الساحة الدولية وقدرتها على المقاومة، وقد بينت في دراستها التأثير الطوعي لمنظمة التعاون لدول البحر الأسود BSEC نحو تبني قيم الحوكمة الرشيدة في قطاع الإدارة العامة، مقارنة بالطريقة شبه القسرية التي حاول فرضها كل من الاتحاد الأوروبي والمنظمات المانحة الأخرى.

<sup>1</sup> Stella Ladi, *Good Governance and Public Administration Reform in the BSEC Member States* (Athens: ICBS, 2008), pp.12-13.

<sup>2</sup> Niklas Eklund and Malin E. Wimelius, « Globalization, europeanization, and administrative reform », in *Handbook of administrative reform: an international perspective*, Editors: Jerri Killian and Niklas Eklund ( Florida: Taylor & Francis Group, 2008 ), pp. 3-8.



- الجانب الاقتصادي: يتمثل في اندماج الاقتصاديات الوطنية في الاقتصاد العالمي سواء بواسطة التجارة، الاستثمار الأجنبي، انتقال رؤوس الأموال والعمال وطرق ووسائل الإنتاج، والتوجه نحو الانفتاح الاقتصادي والخصوصية.
- الجانب السياسي: بتراجع سيادة الدولة -بمفهومها الوستفالي- كمشكون أساسي للمجتمع الدولي، وبروز فواعل أخرى كالشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية بأنواعها المختلفة.
- الجانب السوسيوثقافي: تميزت العولمة كمسار بالمواجهة بين محاولة توحيد القيم العالمية والخصوصيات الثقافية لكل مجتمع محلي.

### الفرع الثالث: في تأثير العولمة على الإدارة العامة

بعد مرور ما يقارب ثلاث عشرات من البدايات الأكثر وضوحاً للعولمة، وبعدما كان بعض الباحثين يروجون لاندثار الإدارة العامة في ظل العصر الجديد، أصبحت الإدارة العامة تتسم بملامح جديدة في ظل التساؤل حول دور الدولة الذي لم يتم إلغاؤه تماماً، وإنما تمت إعادة صياغته Reconfiguration Readjust وموضعه تجاه بقية الفواعل لتحديد العلاقة بينها، ويمكن رصد أهم تأثيرات العولمة على الإدارة العامة فيما يلي:

- على المستوى البنوي Structurally: تحولت من الطابع البيروقراطي الهرمي الجامد إلى طابع أكثر مرونة قائم على الشبكية والشراكة، في ظل إجماع عالمي حول بعض القيم الإدارية كالشفافية والمساءلة وتمكين المواطن، بعدما كان مجرد متلقي للخدمة One-Way Traffic، وصنع القرار في الدولة لامركزيًا تصاعديًا Bottom-Up بعدما كان تنازليًا Top-Down في ظل الباراديغم الفيبري القائم على الخضوع والتراتبية واحترام المهام الموكلة.

- على المستوى الوظيفي Functional Level: اضطرت منظمات الإدارة العامة لتبني طرق تسيير جديدة لمواكبة تزايد المطالب الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، بحيث تحول تقديم الخدمات إلى وظيفة تشاركية مع المنظمات غير الرسمية بعدما كان وظيفة حصرية للمنظمات العمومية التي أصبحت تمارس دور المسهل facilitator/enabler، باللجوء إلى كثير من الطرق كالخصخصة والتعاقدات الخارجية وتعبئة المنظمات التطوعية، من أجل تحسين الخدمات المقدمة للمواطن/الزبون من حيث النوعية، الوقت والطريقة<sup>1</sup>.

في هذا الإطار، طُرح مفهوم reembeddedness أي بحث المنظمات السياسية والإدارية عن طرق جديدة وخلاقة ترافق عبرها التطور في المجالات الاقتصادية والسياسية، ويشير Eklund and Wimelius بأنه من الجيد مواكبه الإدارة العامة للتغيرات التي تطرأ على المستوى الدولي، بينما من السيئ الرضوخ لتيار الأحداث الجارف دون أية تحضير، تحليل كاف أو

<sup>1</sup> Bidyut Chakrabarty and Prakash Chand, Public administration in a globalizing world: theories and practices (New Delhi: Sage Publications India, 2012), pp. 479-492.

رغبة في المساهمة في التغيير الحاصل<sup>1</sup>، بينما يؤكد Kim بأن هناك ثلاث فئات مختلفة من الدول تتمايز حسب درجة وطريقة تأثير العولمة على نظم الإدارة العامة فيها، وهي:

- الفئة الأكثر استفادة: كدول غرب أوروبا وأمريكا الشمالية التي استفادت أنظمتها الإدارية من تدفقات العولمة.
  - فئة الدول النامية: كدول أوروبا وآسيا الشرقيتين التي تعرف تطورا اقتصاديا ومعلوماتيا ونخبيا تكنولوجيا وقيادة فعالة ومواطنة صالحة، تساهم تدريجيا في تطوير أنظمتها الإدارية. وفي حين استفاد القطاع الخاص من الاحتكاك مع الشركات العالمية بتطوير النظم الإدارية لدى المؤسسات الخاصة، يبقى القطاع العمومي يعاني من مقاومة التغيير والجمود والفساد في الدول النامية.
  - الفئة الأقل استفادة: كالدول الإفريقية، الآسيوية، الإسلامية، اللاتينية، الاشتراكية، والتي لم تستطع مواكبة العولمة بسبب نخبة التقليدية أو الدينية أو أنظمتها الديكتاتورية المتناقضة التي تحاول الحفاظ على استمراريتها السياسية وخصوصيتها الثقافية، بينما تعجز عن مواجهة التغيرات المفروضة في المجال المالي والاقتصادي والعلمي والتقني<sup>2</sup>.
- يدعم Farazmand هذا الطرح، ويؤكد بأن إيجابيات العولمة اقتصر على الدول التي كانت مهياة لتلقيها، مثلما كانت سلبية في الدولة النامية التي عرفت تراجع سيادتها وتكريس تبعيتها للقوى العالمية الكبرى وتزايد حدة الفقر وإضعاف البنية التحتية، وإنهاك قطاعات اجتماعية تستفيد منها الفئات المهمشة كالصحة والتعليم<sup>3</sup>.
- وبفعل توجهها نحو الاستدانة، فقد كانت الدول الأقل قوة على الساحة الدولية ملزمة بتبني الإصلاحات الهيكلية وفق مشروطية المنظمات المالية الدولية في إطار إجماع واشنطن\*، وهو ما أثر على أنظمتها الإدارية والسياسية والاقتصادية التي تعرضت لتغييرات ناعمة Soft reforms، شملت تكوين الكوادر البشرية وتلقين مهارات الإدارة، وأخرى جذرية Hard reforms كأنظمة وتكنولوجيات التسيير.
- هذا التوجه العالمي المدهش لإصلاح البيروقراطيات الوطنية جاء لأسباب مرتبطة بالعولمة بالدرجة الأولى، كالمنافسة الاقتصادية الدولية وموجات التحول الديمقراطي وعجز الأداء وثورة المعلومات، لكنه تدعم أيضا بالتلاقح المتبادل للتجارب Cross-Fertilization بين الدول التي أصبحت تحاكي بعضها البعض في مجال الإصلاح الإداري ولا تنكف عن استعارة وتقليد الممارسات الناجحة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Eklund and Wimelius, op. cit.

<sup>2</sup> Chon-Kyun Kim, «Public Administration in the Age of Globalization», International Public Management Review Volume 9 Issue1(2008):pp.39-55.

<sup>3</sup> Chakrabarty and Chand, op. cit.

\* Washington consensus عبارة عن عشرين بندا تهدف إلى إصلاح اقتصاديات الدول النامية تحت إشراف منظمات Bretton Woods والحكومة الأمريكية.

<sup>4</sup> Eklund and Wimelius, op. cit.

المطلب الثاني: التبنى الدولي لقضايا الإدارة العامة / الأمم المتحدة نموذجاً

حظي موضوع الإدارة العامة باهتمام المنظمات الدولية العالمية، الإقليمية والجهوية وكذا المنظمات الوطنية الحكومية وغير الحكومية، فبعضها جعلته موضوع نشاطها الأساسي والأخرى جعلته مجالاً فرعياً من بين مجالات عملها. ستركز في هذا المبحث على منظمة الأمم المتحدة باعتبارها المنظمة الدولية الأكثر تغلغلاً وريادة وتشعباً، والتي خصت الإدارة العامة باهتمام مميز، ويمكن تلخيص أهم القرارات الأممية المتعلقة بهذا الموضوع فيما يلي:

الفرع الأول: قرارات الجمعية العامة:

بالنظر إلى عددها الكبير، سنقدم مسحاً شاملاً لأهمها حسب محتواها وتأثيرها في مجال الإدارة العامة:

- قرار الجمعية العامة 246-3 لسنة 1948، حول الإجراءات الرامية لتعزيز التكوين في مجال الإدارة العامة والقاضي بإنشاء معهد للإدارة العامة تابع للأمم المتحدة.<sup>1</sup>
- قرار الجمعية العامة رقم 723-8 لسنة 1953 حول المساعدة التقنية في مجال الإدارة العامة: وضع الإطار التفصيلي لبرنامج ومحتوى التأطير التقني الذي تضمنه المنظمة للدول الراغبة في تلقي دعم في مجال الإدارة العامة.<sup>2</sup>
- قرار الجمعية العامة 2561 لسنة 1969 حول الإدارة العامة والإنماء: أوصى الدول الأعضاء بتضمين الإدارة العامة ضمن خططها التنموية، نظراً لما للإدارة الحسنة من فوائد في مجال الإنماء الاقتصادي.<sup>3</sup>
- قرار الجمعية العامة 2845 لسنة 1971 حول الإدارة العامة والإنماء: دعا إلى تقديم العون اللازم على الصعيدين التقني والمالي لبعث المنظمة العربية للعلوم الإدارية ومركز أمريكا اللاتينية للإدارة الإنمائية، على غرار ما فعله مع المركز الإفريقي للتدريب والبحث في مجال الإدارة الإنمائية والمركز الآسيوي للإدارة الإنمائية.<sup>4</sup>
- قرار الجمعية العامة 136-49 لسنة 1995 حول الإدارة العامة والتنمية: أكد على أهمية وجود إدارة عامة كفؤة وفعالة في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية (في خضم موجة التحول التي عرفت دول الاتحاد السوفيتي المتفكك وقصور بعض سياسات التكيف الهيكلي آنذاك) وأهمية التعاون الدولي في مجال تبادل الخبرات الإدارية، داعياً كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ECOSOC وفريق الخبراء المعني بالإدارة العامة والمالية وكل المنظمات غير الحكومية للمشاركة في إثراء الجهد المبذول.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 246-3، الجلسة 174، بتاريخ 1948/12/07.

<sup>2</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 723-8، الجلسة 454، بتاريخ 1953/10/23.

<sup>3</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2561، الجلسة 1832، بتاريخ 1969/12/13.

<sup>4</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2854، الجلسة 2026، بتاريخ 1971/12/20.

<sup>5</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 136-49، الجلسة العامة 92، بتاريخ 1994/12/19.

- قرار الجمعية العامة 225-50 لسنة 1996 حول الإدارة العامة والتنمية: يعتبر تقريراً مفصلياً في تاريخ اهتمام ONU بالإدارة العامة لكونه دعا الحكومات إلى بناء قدراتها في مجال الإدارة العامة والمالية، من خلال الإصلاح الإداري والتنظيمي للقطاع العام، بالنظر لأهمية الإدارة العامة من أجل تحقيق الحكم الفعال في ظل سياساتها واستراتيجياتها واحتياجاتها التنموية، وقد اعترف هذا القرار بتنوع الأنظمة الإدارية والظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بكل نموذج، كما وضح بأن مساعدة الأمم المتحدة للحكومات في مجال الإدارة العامة من أجل تحقيق التنمية، يتم بناء على طلبها من خلال دعم القدرات في: تحسين الأداء في القطاع العام، الإدارة المالية، التفاعل بين القطاع العام والخاص، التنمية الاجتماعية، إدارة برنامج التنمية وغيرها.<sup>1</sup>
- قرار ECOSOC 2001-45 لسنة 2001 حول فريق الخبراء لبرنامج الأمم المتحدة للإدارة العامة والمالية: القاضي بتغيير اسم هذا الأخير إلى لجنة خبراء الإدارة العامة مع إبقاءها تابعة لـ ECOSOC والحفاظ على ولايتها الموضوعية.<sup>2</sup>
- قرار الجمعية العامة 213-56 لسنة 2001 حول الإدارة العامة والتنمية: دعت من خلاله الأمين العام إلى "عقد اجتماعات دورية برعاية الأمم المتحدة، تضم المسؤولين عن إصلاح الإدارة العامة لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك وتبادل الخبرات والممارسات".<sup>3</sup>
- قرار الجمعية العامة 277-57 لسنة 2002 حول الإدارة العامة والتنمية: أقرّ تاريخ 23 جوان من كل سنة يوم الأمم المتحدة للخدمة العامة.<sup>4</sup>
- قرار 34-60 لسنة 2005 حول الإدارة العامة والتنمية: أكد على محورية الجهود الوطنية الرامية إلى الارتقاء بأساليب الحكم وبناء القدرات المؤسسية والإدارية، لتمكين الدول الأعضاء من تحقيق الأهداف الإنمائية وتشجيع المجتمع الدولي على زيادة دعمه هذه الجهود، بما في ذلك التعاون بين بلدان الشمال والجنوب وفيما بين بلدان الجنوب والشراكة بين القطاع العام والخاص، مطالباً الدول بأن تتقيد بمبادئ الإدارة السليمة والإنصاف والمساواة أمام القانون والنزاهة والشفافية والمساءلة ورفض الفساد، مع حث الدول التي لم تسن قوانين لتحقيق تلك الغايات على أن تقوم بذلك.<sup>5</sup>
- قرارا الجمعية العامة 209-66 و228-69 لسنتي 2011 و2014 على التوالي، حول تحسين كفاءة الإدارة العامة وخضوعها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها عن طريق تعزيز المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، واللذين أكدوا على استقلالية وحماية

<sup>1</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 225-50، الجلسة العامة 112، بتاريخ 19/04/1996.

<sup>2</sup> قرار ECOSOC رقم 2001-45، بتاريخ 23/04/2001.

<sup>3</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 213-56، الجلسة العامة 90، بتاريخ 21/12/2001.

<sup>4</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 277-57، الجلسة العامة 78، بتاريخ 20/12/2002.

<sup>5</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34-60، الجلسة العامة 58، بتاريخ 30/11/2005.

المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات حتى تقوم بهامها بموضوعية وفعالية وتعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة، بما يخدم التنمية بما فيها الأهداف الألفية للتنمية<sup>1</sup> وأهداف التنمية لما بعد 2015.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: تقارير الأمناء العامين

اغلبها جاءت بناء على طلب الجمعية العامة، وسيتم التطرق إلى أهمها بالنظر إلى محتواها وتأثيرها:

• تقرير الأمين العام 11 لسنة 1978 حول أهمية الإدارة والمالية العامة لخدمة أهداف التنمية لعقد الثمانينات: قدم عدة توصيات للدول بتحديد أهداف ورسم خطط لتطوير نظمها الإدارية مع الأخذ بعين الاعتبار فرص التعاون الدولي والأممي، مع اقتراح تشكيل لجنة خاصة ببرنامج العمل الذي يعنى بالإدارة والمالية العامة، مشابهة لتلك التي تأسست في مجالات أخرى.<sup>3</sup>

• تقرير الأمين العام 77 لسنة 1998 حول أعمال الاجتماع الرابع عشر لفريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم المتحدة بالإدارة العامة والمالية العامة، التي ركزت على أربع محاور كبرى تتمثل في: إدارة التغيير الذي يجب أن تقوده الدول؛ بناء المؤسسات والإصلاح الإداري بمحاربة البيروقراطية والتوجه نحو الاستجابة والمرونة والمشاركة في التسيير؛ تنمية الموارد البشرية وتطوير المهارات والقدرات الإدارية وتغليب الجدارة في تقليد المناصب؛ توفير المعلومات ذات المصدقية والدقة من أجل رسم وتقييم السياسات ومراقبة أداء القطاع العام. تضمن التقرير أيضا عرضا لأهم القضايا الرئيسية والاتجاهات الناشئة آنذاك في مجال الإدارة العامة.<sup>4</sup>

• تقرير الأمين العام الخامس رقم 127 لسنة 2001 حول التقدم المحرز في تنفيذ القرار 225/50 المذكور أعلاه: دعا إلى دراسة الاتجاهات الراهنة –آنذاك- كتخفيف حدة الفقر والتفاوت في الدخل، النهوض بحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، تعزيز الديمقراطية واللامركزية، إنشاء الأطر القانونية والمؤسسية ونظم الإدارة الاقتصادية، تيسير القضاء على البيروقراطية، وضع المدونات الأخلاقية واستراتيجيات مكافحة الفساد، تعزيز الشفافية والمساءلة والكفاءة في القطاع العام، توفير الخدمة العامة للجميع، تحسين تعبئة الموارد ونظم الإدارة المالية، الاستفادة من إمكانيات الحكم الإلكتروني، تعزيز الشراكات بين الدولة والسوق والمجتمع المدني، تعزيز القدرة على إدارة التنوع ومنع الصراع.

<sup>1</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 66-209، الجلسة العامة 91، بتاريخ 22/12/2011.

<sup>2</sup> قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 69-228، الجلسة العامة 75، بتاريخ 19/12/2014.

<sup>3</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 11 لسنة 1978، بتاريخ 24/02/1978.

<sup>4</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 77 لسنة 1998، بتاريخ 24/06/1998.

عدّد ذات التقرير الدروس المستفادة من موجة الإصلاح التي اجتاحت العالم بفعل مد العولمة\*، مؤكداً أن العديد من البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية، وقعت في العقدين الماضيين ضحية مشورة" بشأن القرارات المتخذة في السياسات التي لم تستجب إلا بدرجة ضئيلة لظروف هذه البلدان واحتياجاتها.<sup>1</sup>

• تقرير الأمين العام رقم 262/57 لسنة 2002 حول دور الإدارة العامة في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة للألفية: اعتبر أن تعزيز البلدان النامية مؤسسات الحكم بكفاءة وفعالية و تعبئة الموارد وإدارتها المالية، وبناء قدرات تكنولوجيا المعلومات في القطاع العام، وبناء القدرات البشرية في القطاع العام، شروطاً محورية الأهداف الإنمائية للألفية.<sup>2</sup>

• تقرير الأمين العام 2005/16 لسنة 2005: تضمن استعراض اللجنة الأمامية المعنية بالإدارة العامة للمسائل الناشئة ذات الأهمية الحاسمة في عملية إنعاش الإدارة العامة، وحدّد ثلاث مجالات استراتيجية ينبغي أن تركز عليها عملية الإنعاش وهي: تحسين مؤسسات وعمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية؛ تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة؛ التوفيق بين مقتضيات الأمن ومتطلبات تقديم الخدمات الاجتماعية.<sup>3</sup>

• تقرير الأمين العام 60/114 لسنة 2005 حول الإدارة العامة والتنمية: أشار إلى الدروس التي استفادت منها الدول الأعضاء في انتقالها من الإصلاحات الإدارية المملة من الخارج، إلى الإصلاحات الإدارية المصاغة محلياً والموجهة لتلبية الطلب، مؤكداً على أهمية التدابير الرامية إلى إعادة الدور الإنمائي للإدارة العامة وإعادة تشكيلها وجعلها تقوم على الانفتاح والمشاركة وتقاسم المعرفة والابتكار وتقديم الخدمات المركّزة على النتائج، كما توقع أن تعترض الإدارة العامة بعض المفارقات كالتباين بين الطلب على التغيير والحاجة إلى التقليد المؤسسي (الذاكرة المؤسسية)، بين المرونة الإدارية ووحدة القواعد، بين الشواغل المحلية والالتزامات الإقليمية، بين المشاكل الملحة القصيرة الأجل/والقضايا الاستراتيجية طويلة الأجل.<sup>4</sup>

### الفرع الثالث: الشُّعْب واللجان

\* ضم نفس التقرير ملحقاً يتضمن إجابة الموظفين الحكوميين المسؤولين عن الإدارة العامة في 11 دولة، عن الاستبيان حول الاتجاهات والتحديات القائمة والمسائل الناشئة التي تواجهها حكوماتهم في مجال الإدارة العامة والتنمية، وأمثلة عن التدابير المتخذة من طرفها لتنفيذ توصيات القرار المذكور، وأهم الانجازات والعقبات التي واجهتها هاته الحكومات وتصور هذه الأخيرة بخصوص كيفية تلقي المساعدة من طرف أنشطة الأمم المتحدة وبرامجها المتعلقة بالإدارة العامة من اجل تحسين استجابتها لتلبية احتياجات الجميع الأساسية فضلاً عن تحقيق التنمية المستدامة. تضمنت الإجابات عرضاً موجزاً لأهم انجازات هذه الدول في مجال إصلاح الإدارة العامة، ويمكن اعتبارها مدخلاً لفهم الاختلافات بين اطر وتوجهات وسياقات الإصلاح الإداري في كل منها، وورقة مرجعية للاستفادة من التجارب الناجحة لبعض منها في هذا المجال.

<sup>1</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 127 لسنة 2001، بتاريخ 2001/07/02.

<sup>2</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 262 لسنة 2002، بتاريخ 2002/08/16.

<sup>3</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 16 لسنة 2005، بتاريخ 2005/02/28.

<sup>4</sup> تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 114 لسنة 2005، بتاريخ 2005/07/12.

• **شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية Division for Public Administration and Development Management DPADM:**

هي هيئة تابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية\*، تعمل على مساعدة الدول على الحكم التحويلي والإدارة العامة المبتكرة في دفع عجلة التنمية المستدامة، وفق نهج متكامل من خلال:

- تقديم الدعم الفني للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن القضايا المتعلقة بالحكم والإدارة العامة؛
- تشجيع زيادة الوعي والنهج المشترك والتفاهم وخيارات السياسات المستدامة بين الحكومات من خلال الدعوة ونقل المعرفة على الحكم الرشيد؛
- تقديم الخدمات الاستشارية وأدوات بناء القدرات على أساس البحث والتحليل؛

- تعزيز الشراكات والتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية والمهنية العامة والخاصة، داخل وخارج منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك من خلال شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة.

وقد قامت الشعبة، بنشر 10 استطلاعات حول الحكومة الالكترونية منذ 2001 إلى 2018، و07 تقارير حول القطاع العام في العالم، إضافة إلى دراسة عدة حالات.<sup>1</sup>

• **شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة UNPAN United Nations Public Administration Network:** أنشئت من طرف شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية بناء على أمر الجمعية العامة أواخر عام 1999، من أجل مساعدة البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية في مجال الاقتصاد ومواجهة التحديات الإنمائية الوطنية والدولية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة، عبر بناء قاعدة معلومات الكترونية تربط المؤسسات الوطنية والإقليمية التي تعنى بالإدارة العامة، بغرض تسهيل تبادل المعلومات والبيانات والتجارب والتدريب الرقمي بخصوص تسيير وإدارة القطاع العام كهدف أولي، وبناء قدراتها بما يمكنها من استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال لتطوير منظماتها الإدارية كهدف طويل الأمد.<sup>2</sup>

• **لجنة الأمم المتحدة للخبراء في الإدارة العامة CEPA Committee of Experts on Public Administration:** تعود خلفيات استحداثها إلى قرار ECOSOC رقم 1199 المتخذ في 1967/05/24 القاضي بإعادة النظر في برنامج الأمم المتحدة

\* يقع مقرها في نيويورك وتتضمن تسع شعب تعمل كلها لتحقيق التنمية كركيزة من ركائز الأمم المتحدة (إضافة إلى الأمن والسلام وحقوق الإنسان)، بالشراكة مع الهيئات والحكومات الوطنية، بتوفير مجموعة من المنتجات التحليلية وتقديم المشورة في مجال السياسات وتقديم الدعم التقني، وتنادي بمشاركة جميع اصحاب المصلحة من الحكومات والهيئات الأممية والمنظمات الدولية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، بهدف تحسين الرفاه الاقتصادي والاجتماعي. موقعها الإلكتروني [www.un.org/development/desa](http://www.un.org/development/desa).

<sup>1</sup> موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <https://publicadministration.un.org> »  
<sup>2</sup> موقع شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <http://unpan.org> »

للإدارة العامة والمالية في اجتماع فريق الخبراء الذي ينبغي أن يقدم تقاريره إلى المجلس للنظر فيها، وتم تحديد اختصاصاته كما يلي:

- دراسة الاتجاهات في الإدارة العامة والمالية العامة على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والعبارة للحدود؛
- مراجعة القضايا والأولويات في مجال الإدارة العامة والتمويل من أجل التنمية، مع التركيز على الدول النامية والدول الأقل نمواً والدول في مرحلة ما بعد الأزمة؛
- حساب التقدم المحرز في تنفيذ الأحكام ذات الصلة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (من منظور الإدارة العامة).

وبموجب القرار 45/2001 المذكور أنفاً، قرر ECOSOC إعادة تسمية الفريق إلى CEPA، التي تتألف من 24 عضواً يجتمعون سنوياً في المقر الرئيسي لـ ONU في نيويورك، مع محافظتها على نفس الولايات، زيادة على دعم عمل ECOSOC بشأن تعزيز وتطوير الإدارة العامة والحكم فيما بين الدول الأعضاء، وفيما يتصل مع الأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة، لاسيما فيما يتعلق بجدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة، ودعم تنفيذ وتقديم استعراضات أهداف التنمية المستدامة مع التركيز بشكل خاص على موضوعات تنمية رأس المال البشرية، والحكم القائم على المشاركة، وتنمية القدرات في البلدان التي تمر بأزمات بعد انتهاء الصراع، والابتكارات في مجال الإدارة العامة والحكم.

بالإضافة إلى ذلك، توفر اللجنة أيضاً برامج توجيهية في الإدارة العامة وإدارة التنمية بما في ذلك الاستعراض السنوي لبرنامج عملها، وقد عقدت اللجنة منذ إعادة تسميتها إلى غاية 2018 سبع عشر دورة.<sup>1</sup>

#### الفرع الرابع: التقارير والجوائز

على رأسها تقارير القطاع العام في العالم التي تصدرها DESA بمساهمة الخبراء والممارسين والعلماء والباحثين في الصياغة والتحرير والتحليل (تم نشر 07 تقارير من 2001 إلى 2017)، وتتمحور حول وضعية الإدارة العامة في العالم وكيفية النهوض بها وأهم الاتجاهات الحديثة والعراقيل التي تحول دون تحقيقها لأهدافها.<sup>2</sup>

أسس ECOSOC أيضاً سنة 2000 جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة **United Nations Public Service Awards** <sup>3</sup>، وأقيم أول احتفال لتقديم الجوائز في 2003، وهي تمثل أرفع مستوى للاعتراف بمستوى الخدمات العامة على المستوى الدولي ومكافأة على الإنجازات والمساهمات الابتكارية لمؤسسات الخدمة العامة، وهدفها حث الحكومات على تقديم الخدمات بشكل أحسن وتشجيعها على المزيد من الفعالية واستجابة الإدارة العامة في مجال الحوكمة، وتحفيز الموظفين

<sup>1</sup> "حول لجنة الأمم المتحدة للخبراء في الإدارة العامة CEPA"، موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. <https://publicadministration.un.org/ar/CEPA>

<sup>2</sup> "حول تقارير القطاع العام في العالم"، موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. <https://publicadministration.un.org/ar/Research/World-Public-Sector-Reports>

<sup>3</sup> "حول جوائز الخدمة العامة للأمم المتحدة"، موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. <https://publicadministration.un.org/ar/UNPSA>



العموميين على تعزيز الابتكار والثقة بالحكومة وخصوصاً تجميع الممارسات الناجحة ونشرها على أمل تكرارها، مع الإشارة أنه تمت مراجعة تفاصيل برنامج الجائزة لضمان اتساقه مع جدول أعمال التنمية المستدامة لعام 2030. تُصنف الجوائز، إضافة إلى الفئات الموضوعية، حسب المناطق الجغرافية التالية: إفريقيا، آسيا والمحيط الهادي، أوروبا وأمريكا الشمالية، أمريكا اللاتينية والكاريبي، وغرب آسيا<sup>1</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن الأمم المتحدة نشرت 03 مؤلفات\* تتضمن ملخصاً عن الابتكارات الناجحة في الحكم والإدارة باعتبارها ممارسات جيدة، من أجل توفير معلومات حول كيفية النظر في المشكلات التي أدت إلى الابتكار/الحل الذي تم تصميمه وتنفيذه لمعالجتها؛ الجهات الفاعلة والخطوات المتبعة في عملية الابتكار، والدروس المستفادة.

كحوصلة لما سبق، نلاحظ أن ONU قدمت دعماً كبيراً للدول النامية في مجال الإدارة العامة، وأن اهتمامها لم يكن نتاج العولمة، بل دليل أن كثيراً من التقارير والقرارات والمنشورات صاحبت ميلاد المنظمة التي في هذا المجال، كما أنها خصت هذا القطاع بعدة إجراءات برمجية، مؤسساتية وتقنية، واتجهت نحو تدويل الموضوع على نطاق واسع، وحتى الدعم التقني الموجه للدول المنضوية تحت لوائها كان أول أهداف هذه الإجراءات ولو بمسميات مختلفة.

إن جوهر هذه البرامج كان إصلاح الإدارة العامة وعصرنتها وجعلها في خدمة المسارات التنموية الوطنية والدولية، خاصة أن السياسات الأمامية بخصوص القطاع العام تشابهت من حيث مضمونها، رغم تنوع كل جيل وارتباطه بالسياق العالمي (من برامج التنمية للثمانينات إلى التسعينات مروراً بالأهداف الإنمائية للألفية، فبرنامج التنمية لما بعد 2015 إلى غاية برنامج التنمية المستدامة 2030)، لكن ما يعاب عليها هو محاولة تمريرها لبعض البرامج ذات الطابع الليبرالي (ولو بشكل أقل حدة ووضوحاً من برامج المؤسسات المالية الدولية)، وأدلجة Ideologization بعض الإصلاحات بتضمينها قيم رأسمالية محضه كالخصخصة، والانتقاد المبالغ للقطاع العام وإعادة تحديد دور الحكومة بعقد عدة مؤتمرات حول الموضوع\*.

<sup>1</sup> "جائزة الخدمة العامة"، موقع الأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10.  
«<http://www.un.org/ar/events/publicserviceday/award.shtml>»

\* يمكن تصفحها في الصفحة التالية: <https://publicadministration.un.org/ar/Research/Publications/UN-Public-Service-Awards-Initiatives>  
\* عقد في واشنطن عام 1999 المنتدى العالمي الأول المعني بإعادة تحديد دور الحكومة، ونظم السادس في سينول سنة 2005 متوجاً بإعلان سينول بشأن نظام الحكم القائم على المشاركة والمتسم بالشفافية، وبفيينا الذي توج بإعلان فيينا عام 2007 حول بشأن بناء الثقة في الحكومة.

المطلب الثالث: التسيير العمومي الجديد كـمعيار دولي للإدارة العامةالفرع الأول: دوافع التغيير

إن التحولات الجذرية التي عرفتها كثير من الديمقراطيات الصناعية خلال الربع الأخير من القرن الماضي بخصوص أهداف وطريقة الحكم نتيجة للجمود الاقتصادي، إلى جانب عدم ولاء الحكومات أحيانا بالتزاماتها تجاه سياسات الرفاه الاجتماعي واعتبار الدولة كيانا ينتهك الحريات الفردية، أدت إلى ظهور تصور بديل لما كانت تعنيه الإدارة العامة خلال القرن الماضي من بيروقراطية، تراتبية ومساءلة، حيث أصبحت الحكومات في سبعينيات، ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي أقل هرمية، أكثر لامركزية وعلى استعداد لتقاسم المسؤوليات مع قطاعات أخرى، ما استدعى طرح تساؤلات أكاديمية وسياسية حول طبيعة ومجال Scope الإدارة العامة نفسها<sup>1</sup>.

أما محاولات التطوير كالتقنيات المالية في الستينات من أجل استخدام أمثل للأموال العمومية كسياسة ترشيد الميزانية في فرنسا Rationalisation des choix budgétaires، أو تخطيط نظام برامج الميزانية Planning Programming Budgeting System في و.م.أ، فلم تصل إلى الدرجة القصوى من الإصلاح المرغوب للقطاع العمومي وتم التخلي عنها بسبب تعقيدها ونقص المعلومات واستحالة تطبيقها ميدانيا (اللاشفافية، عدم تعاون الوزارات فيما بينها، عدم إلمام وتكوين الإداريين بهذه التقنيات منهجيا).

في هذا السياق، ظهرت عدة بوادر لتبني نموذج يشكل نقلة نوعية في مجال التسيير Paradigm Shift، كالتصدي لضعف فعالية القطاع العام (اليابان)، أو للتماشي مع إيديولوجية ليبرالية (المملكة المتحدة ونيوزيلندا) أو للتعامل مع التعقيدات المالية والإشكاليات المتعلقة بالقطاع العام التي كانت داخلية أكثر منها خارجية، فكان لابد من تبني نموذج يقوم على قيم مثل 3E Économie, Efficacité, Efficience، تختلف عن تلك السائدة في ظل الإدارة التقليدية الفيبرية<sup>2</sup>.

يرى Caiden أن سنوات الثمانينات مثلت نقطة التحول في مجال الإصلاح الإداري، لأن مميزات التنظيم الإداري السيئة لم تكن سائدة فقط في دول العالم الثالث كدول المعسكر الشرقي المنهار، والتي ورثت أنظمة إدارية قائمة على الفردية والسلطوية والخمول وضعف الاستجابة للمطالب واللامبالاة تجاه الظروف المتغيرة، بما أضعف مواردها وأداءها ومهارات أفرادها، بل كذلك في دول متقدمة يسيرها إداريون أكفاء ونزهاء، أين عبرت القوى المجتمعية عن انزعاجها من الأداء المخيب للدولة في المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية<sup>3</sup>.

إثر ذلك، ظهر ما يسمى بالتسيير العمومي الجديد New Public Management كنموذج بديل للإدارة العامة التقليدية Old Public Administration وساد في الحقلين المعرفي والسياسي في ظل عولمة قيم الإدارة، وكان مؤتمر Minnowbrook

<sup>1</sup> George Frederickson and others, *The Public Administration theory primer*, 2<sup>nd</sup> Edition, (Colorado: Westview Press, 2012), pp. 127-129.

<sup>2</sup> Amar A et Berthier L, « Le nouveau management public: avantages et limites » *Gestion et Management Publics*, vol5(2007): pp. 2-3.

<sup>3</sup> Gerald Caiden, « The Administrative State In A Globalizing World: Some Trends And Challenges », in *Comparative Public Administration The Essential Readings*, Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006), pp. 536-537.

II المنعقد سنة 1988 بمثابة شهادة ميلاد NPM الذي أُعتبر نموذجا معياريا للإدارة العامة، في ظل انتشار أطروحات Osborne و Gaebler بخصوص إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government، والتي تقوم على الحكومة المقاولاتية المبادرة Entrepreneurial Government التي يشار إليها في التسيير من المواطن باعتباره مستهلكا للخدمات<sup>1</sup>.

على المستوى الفكري، يرى Rausakala و Promberger أن NPM ظهر نتيجة لقاء رافدين فكريين مختلفين: أولهما الاقتصاد المؤسسي الجديد New Institutional Economics (يضم نظرية الخيار العام، نظرية تكاليف المعاملات ونظرية الوكيل الأساسي)، الذي أدى إلى عقيدة إصلاح إداري تقوم على التنافس، خيار المستخدم، الشفافية والتركيز على نظام الحوافز، وهو ما شكل قطيعة مع أسس الإدارة التقليدية.

أما الثاني فهو الموجات المتلاحقة لنموذج الأعمال المسمى بالمناجارية Managerialism في القطاع العام في مجال التسيير عالميا، والتي أدت هي الأخرى إلى تبني عقائد مبنية على التسيير المحترف Professional Management، حرية التسيير أو الحاجة إلى صلاحيات أكبر لتحقيق الأهداف Free to Manage وتحقيق أداء تنظيمي جيد عبر تطوير قيم تنظيمية وقياس هادف للمخرجات.

هذان الرافدان عملا على تطور فكريين متقابلتين في إطار NPM، فمن جهة تم التأكيد على إعطاء المسيرين مرونة أكبر على اعتبار أن الإدارة كانت تعتبر آنذاك معرقلا للتسيير العمومي الجيد Letting The Managers Manage، ومن جهة أخرى كان هنالك إصرار على إبقاء الإداريين محل مساءلة ومحاسبة حول النتائج باعتبارهم ذوي فائدة كبيرة مع تحفيزهم لأداء عملهم Making The Managers Manage. ويمكن إيجاز أهم مضامين هذين الرافدين فيما يلي:

1. المناجارية Managerialism: يتعلق أساسا باستيراد آليات التسيير التي ازدهرت في القطاع الخاص لتطبيقها في القطاع العام، مركزا على الاقتصاد والفعالية خصوصا ما تعلق بالعلاقة بين المداخيل والنفقات Doing More With Less، وعلى نوعية الخدمات والسلع. وأهم أفكاره هي:

- الميزانية والمحاسبة: نظام قائم على محاسبة حسب الاستحقاق من أجل تعزيز الشفافية في التسيير وتحميل السياسيين مسؤولية قراراتهم.

- خدمة العملاء: ضرورة مبادرة المسؤولين ببرامج لإثبات مسؤولية القطاع العام تجاه المواطنين، وتعزيز ثقمتهم في الحكومة من خلال جعل الخدمات ودية، مريحة وسلسة، بل وملاءمتها وفق خصوصيات المواطن كالتوقيت، المداومة..

- تقييم الأداء وقياس النتائج: يربط عملية تقييم الأداء بالوصول إلى الأهداف الحكومية، وهناك من ذهب إلى غاية ربط مرتبات كبار المسؤولين في الحكومات بمدى تحقيقهم لأهدافهم كما هو معمول به في القطاع الخاص.

<sup>1</sup> Chakrabarty and Chand, Op Cit, p.23.

- تكنولوجيا المعلومات: تضمن الاتصال السريع والسهل بين المواطن والحكومة والابتكار في تقديم الخدمات، رغم التحدي التقني المتعلق بسياسات الخصوصية وجمع المعلومات.

- الخصوصية والتعاقد: بغض النظر عن المحتوى الإيديولوجي لهذا التيار المبني على سمو القطاع الخاص، فإنه يعتقد بضرورة إسناد الحكومة مهمة تقديم الخدمات للخواص وآليات لإدارة العقود وإيجاد مسارات للشراكة معهم قدر الإمكان، مع الحفاظ على تنافسية عادلة للأسواق.

2. الخيار العام: تُجمع النظريات المنضوية تحت تيار الاقتصاد المؤسسي الجديد على إصلاح القطاع العام وتنهل أغلبها من نظرية الخيار العام، التي تفترض تحكم المصلحة الخاصة في توجهات الإداريين كمشكلة تتفاقم في ظل غياب إطار تنظيمي ملائم في القطاع العام، وبالدرجة الأولى: احتكار الخدمات العمومية، غياب مؤشرات فعلية حول الأداء والحجم الكبير لبعض الإدارات الحكومية. وأهم افتراضاتها:

- استحداث أسواق في لدن القطاع العام، من شأنه التصدي للاحتكار ودفع الإداريين نحو استهداف المصلحة العامة بدل خاصتهم، لأن المنافسة توفّر بدائل للجمهور المستهلك وتحثه على التعبير في حال عدم رضاه.

- الاحتكار العمومي يثبّط الابتكار بسبب ضعف تحفيز الإداريين على عكس القطاع الخاص الذي يكافح من أجل البقاء في ظل المنافسة، ويكافأ الإداريين المبدعين، وحتى السيولة المالية توفرها القرارات السياسية وليس المستهلكون.

- ينجم عن غياب مؤشرات الأداء في القطاع العام صعوبة قياس تأثيره بالسلوك البيروقراطي للمنظومة أو للأشخاص، فالإداريون وحدهم من يعرف جودة وكمية الخدمات المقدمة وسيصبح بإمكانهم إقناع السياسيين بمخصصات مالية أكبر من اللازم.

- يؤدي الحجم الكبير لمنظمات القطاع العام إلى صعوبة قياس أداءها واللاشفافية في التسيير وصعوبة التنسيق بين مختلف الوحدات، وبالتالي صعوبة إدراك حاجات المستخدمين وكيفية تحقيقها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مضامين التحول

يمكن تعريف NPM بأنه "تحويل قيم السوق وتقنيات إدارة الأعمال من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وتقليص الدولة والجماعات المحلية وإدخال أدبيات السوق في وظائفها حسب التصور اللبرالي"<sup>2</sup>، وتتمثل أهم أسسه في:

- لامركزية القرار وتفويضه من السلطات العليا إلى الجهات الحكومية الأدنى كالمبديات.

<sup>1</sup>Promberger Kurt and Iris Rauskala, « New Public Management: an introduction from the UK perspective », Working Paper, Innsbruck University (2003): pp. 8-6.

<sup>2</sup> Juha Siltala, « New Public Management- The Evidence-Based Worst Practice-», Administration & Society 45/4(2013): p.469.

- مراجعة أدوار الحكومة ومسؤوليتها بدقة، ما يجب أن تموله وتنجزه، ما يجب أن تموله دون إنجازه، ما لا يجب أن تنجزه أو تموله معا.

- تقليص حجم القطاع العام وخصوصة نشاطه مع إنشاء هيئات جديدة مستقلة للقيام بها.

- انجاز المهام والخدمات مقابل تكاليف أقل عبر المناولة la Sous-Traitance أو بمساهمة المستفيد.

- اتصال أكثر مع الزبون خاصة ما تعلق بطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها.

- المقارنة المرجعية وتقييم النتائج<sup>1</sup>.

وتتوزع أهم مبادئه حسب الوظائف كما هو موضح في الجدول التالي:

الإدارة بالأهداف، وضع خط استراتيجي، الخصوصية، التعاقدات الخارجية، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص، الفصل بين الوظائف السياسية أي التصورات وتلك الإدارية أي التطبيق، اللامركزية، استخدام التكنولوجيات الحديثة، قياس الأداء وتقييمه، تبسيط الإجراءات الإدارية.	الوظيفة الاستراتيجية
تقليص العجز، ضبط ميزانيات البرامج، إضفاء الشفافية في التعاملات والتقييم.	الوظيفة المالية
استخدام وسائل الاتصال الحديثة في التواصل وتطوير التسويق العمومي من خلال سبر الآراء والاستشارات.	وظيفة التسويق
تقليص عدد الموظفين، تحفيز الأداء البشري وجعله أكثر مسؤولية بواسطة الرواتب والمنح الخاصة، إضفاء التشاركية.	وظائف الموارد البشرية

جدول 01 يوضح: توزيع أهم أفكار التسيير العمومي الجديد. المصدر: ترجمة الباحث نقلا عن: Amar A et Berthier L, Op Cit , p.4.

وتجنبنا للتكرار، سنعدّد إسهامات بعض المفكرين التي لم تذكر سالفا، فحسب Henry ينطوي NPM أيضا على: اليقظة Alertness أي ضرورة تفتن الإدارة للمشكلات قبل حدوثها، وتكيف Adaptability البرامج والسياسات مع المتغيرات باستمرار، واصطفاف Alignment الفواعل مع بعضها ومشاركتها انجاز الأهداف.

<sup>1</sup> Enrique J Saravia, « La réforme de l'état au Brésil : l'influence du new public management », *Revue française d'administration publique*, 105-106 (2003): p.1.

أما Chand وChakrabarty، فقد ركّزا على المبادئ التالية:

- إعادة تأهيل التنظيم الإداري فيما يتعلق بتبسيط الإجراءات التنظيمية وتسطيح البناء الهرمي.
- التمكين للمواطن باعتباره مستهلكا فعالا وليس متلقيا للخدمة، ويمكّن قرارا وحرية وبدائل بخصوص قبوله للخدمة وتغييرها إن أراد.
- حرية أكبر لمسيرى القطاع العام للتخلص من رتابة القوانين والإبداع والمناورة بشكل أحسن.
- قياس الأداء بشكل أدق بعدما كان يطبق في القطاع الخاص، أصبح ضرورة في المؤسسات العمومية.
- تجزئة الإدارات وتفتيتها Disaggregation of Public Bureaucracy إلى وكالات Agencies تتعامل مع بعضها بمنطق ربحي، للحد من توسعها وتبذير الموارد كما تؤكد قاعدة باركنسون Parkinson Law\*.
- تقليص النفقات Cost-cutting قدر الإمكان وجعل تحقيق الأهداف أولوية وحيدة Goal-orientation.
- الاعتماد على آليات التدعيم الإداري Managerial Support Service وذلك باستقطاب أحسن المواهب والكفاءات المتوفرة، مع إجراء تدريبات دورية للموارد البشرية لصقلها وجعلها أكثر تنافسية.
- اللامركزية المجالية والتنظيمية.<sup>1</sup>

على هذا الأساس، يمكن توضيح الفرق بين الإدارة التقليدية والتسيير العمومي الجديد كما يلي:

\*قاعدة وضعها Cyril Northcote Parkinson في خمسينيات القرن الماضي تفترض أن البيروقراطيات الكبيرة تولد عملا داخليا كافيا لشغل الوقت وتبرير بقاءها دون إنتاج مناسب. يمكن مراجعة المقالة من مصدرها الأصلي على الرابط التالي: <http://www.economist.com/node/14116121>

<sup>1</sup> Chakrabarty and Chand, op. cit, pp.115-117.

الإدارة التقليدية الفيبرية	التسيير العمومي الجديد	
المحافظة على القواعد والإجراءات	تحقيق الأهداف وإرضاء الزبون	الأهداف
مركزي (تراتبية وظيفية، بناء هرمي)	لامركزي (تفويض الصلاحيات، تشبيك، حكامه)	التنظيم
ضبابي	واضح	تقاسم الصلاحيات بين الإداري والسياسي
اختصاص، تقسيم، تجزئة	استقلالية	تنفيذ المهام
مسابقات	عقود	التوظيف
بنا على الأقدمية بدون محاباة	بنا على الاستحقاق، المسؤولية والأداء	معايير الترقية
مؤشرات المتابعة	مؤشرات الفعالية	طريقة الرقابة
ترتكز على الوسائل	ترتكز على الأهداف	نوعية الميزانية

جدول 2: يوضح الفرق بين الإدارة الفيبرية وNPM، المصدر: ترجمة الباحث نقلا عن: Amar A et Berthier L, Op Cit, p.3.

يتبين بناء على ما سبق، أنه رغم الاختلافات في طبيعة وهدف المنظمات العمومية والخاصة، فقد شكّل NPM نموذجا نجح في سياقات اقتصادية وسياسية في إعطاء كثير من الحلول للمشاكل التي عانت منها الإدارة العامة، من خلال إضفاء نوع من العقلانية في التسيير علمها Rationalité Managériale وجعلها منتجة، هادفة وأكثر مرونة وتنافسية.

### المبحث الثاني: الحوكمة والدولة الفيدرالية: إصلاح، تعايش أم التفاف

كان من أبرز مظاهر العولمة وموجة الإصلاح الإداري التي عرفها العالم، التساؤل بحدة حول مكانة الدولة في الألفية الثالثة، ومدى قدرتها على التكيف واستعدادها للتنازل عن جزء من سيادتها للفواعل غير الرسمية بالمنظمات غير الحكومية، القطاع الخاص والمجتمع المدني، خصوصا في ظل تنامي تيارات فكرية تنادي بأساليب جديدة ومطورة للحكم وعلى رأسها مفهوم الحوكمة Good Governance الذي عرف انتشارا واسعا في معظم الحقول المعرفية.

سنحاول في هذا الجزء من الدراسة إبراز مدى تأثير هذه الأفكار على الدولة القومية وتطبيقاتها المختلفة في مستويات ومجالات مختلفة.



المطلب الأول: الدولة الفيبرية بين ملامح الأفلول و بواذر النجاة

نظرا لمحورية تأثير النموذج الإداري الذي تتبناه الدولة على سياساتها العمومية ولارتباطه بالنمط السياسي والاقتصادي الذي ترتكز عليه توجهاتها، وبالنظر إلى هيمنة التصور التقليدي للإدارة على النماذج الإدارية عالميا في القرن العشرين، فإن الباحثين لم يتوانوا عن تسميتها بالدول الفيبرية les Etats Wébériens. هذه الأخيرة اعتبرت آيلة إلى الزوال حسب أنصار العولمة بفعل تناقص أدوارها لصالح الفواعل غير الرسمية، وبسبب سيادة الإدارة الشبكية Networks بدل البنى الهرمية، دون إغفال التأثيرات العظيمة للعولمة كمسار على وظائف الدولة نفسها.

في هذا الصدد، يرى Oswaldo de Rivero<sup>1</sup> بأنه ومنذ الثورة الصناعية، ظهر ما يتجاوز 194 دولة قومية يمكن اعتبار أغلبها- خاصة تلك الإفريقية والآسيوية والشرق أوسطية- أشباه دول، ومجرد وهم لمشاريع قومية غير متكاملة البناء وغير قابلة للنمو. وتعود نظرتة السلبية هذه تجاه ما يشكك في كونه دولا نامية إلى تسرعها في الاستقلال أو الحماس للحرية قبل ظهور الأمة، على عكس المسار العكسي لتشكّل الدول الغربية التي عرفت تكوّن البرجوزارية والاقتصاد الوطني والطبقة الوسطى التي توحد الأمة، ظهور الدول نفسها.

يذهب de Rivero إلى اعتبار الدول النامية أسطورة غير موجودة حقيقة، بالنظر إلى أنه بعد 60 سنة من نظريات التنمية، لم تتحول سوى 04 دول وأقاليم من تلك النامية إلى دول متطورة فعلا (كوريا الجنوبية، سنغافورة، تايوان الصينية، ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة لجمهورية الصين الشعبية) بسبب اللاتوازن الفيزيقي/الاجتماعي وشح الموارد وندرتها وغيرها من العوامل. حسب نفس المفكر، فإن الظروف الدولية المتلاحقة، خاصة الحرب العالمية الأولى (مبادئ فرساي) ثم الحرب الباردة (ما صاحبها من حق تقرير المصير)، أيقظت "تتين" القومية وكرست عبادة صنم اللوثيان حتى للجماعات الإثنية التي لا تتوافر لديها الإمكانيات الاقتصادية والتكنولوجية.

هذا الإفراط في تشكيل الدول-حسبه- شجعتة القوى الكبرى للسيطرة على تلك الكيانات بعد استقلالها تحت طائلة المساعدات، وهو ما جعلها تواجه صعوبة البقاء بعد فقدانها ميزتها الاستراتيجية بفعل انتهاء الحرب الباردة.

أيضا، يعتقد هذا المفكر والدبلوماسي البيروفي، بأن هذه الدول تعاني من سيادات مليئة بالثقوب بسبب تغلغل الشركات العابرة للقارات في الاقتصاديات الوطنية، وسيطرتها على معظم قراراتها المالية، رغم أن كوكبة العلاقات الدولية لم يصحها انتشار للقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، كما أنها تعاني من قانون العائدات المتناقصة للقوة القومية، وفقدان دول أمريكا اللاتينية التي استقلت خلال القرن 19م سلطتها تدريجيا.

أما الدول الحديثة الاستقلال في إفريقيا وأسيا فقد ولدت -حسبه- دونما قابلية للحياة تقريبا(مع بعض الاستثناءات)، فضلا عن عدم إعادة توزيع القوة في العالم وبقاء القوة منحصرة بين أيدي مجموعة صغيرة من الدول الغربية. هذه الأخيرة -بما فيها و.م.أ كأكبر قوة عالمية، بدأت تفقد سطوتها على العالم وقدرتها على تنظيمه رغم قوتها العسكرية مخافة الخسائر

<sup>1</sup> فاطمة نصر، مترجما، انقراض العالم الثالث (القاهرة: مكتب سطور للنشر، 2012)، ص ص.44-9.

الجسيمة. وعليه فلا مناص في نظر de Rivero من اضمحلال الدولة القومية وانسحابها لصالح الشركات العابرة للقوميات، وتحولها إلى كيانات إدارية تلعب دور المدير الكفاء لا أكثر.

يمكن اعتبار هذا الرأي متأثراً بشدة بعولة القيم الليبرالية، وأكثر حدة من أفكار أخرى تعتقد أن السيادة القومية اجتزئت/خوّرت تحت تأثير الضغوطات العالمية ولكنها لم تُلغى كلية، فتقرير القطاع العام الذي أصدرته الأمم المتحدة سنة 2001 حول تأثير العولمة على الدولة، يرى بأن الدول ستحافظ على بعض الوظائف الحصرية كحفظ الأمن والسلم، العدالة، حماية الأقليات، حماية الحدود، الحفاظ على الاستقرار، التحكم وضبط الأسواق والمنافسة، كما خلص إلى أن الدول سارعت إلى تبني نظم إدارية أكثر حداثة كما تم تناوله سابقاً، إضافة إلى تخفيف البيروقراطية Debureaucratization عبر تحرير الإدارة وإعادة هندستها<sup>1</sup>. Re-engineering

وعليه، فقد صاحب أزمة التنظير حول السيادة وطرق وآليات ممارسة السلطة في المجتمعات الحديثة، اقتراح بديل عن النموذج الفيبري، يتمثل في ما أسماه البعض بالشكل النيو-فيبري Néo-Wébérien، فالدول الفيبرية تترجم التصور المثالي للنظام البيروقراطي الذي يجسد النمط العقلاني القانوني في ممارسة السلطة بناء على الهيمنة وقنونة العلاقات السلطوية، بما يجعل القوانين والمعايير الإدارية أهم محدد لأداء المرافق العامة نظراً لكونها تحدد مدى شرعية وديمقراطية الإدارة، إلا أن هذا التركيز على القيود الروتينية تحوّل إلى نقمة بمجرد مرور البيروقراطية الغربية بأزمة عدم الكفاية والترهل وزيادة التكلفة وضعف الاستجابة، وأسقطها في أزمة القابلية للحكم التي ترجع حسب تقرير هونغتون وكروزي ووتوناكي سنة 1975، إلى الفجوة الناتجة عن ارتفاع المطالب الاجتماعية مقابل شح الموارد المالية للدولة وضعف آليات التسيير العمومي<sup>2</sup>.

أما مفهوم État Néo-Wébérien، فقد استعمل كل من Bouckaert وPollitt للتمييز بين الدول التي عرفت إصلاحات في إطار أوروبي Continental European Modernizers، وتلك التي شهدت إصلاحات ماناجريالية تتعلق بخصوصية القطاع العمومي NPM marketizers، والفكرة الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم، هو أن الدول الأوروبية واصلت اعتبار الدولة القوة الوحيدة الضابطة اجتماعياً والتي لا يمكن استبدالها irremplaçable، وتبنت خطاباً متفانلاً بخصوص دورها الذي لا يمكن أن تقويضه بمجرد بروز فواعل أخرى أو بسبب اختلال في أداء وظائفها.

في شرحها لآليات الإصلاح الإداري في البرتغال حدّدت Joana Mendes الفرق بين التصور النيوفيبري وأفكار الـ NPM، في عدم تعارض مبادئ الإدارة الفيبرية جذرياً مع المبادئ المستحدثة « Néo » في ظل الإصلاح الإداري وسهولة الانتقال نحوها، مقارنة بالمبادئ المناجريالية nouvelles méthodes managériales التي تقوم على بناء فكري مختلف تماماً لا تلعب فيه الدولة مكانة فعلية في المجالين الإداري والاقتصادي، وبالتالي فالإصلاح لا يمر بالضرورة عبر جسر NPM، بل قد يقتصر

<sup>1</sup> United Nations, World Public Sector Report: Globalization and the State (New York: United Nations, 2001), pp.29-39.

<sup>2</sup> رضوان بروسي، "من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولي جديد جديد رؤية نقدية"، المجلة العربية للعلوم السياسية 138 (2013): ص.ص. 59-63.

على جعل الإدارة أكثر احترافية واستهدافا لحاجات المواطن بتغيير الثقافة الإدارية في المرافق العامة Professionnalisation du Service Public و جعل موارد هذه الأخيرة تحت نظام رقابي بعدي a posteriori.

بدل تقليص الدولة، تقترح Mendes الاكتفاء بتقليص الإدارة مستدلة ببرنامج إعادة هيكلة الإدارة المركزية للدولة في البرتغال (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) بين 2004 و2006، الذي قام على دمج، إسناد، تفويض أو التخلي عن بعض الوظائف الإدارية دون المساس بجوهر وظائف الدولة، رغم تأثرها بدون شك بالمبادئ الماناجريالية، محافظا وتمسكا بالمبادئ الفيبرية<sup>1</sup>.

رغم أن هذا التصور يوحي بأن الدولة تهاوى أمام معاول العولمة وأن التصور الفيبري ينهار تحت ضغط NPM، إلا أن كلا من التجارب العالمية وكتابات بعض الباحثين سبحت عكس التيار، وقدمت رأيا مغايرا بهذا الخصوص.

يعتقد Spanou أن الدول الفيبرية لابد أن تستمر في قيادة أوجه التغيير والإصلاح المختلفة التي لن يمكنها بأي شكل المساس بأهميتها، مرتكزا في رأيه على كون الرقابة الديمقراطية، المساءلة... التي تعتبر أسس للإدارة الاحترافية، تسبق الديمقراطية والفعالية التي تركز عليها الحوكمة ونظام السوق، وأن التغييرات الحديثة رغم ثقلها، لم ترق إلى درجة كونها بديلا متكاملًا للدولة الفيبرية التي حافظت على نواتها الصلبة لكنها تحتاج فقط إلى إصلاح وتقوية réformer et ne pas abandonner<sup>2</sup>.

من جانب آخر، فإن إعادة صياغة الدولة la Reconceptualisation de l'État، لم تقوّض مكانة الدولة حتى في المجتمعات الرأسمالية Highly Market-Oriented التي بقيت فيها الحكومات محافظة على وظيفتين أساسيتين: تنظيم السوق لتعمل بشكل جيد والتدخل عند حدوث مشاكل فيها، أما محاولات تفكيك الدولة désétatisation التي جاءت في ظل مشروعية مؤسسات البريتون وودز خاصة، فلها خلفيات إيديولوجية بل إنها تعبر عن زخم تاريخي انكلوساكسوني محض<sup>3</sup>.

بتأمل مختلف التصورات البديلة التي قدمت للأشكال التقليدية للدول وللإدارة، نجد أنها تتفق في استهدافها لأداء أحسن في ظل السياقات المتنوعة، وتختلف في مضمونها الذي أخذ صبغات إيديولوجية أو فكرية وفي مدى قدرة الدول على الاستفادة منها، على غرار الحوكمة الذي يؤسس لمنظور دولتي جديد، قائم على المزج بين إعادة انتشار الدولة Le redéploiement de l'État باعتبارها المالك الحصري لسلطة الإكراه، مقابل اكتفاءها بالوظائف السيادية فقط كمنظم Stratège وليس كقائد Pilote، وتكييفها Adaptation de l'État لتتأقلم مع وجود شركاء آخرين بجنبها

<sup>1</sup> Joana Mendes, « La réforme du système administratif Portugais: new public management ou Etat néo-wébérien », *Revue française d'administration publique* 119 (2006): pp. 536-553.

<sup>2</sup> Calliope Spanou, « Abandonner ou Renforcer l'État Webérien », *Revue française d'administration publique* 105-106 (2003): pp. 109-116.

<sup>3</sup> Bonnie Campbell, « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État » (Acte de la journée d'études de l'équipe CEDIM/FCAR sur la Mondialisation, Gouvernance et État de droit, Montréal, 10 mars 2000), pp. 1-30.

المطلب الثاني: الحوكمة كمد عالمي، تبولوجيا الحوكمة كمفهوم متعدد المعاني

منذ العشرية الأخيرة للقرن العشرين، سيطرت الحوكمة كمفهوم وكممارسة على أدبيات عدة حقول معرفية عدة، ولفتت انتباه الباحثين والسياسيين والمؤسسات الوطنية والمنظمات الدولية بأنواعها، وهو ما قاد هؤلاء إلى اختلاف حتمي مستمر حول طبيعة هذه الظاهرة، جذورها، أهميتها وحتى قياسها، وقد اصطفت الكلمة إلى جانب عدة مصطلحات أخرى - Mots Buzzword/valises استعصى إيجاد مفهوم موحد لها.

الفرع الأول: الوَلَه المتزايد بالحوكمة

بالرجوع إلى أصل الحوكمة Governance Genealogy، فإنه لغويا يعود إلى "القيادة أو الحكم" Kubeirn باللاتينية، ومصطلح Gouvernance كان مرادفا للحكومة Government، بدليل استخدامه منذ القرن 13 في اللغات الانجليزية، الاسبانية والبرتغالية والفرنسية، بينما يعود لمفهوم "حوكمة الشركات" Governance Corporate فضل تصديرها لبقية الحقول. هذا المفهوم الذي أصبح نموذجا معياريا، عرف أيضا تحولات في مستوى تطبيقه من الوطني إلى الدولي والمحلي والجهوي، وغدا بمختلف معانيه، مصطلحا مهيمنًا على الأدبيات الأكاديمية والسياسية: الحكم الراشد/ Good Governance/Bonne Gouvernance.

تبنت المنظمات المالية الدولية الحوكمة كأداة للإصلاح المؤسسي في الدول النامية وعقيدة مبدئية un dogme لكل السياسات التنموية وشرطا لفعاليتها، من أجل تهيئة الشروط الضرورية لإنجاح اقتصاد السوق في إطار التحول نحو المبادئ المناجيرية، ومنذ ذلك الحين لم تتوقف الحوكمة عن التطور والتكيف مع مختلف السياقات السياسية والاقتصادية، كمنهجية عالمية لمعالجة المشاكل الاجتماعية الاقتصادية والسياسية وإصلاح الدول، خاصة في ظل تبني المجتمع الدولي لها في كل مؤتمر وإعلان الألفية 2000، النيباد، اجتماع مجموعة 8 في Kananaskis، مؤتمر Monterrey، مؤتمر باريس حول فعالية المساعدات 2005... الخ<sup>1</sup>.

يعتبر Cleveland السبّاق إلى استخدام المصطلح بداية السبعينيات، عندما كتب دليلا للمديرين الجدد يحثهم فيه على تقوية العلاقات الأفقية بين المنظمات والتسيير الجماعي التشاوري لها<sup>2</sup>. فيما يخص البحوث التي تتناول هذا المفهوم، فقد عرفت سنوات الخمسينيات والستينيات استخدامات ضيقة لمفهوم الحوكمة، خاصة في مجالي التعليم العالي والتسيير الحضري، وبقي استخدام المصطلح غير ملحوظ تمام في مجال العلوم الاجتماعية إلى غاية نهاية السبعينيات، أين نشر Williamson مؤلفه المعنون (1979) Transaction Costs Economics: Governance of Contractual Relations\*.

<sup>1</sup> Séverine Bellina et autres, « La gouvernance démocratique », Note de lecture, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (2008): pp. 5-6.

<sup>2</sup> Göran Hydén, « Making the State Responsive: Rethinking Governance Theory and Practice », in Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments, Editors: Göran Hydén and John Samuel (New York: UNDP, 2011), p.7.

\* تكمن أهمية هذا المؤلف في كونه شكل مرجعا لـ 83% من الأوراق البحثية حول الحوكمة في الفترة من 1980-75، بينما سادت أدبيات Corporatae Governance في الفترة من 80-85، واعتمدت 74% من الدراسات على 10 دراسات بعينها باعتبارها الأكثر تأثيرا في هذا الموضوع (علما أن 8 من بين 10

مثلت الفترة من 1986 إلى غاية 1990 بوادر بداية العصر الذهبي للحوكمة، حيث أنه خلال سنوات الثمانينيات لم يتم نشر سوى 349 دراسة تم الرجوع إليها 3.609 مرة من طرف الباحثين، بينما تضاعف الرقم إلى 3.773 دراسة تم الرجوع إليها 70157 مرة خلال التسعينيات، أما خلال العشرية الأولى من الألفية الجديدة فقد تم نشر ما يربو عن 18.648 دراسة مثلت مرجعا لما يزيد عن 104.928 بحثا آخر. و كدليل على تنوع الحقول المعرفية التي تدرس الموضوع، نجد بأنه في الفترة ما بين 2006 و2009، نشرت 9.366 ورقة حول الحوكمة، منها 1.312 ورقة في علم الاقتصاد، 1.121 في الإدارة، 1.086 في العلوم السياسية، 1.061 في إدارة الأعمال، 993 في الدراسات البيئية، 911 في الإدارة العامة، 788 في التخطيط والتنمية، 758 في الجغرافيا، 733 في المالية، 642 في العلاقات الدولية، 578 في القانون، 436 في الدراسات الحضريّة، 383 في علم الاجتماع... الخ بينما اقتصر تلك التي نشرت بداية الثمانينيات على القانون، العلوم السياسية، الاقتصاد والإدارة العامة<sup>1</sup>.

أما عن جاذبية الحوكمة كمفهوم، فيرجعها Farazmand إلى مشروطية المنظمات المانحة للدول النامية، المؤتمرات وورش العمل التي عقدت عالميا حول الموضوع كشرط أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، والدلالة السلبية لمفهوم البيروقراطية والإدارة العامة في ذلك السياق<sup>2</sup>، بينما اعتبره Chevallier مفهوما ذو وجهين Un double registre، أحدهما عملي يجعل من الحوكمة محركا قويا للتغيير يستدعي إيجاد منهجية جديدة لاتخاذ القرار وإدارة الأزمات، والآخر أكاديمي بسبب سيطرة بارادغم الحوكمة -حسبه- على مختلف العلوم الاجتماعية، ففي العلوم الاقتصادية سمح لمدرسة شيكاغو بقيادة R. Coase بصياغة الآليات التي تسيّر تنسيق الأنشطة الاقتصادية خصوصا داخل المؤسسة، كما هو الحال في العلاقات الدولية للدعوة إلى مجتمع دولي أكثر تنوعا، ولمناقشة صعود منافسة للدولة المجوفة في العلوم السياسية، وفي العلوم الإدارية من خلال الحوكمة الحضريّة وما يتعلق بتحديات إدارة المدن<sup>3</sup>.

ويذهب RHODES إلى تقديم 3 موجات عرفتها أدبيات الحوكمة:

1. موجة الحوكمة الشبكية: Network Governance ارتبطت بالتغير في طبيعة الدولة نتيجة إصلاحات القطاع العام خلال الثمانينيات، وتقتضي الانتقال من الهرمية إلى الشبكة لحاجة الدول لبقية الفواعل من أجل تأمين خدماتها في خضم تعاضم التبادل الاقتصادي وظهور منظمات اقتصادية إقليمية كالاتحاد الأوروبي، حيث تنشئت قوة الدولة بين مجموعة واسعة من الشبكات المكانية والوظيفية المتميزة، والتي تتكون من جميع أنواع المنظمات العامة والطوعية والخاصة، والتي

تتعلق بحوكمة الشركات)، بينما تراجع عدد الدراسات الأساسية لاحقا إلى أقل من 05%، ويمكن تفسير ذلك بأن تزايد عدد الدراسات حول الحوكمة وتوسع مجالها جعل المجتمعات البحثية لا تركز على أوراق بحثية يعينها باعتبارها مراجع رئيسية. ملاحظة: هذه الإحصائيات متعلقة باللغة الإنجليزية، ونظرا للانتشار الرهيب للمصطلح في مختلف لغات العالم بما فيها العربية، فإن الرقم قد يتضاعف أكثر.

<sup>1</sup>David Levi-Faur, « From "Big Government" To "Big Governance"? », in The Oxford Handbook Of Governance, Editor: David Levi-Faur(New York: Oxford University Press,2012), p. 28.

<sup>2</sup> Ali Farazmand, « Sound Governance in the Age of Globalization: A Conceptual Framework », in Sound Governance- Policy and Administrative Innovations, Editor: Ali Farazmand(Connecticut: Praeger Publishers, 2004), p. 6.

<sup>3</sup>Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », Revue française d'administration publique 105-106 (2003): p. 205.

قد تحصل على بعض المزايا المالية والقانونية، في إطار علاقة ثقة Trust كمقابل للأوامر Commands في النموذج البيروقراطي والتمن Price في نموذج السوق.

2. موجة حوكمة الحوكمة: Meta-Governance جاءت إثر إخفاقات سابقها ومن أجل إعادة فرض تحكم الدولة في أساليب التنظيم الاجتماعي، بما فيه الشبكات والأسواق أي تأمين أساليب التعاون في إطار الحوكمة. هذا يعني أن الدولة انتقلت إلى إدارة عملية الحوكمة نفسها من خلال تحديد قواعد اللعبة بإعادة تنظيم الأسواق أو قطاعات معينة أو إقرار تغييرات دستورية، أو بالتأثير في هوية فواعل الحوكمة وتصوراتهم، أو ضبط مواردهم المالية والسلطوية وفض نزاعاتهم. تضبط الدولة -في ظل هذا النمط- مزيج (مكونات) وتوازن الشبكة وتتدخل في حالة فشلت هذه الأخيرة في أداء وظائفها، دون أن يقضي ذلك على قوة الفواعل غير الرسمية التي تنكسر قوتها أكثر Self-Regulate واستقلاليتها عن الدولة التي تكتفي بالإدارة الشاملة للشبكة Macro-Control، بحيث أعيدت الدولة مرة أخرى كمنظم أعلى للحياة الاجتماعية.

3. موجة تفسير تحولات الدولة Interpreting the Changing State: يشرح الطابع التفسيري للحوكمة، تحول تصورات المنظمات والمؤسسات لأدوارها وما يقابل ذلك من تحول في ممارساتها وأفعالها، كما يركز على البناء الاجتماعي لأنماط الحكم عبر قدرة الفواعل على إيجاد معاني لممارساتهم، ويولي أهمية للمعتقدات والممارسات والتقاليد والمعضلات كمدخل لفهم تغيرات الدولة. تتجاوز هذه الموجة سابقتها بعدم اعتبارها الفواعل الاجتماعية موضوعية، بل تربط سلوكها بتصوراتها القيمية وتجعلها وحدة التحليل الأساسية لفهم أنماط الحكم An Actor-Centered Or Bottom-up Approach<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مفهوم و أبعاد الحوكمة

تنوعت التعريفات التي أعطيت للحوكمة في ظل صعوبة إيجاد تعريف موحد لها، لانسامها بطابع إيديولوجي لبرالي وربطها بقيم أخلاقية كالحكم الجيد/الرشيد/السليم/الصالح، دون إغفال اختلاف الحقول المعرفية والمهنية لوضعها.

عرفها البنك الدولي في 1992 بأنها: "الطريقة التي تستعمل بواسطتها القوة في إدارة موارد الدول الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية"، ثم أعاد تعريفها في 2007 بأنها: "الطريقة التي يقوم بواسطتها الرسمىون والمؤسسات باكتساب واستخدام السلطة لرسم السياسات العامة وتقديم الخدمات العمومية"، أما معهد البنك الدولي فيرى بأنها "المؤسسات والتقاليد التي تُمارس بواسطتها السلطة في دولة ما"، بينما اعتبرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "استخدام السلطة الإدارية، الاقتصادية والسياسية لتسيير شؤون الدولة في كل المستويات، وتلك الآليات المعقدة والعمليات والعلاقات والمؤسسات التي ينظم من خلالها المواطنون مصالحهم ويمارسون حقوقهم وواجباتهم ويحلون خلافاتهم"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> R. A. W. Rhodes, « Waves Of Governance », in *The Oxford Handbook Of Governance*, Editor: David Levi-Faur (New York: Oxford University Press, 2012), pp. 56-62.

<sup>2</sup> Hydén, Op Cit, p.11.

عرفها معهد الحوكمة بأوتاوا الكندية\*: "تشمل المؤسسات والعمليات والاتفاقيات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة واتخاذ القرارات المؤثرة حسب المصالح في المجتمع"، في حين اعتبرت لجنة الحوكمة العالمية\* بأنها: "مجموعة الطرق المختلفة التي يدير بواسطتها الأفراد والمؤسسات، عمومية وخاصة، شؤونهم العامة، والعملية المستمرة التي يتم من خلالها استيعاب المصالح المتضاربة، وتشمل المؤسسات الرسمية القادرة على إنفاذ الامتثال، والترتيبات غير الرسمية التي يقرها الأفراد والمنظمات أو تدرك بأنها في صالحهم".

بدوره يرى المعهد الدولي للعلوم الإدارية\* بأن الحوكمة هي: "مفهوم أشمل من الحكومة وتتعلق بالعلاقات بين المؤسسات الرسمية والمجتمع المدني، وهي العملية التي تمارس بواسطتها السلطة والقوة والسياسات والقرارات الخاصة بالحياة العامة في مجتمع ما"، أما المعهد التكنولوجي بطوكيو فيرى بأن الحوكمة تعني: "مجموعة القيم، المبادئ، العمليات والمؤسسات التي تسير بواسطتها المجتمعات التنموية وتدير الصراعات بشكل رسمي وغير رسمي، وتضم كلا من الدولة، المجتمع المدني، الإعلام في المستويات المحلية، الوطنية، الجهوية، والعالمية<sup>1</sup>."

بالنسبة لتعريفات الباحثين، فقد انقسمت إلى فئتين:

- فئة اعتبرت الحوكمة إطارا للتنسيق على غرار الأطر الأخرى كالسوق أو البيروقراطية، الدول، المجتمع المدني ولم تظهر سوى لتغطية نقائص هذه الأخيرة وإثرائها دون أن تغير من جوهرها شيئا،

- فئة اعتبرت الحوكمة طريقة لاتخاذ القرارات السياسية بشكل مختلف جذريا تشكل \* paradigm shift في كيفية إدارة شؤون الدولة والمجتمع<sup>2</sup>.

أما البعض الآخر فتبنى مفهوم الحكم السليم Sound Governance باعتباره اقل تحيزا ويأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجتمعات المحلية التي قد تتعارض مع ما تريد القوى العالمية نشره، ولكونه مفهوما قديما استخدم في الحضارة الفارسية

\* Institute of Governance مقره أوتاوا الكندية مع وجود فرع في تورنتو، هو مؤسسة غير ربحية تأسست سنة 1990، يعنى بنشر وتلقين قيم الحوكمة للمؤسسات العمومية المركزية والمحلية ومؤسسات المجتمع المدني في كندا و35 دولة أخرى، موقعه على الانترنت: iog.ca.

\* Commission on Global Governance: تم تأسيسها سنة 1992 بدعم من الأمين الأممي بطرس بطرس غالي، ضمت 28 عضوا بهدف إيجاد آليات بديلة للحفاظ على الأمن العالمي وتعزيز أطر الشراكة، نشر التقرير الشهير Our Global Neighborhood سنة 1995.

\* International Institute of Administrative Sciences، معهد علمي مرموق مقره بروكسل تأسس سنة 1930 بهدف تطوير العلوم الإدارية، وتطوير قدرات المنظمات الإدارية وربط الجوانب النظرية بالتطبيقية والتبادل بين الأكاديميين والممارسين في حقل الإدارة العامة، عبر تنظيم الملتقيات وورش العمل ونشر المادة العلمية، موقعه على الانترنت www.iiias-iiisa.org

<sup>1</sup> Thomas G Weiss, « Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges », *Third World Quarterly* 21:5 (2000): pp.796-798.

\* عاد Simoulin إلى مفهوم الباراديغمات حسب Kuhn باعتبارها الاكتشافات العلمية المعترف بها عالميا في فترة ما، والتي توفر لجماعة معرفية حلولا نموذجية للمشاكل المطروحة، وهو ما تقدمه الحوكمة بتقديمها العالم على أنه معقد وغير قابل للحكم complexe et ingouvernable إضافة إلى وظائفها المعيارية.

<sup>2</sup> Vincent Simoulin, «La gouvernance et l'action publique: le succès d'une forme simmélienne », *Droit et Société* 54 (2003):pp. 314-315.

للدلالة على الأداء الإداري والاقتصادي الجيد<sup>1</sup>، في حين أُطلقت عليها تسمية الحوكمة التعاونية/التشاركية كترتيبات تشرك من خلالها المؤسسات العمومية الجهات الفاعلة غير الدولاتية من ذوي المصالح في عملية اتخاذ القرار، في إطار تشاوري من أجل تحقيق إجماع بخصوص رسم أو تنفيذ أو تقييم البرامج والسياسات العامة<sup>2</sup>.

يوضح Hydén الملامح الرئيسية التي عرفها التطور المفاهيمي للحوكمة في الجدول 03.

منذ 2010	سنوات الألفية	سنوات التسعينيات	
الناشطون المدنيون	المانحون	الأكاديميون	واضع الأجندة
تمكينية	برامجية	تحليلية	المقاربة المعتمدة
تشاركي	تسييري	مستقل	الموقف المتخذ تجاه الحوكمة
الوصول إلى القرار	إصلاح المؤسسات	نشر المعرفة	الهدف من الاهتمام

جدول 03 يوضح: التغيرات التي عرفها مفهوم الحوكمة، المصدر: ترجمة الباحث عن: Göran Hydén, Op Cit, p.13.

وبما أن النقاشات حول مفهوم الحوكمة لم تفض إلى مفهوم جامع لها، يمكن تقديم أهم أسسها كما يلي:

- المشاركة: Participation سواء بشكل مباشر أو عبر وسائط وممثلين، نظرا لكون الديمقراطية أقل قدرة على إيصال أصوات الطبقات المحرومة لصناع القرار، وذلك في إطار منظم في ظل حرية الرأي والتعبير وتشكيل الجمعيات.
- حكم القانون Rule of Law: توفر الأطر القانونية الكفيلة بتحقيق المساواة وحماية حقوق الإنسان والأقليات، عبر استقلالية الجهاز القضائي وأجهزة شرطة نزيهة.
- الشفافية Transparency: توافر المعلومات بشكل واضح ومجاني بشأنها لذوي المصالح والإعلام.
- الاستجابة Responsiveness: عمل المؤسسات على خدمة الأفراد في وقت معقول للحصول على شرعية وقبول لديهم.
- استهداف الإجماع Consensus Oriented: بما أن الحوكمة تقتضي مشاركة مختلف الأطراف التي قد تتعارض آراءها ومصالحها وتصوراتها لطريقة إدارة الشأن العام، لابد من الإجماع حول طبيعة وآليات تحقيق المصلحة المشتركة، عبر فهم موحد للسياقات التاريخية والاجتماعية لكل مجتمع أو جماعة.

<sup>1</sup> Farazmand, Op Cit, p.10.

<sup>2</sup> Chris Ansell and Alison Gash, « Collaborative Governance in Theory and Practice », *Journal of Public Administration Research and Theory* 18/4 (2008): p544.



- المساواة والشمول Equity and Inclusiveness: عدم إقصاء أي فئة من المشاركة في القرارات أو من الحصول على الخدمات على نحو عادل.
  - الكفاءة والفعالية: أي الوصول إلى النتائج المرجوة باستخدام أمثل للموارد وأكثر استدامة للبيئة.
  - المساءلة Accountability: محاسبة كل عناصر الحوكمة بما فيها القطاع الخاص والمجتمع المدني حول قراراتها الداخلة والخارجية، وذلك غير ممكن بدون شفافية وحكم القانون.
  - الرؤية الاستراتيجية Strategic Vision: بمعنى تصور القادة السياسيين والمجتمعيين لسبل وآليات التنمية المستدامة على المدى البعيد، واستيعاب العضلات الاجتماعية، السياسية، الثقافية المختلفة<sup>1</sup>.
- وبالنظر إلى تعدد مجالات الحوكمة وتداخلها، فإن الباحثين في حقل العلوم السياسية حددوا أبعادها كالآتي:
- البعد المؤسسي Structural Dimension: يمثل القاعدة الأساسية للحوكمة ويحدد كيفية بلورتها، ويضفي عليها المصدقية اللازمة legitimation عبر السماح لكل الفواعل بالمشاركة العادلة الفعالة والجامعة، بل وببني قدراتهم بما يجعلهم مؤهلين لذلك، ويوفر المؤسسات والهيكل اللازمة التي تتم من خلالها المساءلة، بما يعزز من ثقة الشركاء كالمواطنين في منظومة الحوكمة ككل.
  - البعد السياسي: يقصد به الأخذ بعين الاعتبار لامركزية وفعالية العلاقات المترابطة بين فواعل الحوكمة عند صياغة السياسات والبرامج العمومية، وبالتالي هندستها بطريقة تتيح المشاركة.
  - البعد الإداري: لا يمكن أن يحقق البعد السياسي مبتغاه بدون جهاز إداري منفتح فعال قادر على التعاون مع الشركاء.
  - البعد الاقتصادي: لأن تحقيق الرفاه يقتضي الاعتراف والإدراك بأن الشق الاقتصادي يمثل جزءا مهما من الحوكمة كمسار، وتطبيق مبادئها على القطاع الاقتصادي أيضا.
  - البعد الاجتماعي: اعتبر Mudacumura بأنه التمكين للمواطنين من أجل المشاركة في اتخاذ القرار جماعيا بهدف الحفاظ على القيم والثقافية وحماية رفاهية الأجيال الحالية والصاعدة، باعتبار البشر هم محور كل من الحوكمة والتنمية، والسماح بالخصوص للقادة المجتمعيين Social Entrepreneur المؤهلين لنقل انشغالات الفئات المجتمعية وتحفيز الآخرين لخلق شبكات الحوكمة ورأس المال الاجتماعي Social Capital، وإزالة العقبات التي تحول دون المشاركة الفعالة في الحوكمة.
  - البعد الروحي: وهي مجموعة القيم التي ترعى العلاقة التكافلية التي تربط فواعل الحوكمة، وتجعلهم يستهدفون الحصول على إطار معيشي مناسب productive good life من كل الجوانب.

<sup>1</sup> Chakrabarty and Chand, Op. Cit, pp. 128-130.

ومن الواضح أن أبعاد الحوكمة تتكاتف فيما بينها من أجل تطبيق مثالي لهذه الأخيرة، وسيكون من الصعب حصول هذا الأمر إذا تراجع احد هذه الأبعاد أو ضعف بشكل ما.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: مبررات وشروط الحوكمة

إن سر الوله engouement بالحوكمة بهذا الشكل وتحولها إلى باراديغم سائد لدى السياسيين والباحثين وترياقا لكل المشاكل Panacea، هو اعتمادها على الشبكات Networks كمنظومة Governance as the art of complexity، قادرة على تبسيط التعقيد الكبير الذي أصبح يميز الحياة البشرية وما سيرها من انساق مختلفة، والحل التشاركي للظواهر، الفوضى والتشظي الذي تعرفه المجتمعات الإنسانية خصوصا المتطورة، وبيئة صنع السياسات العامة التي أصبحت متميزة وظيفيا بشكل واضح، بالنظر إلى التأثير والاعتماد المتبادل للأنظمة الفرعية على بعضها البعض، إضافة إلى التنافسية والضبابية التي تتسم بها حدود هذه المجالات (على سبيل المثال يصعب ضبط الحدود بين ما هو سياسي وما هو اقتصادي)، فضلا عن إعادة تحجيم الفضاءات المكانية والزمنية spatial and temporal horizons، وما رافقها من جدل حول تآكل سيادة الدولة، دون إغفال تزايد ظهور الهويات والمجتمعات الفرعية وبالتالي تغير مفهوم المصلحة العامة والأهداف الرئيسية لوجود الدول.<sup>2</sup>

هذا التوجه نحو التشبيك كنمط بديل في العلاقات، إلى جانب كل من التراتبية hierarchies في الأنظمة البيروقراطية، الأسواق markets في القطاع الخاص، والجماعات communities في المنظمات غير الربحية، لا يعني أن الحوكمة تتوقف على بناء الشبكات فقط بل تتعداها إلى اختيار الآليات المناسبة لإدارة العلاقات في سياقات معينة.

وبما أن الشبكة تتكون من فواعل مختلفة الأهداف والاستراتيجيات ومتوازنة القوى والموارد، فإن تحقيق تلك المكونات لغاياتها لا يكون إلا بالاعتماد المتبادل مع البقية، مع العلم بأن إدارة الشبكات تنطوي على تسيير العلاقات داخلها game management، والتأثير على الترتيبات المؤسساتية لتحفيز التعاون، وهو ما يؤدي في حالة نجاحه إلى سياسات عامة مرسومة ومنفذة بشكل تشاركي وفعال، خاصة إذا كان هناك تعاهد covenanting واتفاق بين الفواعل.<sup>3</sup>

يوضح الجدول 04 أشكال وخصائص الشبكات المختلفة، وهذا يعني بان الحوكمة لا تنطوي على علاقات التعاون فقط بل التنافس كذلك.

<sup>1</sup> Gedeon M. Mudacumura, « Multiple Dimensions of Governance », in Challenges to Democratic Governance in Developing Countries, Editors: Gedeon M. Mudacumura and Göktuğ Morçöl (Switzerland: Springer, 2014), pp. 3-8.

<sup>2</sup> Bob Jessop, « Governance, Governance Failure, and Meta-Governance » ( Paper presented at the International Seminar on Politics Governance And Innovations For Rural Areas, Arcavacata de Rende, Italy, 21-23/11/2003), pp.8-7.

<sup>3</sup> Elke Löffler, « Governance and government Networking with external stakeholders », in Public Management and Governance, Editors: Tony Bovaird and Elke Löffler (London: Routledge, 2003), pp. 170-172

خصائص الشبكة	طبيعة الشبكة
الاستقرار، عضوية مقيدة للغاية، اعتماد بيبي عمودي، تنسيق أفقي ضعيف	دوائر السياسات/جماعات الأقاليم
الاستقرار، عضوية مقيدة للغاية، اعتماد بيبي عمودي، تنسيق أفقي ضعيف، تخدم مصالح الفئة المهنية.	الشبكات المهنية
عضوية محدودة، اعتماد بيبي عمودي ضعيف، تنسيق أفقي واسع	الشبكات بين الحكومية
عضوية متذبذبة، اعتماد بيبي عمودي ضعيف، تخدم مصالح المنتجين	شبكات المنتجين
غير مستقر، عضوية مفتوحة، اعتماد بيبي عمودي ضعيف	الشبكات المعنية بقضايا ما

جدول 4 يوضح: أنواع شبكات السياسة العامة، المصدر: ترجمة الباحث نقلا عن: Elke Löffler, Op. Cit, p.171.

إن الحوكمة عملية ومسار هادف قد تتشوه تطبيقاتها ومخرجاتها بتشوه الظروف البيئية المحيطة بها، لذلك يقترح كل من Ansell و Gash بعض الشروط المبدئية Starting Conditions التي لا يمكن تحقيق الحوكمة بدونها:

- توازن القوى والموارد Power/Resource balance: ففي ظل نقص أو انعدام القدرة لدى الشركاء للمشاركة على قدم المساواة، سيتم توجيه المسار التشاركي لمصلحة الفاعل الأقوى، مثل ذلك النقص في الموارد الذي تعاني منه الجمعيات البيئية مقارنة بالمجمعات الصناعية الكبرى، مما يجعل إسهامها في السياسات البيئية أضعف بكثير، أو أن تكون عاجزة تنظيميا بشكل يجعلها أقل قدرة على تمثيل أصحاب المصالح Stakeholders، أو أن تكون عاجزة من حيث الحرية والخبرة في التفاوض بشأن قضايا عالية التقنية Highly technical problems.

- وجود حوافز للمشاركة Incentives to Participate: باعتبار المشاركة عملا طوعيا، فإن ذلك يقتضي عوامل تدفع الشركاء إلى اخذ مكانهم في الحوكمة كعملية وتحدد كفاءته، خصوصا التوقعات بشأن مخرجات المشاركة نفسها (إن كانت مجدية ونتائجها ملموسة) وما إن كانت إسهاما فعليا أو مجرد استشارة شكلية، أو في حالة قدرتها على الوصول إلى مبتغاها بدون الحاجة إلى مشاركة الفواعل الأخرى.

- سوابق التعاون والصراع Prehistory of Antagonism and Cooperation: والتي عادت ما توضح إن كانت المشاركة ستأخذ معنى ايجابيا أو سلبيا.

- القيادة الدافعة Facilitative Leadership: من أجل جذب الفواعل وتوجيههم للحوكمة التشاركية وتحديد اختصاصات كل منهم والحصول على التزامهم تجاه العمل المشترك وروح الإصغاء<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ansell and Gash, Op. Cit, pp.550-557.

المطلب الثالث: الحوكمة وأزمة المفهوم، النموذج والقياس

رغم كل الجاذبية المسبقة A Priori Attractiveness التي حظيت بها الحوكمة عالميا، إلا أنها مازالت تعاني نظريا وميدانيا من عدة نقائص ما فتى الباحثون يشيرون إليها، خصوصا ما تعلق منها بغياب إجماع أكاديمي حول تعريفها، قابليتها للنقل والتطبيق في سياقات مختلفة عن تلك التي ظهرت فيها، إضافة إلى أهميتها الفعلية بعيدا عن مشروطة المنظمات المانحة وعولمة القيم الليبرالية، ومدى إمكانية قياسها كظاهرة.

الفرع الأول: غياب إجماع نظري وتطبيقي حول الحوكمة

وقد لخص Frederickson أهم الإشكالات النظرية للحوكمة فيما يلي:

- كونها موضوعة Fashionable: قد صعب جمع مختلف الآراء والتوجهات حول تصور واحد لها.
- ظاهرة حديثة، متواصلة ومتغيرة: مما جعل ضبط مفاهيمها غير دقيق the Pliability of the Concept .
- الحوكمة مثقلة بشحنات إيديولوجية وأحكام مسبقة حول مكانة ودور المؤسسات الحكومية.
- الحوكمة مرتبطة بالتغيرات وبالتالي لست ملزمة بأن تمثل إطارا تحليليا.
- تنادي الحوكمة في الدول النامية بتقليص المؤسسات الحكومية، وهو ما لم يحدث في الدول المتطورة.<sup>1</sup>

اعتبر البعض الحوكمة مفهوما غير قابل للتعريف رغم سيطرتها على الأجندة البحثية لكثير من المجتمعات البحثية Un terme indéfinissable qui fait autorité، خصوصا أن المفهوم تميز بالمرونة والاتساع (يفقد المفهوم دلالاته كلما زاد مداه)، كما أن الحوكمة لم تنتشر كمفهوم وحيد، بل اقترنت عادة بمجموعة من الصفات المعيارية، فإذا كان من المعقول أن نميز بين المجالات المكانية لتطبيق الحوكمة المحلية، الحضرية، الأوروبية، العالمية... فمن الصعب التمييز بين مختلف المفاهيم المستخدمة الأخرى كالحوكمة الديمقراطية، الحوكمة الرشيدة وهو نفس الخلط الذي حدث مع مصطلحات أخرى كالتنمية، التنمية المستدامة، التنمية الإنسانية المستدامة...<sup>2</sup>

يرى بعض الباحثين أن تعدد معاني الحوكمة polysémie، ومثلما يمثل مصدر ثراء معرفي لها لكونه يسمح بالتقاء التخصصات المعرفية وتعدد الأوجه والمتغيرات التي يمكن من خلالها دراسة الظاهرة، فإنه قد يولد بالمقابل غموضا ولغطا، لكونه يجعل مفهوم الحوكمة ضحية نجاحه وانتشاره الكبير، فيتحول إلى مفهوم مبهم متعدد المعاني Une Notion Polysémique تعلق عليه مختلف الاهتزازات التي عرفتها الدولة في الفترة الأخيرة، بدون تمحيص لمحتوى هذه التغيرات ومدى ملائمتها للحوكمة، بالنظر إلى كونها مفهوما صاعدا على الساحتين السياسية والأكاديمية.

<sup>1</sup> Frederickson and others, Op. Cit , pp. 221-222.

<sup>2</sup> Bellina et autres, Op. Cit, pp.3-6.

من جهة أخرى، غدت الحوكمة بديلا جامعا omnibus لبقية المفاهيم كالحكومة في النقاشات المختلفة لمجرد كونها تحمل دلالات ايجابية كالحداثة والإصلاحات... أي غير قابل للانتقاد Concepts Migrants، وقد استعمل مثلا محررو التقرير حول السياسة الصحية والضمان الاجتماعي سنة 2002 في فرنسا، مصطلح الحوكمة الجديدة، رغم أن المضمون لا يتعلق سوى بإجراءات قطاعية جديدة.

هذا اللغظ لا يمكن فهمه بمنأى عن التداخل الذي يربط الأنماط المعرفية والإيديولوجيات السائدة، حيث عادت ما تتأدلج الباراديجمات العلمية l'idéologisation des paradigmes scientifiques بمجرد تحولها إلى المجال العام والخطاب السياسي الذي يحاول الاصطباغ بنوع من العلمية.<sup>1</sup>

أما فيما يخص النموذج، يعيب بعض الباحثين على الحوكمة كونها منتجا سوقت له المنظمات المناحة في إطار المشروطة السياسية مقابل الحصول على إعانات مادية ولوجيستكية لفائدة الدول النامية، لتبرير التدخل غير المباشر في بعض شؤونها الداخلية التي لا تمثل أولوية مقارنة بمضمون الإعانات الدولية كحقوق الإنسان. بتعبير آخر، فإنها لم تكن- حسبهم- سوى مطية للتغطية على التحولات السياسية التي رغبت تلك المنظمات المالية في إحداثها في الدول الفقيرة، فكان من الضروري إيجاد معيار دولي جديد New Standard or Criterion لتمير ما لم يكن بإمكان الدول المانحة تمريره، بسبب الحساسية تجاه كونها دولا مقارنة بالقابلية لتلقي توجهات من منظمات دولية.

تميزت هذه المعايير التي صاغتها القوى الغربية Western-derived المسيطرة على تلك المنظمات بالسطحية وعدم مراعاتها لسياقات الدول المقترضة، علما أن الحكم على قيمة الأشياء بكونها جيدة Good أو Bad يختلف حسب الزمن والتراكمات والثقافة السائدة، فيصبح من الأصعب تطبيق هذه المبادئ لكونها مفروضة خارجيا ولا تعبر عن اقتناع بأهميتها من طرف حكومات الدول المقترضة.<sup>2</sup>

من جانب آخر، تواجه الحوكمة إشكالية أكاديمية تتعلق بالتغير المتواصل والمتسارع في أدبياتها نتيجة توسعها المذهل كظاهرة وتنوع مجالات تطبيقها وتعدد مستوياتها، وهو ما يجعل الباحثين في مأزق من حيث صعوبة المصطلحات والمفردات التقنية التي يستخدمونها، حيث يرى Bouckaert أنه وبعد 30 سنة من ظهور المفهوم كموضة عالمية، فإن الحوكمة واجهت عدة تغيرات في ممارستها نتيجة للتحولات الجذرية التي حدثت في مختلف أصقاع العالم، كالتغيرات الجيوستراتيجية وتزايد الظواهر العابرة للقارات كالإرهاب والهجرة غير الشرعية... إضافة إلى تشكل اتحادات جهوية فوق قومية وتفكك أخرى إقليمية، اندلاع نزاعات وحروب أهلية وثورات في مناطق عديدة من العالم، ما أدى إلى تنامي فهوم مختلفة للحكومة وتطبيقات متباينة لها.

<sup>1</sup> Jacques Chevallier, Op.Cit, pp.203-204.

<sup>2</sup> Martin Doornbos, « Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor », *Journal of International Affairs* 57/01 (2003): pp.6-9.

هذا التغيير نجمت عنه حوكمة أكاديمية رديئة لموضوع الحوكمة نفسها Bad Academic Governance of the Field of Good Governance، ذلك أن تدريس وبحث الحوكمة في المجتمعات البحثية الأوروبية خصوصا كانت -في نظر بعض المختصين- مجانية للحقائق ولم تقدم حولا ميدانية، كما أنها تميزت بسيطرة حقل معرفي بعينه (في دولة ما القانون، وفي الأخرى العلوم السياسية)، وهو ما يتطلب دراسة متعددة الحقول للحوكمة Multidisciplinary، وإيجاد أدبيات غائية Teleological بدل الأدبيات السببية Causal المسيطرة حاليا، وصرامة أكثر في الجوانب المنهجية<sup>1</sup>.

وبما أن الحوكمة لاقت كل الصعوبات المذكورة أنفا في اللغة التي ظهرت فيها، فإنه من المنطقي أن تواجه بعض العراقيل حتى يتم تقبلها في اللغات الأخرى، خاصة مع إشكالية الترجمة وصعوبة نقل مفهوم لم يحظ بإجماع الجماعات البحثية التي نشرته "Governance" as a word does not travel well between languages، ففي اللغة الفرنسية يعود استخدام المصطلح gouvernance إلى 1478 م للإشارة إلى بعض الأقاليم الشمالية التي تحظى بنظام إداري خاص (Baillages de l'Artois et de la Flandre)، إلا أن إعادة استخدامها لم تتم إلا بواسطة حوكمة الشركات governance Corporate في السياق الدولي المذكور سابقا، علما أن جلب الحوكمة إلى العلوم السياسية الفرنسية la Science Politique Francophone اصطدم بمقاومة من الجماعات المعرفية للعلوم الاجتماعية، مبررين ذلك بكونها مصطلحا مصطنعا Néologisme أنتجته علب التفكير والدوائر التكنوقراطية وسوق له الصحافيون وبعض المفكرين، وأنها تحولت إلى عائلة كبيرة من المصطلحات Arborescence Terminologique التي قدر تضييع المعنى الأصلي للكلمة الأم -la Souche- Mère Notionnelle، كالحكم الراشد الذي يعطي انطبعا بأن الحوكمة (كمفردة) ليست رشيدة، أو الحكم الجديد التي تعطي انطبعا بأن الحوكمة هي ظاهرة لحظية بدل أن تكون غير مرتبطة بتاريخ ahistorique<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: مصاعب القياس

في الشق المنهجي، مثل قياس الحوكمة تحديا تقنيا وتجريبيا بالنظر إلى الصعوبات التي واجهت مختلف المؤشرات التي وضعها المهتمون بالحوكمة للمقارنة بين مكانة الدول ضمن معاييرها، كمؤشر الحوكمة العالمي الذي يصدره البنك الدولي\*، حيث يعتبر Daniel Kaufman الأب الروحي لهذا المقياس الذي طالما دافع عن التطور الذي عرفته طرق قياس الحوكمة، سواء تلك المتعلقة بتقييم القواعد الشكلية أو تقييم التطبيق الميداني لها (مخرجات)، علما أن كلا النمطين يستخدم تقنيات متنوعة في جمع المعلومات على غرار المراسلين والمستطلعين الخاصين أو خبراء ومسؤولي المؤسسات الحكومية محل الاستطلاع نفسها. وتشمل أهم أنماط مؤشرات الحوكمة:

<sup>1</sup> Geert Bouckaert, « Taking stock of "governance"- A predominantly European perspectives », *Governance* 30/1 (2017):pp. 45-48.

<sup>2</sup> Olivier Paye, « La gouvernance D'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales* 36/1 (2005): pp.13-29.

• مؤشرات خاصة بالقواعد Rules-Based Indicators: مثل Doing Business حول بيئة الاستثمار أو Global Integrity Index حول الشفافية والمساءلة في القطاع العام، ولكل مؤشر له قيمه المعيارية الخاصة به التي يمكن أن تميز من حيث الدقة وطريقة التقييم مع مؤشر آخر، إضافة إلى الاختلاف الكبير بين القواعد والأطر التنظيمية والواقع المعيش في الدول.

• مؤشرات خاصة بالنتائج Outcome-Based Indicators: تتنوع بين مقاييس متخصصة في قضايا بعينها كالميزانية OBI، وأخرى عامة كـ Public Expenditure and Financial Accountability indicators، كما أن البعض تجمع بين الأطر الإجرائية التي تحكم الأنظمة السياسية ونتائج تطبيقها كـ The Database of Political Institutions.

في نفس السياق، تتنوع مؤشرات الحوكمة إلى منفردة Individual تتعلق بمواضيع محددة وكلية تجميعية Aggregate تجمع عدة مواضيع في مقياس واحد، وأهم مؤشرات النوع الثاني نجد كلا من WGI الذي يصدره البنك الدولي، مؤشر الفساد العالمي Corruption Perceptions Index الذي تصدره شفافية دولية، ومؤشر ابراهيم للحوكمة في إفريقيا Ibrahim Index of African Governance الذي تصدره منظمة مو ابراهيم<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى أهم التطورات التي طرأت على مؤشرات قياس الحوكمة نجد بأنها جاءت ضمن ثلاث موجات:

• الموجة الأولى: تميزت بإسهام أكاديمي بارز من طرف الباحثين الذين استهدفوا قياس موجة التحول الديمقراطي التي مرت بها دول أمريكا اللاتينية وشرق أوروبا والديمقراطية التي دعمها المانحون، بقياس ديمقراطية البعد المؤسساتي للحكومة، وأُعيب عليها الإفراط في الأساليب الكمية وتبسيطها لمفهوم الحوكمة والديمقراطية إلى حد كبير.

• الموجة الثانية: أطلق عليها تسمية المؤشرات الفاضحة Naming and Shaming والتي تأثرت بالطلب المتزايد على آليات تقديم المساعدة الإنمائية من طرف المانحين، حيث تم إصدار بعض المؤشرات المتعلقة بالأداء من طرف عدة منظمات كالبنك الدولي واللجنة الأوروبية، لكن ما أُعيب عليها غياب الشفافية في بنائها ودمجها لعدة مواضيع متنوعة كالتنمية، حقوق الإنسان، الديمقراطية ...

• الموجة الثالثة: بنيت على إخفاقات الموجتين السابقتين مركزة على ديمقراطية عملية القياس في حد ذاتها، كآلية التقييم من طرف النظراء التي تبنتها مبادرة النيباد، وتوجهت نحو جعل عملية القياس داخلية Nationally-Owned ومنطلقة من أسفل (الدول) إلى أعلى (المنظمات الدولية) Bottom-Up Approach، عبر الاستقصاء الرقابي ومحاورة المجتمع وإشراك الجمهور كمصدر للمعلومة Citizen-Driven Mechanism عبر سبر الآراء، الاستفتاء، الاستجواب الإلكتروني Country-Led Assessments.

<sup>1</sup> Daniel Kaufmann and Aart Kraay, « Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? », *The World Bank Research Observer*, 23/01 (2008): pp. 04-18.

تأثر هذا النمط هو الآخر ببرامج فعالية المساعدة (إعلان باريس وبرنامج أكرا)، وتوجه المانحين نحو تولي الحكومات الوطنية لزام الأمور بخصوص التنمية Ownership of Development وتحقيق الشروط المسبقة لها، حتى تتمكن من الحصول على المساعدات الدولية، وبالتالي قياس الحوكمة والتنمية بشكل مشترك Jointly.<sup>1</sup>

حسب Apaza، فقد تراوحت الانتقادات التي وجهت إلى مؤشرات الحوكمة بين تلك المتعلقة بصعوبة إجراء مقارنات ذات دلالة بين الدول lack of comparability، وعدم استقلالية هذه المؤشرات وعدم الحياد في تناول البلدان المختلفة بالدراسة والتقييم. فمن الجانب المنهجي، فإن الطابع الكلي التجميعي Méthodologie Agrégative لا يتيح مقارنة حقيقية هادفة بين البلدان بالنظر إلى تباين مصادر وحجم ونوعية المعلومات أو انعدام البيانات التي يتم على أساسها التصنيف، كما أن المفاهيم والأبعاد التي تعطى للظواهر تختلف من بيئة إلى أخرى ومن مصدر للمعلومة إلى آخر The Risk of Meaninglessness (مثال: ما يعتقد مكلف بالاستقصاء بأنه فساد سياسي قد يعتبره الآخر فسادا بيروقراطيا بحسب السياق العام والنسق العقيدي لكليهما)، وبالتالي قد يتم قياس ظاهرتين مختلفتين من أجل تصنيف واحد!!

أما من الجانب التقني، فإن إمكانية الوصول إلى المعلومات وشفافيتها تختلف من منظومة سوسيوسياسية إلى أخرى، خاصة بين الدول التي تتميز بدرجة متقدمة من الحريات وتلك المعروفة بانغلاقها إعلاميا وسياسيا، وهو ما سينتج عنه انحراف أكيد في المؤشرات الفرعية والتقييم العام لاحقا.

وحتى في حالة تجاوز الإشكاليين السابقين، فإن المؤشرات وأهدافها المعلنة والخفية تبقى محل توجس أكاديمي، فتعامل الأوساط العلمية والتنموية قد ينحاز مع الدول المتقدمة لمجرد كونها كذلك، حيث تلعب ازدواجية المعايير دورا مهما في تأويل السياسات الوطنية بخصوص الحوكمة وفروعها، وكمثال فإن معايير المنظمات الدولية في قياس مناخ الاستثمار يتأثر أحيانا بمصالح اقتصادية ضيقة، ورجال الأعمال باعتبارهم مصدر للمعلومة التي يبني عليها المقياس، يعتبرون الحكم الراشد مرادفا للتبادل الحر عادة، وميل الدولة مثلا نحو سن بعض الضرائب أو التدابير الرامية لحماية اقتصادها قد يتم تأويله كعرقلة ممنهجة للاستثمار الأجنبي.<sup>2</sup>

وبالنظر إلى أهمية عملية القياس على المجهودات الوطنية لتطبيق الحوكمة فإنه من الضروري أن تتم حوكمة عملية القياس في حد ذاتها والسهر على صلاحيتها Construct Validity، عبر جعلها محل مساءلة للدول واتسامها بالشفافية من طرف المنظمات الدولية، حتى لا تتحول إلى مطية لتصفية حسابات سياسية دولية، وأن تبذل الدول النامية جهودا أكثر لبناء مؤشرات داخلية أو جهوية خاصة بها بشرط أن تتميز بالصرامة والاحترافية وأن توضع بين أيدي المواطنين والفواعل السياسية والاجتماعية باعتبارهم شركاء في الحكم، لإضفاء مصداقية حقيقية عليها.

<sup>1</sup> Alexandra Wild, « The Democratization of Governance Assessments», in Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments, Editors: Göran Hydén and John Samuel (New York:UNDP, 2011), pp. 30-31.

<sup>2</sup> Carmen Apaza, «La pertinence des indicateurs mondiaux de la gouvernance-un débat scientifique en cours», *Revue française d'administration publique* 127/3 (2008): pp.594-599.



### المبحث الثالث: اللامركزية كضرورة متعددة الابعاد

في إطار زمني مقارب ومشابه لانتشار الحوكمة، حظيت اللامركزية بأهمية كبيرة في الخطاب التنموي لكل من السياسيين والأكاديميين، فاعترفت بضرورتها كل الدول بما فيها تلك التي تتميز بدرجة مركزية متطرفة، ولكن لأسباب قد تكون أحيانا كثيرة متعارضة أو منتقاة بشكل كبير: كالاستجابة لضغط المانحين الدوليين أو تماشيا مع متطلبات الانضمام لمنظمة فوق قومية، رغبة في تعزيز التحول الديمقراطي أو حيلولة دون حدوثه، تكريسا للتنمية المحلية أو استغلالا لها، رغم بعض الأصوات المتشائمة منها بسبب إمكانية تكريسها للنخب المحلية على حساب الوطنية وما ينجر عن ذلك على الاستقرار السياسي.

سيتطرق هذا الجزء من البحث، إلى أهمية اللامركزية وضرورتها كممارسة ونمط إداري له الكثير من التطبيقات الإدارية، المالية، الضريبية، الاقتصادية.. وما تبع ذلك من تنامي متعاضم لأدوار الجماعات المحلية والأقاليم على الساحتين الوطنية والدولية.

المطلب الأول: صعود المحليات كفاعل وطني راسخ

بغض النظر عن أشكالها، مستوياتها، أحجامها، علاقتها مع السلطة المركزية، وظائفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لعبت الحكومات المحلية والـفدرالية والإدارات اللامركزية دورا مفصليا وذا دلالة في تاريخ الدول والإمبراطوريات، وهي ممارسة تعود لقرون غابرة حيث سيطرت أقاليم city-government كقرطاج، روما، أثينا، فينيس..على العالم بأسره كقوى عسكرية، حضارية وعلمية، مثلما حظيت بمكانة مرموقة خلال القرون الوسطى من خلال دورها التجاري كحواضر ومعابر عالمية، غير أن ظهور الدول القومية جعلها تتخلى عن سيادتها للحكومات المركزية إلى غاية بداية القرن العشرين أين استعادت بريقها مؤقتا، إذ يعود للمدن الفضل في ظهور الرفاه الاجتماعي، نظرا لكونها كانت رائدة وسباقة لتقديم خدمات التعليم والإسكان<sup>1</sup>.

ساد خلال الخمسينيات والستينيات الاتجاه المركزي نظرا للمكانة التي لعبتها الحكومات المركزية خلال الحرب الباردة سياسيا وعسكريا، وتكفلها لاحقا بوظائف البناء الاقتصادي والاجتماعي في الدول الغربية وللحفاظ على الوحدة الترابية من الحركات الانفصالية في الدول الإفريقية ولأسيوية حديثة الاستقلال، خصوصا أن نظريات التنمية لتلك الفترة كانت تنادي برقابة مركزية صارمة على المشاريع التنموية الصناعية والزراعية، وهو ما جعلها تتكفل بتقديم الخدمات العامة محليا عبر المؤسسات الوطنية المنتشرة في قطاعات كالكهرباء والنقل، علما أن أغلبية الإعانات الدولية كانت تتعامل بشكل مباشر مع الحكومات الوطنية بسبب قدرتها واحتكار الوزارات وفروعها للخطط التنموية التي عادة ما ركزت على العواصم والمدن الكبرى لاستعراض Show cases نموها الاقتصادي والتباهي باستقلالها داخليا ودوليا. على النقيض من ذلك، بقيت السلطات اللامركزية مقيدة ماليا ووظيفيا رغم بعض النصوص الدستورية التي منحها بعض الصلاحيات التي لم تطبق في كثير من الحالات.

أما في السبعينيات والثمانينيات فقد شهد العالم توجها شاملا نحو اللامركزية من أجل الفعالية والمساواة التي لم تستطع الحكومات المركزية تحقيقهما، والسخط الشعبي المتنامي ضد فشل البرامج التنموية الممركزة في توزيع الخدمات بشكل عادل وفعال، بحيث أدى تركيزها على السياسات الكبرى MacroEconomic إلى تهميش إنشاء المرافق وصيانتها، مع الإشارة إلى أن أغلبية المؤسسات المركزية التي تعنى بالتنمية عانت من إمكانيات ضعيفة في التسيير، التنسيق والتكوين، وعلى وجه الخصوص النمطية في برمجة وتنفيذ البرامج التنموية الموحدة لكل المناطق. من جهة أخرى، ونظرا للطابع الريعي أو الاقتراضي للدول النامية آنذاك، فإن تحصيل الضرائب وجمع العوائد المالية -الرمزية- من تقديم الخدمات العامة، لم يكونا شائعين بسبب قدرة الخزينة العمومية على التغطية عليها.

شكّل هذا التغيير بدايات محتشمة لانتشار اللامركزية عالميا، عبر اعتماد الحكومات لبعض الممارسات الإدارية الممهدة لها كعدم التركيز الإداري Deconcentration، النقل Devolution والتفويض Delegation، بعدما تعالت الأصوات المناادية باللامركزية الموارد والمرافق وإسناد التنمية بمختلف مراحلها للمستويات المحلية. هذا الطرح عززته الأزمة الاقتصادية الكبيرة

<sup>1</sup> J.G. van Putten, « Local Government in the Seventies », *International Review of Administrative Sciences* 37/02 (1971): p225.

التي عرفها العالم منتصف الثمانينيات بتضخم المديونية الخارجية للدول التي عجزت عن الإنفاق، مما دفعها إلى تفويض إدارة وتمويل المرافق تدريجياً إلى السلطات المحلية دون التخلي عن العائدات المالية والضريبية لصالح هذه الأخيرة أو تمكينها من استغلالها محلياً. لاحقاً، أدى التحول الكبير الذي عرفه العالم نهاية الثمانينيات في مختلف المجالات، إلى تغير تصور الحكومات جذرياً تجاه اللامركزية خصوصاً بعد التحول من الأنظمة الاشتراكية إلى الرأسمالية ومن الأحادية إلى التعددية، إذ كان لذلك الأثر البالغ في خوصصة المؤسسات الحكومية SOEs التي تراجعت سيطرتها على القطاع الاقتصادي لتلك الدول كأوروبا الشرقية.

من جهتها، تبنت الحكومات المركزية مبادئ اللامركزية الاقتصادية، الإدارية، الضريبية والسياسية بدرجات متفاوتة ولأسباب متنوعة وبأشكال متباينة، وأوكلت للسلطات المحلية وظائف متعددة للحد نهائياً من سطوة الوزارات ووكالاتها، ما تزامن مع موجة التحول الديمقراطي والانتقال من الأنظمة شديدة التمرکز إلى أخرى أكثر توجهاً نحو الأسفل في أمريكا اللاتينية وآسيا، خاصة أن أغلبية المعارضين السياسيين شددوا على مجالس تمثيلية منتخبة على المستوى المحلي كتوجه فرضته أحياناً أخرى المؤسسات المانحة على بعض الدول الفقيرة. أما في إفريقيا، فإن سيطرة جماعات إثنية على السلطة وإقصاء أخرى، جعل العديد من المكونات العرقية والدينية تطالب باللامركزية من أجل الحصول على توزيع عادل للثروة والسلع.<sup>1</sup>

اعتبر تقرير GOLD 2 الذي أصدرته منظمة الدول والحكومات المستقلة UCGL حول اللامركزية والديمقراطية المحلية سنة 2016، أنه على عكس فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية التي عرفت هيمنة مطلقة للثقافة والسياسات المركزية Centripetes، فإن موجة الأقلمة Régionalisation أو Localism\* التي عرفها العالم سواء في الدول الفدرالية أو الأحادية، جاءت للتصدي للتحديات التي واجهتها الدولة القومية، بدءاً بسد الفراغ الذي قد ينجم عن عدم تغلغلها ووصولها إلى المناطق العميقة والبعيدة عن العواصم، مروراً بالعمولة وما رافقها من تحولات جذرية سبق التطرق إليها، رغم الاختلاف الواضح للنماذج الإدارية التي اعتمدها الدول نتيجة اختلاف أنظمتها السياسية وهياكلها الاقتصادية وتكوينها الجغرافي، بحيث اعتمدت أغلبية دول العالم تقسيمات إدارية تتراوح بين مستويين أو أكثر (قامت OCDE بتصنيف المستويات الإدارية إلى TL2/TL3 Territorial Level).<sup>2</sup>

فيما يخص أهمية اللامركزية، وبغض النظر عن الخلفيات الأيدلوجية والعلمية لمناصريها، فإن هنالك شبه إجماع على إلزامية تبنيها، من أجل:

<sup>1</sup> Dennis A. Rondinelli, « Government Decentralization And Economic Development: The Evolution Of Concepts And Practices », in *Comparative Public Administration The Essential Readings*, Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006), pp.434-440.

\* يرى Cochrane and Clarke بأن localsim هو التوجه نحو لامركزية السلطة والمسؤولية السياسية لصالح الهيئات المنتخبة، المدنية، المهنية المحلية.  
<sup>2</sup> UCLG, *GOLD IV- Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale* (Barcelone: UCLG, 2017), pp. 233-237.

- الشق السياسي: تمثل اللامركزية مدرسة للعمل السياسي لكل من المواطن والمسؤول لأنها تركز التنشئة والمشاركة السياسية لأفراد المجتمع، كما تعطي فرصة للفواعل السياسية للأحزاب السياسية لاكتساب وتعبئة قواعدها خلال الانتخابات الدورية، وتكوين القادة السياسيين عبر تدرجهم في مختلف المسؤوليات الحزبية والسياسية، وتحافظ اللامركزية على الوحدة السياسية والترايبية للدولة عبر إسناد سلطة إدارة شؤون المناطق للمنحدرين منها والتصدي للانفصاليين، مع تحقيق الأجماع بين السلطة/المجتمع/الفواعل السياسية.
- الشق الإداري: من خلال تكفل الجماعات الإقليمية بالمهام والمسؤوليات المنوطة بها وإدارة المرافق المحلية، فإنها تخفف العبء على السلطات المركزية وتجعلها تركز على رسم السياسات الوطنية، ولكونها أقرب من المواطن ستضمن تقديم الخدمات بكفاءة Improve Service Delivery وبشكل عادل بين المواطنين والمناطق، بخفض تكلفة ومدة اتخاذ القرار. من جهة أخرى فإن اللامركزية تساعد على صمود الدول خلال الأزمات كالحروب أو الكوارث الطبيعية، خصوصا في حالة انعزال العاصمة، حيث تتمكن الوحدات المحلية من المحافظة على سير مؤسسات الدولة والتكفل بمتطلبات المواطنين.
- الشق الاجتماعي: تضمن الإدارة المحلية إشباع متطلبات وحاجيات المواطنين لمعرفةا بخصوصيات كل فئة، وإدراكها لكيفية تحقيقها بما يقوي روح الانتماء إلى الوحدة المحلية وإلى الدولة القومية من خلال مشاركتهم في العمل الجماعي الرسمي والتطوعي، إضافة إلى اتخاذ قرارات عقلانية والحرص على ترشيد التكاليف قدر الامكان.
- الشق الاقتصادي: بتشجيع الاستثمار العمومي والخاص الوطني والأجنبي عبر توفير البنى التحتية وتسهيل الإجراءات، مع الدخول في مشاريع إنتاجية والاستغلال الأمثل للموارد نظرا للدراية بخصوصيات المناطق، إضافة إلى خلق فرص الشراكة بين القطاعات المختلفة وتكريس التنافسية بينها بما يكون له اثر ايجابي على الموارد الجبائية للمنطقة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> حمود يحيى الحمزي، "أهمية نظام الإدارة المحلية في الدولة الحديثة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية 03 (2009): ص 156-

المطلب الثاني: تعاضم المكانة الدولية للمحلياتالفرع الأول: المحليات ضمن برامج المنظمات الدولية

صاحب اهتمام المجتمع الدولي بقضايا الإدارة والتسيير العموميين، اهتمام متصاعد باللامركزية كجزء من التنظيم الإداري للدولة في الثمانينيات، حيث جعلت منها المنظمات الدولية موضوعاً رئيساً للبحث والمؤتمرات التي عقدت للحث على تبنيها، فقد خصص USAID برنامجاً ضخماً Project of Managing Decentralization انتهى العمل عليه في Institute of International Studies in the University of California at Berkeley. في حين كان إسهام منظمة الكومنولث أقل عبر Commonwealth Secretariat's Division in Applied Studies of Government، التي خصصت دعماً وورش عمل لصالح المحليات وعقدت مؤتمراً حول أدبيات الموضوع في أروشا 1982.

يبقى الدور الريادي من نصيب الأمم المتحدة التي كانت السبابة لإنشاء برنامج البحث في اللامركزية التابع لشعبة إدارة التنمية الأومية decentralization research programme of the United Nations' Development Administration Division، والذي نظم نشاطات عدة كمؤتمر الخرطوم 1981، مؤتمر وبرنامج بحثي بناقوا 1981 (بواسطة United Nations Centre for Regional Development)، دراسة حول التخطيط اللامركزي من طرف منظمة العمل الدولية 1982<sup>1</sup>. بدورها كانت أدبيات التنمية الأومية المتعلقة بالمستوى المحلي واللامركزي ثرية، إذ استخدمت عدة مصطلحات بشكل متقارب ولكنها ميزت بين مدلولاتها المختلفة decentralization, local governance and MDG localization. ما انعكس على الدعم الأومي المتنوع للتنمية المحلية شاملاً:

- الدعم المباشر للمجتمعات المحلية Direct community support: خصوصاً في المجتمعات المهكة من الحروب والنزاعات وتلك التي تمر بمراحل انتقالية والتي تعاني عادة من شح في الموارد وسوء الخدمات، وذلك بإشراكها في المشاريع التنموية وتمويلها.
- مساعدة الحكومات المحلية Support to local government على القيام بمهامها بواسطة كل من UNCDF و UNDP، وتعزيز اللامركزية الإدارية السياسية، الضريبية والاقتصادية وجعلها أكثر استعداداً للتعاون مع بقية الشركاء كالمجتمع المدني والقطاعات الحكومية، وتمويل إنشاء بعض البنى التحتية، ومراقبة أداء تلك المنظمات لتقوية قدرتها على التعلم والتخطيط بشكل جيد.
- البرامج الإنمائية المحلية Area-based development: التي تستهدف مناطق معينة تتميز بخصوصيات وصعوبات تنموية ومشاكل تتطلب حلولاً خاصة، بسبب مرورها بحروب Conflict-related أو التعرض لكوارث طبيعية أو

<sup>1</sup> Diana Conyers, «Decentralization: The Latest Fashion In Development Administration?», in Comparative Public Administration The Essential Readings, Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006), p.448

صناعية Disaster-related أو المناخ والتضاريس الصعبة Poverty-related أو الإقصاء والتهميش من الحكومات المركزية Exclusion-related.

• ترقية اللامركزية Decentralized sector approach: بتطوير القطاع المحلي بمنظماته العمومية والخاصة، وتحسين الآليات والوسائل الأنجع لتقديم الخدمات للمواطن .

وبالنظر إلى كون التنمية تشكل أبرز ركائز عمل الأمم المتحدة UN pillars يلتقي مع اهتمامها ووكالاتها المتخصصة بقضية اللامركزية، فإنها عملت على جعل خططها التنموية أكثر توجها نحو الأسفل؛ من جهة، تم توجيه الأهداف الإنمائية للألفية نحو المحليات\* Millennium Development localization Goals، عبر صياغة الاستراتيجيات والخطط التنموية بشكل تستفيد وتشارك فيه المحليات بشكل معتبر، لأن تحقيق الأهداف وطنيا أو عالميا بدون وجود ذلك محليا يجعل النتائج والمؤشرات المرصودة منحرفة، لأنها تعبر عن معدلات معممة. وعليه كان لابد من استهداف المناطق المحرومة والمسترة pockets of deprivation وملاسة الوضعيات والأولويات الخاصة.

يقوم هذا الطرح على كون الأهداف التنموية غير متجانسة heterogeneity عالميا ووطنيا ولا بد من تعديلها وفق الخصوصيات، مع التأكيد على إيجاد مؤشرات تنموية محلية تحترم السياقات المتنوعة Local level indicators. إذن فالقيمة المضافة التي ينطوي عليها التوجه نحو المحليات هو معالجته التحديات التنموية بشكل مترابط inter-linkages بفضل فهم أشمل وأوضح More Holistic وأكثر إحاطة بها Multi-Sector، كما أنه يسمح بمقارنة وقياس النتائج بدقة وتعبئة الموارد والنوايا، وانسجام أوجه الدعم المختلفة بربط مختلف مستويات التنمية معا، علما أن المحافظة على استمرارية التنمية وتمويلها تقتضي مساءلة دقيقة للمتحمكين في صياغتها وتنفيذها، وهو ما يوفره البعد المحلي الذي ترفع من أجله المشاريع الأممية في هذا الإطار.<sup>1</sup>

من جانب آخر، انطوت أهداف التنمية المستدامة\* ODD الـ17 على بعد محلي ملحوظ، خاصة بإفراد الهدف 11 للمدن والمجتمعات المستدامة/جعل المدن والمستوطنات الإنسانية شاملة وآمنة ومرنة ومستدامة، والذي يدعو صراحة المسؤولين المحليين إلى تبني سياسات حضرية أكثر عمقا وخدمة للمواطنين المهمشين بتوفير السكن والمحيط اللائقين وتأمين السلامة المرورية وخلق الفضاءات العمومية الآمنة والخضراء، والحفاظ على الموروث الثقافي المادي والمعنوي، فضلا عن التصدي للمعضلات البيئية كالاختباس الحراري من أجل الأجيال المقبلة بالمعالجة المستدامة للنفايات وتدويرها، جاعلة من الهيئات المحلية فواعل دولية تضاهي وتشارك بقية الفواعل رسم وتنفيذ السياسات العالمية، وجعل الأهداف

\* الأهداف الإنمائية للألفية: هي ثمانية مرامٍ انبثقت عن إعلان الأمم المتحدة للألفية الذي تم توقيعه في سبتمبر 2000، بحيث اتفقت الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة وعددها 192 دولة وما لا يقل عن 23 منظمة دولية، على تحقيقها بحلول سنة 2015 (دون أي تصويت من طرف البلدان الأعضاء، مما يعني أن هذه الوثيقة والأهداف التي جاءت بها ليست ملزمة قانونا).

<sup>1</sup> UNDP, Practice Note on Supporting Capacities For Integrated Local Development (2007): pp.11-15.

\* نظرا لتباين نجاح mdg من بلد إلى آخر، وتأخر ترجمتها إلى واقع بحلول سنة 2015، فقد حلت محلها أهداف التنمية المستدامة الـ17 المزمع تحقيقها بحلول سنة 2030 والمعروفة رسميا باسم تحويل عالمنا: جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة، التي تم اعتمادها في سبتمبر 2015 بنيويورك بالاستفادة من زخم التجارب الأممية التنموية.

الدولية في خدمة المجتمعات المحلية، عبر التعاون اللامركزي والانخراط في الفعاليات الدولية التي تعنى بهذه الغايات؛ يمكن إجمال بقية الأهداف والأدوار المنوطة بالمحليات كما يلي:

1. إنهاء الفقر بكل أشكاله في كل مكان: عبر التعرف على الفئات الفقيرة وتحديد الموارد الكفيلة بالتصدي لذلك، مع القيام ببعض الخدمات الأساسية كالمياه والتشغيل.
2. إنهاء الجوع، تحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية وتعزيز الزراعة المستدامة: عبر إدارة الموارد الغذائية والمائية وتسهيل الوصول إليها ودعم الإنتاج الزراعي وتسهيل الأنشطة التابعة له بتهيئة البيئة التحتية المناسبة كالطرق.
3. ضمان حياة صحية وتعزيز الرفاه للجميع من جميع الأعمار: بتوفير شبكات المياه والصرف الصحي لتجنب وفيات الأطفال والأمهات والتسممات.
4. ضمان تعليم ذا جودة شامل ومتساو وتعزيز فرص تعلم طوال العمر للجميع: تعود مسؤوليتها بالدرجة الأولى للمحليات خصوصا المستويات الأساسية منها، مع العمل على وصول الخدمات التعليمية إلى الفئات المحرومة.
5. تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات: خصوصا في الخدمات العمومية ومناصب العمل، فضلا عن رصد سلوكيات العنف تجاه النساء والتكفل بهن ومحاربة هذه الممارسات بكل الوسائل.
6. ضمان الوفرة والإدارة المستدامة للمياه والصحة للجميع: بتبني سياسات حضرية سليمة وإدارة فعالة للمياه سواء في مناطق السكن العشوائي أو الريف، والحرص على توفير مياه نظيفة وقريبة من المناطق المأهولة.
7. ضمان الحصول على الطاقة الحديثة بأسعار معقولة والتي يمكن الاعتماد عليها والمستدامة للجميع: بتشجيع المباني عمومية والمدن الذكية الأقل استهلاكاً للطاقة، لتقليل النفقات في هذا المجال.
8. تعزيز النمو الاقتصادي النامي والشامل والمستدام والتوظيف الكامل والمنتج بالإضافة إلى عمل لائق للجميع: باستغلال الفرص الاقتصادية التشغيلية المتوفرة محليا وتوفير ظروف العمل الآمن والكرام.
9. بناء بنية تحتية مرنة وتعزيز التصنيع الشامل والمستدام وتعزيز الابتكار: بتشجيع الصناعات الصغيرة والمؤسسات الجديدة ودمجها في البرامج التنموية اللامركزية.
10. تقليل عدم المساواة داخل الدول وفيما بينها: عبر التخصيص العادل للموارد المالية والتنموية بين المناطق والوحدات المحلية بدون تمييز، ودمج الأقليات والطبقات الأقل تمثيلا في العملية السياسية والإدارية المحلية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> UCGL, Objectifs de développement durable ce que les gouvernements locaux doivent savoir (2015): pp.1-20.

11. الاستهلاك والإنتاج المسؤولين: عبر التخطيط الحضري المحكم وتقليص الانبعاث والتحفيز على ذلك، وتدريب المهنيين وتكوينهم وتوعية المواطنين بأهمية الاستخدام العقلاني للموارد.

12. التصرف العاجل لمكافحة التغير المناخي وتأثيراته: التحرك الفعال للتصدي له وتجنب الكوارث الطبيعية والتخفيف من وطأتها والاستعداد المسبق لها.

13. الاستخدام المحافظ والمستدام للمحيطات والبحار والموارد البحرية للتنمية المستدامة: بتكفل السلطات المحلية للمدن الساحلية بالحد من تدفق المياه المتأتية من المصانع وشبكات الصرف الصحي والنفايات الصلبة في البحار والمحيطات وتقليص الزحف العمراني على الشواطئ.

14. حماية واستعادة وتعزيز الاستخدام المستدام للنظم الإيكولوجية الأرضية، إدارة الغابات بصورة مستدامة ومكافحة التصحر ووقف تدهور الأراضي واستعادتها ووقف فقدان التنوع البيولوجي: بواسطة تسليط عقوبات على المتسببين في ذلك من أجل التأثير على سلوكيات المجتمعات والشراكة مع مختلف أصحاب المصالح.

15. السلام والعدل والمؤسسات القوية: حصول الجميع على العدالة وبناء مؤسسات فعالة وقابلة للمحاسبة وشاملة على كافة المستويات، بالتصدي للفساد وشفافية الوصول إلى المعلومات والتشاركية في اتخاذ القرار والتخطيط.

16. تقوية وسائل تنفيذ وإعادة تنشيط الشراكة العالمية للتنمية المستدامة: بجعل العوائد والسياسات اللامركزية في خدمتها في إطار تشاركي مع القطاع الخاص والمجتمع المدني.<sup>1</sup>

من جانبه، أقر مجلس حقوق الإنسان في قراره 2/24 الصادر في سبتمبر 2013، بأهمية الحكم المحلي في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، طالبا من لجنته الاستشارية إعداد تقرير عن تعميم حقوق الإنسان في الإدارة المحلية والدوائر العامة لمعرفة التجارب الرائدة، وأن تلتمس آراء وإسهامات الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، وهو ما تم لاحقا عبر استبيانات وجهت للإدارات اللامركزية والمنظمات الدولية والمجتمع المدني الناشط في المجال<sup>2</sup>، ليتم إصدار التقرير النهائي للجنة في أوت 2015، حيث أكد بأنه "...يمكن أن تضطلع الحكومة المحلية بدور أكثر استباقيةً واستقلاليةً فيما يتعلق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان. ويمكن أن يكون للتعاون المؤسسي بين الحكومات المركزية والمحلية في مجال حقوق الإنسان أثرٌ إيجابيٌّ على مستوى تنفيذ الالتزامات الدولية للدولة في مجال حقوق الإنسان... وتخضع واجبات الحكومة المحلية في مجال حقوق الإنسان للتصنيف التقليدي الثلاثي الذي تخضع له التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، أي واجب الاحترام، وواجب الحماية، وواجب الأعمال"، متطرقا إلى فكرة مدينة حقوق الإنسان التي تركز

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> قرار مجلس حقوق الإنسان حول الحكم المحلي وحقوق الإنسان، الجلسة 34، بتاريخ 2013/09/26.



الاعتراف بالمدن بوصفها جهات فاعلة رئيسية في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وتشير عموماً إلى المدينة التي تحكم فيها مبادئ حقوق الإنسان أخلاقياً وقانونياً الحكومة المحلية والسكان المحليين، وأهم الممارسات السليمة في المجال<sup>1</sup>.

الاتحاد الأوروبي لم يغرد خارج السرب، إذ عرف منذ إرهاباته الأولى توجهها استراتيجياً نحو القضايا اللامركزية عبر تبني الميثاق الأوروبي للحريات البلدية Charte européenne des libertés communales بفرساي سنة 1953، ونظراً لإسهاماته المتعددة في مجال اللامركزية، سنكتفي بذكر أهم الوثائق التي تبناها هذا التكامل الدولي الفريد، ألا وهو الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي\* Charte européenne de l'autonomie locale الذي أعلنه المجلس الأوروبي سنة 1985 ودخل حيز التنفيذ سنة 1988، وصادقت عليه كل دول الاتحاد الأوروبي بعدها، إذ يلزمها خاصة خصوصاً بالحماية القانونية والدستورية لاستقلالية السلطات المحلية، والاعتراف بها كفواعل وضرورة تمتعها بالشرعية السياسية، والصلاحيات الحقيقية الكافية التي تمكنها من التسيير والإدارة بأريحية.

أما في الشق المؤسسي، عرف المجلس الأوروبي كلا من "المؤتمر الأوروبي للسلطات المحلية" CEPL، والذي تحول تباعاً في 1974 إلى "المؤتمر الدائم للسلطات المحلية والإقليمية"، ثم في 1994 إلى "مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لأوروبا" CPLRE، والذي ضم غرفتين للسلطات المحلية والأقاليم فضلاً عن 647 عضواً منتخباً ممثلين لـ200 ألف وحدة محلية عبر الدول 47 للاتحاد موزعين على وفود قطرية وأخرى حزبية، ويسهر على دعم الديمقراطية والتعاون اللامركزية وضمان تطبيق أحكام الميثاق<sup>2</sup>.

وكتأكيد على هذه الرابطة، ينظم الاتحاد الأوروبي سنوياً الأسبوع الأوروبي للديمقراطية المحلية European Local Democracy Week من 15 إلى 22 أكتوبر احتفاءً بالميثاق، إذ يشهد تنظيم تظاهرات تهدف إلى الترويج للديمقراطية المحلية واللامركزية، ورفع الوعي الرسمي والشعبي بأهميتهما، تتمحور حول مواضيع يختارها المؤتمر دورياً.

### الفرع الثاني: المحليات ضمن المجالين الدبلوماسي والاقتصادي

برزت الدبلوماسية المحلية كمجال نشاط مستحدث للجماعات اللامركزية Diplomatic of Sub-national and Local Governments، وإذا كان من الطبيعي أن يكون للولايات الفدرالية والأقاليم ذات الحكم الذاتي علاقات خارجية ومكاتب لتمثيلها في الخارج على غرار كاتالونيا، كيبك، كاليفورنيا، بافاريا.... فإن المدن والقادة المحليين في الدول البسيطة أصبحت تحظى بأدوار مشابهة لوزارات الخارجية لحكوماتها المركزية، تتجاوز الترويج للقدرات السياحية وترقية التجارة والاستثمار،

<sup>1</sup> التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان: دور الحكومة المحلية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، أوت 2015.

\*الحق به البروتوكول الإضافي حول حق المشاركة في قضايا الجماعات المحلية Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales، منذ 2009.

<sup>2</sup>Patrice Williams-Riquier, « La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique* 121/122 (2007): pp. 191-199.

لتتعداها إلى الوساطة وحل النزاعات السياسية<sup>1</sup>، وهو ما أرجعه Alger إلى التدفق السكاني والعنقودي لسكان العالم عبر المدن الذي توفر محفزات للجذب كالنشاط الاقتصادي والشروط المعيشية الجيدة، كما أن المدن:

- خالقة للتكنولوجيات والثقافات التي تتدفق عالميا، وطالما كانت رافدا مهما للتحويلات الدولية الإيديولوجية، الفلسفية والسياسية.
- عبارة عن عُقدٍ تسهل ربط النظام الدولي: تتجمع فيها مختلف الأنظمة الفرعية العالمية في الرياضة، البنوك، الفن، الاقتصاد ... أو على الأقل توفر البنى التحتية التي تسهل تلك التفاعلات.
- تشكل مقرات تحتضن مراكز صنع وتفاعل النظام الدولي كالمنظمات الحكومية وغير الحكومية، بدليل أن الأغلبية الساحقة من هذه الأخيرة تتركز في عواصم دبلوماسية في العالم، تمارس تأثيرا واضحا على توجهاتها وقيمها.
- تمثل ملاذا للأفراد: بتوفيرها للخدمات الأساسية رغم أن المواطنين المحلية لم ترق غالبا إلى منافسة الولاءات الوطنية (القومية)<sup>2</sup>.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إنشاء الكثير من المنظمات الدولية، الجهوية والقارية التي تعنى باللامركزية، وأفردت المنظمات الكبرى عالميا فروعاً وشعباً متخصصة فيما له علاقة بالإدارة المحلية بالتوازي مع الاهتمام المتصاعد بالظاهرة، وسنأتي على ذكر أهمها تباعاً بالتوازي مع أجزاء ومحطات هذه الدراسة.

على المستوى الاقتصادي، مكنت العولمة الاقتصادية المستمرة التي تجلت في التبادل التجاري والاستثمار الأجنبي الغزير وما صاحبها من حركية لرؤوس الأموال الموارد البشرية والتكنولوجية، الجماعات المحلية والأقاليم من أدوار تنموية مستحدثة فاقت في عدة حالات دول بأكملها في تشييد البنى التحتية والتعاون الدولي، عبر توليفة من المنظمات العمومية والخاصة الرشيقة Agile القائمة على الإبداع Innovation and Creativity في مجال التكنولوجيا والبحث العلمي والتعليم النوعي، والتي انتزعت مكانتها بحكم الواقع أي De Facto rather than De Jure، بحيث أصبحت تقود الاقتصاد العالمي وتساهم بشكل كبير في الناتج المحلي الإجمالي عالميا، ويتوقع الباحثون أن تسيطر أكبر 750 مدينة في العالم على 61% منه بحلول سنة 2030 ( الملحق 01 ).

وكمثال صارخ على ذلك، فرغم حجم الخراب الذي خلفته الحرب العالمية الثانية في ألمانيا إلا أن اقتصاديات الولايات الألمانية لم تكتف بالتفوق على العديد من الدول النامية رغم الفارق الكبير في الموارد الطبيعية والاقتصاد الريعي لهذه الأخيرة، وإنما تجاوزت كذلك الكثير من الدول المتطورة الأخرى، وفيما يلي مقارنة بين اقتصاديات فدرالية وأخرى وطنية (مليار يورو): Bayern 521,93م/نيجيريا 491,22م، Baden-Württemberg 438,27م/بلجيكا 436,25م، Rheinland-Pfalz 127,61م/فيتنام 155,31م، Nordrhein-Westfalen 624,47م/السعودية 642,9م، Bremen 30,24م/الأردن

<sup>1</sup> محمد صفوت حسن، مترجما، الدبلوماسية المعاصرة (القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2014)، ص ص. 64-67.

<sup>2</sup> Chadwick F. Alger, The UN System and Cities in Global Governance(New York: Springer , 2014), pp. 45-51.

Mecklenburg-30,21م، 253,62Niedersachsenم/سنغافورة 253,83م، Hamburg 103,14م/المجر 107,2م، Sachsen-Anhalt 63,78م، 108,65م/أنجولا 108,61م، Thüringen 54,33م/لوكسمبورج 52,87م، 55,62م/السودان 57,88م، 250,49م/سانت مارتن 251,35م، Saarland 33م/بنما 36,94مليار يورو.<sup>1</sup>

في نفس الإطار، تفوقت بعض الأقاليم على اقتصاديات كبيرة وفق مؤشر GDP-PPP كما يلي: اقتصاد طوكيو بـ1.6 تريليون دولار يضاها اقتصاد كوريا الجنوبية وكانت لترتب في المرتبة 15 في الاقتصاديات العالمية لو كانت دولة مستقلة، أما نيويورك بـ1.5 تريليون فتجاوز اقتصاديات كندا وإسبانيا، في حين يكاد يلامس اقتصاد لوس أنجلوس بـ928 مليار اقتصاد دولة قارية كاستراليا بـ1.1 تريليون دولار. بدوره اقتصاد سيول بـ903 مليار تجاوز فعليا نظيره الماليزي بـ817 مليارا، وتجاوزت العاصمة البريطانية لندن بـ831 مليارا مملكة هولندا بـ840 فقط. كما لم تشذ باريس عن القاعدة، وتجاوزت أرقامها بـ819 مليار جنوب إفريقيا كدولة نموذجية في إفريقيا بـ726 مليارا، أما اقتصاد شنغهاي بـ810 مليارا فقد فاق اقتصاد الفلبين بـ744 مليارا.

من جهتها تجاوزت كاليفورنيا الأمريكية اقتصاد فرنسا، واحتلت المرتبة السادسة سنة 2015 في ترتيب أقوى الاقتصاديات العالمية (لا يمكن تصنيفها لكونها فدرالية وليست دولة كاملة السيادة) بناتج محلي إجمالي تجاوز 2500 مليار دولار مقابل 2423 لفرنسا، وبنسبة نمو قدرت بـ5.7% للأولى و1.1% للثانية، علما أن الولاية الذهبية Golden State وفرت مناصب شغل أكثر من تكساس وفلوريدا مجتمعتين، بفضل إنتاجها التكنولوجي القائم على وادي السليكون كمركز الإبداع العالمي في هذا المجال (تواجد كبريات الشركات العالمية كقوقل، فايسبوك، أبل، إنتل، إيباي، سوني، تيسلا، أش بي..)، إضافة إلى العوائد السياحية الكبيرة (251 مليون سائح في 2014) وغيرها من الموارد النفطية والزراعية والتجارية نتيجة قربها من المكسيك<sup>2</sup> (انظر شكل 01). هذا ولو ضمت اقتصاديات الحواضر العشر الكبرى لجمعت فيما بينها ما يفوق 9.5 تريليون دولار وهو ما يتجاوز اقتصادي دولتين عظيمتين إنتاجيا وهما اليابان وألمانيا (الرابعة والخامسة تواليا عالميا)، أما جمع اقتصاديات الحواضر العشرين الكبرى عالميا فستقترب بـ14.6 تريليون دولار من الاقتصاد الأمريكي بـ18 تريليون دولار.<sup>3</sup>

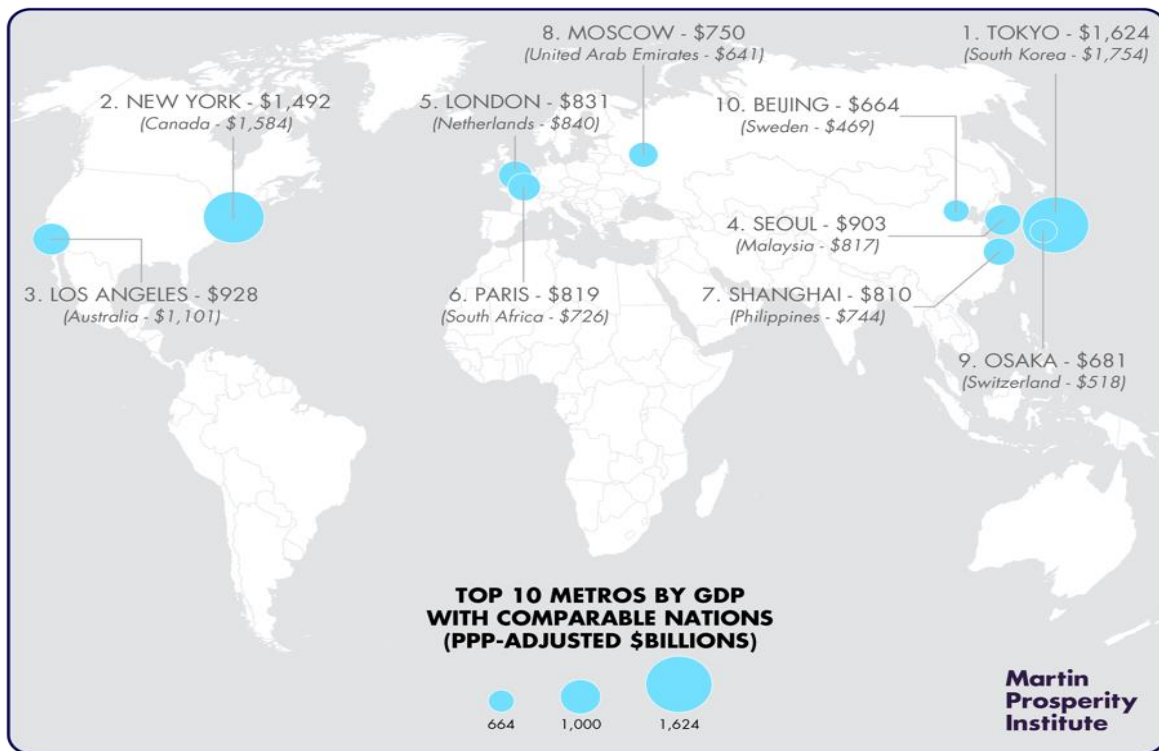
بناء على كل هذه الإيجابيات التي تتيحها اللامركزية الفعلية، يمكن القول بأن هنالك كثير من المسوغات التي تشجع على تبني أنظمة إدارة محلية جديّة وليس للتباهي السياسي Piece of folklore، لأن المؤيدي المركزية انتقادات يطعنون من خلالها في ثغرات اللامركزية وفي قدرة الأنظمة المحلية على تحقيق كل النجاحات التي ذكرت أعلاه.

<sup>1</sup> مصطفى علي، "حقائق مذهلة.. لماذا تفوقت ولايات ألمانية على دول كبيرة؟ نوردهاين فيستفالن والسعودية"، موقع ساسة بوست، تم تصفح الموقع يوم 30 أوت 2015. « <https://www.sasapost.com/translation/saudi-arabia-and-nordhein-westfalen-nigeria-and-bavaria> »

<sup>2</sup> Les Echos، « La Californie est officiellement une plus grande puissance économique que la France », Les Echos، consulté le: 17/06/2016. « <https://www.lesechos.fr/2016/06/la-californie-est-officiellement-une-plus-grande-puissance-economique-que-la-france-209174> »

<sup>3</sup> Richard Florida، « The Economic Power of Cities Compared to Nations », CITYLAB، Accessed on March 20, 2017. « <https://www.citylab.com/life/2017/03/the-economic-power-of-global-cities-compared-to-nations/519294/> »

رغم ذلك، يبقى الأهم هو قبولية نظام إداري قادر على تحقيق المخرجات المرجوة والذي يستهدف مصلحة الدولة والمجتمع بشكل مستدام، وعلى وجه الخصوص عدم استغلال اللامركزية بتشويهها لأهداف سياسية وتبنيها جزئياً (لامركزية إدارية مقابل مركزية مالية و اقتصادية) وإلا تحولت إلى نقمة أسوأ من المركزية. كما أنها ليست حلا سحريا Panacea يعالج الإشكاليات المتنوعة، ولا مسارا منفردا a one way street، وإنما مجموعة متداخلة من الهياكل والعلاقات والممارسات التي تتأثر بالعوامل والبيئة المحيطة بها، وتتطلب عدة شروط وشركاء مؤهلين حتى يتم تطبيقها على أكمل وجه، ولا يمكن فهمها إلا من خلال السياقات المختلفة التي جاءت في خضمها، دون إهمال ضرورة تماشها مع التغييرات التي تحدث في بقية المجالات كالتغيرات السياسية، والثورات الإدارية المتلاحقة والهيئات الاقتصادية المتعددة. هذا ما سيقودنا إلى تناول التغيير النوعي الذي طرأ اللامركزية بالتقاءها مع الحوكمة.



شكل 01: مقارنة حجم اقتصاديات بعض المدن والدول، المصدر: Martin Prosperity Institute ل Taylor Blake نقلًا عن CITYLAB

المطلب الثالث: تلامس الحوكمة واللامركزية: رو افد مختلفة لمخرجات متشابهة

يجمع هذا الجزء من البحث بين ظاهرتين/مفهومين ظهرا وتطورا في سياقين متقاربين، ولكنهما استهدفا الوصول إلى نفس النتائج، ألا وهي إصلاح الأنظمة الإدارية للدول وجعلها في خدمة المواطن. سنحاول من خلاله تحليل التزاوج بين الحوكمة واللامركزية بما شكّل الحوكمة المحلية.

الفرع الأول: البعد المحلي للحوكمة

نشير في البداية إلى أن البعض يعارض وجود تطبيق محلي (إقليمي) للحوكمة باعتبارها مفهوما لامكاني spatial، محتجين بكون الحوكمة متعددة المستويات Multi Level Governance تفترض وجود تشابك بين مختلف الفضاءات، وبالتالي فإن محاولة وضع ترتيب هرمي للحوكمة hiérarchisation غير ممكن في نظر هؤلاء الباحثين، بالنظر إلى التراكب imbrication الذي يطبع -في نظرهم- آليات الضبط التي تضعها الحوكمة بغض النظر عن سياقها الجغرافي، ولكون الحوكمة المحلية في مفهومها الضيق stricto sensu تتعلق بمجموعة من الفواعل المنتمين لمستويات مختلفة (مجتمع مدني وطني، دولة وطنية، قطاع خاص عالمي...) لكنهم لا يتفاعلون إلا في الإطار الجغرافي l'espace الذي تحدده الحوكمة المحلية، والذي يكتفي باحتواء التفاعلات بينها دون أن يكون له تأثير عليها .

على النقيض من ذلك، يؤكد باحثون آخرون أيضا بأن الإقليم كمكان territoire فاعل اجتماعي لا يمكن أن يكون مستقلا، بل يوجه ويؤثر بقوة على العلاقات والتفاعلات بين فواعل الحوكمة.<sup>1</sup>

من وجهة نظر إجرائية وغائية، يظهر انسجام واضح بين متطلبات الحوكمة والمخرجات المثالية للامركزية، حيث تمثل الجماعات المحلية التي تتمتع باللامركزية بيئة خصبة لتطبيق مبادئ الحوكمة، لأن الغايات التي من أجلها تم تبني كل من اللامركزية والحوكمة تتفق إلى حد بعيد، وبالتالي فإن أي انحراف للامركزية كمنظومة متعددة الأبعاد سيصاحبها قطعاً تشوه في الحوكمة كعملية ومسار.

يرى Rodden أنه باستثناء موجة التحول الديمقراطي، لم يشهد العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية توجها إداريا أهم من انتشار اللامركزية واللامركزية (باعتبارها ثورة هادئة Quiet Revolution كما سماها Campbell)، بذلت من أجلها الدول الكثير من الموارد (تخصص دول أمريكا الجنوبية 50% من مواردها للجماعات المحلية) في سبيل إنجاح موجات التحول الديمقراطي وكذلك تعزيز الحوكمة.

يؤكد Faguet هذا التصور، مستغربا حصر بعض مؤيدي اللامركزية فوائدها في بعض المخرجات الملموسة (المادية المتعلقة بأداء القطاع العمومي) متجاهلين محوريتها في تكريس الحوكمة محليا ووطنيا، فاللامركزية بإمكانها تشديد المساءلة على المسؤولين وبالتالي خلق سياسات نوعية عبر الاستجابة، وتسمح للمجتمع المدني المحلي بالمشاركة في العملية السياسية المحلية، كما تشكل بيئة مناسبة مصغرة smaller arena للتنافسية السياسية competition political ومن خلالها

<sup>1</sup> Catherine Baron, « La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société* 54 (2003): pp. 345-349.

الديمقراطية عبر توجيه اهتمام السياسيين نحو الناخبين المحليين وتحفيز رغبتهم في خدمة الصالح العام من أجل تبوأ مناصب سياسية أعلى والتدرج في هرم الحكومية\*، علماً أن الهندسة اللامركزية بأبعادها المختلفة بإمكانها تشويه منظومة الحوكمة ككل، خاصة إذا كانت تشجع الفساد وتثبط الممارسات الديمقراطية والقيم الرشيدة للإدارة.<sup>1</sup>

بالرجوع إلى الحوكمة المحلية كتطبيق، نجد بأن الجماعات المحلية قد تأثرت بموجة "إعادة اختراع الحوكمة" REGO Movement مع نهاية القرن الماضي، والتي تعتبر تطوراً مفصلياً في تاريخ التنظيم الإداري الإنساني حيث انطلقت من و.م.أ ودعمها الرئيس الأمريكي آنذاك بيل كلينتون، من أجل إصلاح الحوكمة والإدارة العامة عبر لامركزية السلطة الإدارية، تقليص التوظيف الحكومي، زيادة المرونة الإدارية، تطبيق تقنيات اقتصاد السوق لمعالجة اختلال قطاع الخدمات العمومية، اعتماد إدارة الجودة الشاملة TQM، الخصوصية، إدارة الأداء والخدمات... الخ، وتم تنفيذ هذه الإجراءات بواسطة السلطة التنفيذية الاتحادية بقيادة نائب الرئيس Gore Al واستعراض الأداء الوطني National Performance Review، كما طبقت في الولايات الفدرالية في ظل مطالبة دافعي الضرائب بمقابل مساوٍ من الخدمات -Dollars- Expended to Services-Delivered.

وتبرز هنا مساهمة القادة المحليين أنفسهم في و.م.أ في انتشار قيمها محلياً، حيث بين Kearney و Scavo كيف سادت أدبياتها التعاملات اليومية والانتشار الكبير لأفكار Osborne و Gabler بين أوساط المسيرين والمنتخبين في الفدراليات الأمريكية، خصوصاً الإداريين المعيّنين التنفيذيين منهم City Managers (مقارنة بأعضاء ورؤساء المجالس Mayors and City Councils)، بهدف جعل حكوماتها أكثر مقاولانية واستجابة للزيون/المواطن وخدمة مصالحهم وزيادة شعبيتهم بشكل غير مباشر، إذ كانت استجابتهم للبارادغم الجديد قوية بالنظر إلى خبرتهم، هامش مناوئتهم وصلاحياتهم، خصوصاً في الوحدات المحلية الصغيرة. هذا ما جعل البعض يعتبرهم المؤسسين لإعادة اختراع الحوكمة "محلياً" Local Government Reinventors.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: تطبيقات الحوكمة محلياً

تفترض الحوكمة المحلية وجود مسؤولين مبدعين متطلعين ذوي نظرة مستقبلية outward-looking، كما تقتضي مشاركة كل من القطاع العام (المؤسسات والإدارات المحلية)، القطاع الخاص المحلي والمنظمات غير الربحية في عملية التسيير، بدون أن تمارس إحداها سلطة هرمية على الأخرى بل في إطار تفاعلي، نظراً لاستحالة احتكار إحداها للموارد أو المعرفة

\* تقليد شائع في الدول الغربية، بحيث تستند غالباً حقائب وزارية للمنتخبين والمسؤولين المحليين الذين أثبتوا حنكة في التسيير وكفاءة في إدارة شؤون وحداتهم المحلية، بحيث تمثل العمدات اللامركزية باباً لولوج الساحة السياسية الوطنية للكثير من القادة، على سبيل المثال لا الحصر: الرئيس الفرنسي جاك شيراك اشتغل كعمدة لباريس، وخليفته نيكولا ساركوزي كمشترار ورئيس المجلس العام في Hauts-de-Seine، ونظيرهما فرانسوا هولاند كمشترار بالمجلس العام في Corrèze. بوريس جونسون وزير خارجية بريطانيا كعمدة للنندن، طيب اردوغان كعمدة لاسطنبول، ماتيو رينزي الوزير الأول الإيطالي كعمدة لفلورنسا، والأمثلة لا تنتهي. على العكس من ذلك، يندر بل يكاد يستحيل تكليف منتخب محلي عربي بوظائف إدارية وسياسية سامية، وتتوقف الترقية في المنطقة العربية، بما فيها الجزائر، على المعيّنين من البيروقراطيين (كالولاة والمحافظين، وفقاً لمعايير غير واضحة عموماً).

<sup>1</sup> Jean-Paul Faguet, « Decentralization and governance », *World Development* 53 (2014): pp. 1-5.

<sup>2</sup> Richard C. Kearney and Carmine Scavo, « Reinventing Government In Reformed Municipalities », *Urban Affairs Review* 37 (2001): pp. 43-48.

الكافية للتصدي لوحدها للمشاكل المحلية، حيث أن الصلاحيات التي تتميز بها الإدارات الحكومية لن تجعلها أعلى شأنًا من بقية الشركاء ولا طرف متحكما في إرادتهم power to, not power over ، مما سيؤدي إلى تحويل بعض المسؤوليات shifting responsibility إليها من الجماعات المحلية.<sup>1</sup>

تجلى هذا التحول في تجزئة الكثير من المؤسسات fragmentation of institutions، وفي سوقنة marketization القطاع العمومي عبر إنشاء وكالات خاصة أو هيئات ذات أهداف خاصة (نظرا لسهولة إنشائها تمويلها وإدارتها)، التعاقدات الخارجية (نظرا لسهولة تحديد المهام وتقييم الاستجابة والأداء)، بهدف إضفاء كفاءة وفعالية بسبب تراجع مصداقية المسؤولين المحليين والتشكيك في قدرتهم على الاستجابة للمتطلبات المحلية، وزيادة خيبة الأمل الشعبية في مواجهة تنامي المطالب بفعل عوامة اللبرالية وتزايد وسائل الاتصال.

في الشق الاجتماعي، وبغض النظر عن التزايد الكبير لعدد السكان، شهدت المدن تنامي موجات الهجرة وتنقل الأفراد من شمال إفريقيا إلى غرب أوروبا، من تركيا إلى ألمانيا، من آسيا إلى استراليا... إضافة إلى التصدع الاجتماعي في المدن بين المناطق الغنية والفقيرة وما أرفق ذلك من تنامي مستويات الجريمة خاصة في المناطق المغلقة "no go" areas، زيادة على بعض القضايا ذات البعد الدولي كالتلوث البيئي والمياه، ما تطلب تكاتف الجهود وكفاءة من المسؤولين المحليين للتصدي الأنجع لها، وبالتالي تعاضم الضغط على الإدارات العمومية طلبا لخدمات أكثر وأحسن في قطاعات التعليم والصحة والتشغيل والحماية الاجتماعية، وتناقصت قدرتها على التمويل مقابل استحالة التوجه نحو ضرائب أكثر، مما فرض ضرورة البحث عن حلول أكثر إبداعا وابتكارا وتكيفا تجنبنا لأزمة شرعية قد تصيب المؤسسات الحكومية ولأحزاب السياسية بسبب عجزها عن تنفيذ وعودها تجاه الناخبين.

الجدير بالذكر، أن أزمة الشرعية التي ضربت الأحزاب والتحالفات السياسية المشكلة للمجالس المحلية وتزايد عدد المجالس المعلقة Hung Councils في بريطانيا مثلا، أدت إلى فرض التحول إلى الحوكمة المحلية من فوق from above، عبر استحداث هيئات معينة لتقديم الخدمات وسحب الصلاحيات من المنتخبين.<sup>2</sup>

تعتمد الدراسة التعريف الذي قدمه UNDP للحكومة المحلية باعتبارها: "العلاقات البيئية المتناغمة والمنظمة الناتجة عن التوازن في القوة والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والمستويات الأخرى منها والفواعل غير الرسمية، وقدرة الهيئات المحلية على الاضطلاع بمسؤولياتها اللامركزية بواسطة الآليات التشاركية، حيث يكون بإمكانها خلق فرص

<sup>1</sup> Robin Hambleton, « The New City Management », in *Globalism and Local Democracy*, Editors: Robin Hambleton and Others (New York: Palgrave, 2002), pp. 150-153

<sup>2</sup> Caroline Andrew and Michael Goldsmith, « From Local Government to Local Governance and Beyond », *International Political Science Review* 19/02 (1998): pp.102-107.

عادلة ومستدامة للأفراد، وتقريب العلاقة بين مسؤولي الحكومات المحلية، القطاع الخاص المحلي والجماعات المدنية المحلية، بما ينتج عنه رسم فعال للبرامج التي تعكس الحاجات والأولويات المحلية"<sup>1</sup>.

يمكن الرجوع إلى التصور الذي وضعته Löffler لفهم أهم التطورات التي يقتضها الانتقال من نظام إدارة محلية "تقليدي" إلى منظومة محلية تقوم على مبادئ الحوكمة المحلية (جدول 05).

إن إجراء مسح للأسباب التي أدت إلى تبني الحوكمة على المستوى اللامركزي في إطار الحوكمة المحلية، نجد أنها نفس العوامل التي أدت إلى ظهور الحوكمة نفسها إن لم تكن مجرد امتداد مجالي لها، فالتغير في البيئة التي تتفاعل في إطارها الإدارة المحلية جعل التحول لا يقتصر على وظائف هذه الأخيرة فقط، بل على شركائها وتصورهم الجمعي للعلاقة التي تجمعهم كفاعول. كما لا يمكن فهم هذا التحول، بعيدا عن التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الحديثة، وخصوصا التسيير العمومي الحديث كنمط معياري ساد العالم بأسره في تلك الفترة.

مع العلم أن التغيرات التي دفعت الإدارة المحلية للتحول إلى حوكمة محلية تجعلها متغيرا ذا وجهين، فقد تسببت في هذا التحول وتأثرت به بطريقة أو بأخرى، نظرا لأن الإدارة المحلية لم تكن لتبقى بمنأى عن التغيرات الجذرية التي عرفتها الإدارة العامة على كل المستويات وفي كل المجالات، فكونها جزءا من المنظومة الاجتماعية والوطنية ككل، جعلها تكون سببا في حدوث تلك الثورة الإدارية بالنظر إلى مسؤولية المستويات الدنيا عن الهيئات والمؤسسات التي تسهر على تقديم الخدمات وكونها كذلك ساحة سياسية، أي أن فشلها أو نجاحها في ذلك سيحدد مدخلات المنظومة العامة من جهة، ومن جهة أخرى فان الإدارة المحلية وبالنظر إلى ارتباطها بعدة مجالات ديمغرافية، اقتصادية، سياسية وقانونية تأثرت بشدة بالزلازل متعدد الدرجات الذي عرفه العالم نهاية الألفية الفارطة.

الإدارة المحلية لابد أن تراعي:	
ليس فقط... بل تركز أكثر على ...	
<p><b>قيادة الشبكات</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تطوير الشبكات</li> <li>• الحفاظ على اتساق السياسات بين القطاعات والمستويات الحكومية وبين الأزمنة أيضا (الاستدامة)</li> <li>• إدارة النتائج المرجوة من الأفراد، المؤسسات وبقية أصحاب المصالح</li> </ul>	<p><b>القيادة التنظيمية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تطوير المنظمات</li> <li>• الحفاظ على اتساق السياسات بين الدوائر والوحدات</li> <li>• خلق قيم إدارية بما يدع مجالاً لاستقلالية وإبداع المديرين والموظفين</li> </ul>
<p><b>التسييس (المناورة) ، موازنة المصالح الإستراتيجية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تنشيط المجتمع المدني عبر المعلومات والمشاورات والمشاركة في السياسة والتسيير المحلي.</li> </ul>	<p><b>السياسات والإستراتيجية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• التركيز على حاجات الزبائن</li> <li>• فصل السياسة عن الإدارة</li> </ul>

<sup>1</sup> Ik-Sik Kim, « Local Governance in Northeast Asia- Tasks and Prospects », *International Review of Public Administration* 5/2 (2000): pp. 117-118.



<ul style="list-style-type: none"> <li>• التسيير العمومي كعملية تفاعلية بين المنتخبين والمعينين والمستشارين المؤقتين وناشطي المجتمع المدني</li> <li>• الخطط طويلة المدى، دمج مخططات إنفاق الجماعات مخططات إدارة الميزانية والمدخرات ،</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المخططات السنوية والتركيز على النفقات الحالية</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>إدارة سوق العمل</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• دعم مساهمة كل العمال لتحقيق أهداف المنظمة</li> <li>• توجيه الطاقم نحو التركيز على نوعية الحياة، من حيث تأثير نوعية الخدمات بما فيها ظروف عمل الطاقم نفسه</li> <li>• التحفيز عبر السماح للطاقم باستخدام أوسع لمهاراته في عمل المنظمة.</li> <li>• توظيف وتدريب وترقية الطاقم بشكل يدعم التنوع الإثني، الجندر، السن و الإعاقة</li> <li>• الاستخدام الأمثل لموارد الطاقم في المنظمة عبر تسهيل الانتقال داخل القطاع العام وبين القطاعات وشتى المجالات</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>إدارة الأفراد</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تحفيز الإنتاجية عبر التسريح</li> <li>• توجيه الطاقم نحو الاهتمام بنوعية الخدمات</li> <li>• التحفيز عبر نظام تقييم موضوعي ونظم أجور أكثر مرونة</li> <li>• توظيف وانتقاء الموظفين الأكفاء عبر مسابقات شفافة</li> <li>• الاستخدام الأمثل لموارد الطاقم في المنظمة</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>إدارة الموارد والمعرفة</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• إعداد الميزانية المحلية بإشراك الخبراء، المستشارين وممثلي المجتمع</li> <li>• قياس تكاليف وتوقيت الوحدة، من طرف المنظمة والمستهلك أيضا</li> <li>• شفافية مالية مع إعلام الفواعل المحلية بوجهة الأموال</li> <li>• تحسين الكفاءة الاجتماعية خاصة التوزيع العادل للميزانية والخدمات</li> <li>• نشر المعارف الجديدة عبر إدارة المعرفة للموظفين وبقية الشركاء من أصحاب المصالح</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>إدارة الموارد</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• وضع الميزانية تنازليا ( من أعلى إلى أسفل مع تسقيف النفقات)</li> <li>• قياس تكاليف الوحدة من اجل تحسين وتمويل الأداء</li> <li>• تقارير مالية شفافة</li> <li>• تحسين الكفاءة التقنية</li> <li>• توفير تكنولوجيا الاتصال للطاقم من اجل تطوير الأداء</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>العلاقات الداخلية والخارجية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• إدارة العمليات خارج حدود المنظمة، بما فيها العلاقات غير الحكومية</li> <li>• إدارة عقود وعلاقات توريد متعددة، وبناء شراكات متينة وخاضع للمساءلة مع المستهلكين والمنظمات الأخرى</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>العمليات</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• عمليات التطوير الإداري</li> <li>• التنافس على تقديم المهام</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>قياس الأداء متعدد الأبعاد</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• نشر معلومات الأداء بناء على حاجة أصحاب المصالح</li> <li>• إدماج الشركاء في قياس ومعايير الأداء</li> <li>• تشجيع الإبداع والتعلم الفردي، التنظيمي والشبكي</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>قياس النتائج الشخصية والموضوعية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• نظم إبلاغ بناء على حاجات المسيرين وهيئات الرقابة الحكومية</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● المقارنة المرجعية للنتائج، العمليات الداخلية والأداء</li> <li>● التنظيمي مع بقية الهيئات المحلية</li> <li>● استخدام معلومات الأداء لمراقبة النتائج</li> </ul>
<p>تطوير الحوكمة المحلية الرشيدة</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● تمكين المجتمعات من رسم خططها وتنفيذها</li> <li>● تحسين الكفاءة الخارجية للجماعات المحلية</li> <li>● بناء ثقة المواطنين في السلطات المحلية عبر حوكمة شفافة وحوار ديمقراطي</li> </ul>	<p>عمل السلطة المحلية</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● خدمة المجتمعات محلية عبر سياسات خدمية جيدة</li> <li>● تحسين الكفاءة الداخلية للجماعات المحلية</li> <li>● تحسين رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة</li> </ul>

جدول 05 يوضح: مضامين الانتقال من الحكم إلى الحوكمة المحلية (The move from local government to local governance)

المصدر.: Löffler, Op. Cit, pp. 168-169, ترجمة الباحث بتصرف

### المبحث الرابع: بناء القدرات اللامركزية، توجهات عالمية ورؤى وطنية هجينة

إن المتأمل لأدبيات التنمية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، يجد بأنه ورغم تغير الإيديولوجيات والمؤسسات الممولة والتسميات المختلفة للبرامج والمشاريع وأهدافها الخفية، فقد استهدفت ظاهريا بالدرجة الأولى جعل المؤسسات والهيئات الوطنية قادرة على تحقيق التنمية بنفسها، عبر تلقينها بعض المهارات التي تمكنها من استغلال مواردها المختلفة وصلاحياتها لتنفيذ المهام الموكلة إليها في إطار اختصاصاتها.

الإدارة المحلية ولكونها جزءا مهما من التنظيم الإداري العام للدول، فإن أداءها لوظائفها على أكمل وجه يقتضي تمتعها ببعض المؤهلات الداخلية والخارجية، الوظيفية والبنوية، المؤقتة والدائمة، التي تسمح لها بالتكيف مع مختلف التغيرات المستمرة التي يعرفها العالم.

يتناول هذا المبحث بناء قدرات الجماعات المحلية كجزء من بناء القدرات الإدارية للدولة، كما يسبر معاني ومرامي هذا المفهوم الذي خاض فيه المتخصصون من كل العلوم.

المطلب الأول: بناء القدرات: مفهوم عابر للتخصصات

مثل مفهوم بناء القدرات Capacity Building موضوعا لكثير من البرامج والدارسات التنموية عبر العالم، كما تعددت الحقول المعرفية التي درسته بالتحليل والتمحيص. سنحاول الانطلاق من مفهوم القدرة لنصل إلى أهم الأفكار حول بنائها وتنميتها والمتطلبات الميدانية لذلك.

الفرع الأول: مفهوم القدرة

تنوعت التعريفات التي أعطيت للقدرة Capacity، فعرفها MATOVU بأنها: "الكفاءة والموارد والعلاقات والشروط الضرورية التي تسهل التصرف بفعالية من أجل تحقيق أهداف معينة"، وUNDP بأنها: "قدرة الأفراد، المؤسسات والمجتمعات على القيام بوظائفها، حل مشكلاتها ووضع وتحقيق الأهداف بشكل مستدام" وكذلك WB: "إمكانية الحصول على المعرفة والمهارات واستخدامها في انجاز المهام وتحقيق الغايات"<sup>1</sup>، أما Obadane فقد اعتبرها ببساطة: "قدرة شيء ما على الأداء والإنتاج".

عرفت أدبيات التنمية القدرة بأنها: "الموارد البشرية والمؤسسية والتنظيمية والممارسات التي تمكن دولة من تحقيق أهدافها التنموية، كالكوادر البشرية المؤهلة، القيادة ذات الرؤية، المؤسسات الحيوية، الموارد المالية والمادية، إضافة إلى طرق العمل الفعالة كالأنظمة والعمليات والإجراءات والحوافز المناسبة".

تكتسي القدرة Adequate Capacity هذه الأهمية لكونها تولد الاعتماد على الذات Self-Reliance وتعبير عن استعداد المنظمة والأفراد لتبني خيارات وتنفيذها، واستطاعة الدول والشعوب على تصميم وإدارة سياساتها التنموية، بعد التعرف على المشاكل التي تواجهها وإدراك الحلول الممكنة لمواجهتها.<sup>2</sup>

من جانبه، اعتبرها Saldanha "قدرة الحكومة والمؤسسات العمومية على تقديم المخرجات والنتائج اللازمة لدعم النمو، والتي تتعلق بإدارة وتنظيم السياسات، وضع وإنفاذ الأطر القانونية الكفيلة بحماية المشاريع وتقديم الخدمات الضرورية للجمهور، فضلا عن تحفيز الاستثمار الخاص" أو أنها "تعكس إمكانية مساءلة القطاع الخاص والمجتمع المدني عن النمو الاقتصادي والاجتماعي وحماية البيئة، والاستعداد للعمل جماعيا مع الحكومة لتحقيق هذه الأهداف"<sup>3</sup>.

أما بالنسبة للقدرة التخطيطية Planning Capacity للجماعات المحلية، ترى Loh بأن القدرة "لا تقتصر على مجموع الموارد الملموسة Tangible كالبشرية والمالية المتوفرة لوحدة محلية معينة لتنفيذ عملية وإنما القدرة على الحصول عليها Capture، وكذا طبيعة ودرجة التطور الذي يطبع إدارتها وتسييرها كالتفوذ السياسي والعلاقات والتشبيك Operational

<sup>1</sup> George Matovu, « Issues Related to Developing Requisite Capacities for Effectively Implementing Decentralization Policies in Africa », *Local Governance & Development Journal* 2/2 (2008): p.33.

<sup>2</sup> Mike I. Obadan, « Challenges in the building of public service capacity in Africa », working paper, *The African Capacity Building Foundation* (2005): pp.2-3.

<sup>3</sup> Cedric Saldanha, « Rethinking Capacity Development », *International Public Management Review* 7/2 (2006): p.15.

Competence... "مشددة ضرورة التأني في وضع، تطبيق وقياس القدرة *how to conceptualize\** and operationalize، نظرا للاختلافات بين حقول معرفية كالإدارة والسياسة العامة وصعوبة تعريفها بشكل جامع.

الملاحظ أن أغلبية تعريفات القدرة ركزت على بعدين: المدخلات Inputs من موارد والنتائج Outcomes أي تحصيل الأهداف المطلوبة والعملية التي تربط بينهما.<sup>1</sup>

من هنا، لا بد من الإشارة إلى أن مفهوم القدرة الإدارية Administrative Capacity حسب Hermit لم تختلف كثيرا عما سبق: "قدرة الحكومات على تحديد المشاكل وتطوير سياسات للتعامل معها وتنفيذ البرامج الحكومية"، معتبرا إياها تؤثر بشدة على أداء الحكومة ككل.<sup>2</sup>

مما سبق نستنتج أن القدرة ترتبط بعاملين أساسين، أحدهما معنوي يشبه البرمجيات software/logiciel يتمثل في مهارات التسيير والتعلم التنظيمي والاجتماعي وتعبئة الموارد، والآخر مادي يشبه التجهيزات hardware/matériel مرتبط بالمكونات المادية للإدارة كالكوادر والأموال، علما أن القدرة الفعالة المتكاملة تتوقف على التناسق والانسجام الذي يربط من جانب هذين المكونين Compatibilité، وتماشي المنظومة ككل مع الأهداف العامة التي تستهدفها Faisabilité.

### الفرع الثاني: مفهوم وتطوير بناء القدرات كممارسة

رغم تأثره بإسهامات الكثير من العلوم كالاقتصاد، السياسة، التسيير... فقد كان للمنظمات الدولية الإسهام الأكبر في وضع معالم مفهوم بناء القدرات Capacity Development نظرا لارتباطه بأجنداتها التنموية عبر العالم، ولا بد من التنبيه إلى أن استخدام المفهوم في اللغة الفرنسية Renforcement des Capacités يختلف عنه في اللغتين الانجليزية والعربية (بناء القدرات capacity building وتنمية القدرات capacity development) فالأول يرى خلق قدرات جديدة تماما أما الثاني فيتعلق بمسار متواصل لقدرات موجودة سلفا.

هذا المفهوم واسع شساعة الأدبيات التنموية وعمليات التنمية في حد ذاتها، مادام بناء القدرات قد تعلق بالتنمية كمتغيرين مستقل وتابع على التوالي، أي أن تطبيقه تغلغل إلى كل المجالات والوحدات التنموية باختلاف أحجامها: الأفراد، المجتمعات، المنظمات، الدول... وهو ما يفسر التعاريف المتباينة من حيث الموضوع والمتشابهة من حيث الغاية.

\* يقصد بوضع المفاهيم Conceptualization : صقل وتحديد مفاهيم مجردة أو الإتفاق حول معنى مصطلح، أما Operationalization فهي تطوير إجراءات بحثية محددة تخلف ملاحظات تجريبية تساعد على تطبيق المفاهيم واقعا.

<sup>1</sup> Carolyn G. Loh, « Conceptualizing and Operationalizing Planning Capacity », *State and Local Government Review* 47/2 (2015): pp. 134-136.

<sup>2</sup> Moon-Gi Jeong, « Local Political Structure, Administrative Capacity, and Revenue Policy Choice », *State and Local Government Review* 39/2 (2007): pp. 86-87.

وبينما يمكن رصد أولى بوادر بناء القدرات تاريخيا إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة، إلا أن ظهوره الرسمي أعقب مؤتمر ريو دي جانيرو عاكسا الحاجة الماسة لتحسين الأداء الفردي، المؤسساتي والقطاعي من أجل التنمية المستدامة. ففي إطار المساعدات الإنمائية بداية الخمسينيات، اقتصر المفهوم على التدريب training كأول شكل من أشكال تنمية الموارد البشرية ودوره في ترقية المهارات المهنية الكافية لتشغيل البرامج التنموية بشكل مؤقت غالبا ad hoc دون الإشارة إلى العمليات، مقابل الحفاظ على التدريب كفرع من العملية ككل في حقبة السبعينيات والاعتراف بأهمية البنى المؤسسية التي أصبحت في مرمى بناء القدرات عبر إعادة هيكلتها وتنظيمها وتقويتها، وهو ما تواصل خلال الثمانينيات بالتركيز أكثر على العمليات والروابط بين المنظمات بما جعل بناء القدرات أكثر شمولاً Process-Oriented And More Holistic.

وعليه أصبح الربط بين المستويين الفردي والمؤسسي أولوية قصوى وأحدث توجه في بناء القدرات، خاصة بعدما أضحى بناء القدرات ركيزة لتحقيق الأهداف الإنمائية للتنمية وتذليل العوائق التي تحول دون ذلك كما أكد عليه إعلان باريس 2005.<sup>1</sup>

على الصعيد الدولي، كان لبناء القدرات حظوة ملموسة في الأدبيات التنموية، ونظرا لاستحالة تغطيتها جميعا، سنشير إلى تلك التي عرفت كبريات المؤسسات الدولية. الأمم المتحدة، وإضافة إلى أن أغلب قراراتها المتعلقة بالإدارة العامة والتنمية شجعت بين طياتها على بناء القدرات، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر ECOSOC رقم 253-2017، 28-2015، قرارات الجمعية العامة رقم 209-66، 34-60، 55-59..... فإنها كوّنت مكتبا خاصة لتنمية القدرات Capacity Development Office تابعا لـ DESAI، يساعدها على صياغة وضمان انسجام وتنفيذ الإستراتيجية الأممية لدعم القدرات، بواسطة التخطيط، البرمجة، التنسيق وتقييم الجهود المبذولة، فضلا عن تعبئة الموارد وإدارة التعاون التقني.<sup>2</sup>

بدوره WB، ونظرا لارتباط أغلبية نشاطاته بدعم القدرات (20% من إجمالي ما تقرضه هذه المنظمة)، فقد خصص مركزا للموارد حول بناء القدرات The Capacity Development Resource Center، يتبع معهد البنك الدولي World Bank Institute، بهدف توفير المعرفة، التعليم والإبداع حول هذا الموضوع بواسطة نشر المساهمات البحثية، الدراسات، الإحصائيات وربط المبادرات الوطنية، الجهوية والدولية ببعضها البعض.<sup>3</sup>

على المستوى الجهوي، تمثل المؤسسة الإفريقية لبناء القدرات \* African Capacity Building Foundation (ACBF) مقاربة رائدة في إفريقيا بسعيها إلى تعزيز القدرات البشرية والمؤسسية من أجل تحقيق التنمية والحوكمة في إفريقيا، لصالح الحكومات والبرلمانات والمجتمع المدني والقطاع الخاص في 45 دول افريقية، بواسطة الدعم التقني، نشر المعرفة

<sup>1</sup> Alexandra Pres, « Capacity Building- A Possible Approach to Improved Water Resources Management », *International Journal of Water Resources Development* 24/1 (2008): pp. 123-124.

<sup>2</sup> صفحة مكتب تنمية القدرات ضمن بوابة الأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم 2018/10/12. « <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/> »

<sup>3</sup> « About the Capacity Development Resource Center », The World Bank Website, , Accessed on: December 04, 2018.

« <http://go.worldbank.org/NA7ALKQ411> »

\* تأسست سنة 1991 بدعم من UNDP، WB والبنك الإفريقي للتنمية AFDB، مقرها في هراري بزمبابوي.

والاستثمار، وذلك بالشراكة مع دول قارية وأجنبية ومؤسسات عالمية<sup>1</sup>، مثلما تقوم هذه المؤسسة بإصدار تقرير المؤشر الإفريقي للقدرات (ACIR) The Africa Capacity Indicators Report، والذي يتولى دراسة وتحليل وضعية بناء القدرات ومقارنتها بعد قياس الجوانب الفردية والمؤسسية والبيئة الحاضنة<sup>2</sup>.

أما المؤسسات الوطنية للتعاون الدولي، فقد أثرت هي الأخرى هذا المجال عبر مختلف خططها التنموية الموجهة إلى الدول النامية والهشة، حيث لا تكاد تخلو هذه المشاريع من تصور معين يعكس اهتمامات وغايات هذه الدول وإستراتيجيتها على الساحة الدولية، من بينها: USAID الأمريكية، AUSAID الأسترالية، JICA اليابانية، ICIDA الكندية، KOICA الكورية، TIKA التركية... وغيرها.

بالنسبة لمفهوم بناء القدرات، فإن المتأمل للتعريفات يجد بأنها لم تتغير كثيرا عما كتب قبل ما يناهز 40 سنة خلت، بدليل أن Honadle عرف بناء القدرات في 1982 بأنه: "زيادة قدرة الأفراد والمؤسسات على فعل المطلوب منهم". حيث جعل من نقل تقنيات التسيير للمسيرين المحليين أهم مكسب من عملية بناء القدرات، مقداً نفس الملاحظة بتعدد التعريفات باختلاف واضعها، ومستدلاً بمقولة كل من Bell وDonaldson:

« It is really the problem of getting the horse to drink that needs the attention, not the problem of finding the water in the first place, or building larger reservoirs »

بمعنى أن عملية بناء القدرات هي جهد هادف يتعلق بتحقيق الهدف المطلوب، أما الآليات والخطط الكفيلة بذلك فليست سوى وسيلة يتم تسخيرها من أجل الغاية الأهم<sup>3</sup>.

عرفه Ayeva بأنه: "عملية ذاتية تعدل من خلالها منظومة ما قواعدها، مؤسساتها وطريقة وجودها، توسع رأسمالها الاجتماعي وتحسن استعدادها للتكيف، رد الفعل والضبط الذاتي"، وجاء تعريفها WB وUNPD متشابهين: "العملية التي يبنى من خلالها الأفراد، الجماعات، المنظمات، المجتمعات، الدول والمناطق إمكانياتهم من أجل ممارسة وظائفهم وحل مشاكلهم، وضع والوصول إلى أهداف، إدراك وإدارة متطلباتهم التنموية في إطار شامل ومستمر"، في حين اعتبرت منظمة GTZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit بأن "بناء القدرات يجب ألا يعرف بواسطة

<sup>1</sup> « Who We Are », the African Capacity Building Foundation's Website, , Accessed on: December 04, 2018. « <https://www.acbf-pact.org/who-we-are> »

<sup>2</sup> African Capacity Building Foundation, Africa Capacity Indicators 2011: Capacity Development in Fragile States (South Africa: Ultra Litho, 2011), pp. 30-37.

<sup>3</sup> Beth Walter Honadle , « Managing capacity-building- Problems and approaches », Journal of the Community Development Society 13/2 (1982): pp. 65-66.

الوسائل المستخدمة، بل عبر الغاية التي تستهدف تعزيز موارد الإدارة والمنظمات بشكل مستدام من أجل تطوير كفاءاتهم على حل المعضلات التي تواجههم"<sup>1</sup>.

ذهبت ABCF إلى اعتبار أن بناء القدرات " ينطوي على المساعي المتعمدة و/أو العرضية للامتلاك التدريجي للقدرات عبر استحداث و/أو تمكين المنظمات من أداء مهامها، تحسين رؤية القادة، تقوية التزامهم تجاه تحقيق أهداف المنظمة، تحسين مواردها وطرق تعبئتها وتوزيعها، الحث على التدريب والتعلم لاكتساب المهارات التي تدعم الإنتاجية والتخلص من الممارسات التي تحول دون الحوكمة الرشيدة، وذلك من خلال الاستثمار في الموظفين، المؤسسات والممارسات لتعزيز المؤهلات البشرية والقدرات المؤسسية سعياً للتنمية"، محدّدة المضامين العديدة لبناء القدرات كالآتي:

- التنمية البشرية: خصوصاً تطوير المهارات والتقنيات بالتدريب والتعليم.
- بناء مؤسسات جديدة وتطوير الموجودة منها من أجل تفعيل الكفاءات البشرية العاملة بها.
- تعديل أطر التحفيز من أجل الاستخدام الأمثل للكفاءات والمؤسسات.
- تكوين قيادات سياسية قادرة على استيعاب الحاجة لمؤسسات كفؤة.

إن أهم خاصية قد ينطوي عليها هذا البناء هو تمكين المنظمات من استخدام القدرات Capacity Utilization التي تتوافر عليها، لأن القدرات الكامنة لا تحتاج إلى زيادة باعتبارها Inputs وإنما تحتاج إلى مؤهلات خاصة لتحويلها إلى نتائج Outputs وإلا كانت بدون معنى. هذه المهمة لا بد أن تتولاها حسب Obadan المؤسسات والأكاديميات التي تعنى بالموضوع، بشكل متدرج ومتزامن.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: متطلبات بناء القدرات

بما أن بناء القدرات هي عملية مجردة تأخذ طابع المجال الذي تُقوّل فيه، بمعنى أنها تتجلى حسب الوحدة، المستوى والميدان الذي تطبق في إطاره، فلا بد من توضيح أهم الأبعاد التي تشترك فيها التطبيقات المختلفة لها.

أولاً: قد يعتبر بناء القدرات هدفاً كعملية مستمرة ضرورية للتكيف مع التحولات المتواصلة للحياة البشرية أو تماشياً مع تصور الجهات التي دفعت إلى اعتماده كالجهات المانحة، أو كوسيلة منهجية As a Means لتمكين وحدة ما من أداء وظائفها جيداً كالبرامج التدريبية للموظفين، ورغم أن التصور الأول أكثر استدامة من الثاني، إلا أنهما في النهاية وجهان لعملة واحدة.

<sup>1</sup> Tchabagnan Ayeva, «Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales», Rapport de recherche, Centre de recherche sur le développement territorial à l'Université du Québec à Rimouski (2003): pp. 13-14.

<sup>2</sup> Obadan, Op. Cit, pp. 6-7.



ثانياً: فيما يخص الوحدة، تتباين من أفراد، مجموعات، منظمات، جمعيات، شركات.. أو بعض منها معا.

ثالثاً: من حيث المنهجية، تتحكم فيها الأهداف وطبيعة الوحدة، كالتدريب، التعلم الاجتماعي، بناء الثقة، تشبيك العلاقات...

رابعاً: الهدف من العملية، تحدده النقائص التي تعاني منها الوحدة، رغبة الطرف المحرك، الموارد المخصصة لها، وعادة ما يتأرجح الهدف المعلن بين الاستدامة والاكتفاء، بينما قد يكون السبب الحقيقي هو تمكين الوحدات للتخلص من متطلباتها المتزايدة بالدعم والإعانات المالية والتقنية، أو تحقيق هيمنة إيديولوجية ومعرفية على النخب والقيادات المحلية والوطنية.

خامساً: منهجية بناء القدرات من أعلى Top-Down: بتمكين الوحدات من القيام بوظائف محددة مسبقاً، وتهدف إلى إبقاء علاقات القوة غير المتكافئة بين مقدمي برامج التنمية وملتقياً وهو ما يحدده الخبراء\*، أو من أسفل Bottom-Up بتمكين الفئة المعنية من الإطار العام لبناء القدرات، بحيث تحدد حاجاتها، أهدافها، أولوياتها، إستراتيجيتها وخصوصاً الرغبة في الاستفادة من هذا الدعم من عدمه، دون الخضوع للمنظور الذي يحدده هؤلاء الخبراء.

سادساً: قد تبدأ برامج بناء القدرات بتحديد العجز في الوحدة أولاً The deficit-based approach أي بالتركيز على ما تفتقر إليه، مثلاً تفترض مشاريع الجهات المانحة الدولية تسبب الضعف التقني الذي مرده السياسات الرديئة في فشل التنمية، أو عبر تحديد الإمكانيات الموجودة أصلاً Asset-Based Approach ثم العمل على تقويتها Capacity Enhancement<sup>1</sup>.

مما سبق نلاحظ أن بناء القدرات هي عملية:

- هادفة: ترمي إلى تمكين صاحب القدرات من مهارات يفتقدها جزئياً أو كلياً.
- مستمرة: بما أن الأهداف تتغير بتغير البيئة المحيطة داخلياً وخارجياً، فإن القدرات تحتاج إلى دعم وبناء متواصل.
- منظمة: تقوم على مناهج وتقييمات مضبوطة للوضعية الحقيقية والغايات المرجوة والموارد المتوفرة.
- مدركة: تتم بناء على إدراك ووعي بأهميتها من جهة، وبالتحديات التي تواجهها من جهة أخرى.
- شاملة/متكاملة: تأخذ بعين الاعتبار كل مكونات القدرة والعمليات التي تتفاعل في إطارها أيضاً.

\* شرح Saldanha (مرجع سابق، ص 71) توجه المنظمات التنموية العالمية AUSAID و ADB نحو اعتبار تنمية القدرات مشروعاً Project لا يختلف كثيراً عن تشييد جسر أو طريق، وهو ما يتطلب تحديد أهداف واضحة والموارد المطلوبة وطرق التسيير اللازمة ووضعها موضع التنفيذ، فضلاً عن جدول زمني لمواعيد الانجاز والتسليم، بحيث يتم توظيف الخبراء بشكل مشابه تماماً لإنجاز المشاريع المادية... بحيث أعاب عليها مصادرتها بذلك لرغبات وإرادات المجتمعات والدول ونفها لوجود قدرات مبدئية يمكن الانطلاق منها، لتطوير مهارات، وقد أبان عن ميل نحو جعلها مسارا تدريجياً للتغيير مبنياً على تنوع طرق التفكير وتذليل العقبات وزيادة الحوافز، بدون الحاجة إلى تغيير البنى عادة أو إلى تعظيم الموارد، بل الاكتفاء باستغلال الموجودة منها جيداً.

<sup>1</sup> Ismet Fanany and Others, «Capacity Building in Indonesia: Building What Capacity?», in *Challenging Capacity Building- Comparative Perspectives*, Editors: Sue Kenny and Matthew Clarke (UK: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 157-161.

- ذاتية: رغم أنها تنطلق من مبادرة خارجية عادة، إلا أن تحقيقها لا يتم إلا من طرف صاحب القدرة.

طرح Saldanha تصورا شاملا حول مراحل عملية بناء القدرات، معتبرا أنه لا توجد مخططات موضوعة مسبقا Blueprint Designs لها بل مبادئ معينة وخطة طريق يمكن إتباعها، مقسما إياها إلى عدة مراحل:

1. **مرحلة تحليل الأداء: Performance Analysis:** وتستهدف تحديد أوجه الخلل التي ترغب المنظمة في معالجتها، بطرح التساؤل إن كانت المنظمة فعلا في الطريق الصحيح للقيام بواجباتها لإزالة الغموض وتمييز مكنم الضعف بدقة. إن هذه المرحلة الأساسية قد تقود إلى طرح تساؤلات ابسط وأعمق: لماذا وجدت هذا المنظمة؟ من هم زبائنها؟ ما هي الخدمات والسلع التي لابد أن تقدمها؟ ما فائدة هذه الأخيرة عليهم؟ هل هي تقوم بذلك فعليا؟ هل هي مقبولة من حيث الكم والنوع؟ قد تكون الإجابة سهلة في بعض القطاعات التي تكون صلاحياتها واضحة ومفهومة كالصحة والتعليم... لكنها تصبح أصعب عندما يتعلق الأمر ببعض الدوائر الحكومية كدواوين الرقابة، هيئات التنمية، مؤسسات التخطيط... لأن صلاحياتها واسعة وفضفاضة كما أن قياس أدائها يتطلب تقنيات متطورة نسبيا وبيانات متوفرة بدقة واستمرار، علما أن المعلومات المتعلقة بالمدخلات يمكن جمعها ببساطة كالميزانية، أما ضبط المخرجات -بل والتعرف عليها- يبقى عصيا في القطاع العام في الدول النامية بشكل أخص. هذا الأخير، عادة ما يصدر تقارير الأداء Performance Report كعادة إدارية دورية أكثر منها كإدراك واع بأهميتها. وعليه، فإن وضوح النتائج Clear results من شأنه أن يسهل قياس أداء المنظمة، والحكم بنجاحه أو فشله جزئيا أو كليا Performance Gaps، ويساعد على تحسين مواردها وضبط اختصاصاتها بشكل جيد.

2. **مرحلة تشخيص القدرات Capacity Diagnostic Analysis:** قبل التشخيص لابد من التقييم Assessment كتحليل منهجي وسببي يرمي إلى تحديد العوامل التي تقف وراء العجز أو الفشل المسجل، سواء المتعلقة بإدارة وتسيير المنظمة أو المرتبطة بالتعامل مع المتغيرات البيئية المحيطة، حيث يكون لكل منها تأثير نوعي على القدرات بشكل مباشر وعلى الأداء بشكل غير مباشر، لذلك يجب تفتيتها Categorization وفق درجة دلالتها حتى لا يهمل أو يضخم أحدها على حساب آخر، مما قد ينجم عنه سوء تشخيص Misdiagnosis.

بالرجوع إلى العوامل الأساسية المتحكممة في أداء المنظمة التي وضعتها مؤسسة McKinsey للاستشارات وهي 7's: Strategy, Structure, Systems, Style, Staff, Skills, and Shared Values، والتي تتأثر فيما بينها بشكل متداخل ومعقد جدا، سيصبح على واضعي الخطط ومقدمي الاستشارات والنصائح وراسي الاستراتيجيات أن يفكروا مليا قبل أن يقدموا تصورا حول أداء منظومة معينة أو أن يحكموا عليه، لأن ذلك فيه من الخطورة ما يجعل التغيير يتمحور حول عامل ما "بالخطأ"، وقد يزيد الطين بلة بإنهاك قدرات المنظمة أكثر (ما قد تتسبب به المنظمات الدولية التنموية بواسطة تشويه التقييمات والتشخيصات بشكل ممنهج لخدمة مصالح ضيقة)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Deborah Eade, « Capacity building- who builds whose capacity? », *Development in Practice* 17/4 (2007): pp. 630-631.

3. صياغة الإستراتيجية Strategy development: أي رسم خطة متناسقة لمعالجة المشاكل بناء على التشخيص، وذلك باستهداف العوامل بشكل شامل، موضوعي وبدون انتقائية، ومع الأخذ بعين الاعتبار التأثير المتبادل للعوامل فيما بينها لتجنب الأعراض الجانبية لعملية التغيير، والاستعانة بالخبراء والمستشارين الأكفاء إن أمكن ذلك.<sup>1</sup>

لابد من التنبيه إلى أن تجاهل البيئة الممكنة/المحفزة أو المقيدة/المثبطة للأداء الجيد قد يكون له الأثر الوخيم على القدرات، رغم أن تغيير البيئة العامة للمنظمة الإدارية/السياسية/الاقتصادية... قد يكون خارج إمكانيات هذه الأخيرة من حيث الكلفة والمسؤولية والصلاحيات، ويمكن بدل ذلك استهداف التغيير على مستوى تكيف المنظمة مع المتغيرات البيئية. كما أن الفواعل/الشركاء العاجزين/المؤهلين للتعاون قد يلعبون دورا حاسما في كفاءة منظمة ما، ويمكن كذلك العمل على تمكينهم من شغل مكانة ايجابية في التفاعلات مع المنظمة المستهدفة.

مثلما يجب التذكير أيضا، بأن بعض الكتابات انتقدت بشدة بناء القدرات وفق ما تروح له المنظمات التنموية الدولية غير الحكومية NGOs\* التي لا تتوانى عن تقويض وامتصاص القوة بدل إعطائها، حيث ترى تلك الآراء إلى أنها مجرد إتباع زائف لتيار التنمية Development Industry وأن كل خطابات التمكين تنطوي على مغالطات من طرف هذه المنظمات، بلعبها لدور الشرطي الجيد دوليا Good Cop، في حين أنها أحيانا لا تمتلك هي نفسها بعض الكفاءات بسبب تبعيتها هي الأخرى لتمويل الجهات المانحة الأقوى وافتقارها لبعض المهارات في نقل المعارف وتكوين وبناء القدرات، وسعيها لإثبات وجودها حتى ولو على حساب مصلحة الأطراف الأكثر ضعفا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Saldanha, Op. Cit, pp. 19-36.

\* على غرار دراسة Deborah Eade الموسومة: Capacity building- who builds whose capacity أو بناء القدرات: من يبني قدرات من؟ وهي دراسة نقدية تعبر عن وجهة نظر ميدانية لصاحبها التي عايشت خطابات وممارسات وأمثلة عديدة جدا عن بناء القدرات طوال خبرتها في العمل التنموي الدولي، لمدة تفوق 30 سنة.

<sup>2</sup> Deborah Eade, Op. Cit.

المطلب الثاني: بحثا عن بناء تعاضدي للقدرات اللامركزية

إن الإرث المعرفي الكبير حول موضوع التنمية وأثره البالغ على الزخم الذي طبع الأدبيات المتعلقة ببناء القدرات الإدارية، إضافة إلى تعدد الدراسات المتعلقة باللامركزية وإصلاح الإدارة المحلية عبر العالم، يجزنا لا محالة إلى إسقاط هذا الموضوع على المستوى المحلي.

الفرع الأول: القدرات المحلية في الأدبيات النظرية والتجارب الدولية

تُعرف القدرة المحلية بأنها " القدرة على اتخاذ القرارات ومباشرة الأعمال الكفيلة بتحقيق أهداف السياسة المحلية في إطار اختصاصها"<sup>1</sup>. ينطوي هذا التعريف على عدة أبعاد، فهو من جهة يحيل إلى الحرية الكافية وتوافر الصلاحيات التي تمكن الوحدة المحلية من إدارة شؤونها وصياغة سياساتها، إضافة إلى إمكانية تكفلها بترجمة هذه السياسات إلى برامج ميدانية على أرض الواقع، وهو ما يتطلب تمتعها بالصلاحيات القانونية والموارد المتنوعة التي تتيح لها ذلك.

وبما أن موجات الإصلاح اللامركزي الجاد التي عرفتها/تعرفها عديد الدول جاءت بحثا عن بناء قدرات الجماعات المحلية ولو بشكل غير مدرك لذلك Unconsciously أو في إطار تسميات أخرى سيتم ذكرها بالتفصيل لاحق، سنعرض أهم الإسهامات البحثية والدولية التي تتعلق بتجليات القدرات المحلية، حيث كان الاهتمام بهذه الأخيرة نتاج وعي بمحورية الكفاءات والإمكانات المتنوعة للمستويات المحلية في تحديد التطور الاقتصادي والسياسي للدول والمجتمعات، كما أن جزءا كبيرا من التوجهات العامة للدول يمكن أن تضبطه درجة تطور منظومتها اللامركزية العامة، وسنحاول في هذا الإطار التذكير بالتصورات المختلفة للقدرات المحلية واستنباط تلك التي تحظى بالإجماع.

يرى كل من Dollery وWallis بضرورة سد الفجوة بين اختصاصات الجماعات المحلية وقدراتها، لذلك فقد قدما تصنيفين للقدرات المحلية: أولهما وضعه Polidano:

- القدرة التقريرية Policy Capacity: بالقدرة على اتخاذ قراراتها وتنسيقها مع الحكومة المركزية.
- القدرة التنفيذية Implementation Authority: أي القدرة على ممارسة السلطة التنظيمية داخل المنظومة الإدارية والاجتماعية.
- الكفاءة العملياتية Operational Efficiency: والمتعلقة بإمكانية تقديم الخدمات العمومية بشكل فعال ومقبول.

أما التصنيف الثاني فوضعه Grindle:

<sup>1</sup> James F. Wolf and Tara Kolar Bryan, « Identifying the Capacities of Regional Councils of Government », State and Local Government Review 41/1 (2009): p. 62.

• القدرة المؤسسية Institutional Capacity: أي تحكم الهيئات المحلية في قواعد اللعبة، وتنظيم التفاعلات السياسية والاقتصادية والسلوكيات الاجتماعية في إطار القانون، وتستمد هذه القدرة من علاقتها مع السلطة المركزية وتعتبر عن درجة ثقة الحكومة في المستوى والقيادة المحلية.

• القدرة التقنية Technical Capacity: ويقصد بها كفاءة تنظيم الشؤون الإدارية للهيئات المحلية نفسها، فضلا عن مباشرة الإجراءات المختلفة، وصياغة خطط تنموية متماسكة ومنسجمة.

• القدرة الإدارية Administrative Capacity: وتعلق بتسيير البنى التحتية والإمداد بالخدمات العامة. هذا الجانب يجب ألا تأخذه السلطات المحلية بحماس مفرط وأن تكتفي بوظائفها فقط Core Business.

• القدرة السياسية Political Capacity: أي التمكن من حل النزاعات والاستجابة لمتطلبات المجتمع والسماح بالتعبير عنها، وخصوصا فسخ المجال أمام المشاركة المجتمعية بأشكالها<sup>1</sup>.

لم تتوان الأمم المتحدة عن إضافة أبعاد أخرى للقدرات المحلية الضرورية انطلاقا من كون الإدارة المحلية عملية ذكية ومتكاملة لا تتوقف على السلطات المحلية فقط، كما تتنوع أدوارها وتشابك علاقاتها كمسير Manager، مخطط Planner، مشرف Overseer، وسيط Negotiator، منسق Convenor ومقدم للخدمات Direct Service Provider، وأهم هذه القدرات:

• القدرة على العمل الجماعي مع أصحاب المصالح: أي بناء علاقات متينة ومستدامة مع الشركاء في العمل المحلي من قطاع خاص ومجتمع مدني، كالفعاليات التقليدية (من زعماء قبائل قادرين على التأثير في المجتمع المحلي) ورجال الأعمال وشخصيات مجتمعية مؤثرة، وهو ما يتطلب أيضا قدرات إضافية على تحديد أصحاب المصلحة المعنيين والمفيعدين والراغبين/القادرين على المساهمة في إدارة الشأن المحلي (يمكن وضع قاعدة بيانات خاصة بهم حسب التخصص) والكفاءة في تعبئتهم بالحملات التوعوية وغيرها.

• القدرة على تقييم الوضعية وبلورة رؤية: حيث أن تحقيق الأهداف يتم بناء على جمع البيانات وتصنيفها وتحليلها بغرض الإدارة والتخطيط عبر المنهجيات الإحصائية المتعددة، علما أن الفهم الدقيق للمعطيات المحلية مفيد جدا بالنظر إلى اختلاف الظروف المحيطة بكل وحدة محلية (على عكس تلك الوطنية التي قد يؤدي تجريدتها إلى انحراف النتائج والتعميمات)، والوصول إلى المواطنين الأكثر حاجة للخدمات المحلية، إضافة إلى رصد الثغرات أو التقدم المحرز، وتوجيه الشركاء نحو قضايا وفئات معينة وبالتالي تعظيم المنافع (مثلا التكفل بالمعاقين حركيا أو القاطنين بعيدا...)، بما يؤدي إلى تطوير القدرة على الاستجابة عبر صياغة سياسات واتخاذ إجراءات هادفة وفعالة، مع الأخذ بعين الاعتبار الأولويات

<sup>1</sup> Joe Wallis and Brian Dollery, « Social Capital and Local Government Capacity », *Australian Journal of Public Administration* 61/3 (2002): pp. 78-80.

Priority-Setting من مشكلات عاجلة وأخرى متوسطة وبعيدة المدى، في ظل الاتساق العام للتصور المحلي القائم على الحوار مع الشركاء والإجماع بينهم.

• القدرة على وضع سياسات واستراتيجيات: هي وجه آخر للقدرة التقنية، بمعنى وضع أهداف قيد التحقيق ورسم ما تراه السلطات المحلية مناسباً للوصول إليها، من خطط قصيرة/متوسطة/بعيدة المدى، بالتنسيق بين الموارد المتاحة والصلاحيات المتوفرة واستيعاب اختصاصاتها والأطر القانونية لممارسة حقوقها كوحدة إدارية فعالة على المستويين المحلي والوطني، وبالتالي ربط البرامج والسياسات القطاعية الوطنية بتلك المحلية، عبر الثقة والتزام مشترك بينهما Two-Way Engagement يترجمه التزام مركزي بتمكين وإشراك الجماعات المحلية والتزام محلي تجاه الحكومة بالمساهمة الفعالة وإثراء البرامج التنموية.

• القدرة على وضع ميزانية، تسييرها وتنفيذها باقتدار: وهي مشابهة للقدرة الإدارية، وتشمل تصور وبناء ميزانية عقلانية وتشاركية إن أمكن، ومتابعة تطبيقها على أكمل وجه لتحقيق النتائج المرجوة في إطار التشريعات المعمول بها، بما ينعكس إيجاباً على الخدمات الإدارية والفنية التي يستفيد منها المواطنون، إضافة إلى السعي لزيادة مصادر التمويل سواء عبر الضغط على الحكومات المركزية أو إيجاد داعمين خواص أو أجاناب لانجاز المشاريع.

• القدرة على رصد وتقييم التقدم: بمعنى قياس النتائج المحققة بشكل تشاركي مع أصحاب المصالح، والاستفادة من الأخطاء والتجارب المحلية والأجنبية Learning by Doing، وتقنين Codify الممارسات الجيدة لدمجها في الاستراتيجيات الوطنية وتحفيزها مادياً ومعنوياً، كما يمكن الاستعانة كذلك بالمراسد المحلية Local observatories حول مختلف محطات السياسات المحلية والقطاعية.

• القيادة الفعالة كجزء حيوي Lynch Pin: ما اعتبره التقرير عاملاً إضافياً وليس شرطاً، هو وجود بطل محلي local champion يستطيع دمج كل ما سبق في إرادة مشتركة للهوض بالوحدة المحلية، عبر الإجماع والثقة التي تمنحها الكاريزما<sup>1</sup>.

فيما يخص إسهامات المنظمات الدولية في بناء قدرات الجماعات المحلية، تعتبر وثيقة الاتحاد الأوروبي سنة 2005 حول "برنامج بناء قدرات الوحدات المحلية Toolkit of Local Government Capacity-Building Programmes" عملاً رائداً مثل مرجعاً موجهاً لدول أوروبا الشرقية الـ10 التي انضمت سنة 2004، حتى تتلاءم أنظمتها الإدارية مع المعايير الأوروبية وتتمكن من تجسيد مبادئ الحوكمة المحلية بما يعزز كفاءتها وكفاءتها ويعززها على التدريب والتعلم أكثر دون الاكتفاء بمجرد أنظمة قانونية وسياسية. تضمنت هذه الوثيقة استعراضاً لحالات متعددة من التجارب الوطنية في مجال بناء القدرات المحلية، فضلاً عن أحسن الممارسات best practices بغرض الاستفادة منها وتطويرها أكثر، إضافة إلى نموذج Model يستعرض تصور الاتحاد الأوروبي لأهم القدرات التي لا بد على الوحدات المحلية أن تتسم بها.

<sup>1</sup> UNDP, Practice Note on Supporting Capacities For Integrated Local Development, Op Cit, pp.16-24.

يمكن إيجاز هذه الفكرة في النقاط التالية:

- وضوح التصور: بشأن دور ومكانة الجماعات المحلية والدور المنوط بها، من طرف السلطات المركزية والمحلية وبقية أصحاب المصالح.
- إسناد الاختصاصات والموارد: بجعل الصلاحيات واضحة (غير فضفاضة) وموزعة بشكل عقلاي وفي ظل تباين الحدود بين الولايات الوطنية وتلك المحلية، بما يتماشى والموارد المحلية. هذه الأخيرة، لابد أن تعكس أهمية الوحدة المحلية عن طريق توفير كل الدعم المادي الكفيل بتقديم الخدمات، وبوجود نظام تمويل وجباية دقيق ومتمين.
- إنفاذ التشريعات المعمول بها: عبر إصلاحات قانونية عميقة تجعل النصوص التشريعية قابلة للتطبيق، والتخلص من التناقضات التي قد تحول دون تطبيقها.
- الوضعية المهنية للقادة المحليين المنتخبين والمعيّنين: لابد أن تحدد وفق قوانين تشجع على تكوين نخبة محلية ريادية ومبدعة.
- العلاقة بين السلطات المركزية والمحلية: التي لابد أن تجاوز هاجس الرقابة المركزية التي قد تعرقل مبادرات وهامش مناورة الفعاليات اللامركزية، وجعلها هادفة، مفيدة، عقلانية ومضبوطة بقواعد قانونية.
- الحوار المؤسسي بين الفواعل المحلية والوطنية خصوصا حول الإصلاحات: بناء على إدراك بأهميتها كشريك (أشار الاتحاد الأوروبي إلى مكانة الجمعيات القطرية للمهينات المحلية في ذلك The National Associations of Local Authorities).
- تعزيز المساءلة والشفافية: بواسطة آليات ونصوص وعمليات مراجعة وفحص الحسابات وطنيا ومحليا.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية: بالالتفات أكثر نحو متطلبات المواطنين عبر مقارنة اتصالية والتعاون مع مختلف الشركاء لإيجاد حلول للمشاكل المحلية، ورسم خطط تنموية تشاركية وتعبئة الموارد الممكنة لها بمختلف الطرق، من شراكة بين البلديات، تمويل بديل....
- القيادة والتسيير الاستراتيجي: عبر تمكين القادة المحليين من لعب دور الريادي وتطوير رؤية طويلة المدى للبرامج التنموية والشراكة، تقيم بواسطة تقارير عملية وليست شكلية.
- تقديم الخدمات: لابد أن يشكل إيصال الخدمة المحلية ذات كمية ونوعية جيدة مرتكزا أساسيا لبناء القدرات المحلية، عبر مراجعة كل العوامل التي يمكن أن تدفع بذلك قدما<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Council of Europe , Toolkit of Local Government Capacity-Building Programmes (2005): pp. 17-29.

- التدريب: بضمان تكوين كاف، مستمر ونوعي للموظفين المحليين بما يعود بالنفع على أدائهم الشخصي والجماعي، بواسطة جهات مؤهلة لذلك، وتسهيل ذلك عبر الدعم المالي واللوجستي من طرف السلطات.
- الديمقراطية المحلية والتشاركية: لتجاوز كل أشكال مقاومة التغيير في الفترات الانتقالية، والرغبة في الالتفاف على تجارب التحول الديمقراطي من أسفل، وتحقيق بواسطة تشريعات صريحة وآليات مبتكرة وقابلة لإشراك المواطنين والمجتمع المدني المحلي في الحياة المحلية اليومية، إداريا، سياسيا، اجتماعيا واقتصاديا.
- التعاون الدولي: بفضل الأطر التنظيمية التي تشجع إقبال الجماعات المحلية على التعاون مع نظيراتها الأجنبية وإبرام معاهدات من أجل تبادل الخبرات.

إضافة إلى ذلك قدمت الوثيقة توصيات مفصلة حول آليات وخطوات صياغة الاستراتيجيات الوطنية لبناء القدرات المحلية شكلا، منهجا ومضمونا.<sup>1</sup>

من جانبها، جعلت UCGL من بناء القدرات المحلية محور اهتمامها باستحداثها لفريق العمل حول بناء القدرات والمؤسسات Capacity and Institution Building (CIB) Working Group، وهو هيئة تقنية تتكون من المتخصصين في الحكم المحلي واللامركزية من ممارسين وأعضاء في وحدات محلية عبر العالم، يستهدف تقاسم المعرفة بخصوص أحسن الممارسات والمناهج لبناء القدرات المحلية، كما يقدم مساهمات للجنة التعاون الإنمائي ودبلوماسية المدن Committee on Development Cooperation and City Diplomacy. التابعة لذات المنظمة، كما يضم في عضويته العديد من المنظمات الوطنية (خصوصا جمعيات الهيئات المحلية) والدولية المتخصصة، علما أن هذا الفريق يترأسه مدير مؤسسة VNG International.<sup>2</sup> هذه الأخيرة، لديها عدة برامج لمساعدة الجماعات المحلية عبر العالم، من بينها برنامج خاص لبناء القدرات المحلية Local Government Capacity Programme، قدّم من 2012 إلى 2016 الدعم التقني والمالي لامركزيا في عدة دول خصوصا الإفريقية.<sup>3</sup>

على مستوى الأمم المتحدة، كان هنالك اقتراب جزئي نحو القدرات البشرية تضمنته شبكة CIFAL (المركز الدولي لتكوين السلطات والقادة Centre International de Formation des Autorités et Leaders)، والتي تضم 16 مركزا تستهدف نشر المعارف المتعلقة بالتسيير والتعاون اللامركزي بين أوساط القادة والحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وبناء القدرات من أجل تحقيق التنمية المستدامة وأبعادها المختلفة من تقليص لحدّة الفقر والجوع وأضرار الكوارث الطبيعية، إذ تعتمد في ذلك مثلا على التدريب المتبادل للممارسات الجيدة من طرف النظراء كالمشاركة المحلية لتقاسم الخبراء

<sup>1</sup> ibid.

<sup>2</sup> « Who we are », the Capacity and Institution Building Working Group's Website, Accessed on: December 12, 2018. « <http://www.cib-uclg.org/> »

<sup>3</sup> « world wide local government capacity programme », the VNG Website, Accessed on: December 12, 2018. « <http://www.vng-international.nl/blog/projects/world-wide-local-government-capacity-programme-lgcp/> »



والتكوين المتبادل City to City (C2C) partnerships، وكوّن المركز منذ تأسيسه في 2003 ما يقارب 30 ألف قيادي خلال 400 مناسبة، عبر وسائط مختلفة من بينها التعليم الإلكتروني والبرامج المكثفة والمصممة خصيصاً حسب الطلب<sup>1</sup>.

أما البنك الدولي، فأفرد عدة برامج عبر العالم لدعم القدرات اللامركزية، نذكر منها:

- برنامج الدعم المستدام للقدرات المحلية الحضرية في غانا من 2011 إلى 2014: بالتعاون مع معهد دراسات الحكم المحلي بأكرا، بهدف تكوين القيادات المحلية في المواضيع المتعلقة بالحوكمة المحلية<sup>2</sup>.
- برنامج دعم القدرات المحلية في قطاع غزة من 2005 إلى 2012: بميزانية تجاوزت 11 مليون دولار، من أجل تعزيز التنمية المحلية والاقتصاد المحلي في إطار الحوكمة المحلية<sup>3</sup>.
- برنامج دعم القدرات المحلية من أجل تعزيز الحوكمة وتقديم الخدمات بجمهورية الكونغو الديمقراطية<sup>4</sup>.

حملت المبادرات والمقاربات المختلفة لبناء القدرات المحلية، تصورات جزئية وشاملة حسب الأهداف المعلنة والضمنية منها والموارد المخصصة لها والخلفيات المتنوعة للجهة التي تقف وراءها خصوصاً المنظمات الدولية، لكنها حملت فرصة إيجابية للدول النامية لاستخلاص بعض الدروس والمعارف منها نظرياً على الأقل، كما يجب التنبيه إلى أن إنهاء القدرات الوطنية والمحلية تتحمل وزره بقدر كبير المتغيرات الداخلية وليس الخارجية، لذلك لا يمكن لوم تلك الجهات المانحة أو الدولية لمحاولتها تحقيق مصالحها الخاصة بل يجب التعامل بذكاء للاستفادة من برامجها ومشاريعها قدر الإمكان، وعدم التركيز على التمويل فقط بل تكوين الموارد البشرية وتطوير القدرات المؤسسية والتنظيمية للجماعات المحلية.

### الفرع الثاني: ثنائية الشمول والتعاقد في بناء القدرات المحلية

الملاحظ أن بناء القدرات المحلية عملية متكاملة لا بد أن تشمل كل الجوانب والمستويات والقطاعات، فالقدرات التنظيمية والتقنية تتطلب وجود قدرات بشرية لممارستها، والقدرة الإدارية تتطلب استطاعة مؤسسية، وكما ترتبط ببعضها، فإنها

<sup>1</sup> « CIFAL Global Network », the UNITAR Website, Accessed on: December 12, 2018. « <http://www.unitar.org/dcp/cifal-network/cifal-centres> »

<sup>2</sup> « Renforcement durable des capacités des collectivités locales urbaines au Ghana », Site de la Banque Mondiale, Consulté le 18/12/2018.

« <http://projects.banquemonde.org/P129726/sustainable-urban-local-government-capacity-building-ghana?lang=fr&tab=overview> »

<sup>3</sup> « Local Government Capacity Building Project », World Bank 'sWebsite, , Accessed on: December 12, 2018.

« <http://projects.worldbank.org/P116860/local-government-capacity-building-project?lang=en&tab=overview> »

<sup>4</sup> « Strengthening Local Government Capacity to Boost Governance, Service Delivery in DR Congo », World Bank 'sWebsite, , Accessed on: December 12, 2018. « <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/03/09/strengthening-local-government-capacity-to-boost-governance-service-delivery-in-dr-congo> »

تخضع لعوامل داخلية وخارجية كالأطر القانونية، السياقات السياسية، المتغيرات الدولية...إنها إطار متسلسل ومعقد من العمليات يمكن أن يضعف ويتعطل لمجرد ضعف حلقة واحدة منه.

إن هذه المقاربة الكلية لبناء القدرات **A holistic capacity building approach**، وفي عالم معولم وبيئة متداخلة، جعل بعض الخبراء ينادي ببناء قدرات الشركاء أيضا على غرار \* John-Mary Kauzya الذي دعا إلى عدم حصر المسار في السلطات الرسمية كالوزارات والدواوين المركزية والمجالس المحلية والهيئات التنفيذية، بل التوجه نحو الشركاء وأصحاب المصالح كالقطاع الخاص والمجتمع المدني وحتى الشركاء الدوليين باعتبارهم جزءا من العملية ككل، وهو ما يفرض مزج التمكين الأفقي للفواعل المحلية بالدعم العمودي للمؤسسات المركزية، مؤكدا أن الكثير من الذين يرافعون لبناء القدرات والمعيبين على الهيئات المحلية ضعف مستوياتها التنظيمية، هم في حاجة إلى نفس العملية أيضا بدرجات متفاوتة. بتعبير آخر، فإن الخطوات السالف ذكرها لبناء القدرات لا بد أن تشمل كذلك بقية الفواعل، بما يضمن تنسيق وتعاضد إجراءات بناء القدرات Synergy and Harmonisation، حيث يتم جرد وتقييم القدرات الضعيفة لكل الفاعلين والعلاقات.

من أجل بناء مستدام للقدرات المحلية، يشترط Kauzya كذلك توفر الإرادة السياسية Political will لتطبيق الإصلاحات المحلية بجدية وعدم جعلها مجرد تعديلات فاترة، والإرادة البيروقراطية Bureaucratic will من طرف المسؤولين المركزيين وعدم عرقلتهم للهيئات المحلية أو التخوف منها باعتبارها منافسا لهم أو تمييعها من مكوناتها الحقيقية، إضافة إلى الإرادة المجتمعية Social will لتقبل الأدوار الحقيقية للإدارة المحلية، وفهم التغيرات التي طالت وستبقى تطال مختلف نواحي الحياة.

تقتضي هذه الرؤية التزام في التعامل مع القدرات المؤسسية، التنظيمية والبشرية من جهة، والتكيف مع المتغيرات البيئية من جهة أخرى، تجنباً لضياح الجهود والوقت والموارد جراء البناء الجزئي لقدرات كل منها على حدى، أما استحالة التغيير المنشود. ضرب Kauzya المثال التالي لتوضيح ذلك (بتصرف من الباحث): ما الفائدة من خضوع موظف لتكوين في المراسلات الالكترونية (بشري)، إذا لم يتوفر لديه جهاز كمبيوتر في المنظمة (موارد)، أو كان وجوده من عدمه غير مهم بالنظر إلى تعامل الإدارة بالمراسلات الورقية التقليدية (تنظيمية)<sup>1</sup>.

وقد دعمت هذا التصور، بعض الآراء التي دعت إلى بناء قدرات المجتمع المدني والقطاع الخاص المحلي بإخضاعها لنفس أنماط التمكين التي تخضع لها الإدارات المحلية، إضافة إلى المهارات الشبكية Networking Skills في إطار القدرة التشاركية

\* خير أوغندي يشغل رئاسة شعبة الحوكمة والإدارة العامة التابع لدائرة الاقتصاد والإدارة العامة للأمم المتحدة التابع DESA.

<sup>1</sup> John-Mary Kauzya, « Local Governance Capacity Building for Full range Participation Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries », Working Paper, UNDP (1998): pp. 8-21.

على التشبيك Collaborative Capacities of Networks، ويقصد بها استعداد الفواعل المحلية للسير في سياق الحوكمة التشاركية وتقبل التعاون فيما بينها في خضم التعقد الذي يطبع وظائفها ومواردها.<sup>1</sup>

وكغيرها من الظواهر الإدارية، فإن عملية بناء القدرات ترتبط حتما بالظروف المحيطة بها، وقد تصطدم -مهما بلغت من كمال ومثالية- ببعض العوامل التي قد تثبطها أو تحفزها أو تشوهها بدرجات متفاوتة، لذلك فالبناء الهادف لقدرات الإدارة المحلية هو ذلك الذي يأخذ بعين الاعتبار عوامل البيئة اللامركزية الحاضنة، ويمكن تلخيص أهم تلك المتغيرات المشجعة/ المثبطة فيما يلي:

- الظروف المبدئية Initial Context: هي نقطة الانطلاق أو التربة التي تغرس فيها اللامركزية، وتتعلق بالأحداث المفصلية التي تم تبني اللامركزية أو إصلاحاتها في خضمها، كالاستقلال، الانتفاضات الشعبية، الأزمات الاقتصادية، التحول الديمقراطي، المشروطة الدولية، الوعي الحكومي... حيث تحدد التصميم الأولي Initial Design Stage كشكل ومضمون الأنظمة الإدارية حسب الرؤية التي يرسمها الفاعل الأقوى في تلك المرحلة كالحكومات، النخب السياسية الفائزة/المعارضة، البرلمان، التكنولوجيا، القادة الرياديون المجتمعون، الشركات الخاصة، الأطراف الأجنبية... الخ، كما توضع الخطوط العريضة للنصوص التشريعية التي تحكمها وقوة كل طرف مشارك فيها (الصلاحيات، التراتيبات، العلاقات، الشراكات، الموارد...). إنها ببساطة الدوافع الأولية التي يتم بناء عليها ميلاد الأنظمة المحلية، وتتحدد جدية أو لامبالاة السلطات في تبنيها وفق الأطر المتعارف عليها من عدمها، وتعكس توازن القوى داخل الدولة ككل. في نفس السياق، تحدد السياقات التاريخية طبيعة النظم اللامركزية وخصوصياتها، علما أنه لا توجد قاعدة ثابتة في هذا الجانب بدليل أن كثيرا من الدول التي عرفت أنظمة ديكتاتورية وعسكرية (أمريكا اللاتينية) نجحت فعلا في التحول الديمقراطي بما فيه المستوى المحلي، أما دول مستعمرة أخرى فتحوّلت شكلا دون مضمون بسبب الموروث الاستعماري الذي يرسم عادة شكل المؤسسات والإدارات والثقافة السائدة.<sup>2</sup>

- السياق السياسي: يرتبط بناء القدرات المحلية بالتوجه السياسي للدولة فضلا عن توزيع القوى على الساحة السياسية، نظرا لأن اللامركزية تنطوي على شق سياسي مهم جدا هو المجالس المنتخبة التي تتأثر بالأنظمة الحزبية والسياسية، إضافة إلى درجة الانفتاح السياسي والحريات المجتمعية المتاحة، ولكون الحكومة لها غالبا موظفون تابعون لها (عدم التركيز الإداري) يمثلون السلطة التنفيذية ويأتمرون بأوامرها.

- التوجه الاقتصادي السائد: بالنظر إلى كون الإدارة المحلية فاعلا اقتصاديا وخدماتيا، فإنها تتأثر من حيث طبيعة وأنماط وأسعار الخدمات المقدمة، إضافة إلى تأثرها بالموارد والنفقات المالية للدولة والأنشطة الاقتصادية السائدة والقطاعات الأكثر نشاطا، لأن الأقاليم هي ميدان للنشاطات الاقتصادية المختلفة العمومية منها والخاصة.

<sup>1</sup> Wolf and Bryan, Op. Cit, pp. 63-64.

<sup>2</sup> UN Capital Development Fund, Global Forum on Local Development Report: Pursuing the MDGs through Local Government (New York: Partnerships Unit, 2010), pp. 38-40.

• القدرات التنظيمية على المستوى الوطني: تعمل المؤسسات اللامركزية جنباً إلى جانب مع المؤسسات المركزية كالوزارات والدواوين الوطنية والوكالات القطاعية، كما تخطط المشاريع المحلية والوطنية بالتعاون والتنسيق بينها، لذلك فإن أي اختلال في أداء هذه الأخيرة ينجر عنه اختلال متسلسلة ومتشابكة على كل المستويات، وهو ما يتطلب فحصاً دقيقاً للقدرات الوطنية على كل المستويات دون استثناء.<sup>1</sup>

• التقاليد السائدة محلياً: حيث تشهد الكثير من الدول الإفريقية والعربية عموماً والمناطق الريفية خاصة، هيمنة الفكر القبلي بما يقوّض التصور المدني للدولة والمؤسسات الحكومية، حيث تحول القيادات التقليدية عادة دون التأسيس لمجتمع مدني واع وفعال، خصوصاً إذا كان الاستقطاب العرقي قوياً (حالة نيجيريا مثلاً) لأنه لا يرمي إلى تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية وإنما الحفاظ على نفوذها وتعزيز مكانتها من الإدارة المحلية، وتحل التقاليد والعادات محل القانون والتشريعات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Matovu, Op. Cit, pp. 43-45.

<sup>2</sup> Timothy D. Mead, « Barriers to local government capacity building in Nigeria », *Politics & Policy* 24/1 (1996): p. 166.

المطلب الثالث: زخم المراجعات الإدارية: اختلاف المفاهيم، تشابه المضامين وتقاطع الغايات

يدفعنا التراكم الكبير في الأدبيات المتعلقة بتحسين أداء الجماعات المحلية والتنظيمات الإدارية عموماً، إلى الإشارة إلى أهم المفاهيم التي عرفتها الساحتان النظرية والعملية في هذا المجال، وتبيان علاقتها بالمتغيرين الأساسيين لهذا البحث. هذا التنوع أرجعه بعض المختصين إلى الاهتمامات والمنطلقات البحثية الشخصية لكل باحث وتنوع خلفياتهم، إضافة إلى صعوبة الإحاطة بالظاهرة الإدارية كممارسة إنسانية اجتماعية عريقة ومعاصرة، لها أبعاد أخلاقية وقيمية مختلفة وذات أهداف معيارية تختلف سبل قياسها.

يبين المسح الأولي لهذه المفاهيم بأنها تتداخل بشكل يجعل من العسير التمييز بينها بوضوح كالتغيير الإداري، التحديث الإداري، التطوير الإداري، الثورة الإدارية... الخ، لذلك سنتطرق إلى أهم مفاهيم وأكثرهما انتشاراً في الأوساط الأكاديمية والسياسية: الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية<sup>1</sup>.

الفرع الأول: التنمية الإدارية والإصلاح الإداري: أوجه كثيرة لغاية واحدة

إذا كان من الصعوبة بما كان تعريف التنمية أولاً، فإن تعريف التنمية الإدارية يكتنفه غموض مزدوج مرتبط بكل من التنمية والإدارة معاً. ظهرت بوادر هذا المفهوم بداية القرن الماضي من خلال الدعوة إلى رفع كفاءة الأجهزة الإدارية الأمريكية، لتتطور منهجياً في الستينيات مع جماعة الإدارة العامة Comparative Administration Group خصوصاً بعد الانتقادات التي وجهت لمصطلح إدارة التنمية.

يعرفها Siffin بأنها "الصياغة الجديدة للكيان الإداري الحكومي بهدف تحويله وتعديله وربما إعادة بناء وتجديد أشكاله وأساليبه"، مركزاً على الأطر التنظيمية والقواعد والأساليب التي تحكم الموظفين، ويعتبر Einsenstad بأنها "عملية تمكّن الجهاز الإداري من تحديث الأنماط التنظيمية والسلوكية استجابة للمطالب والحاجات البيئية الموجهة له"، في حين يرى الكيسي بأنها "العملية التي يمكن من خلالها لقطر من الأقطار أن يبني المؤسسات القادرة على تعبئة الإمكانيات والموارد التي يمكن أن تتاح لمواجهة المطالب والاحتياجات المطروحة والتي يُتوقع طرحها، وأن يعدّ البرامج والمشروعات الكفيلة بتلبيتها مركزاً على تطوير الكفاءات البشرية العاملة فيها لمواجهة مستلزمات التغيير الحضاري وحلّ المشاكل الناجمة عنه"، وهو رأي وسط بين التصورين البشري والتنظيمي<sup>2</sup>.

يعتبر آخرون بأن التنمية الإدارية هي "الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة سعياً وراء رفع مستوى القدرة الإدارية عن طريق وضع الإجراءات التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية، وتبسيط نظم العمل وإجراءاته

<sup>1</sup> ياسر العدوان، "نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المحرر: ناصر الصانع (الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986)، ص. 788.

<sup>2</sup> عامر الكيسي، "التنمية الإدارية - المداخل والنظريات" (ورقة قدمت في "ندوة معهد التنمية الإدارية بأبو ظبي لوكلاء الوزارات"، الإمارات العربية المتحدة، أبريل 1983)، ص ص . 10-11.

ومحاولة تنمية سلوك إيجابي لدى الموظفين تجاه أجهزتهم والمتعاونين معها وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر بها ذلك لتحقيق أهداف وخطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف<sup>1</sup>.

بتأمل هذه التعريفات، نجد أن التنمية الإدارية تستهدف بناء القدرات الإدارية في جزء منها، ذلك الجزء الذي يبحث عن تحقيق الكفاءة والفعالية بأقل التكاليف الممكنة، بالمزج بين الإصلاح التنظيمي للمنظومة وتكوين الكوادر البشرية، وهو تصور يستحيل عزله عن التنمية كمسار، وعن مختلف محاولات الإصلاح التي تأخذ مسميات مختلفة، ولعل أصدق دليل على ذلك هو اختلاف مداخل التنمية الإدارية، وأهمها:

- المدخل القانوني: القائم على تغيير الأنظمة واللوائح والتشريعات التي تضبط المسؤوليات، العلاقات، النشاطات والهياكل الإدارية.

- المدخل التنظيمي: بإعادة بناء التنظيم الإداري لتبسيط الإجراءات وتوضيح التخصصات ووضع النماذج النظرية ووسائل قياس الأداء.

- المدخل البشري: عن طريق تكوين الموارد البشرية لزيادة كفاءتها وانتمائها إلى المنظمة الإدارية.

- المدخل البيئي: ويتعلق بالمتغيرات الخارجية التي تؤثر في المنظومة، والتي لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار عند محاولة التغيير<sup>2</sup>.

إن الأهمية التي تكتسبها التنمية الإدارية ترتبط بكونها تشكل جزءاً من عملية التنمية، لأن السياسات التنموية التي تتشكل من أبعاد مختلفة، تقتضي وجود جهاز إداري فعال قادر على تسيير عملية التنمية نفسها، والقصور في عمل هذا الأخير قد يفشل المسار التنموي بأكمله لكونه المسؤول على رسم وتنفيذ المشاريع والخطط التنموية.

لذلك، فإن التقاطع بين هذا المفهوم وبناء القدرات، يكمن في استهدافهما لنفس الغرض ألا وهو تحسين الأداء الإداري، تطويراً للأجهزة الإدارية نفسها أو من أجل قيادة عملية التنمية، كما لا يمكن تجاهل تشابه المضامين التي ينطوي عليها المفهومين باعتبارهما على إصلاح الأطر التنظيمية للجهاز الإداري، وتطوير الموارد البشرية وتأهيلها، وتكييف الظروف البيئية المحيطة بالجهاز الإداري والتكيف معها.

من جانبه، يعتبر الإصلاح الإداري من أكثر المفاهيم اتساعاً وشمولاً في مجال الإدارة نظراً لاحتوائه لكل المفاهيم السابقة، وطابعه القيمي القائم على الانتقال بالجهاز الإداري من حالة سيئة إلى حالة أحسن، إضافة إلى كونه جزءاً من الإصلاح العام للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية... وفيما يلي أهم تعريفاته:

<sup>1</sup> جمال حلاوة وعلي صالح، مدخل إلى علم التنمية (الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2010)، ص 182-188.

<sup>2</sup> الكبيسي، مرجع سابق، ص 12-16.

الإصلاح الإداري هو "عملية إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية والاجتماعية والقانونية القائمة بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية"<sup>1</sup>، وهو أيضا "عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية والعناصر الأخرى في المجتمع من جهة، وبين عناصر البيروقراطية نفسها من جهة أخرى"، كما أنه "جهود مصممة خصيصا لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات تنظيمية واسعة أو على الأقل من خلال إجراءات أو ضوابط تسعى لتحسين واحد أو أكثر من هذه الأنظمة كالهياكل التنظيمية أو شؤون الموظفين".

باعتباره عملية مدروسة تأتي عادة لإحداث تغييرات في طبيعة، وظائف وسير الجهاز الإداري، فالإصلاح لا يختلف كثيرا عن التنمية الإدارية بل أنه أكثر اتساعا منها نظريا وعمليا، بدليل وجود تيارين مهيمنين على أدبياته، أولهما هيكلية بزعامة Lee وMontgomery، يهتم بالجوانب التنظيمية وإدخال هياكل وقيم جديدة لزيادة كفاءة المنظمة الإدارية، والآخر سلوكي بزعامة Caiden وGuzman يركز على العنصر الإنساني وسبل إيجاد مناخ إداري ملائم يشجع على الإبداع.

هذان التصوران يمثلان محاكاة للأفكار والنظريات التي عرفتها كل المفاهيم الإدارية الأخرى الهادفة للتغيير، بما فيها التنمية الإدارية وبناء القدرات الإدارية<sup>2</sup>.

حتى وإن كانت بعض الدول والحكومات تتبناه مرغمة لمواكبة التطور في الممارسة الإدارية عبر العالم أو وفقا لتوجهات جهات دولية، فإن الإصلاح عملية قصدية هادفة فهو أحيانا يمثل مجرد ردة فعل تجاه عجز الأنظمة الإدارية عن أداء مهامها من أجل تجاوز ما يقف وراء ذلك وتحسين كفاءة وفعالية الوحدات الإدارية وإنتاجيتها، وأحيانا أخرى لمسايرة التطورات التكنولوجية والعلمية في وسائل وأساليب التسيير، أو تماشيا مع التغيرات السياسية التي تعرفها الدولة إيديولوجيا واقتصاديا. وبالنظر إلى كونه عملية معقدة ومتسلسلة فإن الإصلاح الإداري (مثل التنمية الإدارية وبناء القدرات الإدارية) ليس له نموذج معياري محدد ولا وصفة عالمية تعالج كل الأمراض الإدارية عبر العالم، وإنما يخضع لخصوصيات كل منظومة إدارية، مع وجود مراحل متعارف عليها له يمكن السير عليها كما يلي:

- وجود حاجة ماسة للإصلاح: أي إدراك عقبات تحول دون قيام الجهاز الإداري بمهامه، ما تستدعي القضاء عليها أو تقليص حدتها.
- خلق تصور مناسب للإصلاح: بمعنى رصد الأهداف الممكنة لمعالجة العطب الذي أصاب الإدارة المعنية بالإصلاح، ووضع البدائل الممكنة واختيار الأنسب منها.
- تحديد الجهة المعنية المسؤولة عن العملية: بإسناد تنفيذ خطة الإصلاح للجهاز القادر من حيث الموارد والصلاحيات.

<sup>1</sup> أمال حواطي، "الإصلاح الإداري في التنظيمات الإدارية"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات 1/9 (2016): ص 922.

<sup>2</sup> حسن ابشر الطيب وحنا سليم قاقيش، "نظريته الإصلاح الإداري: نظرة في الاتجاهات والاستراتيجيات"، المجلة العربية للإدارة - مصر 4/9 (1985): ص.

- التطبيق الميداني للعملية: بعد تهيئة مختلف الظروف واختيار التوقيت المناسب، تبدأ ترجمة خطة الإصلاح على الأرض الواقع.
- مراقبة التنفيذ: للتعرف على العوامل التي ساهمت في نجاح أو فشل الإصلاح والسعي لتشجيعها أو التخلص منها.
- تقييم عملية الإصلاح: أي التعرف على مصادر المقاومة والتعامل معها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الامتداد والتقاطع بين ثلاثية الحوكمة/اللامركزية/بناء القدرات

تعكس كل المتغيرات والمفاهيم التي عرجنا عليها في هذا الجزء من البحث-على كثرتها وتنوعها- الزخم الأكاديمي والميداني حول موضوع بناء قدرات الجماعات المحلية، حيث أن الاهتمام الأزلي بهذا الموضوع تزايد بسرعة رهيبه بفعل العولمة، خصوصا في ظل توافر المادة العلمية عبر شبكة الانترنت، والاستفادة المتبادلة بين الباحثين والمهتمين بالموضوع بفضل الملتقيات العلمية والمجلات الدولية، إضافة إلى انتشار الأقسام الأكاديمية والمخابر التي تعنى بالظاهرة.

غير أن التطرق لموضوع بناء القدرات المحلية قد يتم بشكل غير مباشر أحيانا، وتتم دراسته في خضم التأصيل لمواضيع أخرى مثل المفاهيم المشابهة المذكورة أعلاه، لذلك سيكون من الضروري -منهجيا- توضيح الدور الذي يمكن أن تلعبه الحوكمة المحلية في بناء قدرات الجماعات المحلية نظريا، والتمفصل الحتمي Articulation Incontournable بين كل من اللامركزية، الحوكمة المحلية وبناء القدرات.

يقرر Saldanha بالترابط الوثيق بين الحوكمة وبناء القدرات، حيث يعتقد بأن تزايد الاهتمام بالأولى أدى إلى التركيز أكثر على الثانية، مقحما متغيرا وسيطا يتمثل في التنمية، إذ أن هذه الأخيرة لا تتحقق -حسب منظري الليبرالية ومهندسي إجماع واشنطن- إلا عبر آليات الحوكمة التي تضمن سياسات رشيدة تضعها الجهات المانحة، غير أن التجارب الفاشلة في عدة دول أثبتت ضرورة وجود مؤسسات وطنية قادرة على تنفيذها في ظل الشفافية والمساءلة، وبهذا تحول النقاش من تحقيق التنمية عبر الحوكمة المحلية إلى بناء قدرات المؤسسات الوطنية المؤهلة لذلك. نتيجة لذلك، تحولت الحوكمة إلى طوق نجاة قادر على تغيير الأداء والسلوك المؤسسي نحو الأفضل.<sup>2</sup>

من جانب آخر، مزجت الأدبيات الدولية بين المتغيرات الثلاث في مناسبات عديدة تعكس الارتباط الوثيق لها، كبرنامج بناء قدرات الوحدات المحلية للاتحاد الأوروبي، الذي جعل دعم هذه الأخيرة مقرونا بتبني الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي، أو مختلف القرارات الأممية\* التي جمعت بين المفاهيم الثلاث كأسس لتطوير أنظمة الإدارة العامة للدول<sup>3</sup>، مثلما

<sup>1</sup> آمال حواطي، مرجع سابق، ص ص 925-928.

<sup>2</sup> Saldanh, Op.Cit, p.15.

\* كمثل عن ذلك:

- قرار الجمعية العامة 34-60 المتخذ في 2005/11/30 حول الإدارة العامة والتنمية، الذي ربط بين الحكم الرشيد وقدرات المؤسسات العامة والموارد البشرية وتمكين الدول من الأهداف التنموية؛



قدمت المنظمات المتخصصة-UCGL- اللامركزية والحوكمة المحلية على أنها الطريق الذهبية لبناء قدراتها من أجل تحقيق التنمية المستدامة، لكون المشاركة الشعبية هي آلية لتمكين المواطنين، ولإسهام المساءلة والشفافية ومحاربة الفساد في بناء القدرات المؤسسية للجماعات المحلية.<sup>1</sup>

زيادة على ذلك، فإن بناء القدرات هو مسعى مشترك Shared Endeavour لا يقتصر على السلطات المحلية ولا انجازا لحظيا يتحقق بكبسة زر، وإنما يتم تدريجيا خصوصا إذا كان له آثار ايجابية تحت المبادر على المضي قدما في مسار الإصلاح. لذلك فالمسؤولية مشتركة لإنجاحه لكنه يتطلب أولويات فورية خاصة في المجتمعات التي تعاني من معضلات معينة (فساد مستشري، الخروج من نزاع أو حرب أهلية، أزمات اقتصادية ..). وبالتالي فالطابع التشاركي للحوكمة المحلية يتطابق مع التصور الكلي الجماعي لبناء القدرات المحلية.

بتعبير آخر، تحتوي الحوكمة المحلية على فواعل متعددين أي أن تقاسم الأدوار من شأنه تخفيف العبء على بعضها البعض في حالة معاناة أحدها من نقص أو ضعف في إمكانياته وموارده، بينما من شأن الحوار بينها تحقيق نضج/إدراك مشترك أعمق وأشمل بالقضايا والأهداف التي تريد الجماعة المحلية تحقيقها وكيفية القيام بذلك، بالنظر إلى التعقد الذي أصبح يطبع الحياة اليومية وتعدد التصورات ومصادر المعلومات، بما قد يتجاوز إمكانيات الإدارات البيروقراطية لوحدها، وبما سيضمن لاحقا قبولا مشتركا مستداما لهذه الحلول، خصوصا أن المقاربة التشاركية للحوكمة المحلية تتطلب تعبئة كل الموارد البشرية/المادية/المعنوية والعمومية/الخاصة/المحتمعية، وتوجيهها وتنسيقها بما يسهم في تنوع قدرات الجماعات المحلية ويجعله أكثر استعدادا للتعامل مع المعضلات التي تواجهها.

لابد من التنويه هنا، بأن السماح للشركاء المحليين بالمساهمة في تحقيق أهداف الجماعات الإقليمية لا يعني البتة عدم تحقيقهم لمصالحهم الخاصة، لكون صياغة الأهداف العامة للمنظومة الاجتماعية ككل تأخذ بعين الاعتبار اتساق المصلحة العامة للمصالح الخاصة لكل فاعل في إطار القدرة على العمل الجماعي والتعلم المشترك، وعلى سبيل المثال: يمكن للمؤسسات الاقتصادية المحلية تحقيق ربح مادي مع توفير خدمات للمواطنين ودفع الضرائب في نفس الوقت. ولا يمكن إغفال أهمية البناء المستمر لقدرات الشركاء المجتمعيين والاقتصاديين، عبر إشراكهم في العملية السياسية والإدارية

- قرار ECOSOC 2013-24 المتخذ في 2013/07/23 حول الإدارة العامة والتنمية، الذي شجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم بناء القدرات في مجال الحوكمة العامة، وبناء المؤسسات على جميع المستويات بسبل منها تشجيع الابتكار في الخدمة العامة وتسخير إمكانيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالكامل في جميع مجالات الحكم وإشراك المواطنين وتشجيع مشاركة الجمهور في إدارة التنمية؛

- قرار ECOSOC 2014-38 المتخذ في 2014/11/18 حول الإدارة العامة والتنمية، الذي يطلب إلى الأمانة العامة أن تواصل العمل على زيادة النهوض بتنمية القدرات المتعلقة بالحوكمة والإدارة العامة من خلال توفير الخدمات الاستشارية والتدريب، بما يشمل التقييم الذاتي والنوعي وإقامة المشاريع التقنية من قبل مكتب مشاريع الأمم المتحدة لشؤون الحوكمة.

- قرار ECOSOC 2015-28 الصادر في 2015/7/22 حول الإدارة العامة والتنمية والذي نص صراحة على تنمية القدرات في الدول ما بعد النزاع بواسطة مؤسسات شفافة وفعالة وخاضعة للمساءلة.

- قرار ECOSOC 2017-253 المعتمد في 2017/07/07 المتضمن جدول الأعمال المؤقت للدورة السابعة عشر للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، الذي جعل مواضيع الحوكمة وبناء القدرات الوطنية والتنمية الريفية على رأس هذه الدورة.

<sup>1</sup>UCLG, *The Golden Road to Local development*, (2012): pp.3-4.

ضمن التفاوض، التخطيط، التنفيذ والتقييم une stratégie centrale d'apprentissage collectif في إطار الشفافية والمسؤولية اللازمتين.<sup>1</sup>

إن الحوكمة المحلية تمثل لا محالة محطة إجبارية لبناء القدرات المحلية، ذلك أنها ترمي إلى تحسين كفاءة وفعالية الإدارة المحلية، وهي نفس الغاية من مسار بناء القدرات، علما أي منظومة تشهد إنتهاكا في قدراتها المختلفة ستعاني من ضعف في الاستجابة، وهي من أبرز ملامح الحكم الرديء Poor or bad governance.

أما في الشق التنظيمي، لا يمكن إغفال التأثير الذي تلعبه قيم كمكافحة الفساد وحكم القانون في ترشيد الموارد والدفع بالمنظومة الإدارية إلى الأمام. أما على المستوى الإجرائي، فإن المستوى اللامركزي يمثل فرصة ثمينة لبناء مؤسسات وطنية قوية ومستدامة، بالنظر إلى إمكانية البدء بالإصلاحات من أسفل إلى أعلى، بسبب توفر المعلومات وإمكانية تسطير برامج وخطط تطبق في البداية على وحدات محلية ثم تعمم لاحقا، والسهولة النسبية للتعامل مع العوامل البيئية ومقاومة التغيير في المجتمعات المحلية مقارنة بالمستوى العام.

<sup>1</sup> Ayeva, Op. Cit , pp. 20-23.

### خلاصة الفصل الأول:

إن أهم ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل، هو أن الحوكمة المحلية وبناء القدرات هما مفهومان معياريان عابران للتخصصات العلمية، يصعب الاتفاق حول تعريف أو نموذج موحد لكل منهما. رغم ذلك فقد حظيا باهتمام المجتمعين البحثي والدولي لفترة معتبرة من الزمن، مما ولد تراكما معرفيا حولهما وفق أوجه وتصورات متنوعة، خصوصا في ظل التعقد المتزايد للظواهر الإنسانية بفعل مخلفات العولمة.

هذه الأخيرة ساهمت بفضل المنظمات الدولية في انتشارهما في العديد من الدول النامية، ورغم الطابع السلبي الذي حملته المفهومان بفعل تشبعهما بالأطر الإيديولوجية الليبرالية والحضارية الغربية، إلا أن التجارب المتعددة أثبتت إمكانية الاستفادة منهما، وهو أمر يتوقف على جدية الدول والحكومات وقابلية المجتمعات لاستيعاب الدروس والتجارب وقدرتها على الاكتفاء بالقيم العالمية الايجابية التي حملتها رياح العولمة.

من جانب آخر، فإن العديد من التسميات التي تطلق على بعض الممارسات الإدارية التي تسوق لها المنظمات الدولية لا تغدو أن تكون ظواهر قديمة في حلة جديدة New Wine in Old Bottles، حيث تأخذ بعض المضامين عناوين مختلفة بشكل مفتعل أو عفوي.

إن وجود وعي وإدراك فعلي لأهمية تطبيق مبادئ الحوكمة على مستوى الجماعات المحلية، من شأنه أن يساهم في تنمية وبناء قدرات هذه الأخيرة وجعلها أكثر قدرة على مواجهة التحديات التي تواجهها، لكونها أكثر تعددا وشمولا للفواعل المختلفة مقارنة بالمداخل الأخرى للإصلاح الإداري، فضلا عن تماشها مع خصائص بناء القدرات كظاهرة ممنهجة ومستديمة.

## الفصل الثاني:

القدرات المثبّطة للجماعات المحلية  
بالجزائر: محاولات الإصلاح وتأثير البيئة

يهدف هذا الجزء من البحث إلى تسليط الضوء على قدرات الجماعات المحلية في الجزائر والعوامل التي تتحكم فيها، وهوما يقتضي عدم الاكتفاء فقط بتشريح وتشخيص الوضعية التي تتواجد فيها هذه الأخيرة من كل جانب وفهم المكانة التي أوليت لها عبر النصوص القانونية التي تنظم عملها والآليات المؤسسية التي أوكلت لها مهمة تسييرها، وإنما أيضا تحليل البيئة التي تتفاعل في إطارها سياسيا واجتماعيا واقتصاديا حتى تتمكن من معرفة الثغرات بين الموارد والمخرجات الممكنة للنظام اللامركزي الجزائري، ثم تشخيص مكامن الخلل في هذه المنظومة المعقدة، فتقييم محاولات الإصلاح المستمرة التي ما فتئت تقوم بها الحكومات المتتالية منذ الاستقلال، للحكم على مدى تناسق وقدرة الرؤية الرسمية لآليات بناء القدرات المحلية على تمكينها من أداء وظائفها على أكمل وجه.

لذلك، فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: الأسس القانونية والمؤسسية للتنظيم المحلي بالجزائر.

المبحث الثاني: اختلال التسيير المحلي بين المتغيرات التنظيمية والبيئة المثبطة.

المبحث الثالث: إصلاحات محلية متناثرة واستجابة متعثرة.

### المبحث الأول: الأسس القانونية والمؤسسية للتنظيم المحلي بالجزائر

قبل تشخيص القدرات المحلية، لابد من التطرق إلى الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحكمها بغرض تبين الظروف المحيطة بعمل المنظومة الإدارية المحلية ككل، وذلك عبر مناقشة التصور العام للدولة الجزائرية تجاه اللامركزية عبر إجراء مسح عام لأهم هذه النصوص والهيكل المرتبطة بالنشاط اللامركزي.

### المطلب الأول: اللامركزية في الدساتير المتتالية، البرامج الحكومية والخطاب السياسي

من الضروري في البداية معرفة درجة اهتمام الفواعل السياسية بالقضايا اللامركزية، ومدى تضمينها في مخططات العمل الحكومية والنصوص الدستورية التي تعكس التصور الرسمي، وإدراك الطبقة السياسية لمحورية نظام الإدارة المحلية في التنظيم العام للدولة وتصوراتهم المختلفة لطبيعته وهندسته، كل حسب مكانته ومصالحته على الساحة السياسية.

#### الفرع الأول: لامركزية مدسّرة باحتشام

أشرنا في الفصل السابق إلى اعتراف جل دول العالم بالنظام اللامركزي-ولو صوريا- بما فيها تلك الأكثر انغلاقا سياسيا، وهو ما تناوله دساتيرها الوطنية، ونظرا لكون الدستور الوثيقة الذي تحدد التوجه العام للدولة، عامة فإن طريقة معالجتها تعكس الإرادة السياسية للأخذ الفعلي بالحكم المحلي من عدمه، وغالبا ما نتلمّس النزعة الإيجابية/السلبية تجاه اللامركزية ضمن الدساتير مثل تخصيص فصل مستقل للحكم المحلي بدل ذكره في سياق السلطة التنفيذية أوتناوله في إطار عدد من المواد بشكل تفصيلي، أو التنصيص صراحة على كونه حقا للمواطنين وأداة لخدمتهم، والاعتراف بالاستقلالية المالية وحق فرض الضرائب والرسوم وتحصيلها، ووضع آليات صريحة لتسوية الخلافات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية وللتوفيق بين الوحدات المحلية وبعضها البعض، وعلى حق هذه الوحدات في اللجوء إلى المحكمة الدستورية والقضاء لحماية حقوقها، وفي تشكيل الاتحادات والمؤسسات المشتركة فيما بينها، والتعاون اللامركزي العابر للحدود والتمثيل في الاتحادات الدولية للسلطات المحلية.<sup>1</sup>

إن دسترة اللامركزية Constitutionalization غالبا ما توجّه الإطار التنظيمي العام وترسم النتائج المتوقعة للإدارة المحلية، إذ يعتبر إدراج الهيئات والسلطات المحلية في الدساتير الوطنية إجراءً يجرى به حمايتها من الحكومات المركزية بحيث لا يمكن إنشائها وتعديلها أو إلغائها إلا بموجب قرار دستوري Statutory Bodies، وتمكين المجتمعات المحلية ودفع الهيئات الإقليمية نحو لعب أدوارها التنموية بكل قوة.

وإلى جانب كون الدساتير ترسم ملامح النظام والنشاط السياسي والاقتصادي في الدولة عموما، وتؤثر على الفواعل الذين قد يشاركون الهيئات المحلية صنع القرار المحلي، فإن إضفاء الصبغة الدستورية على العمل اللامركزي يحدّد الخطوط العريضة للنظام المحلي خصوصا تلك العلاقات الراسية للهيئات المركزية مع الهيئات المنتخبة والجماعات المحلية، والأفقية بين هذه الأخيرة وشركائها وطرق الوساطة وفض النزاعات البينية، بل ويضبط قدراتها الممكنة عبر الإشارة إلى الموارد التي تحظى بها ومدى اتساع صلاحياتها ومكانتها في صنع وتنفيذ السياسات العامة والبرامج التنموية ودورها في تقديم الخدمات للمواطنين ومقابلها، إضافة إلى كونه يحدد طرق وآليات مساءلتها ومحاسبتها باعتبارها جزءا من الإدارة العامة للدولة.

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب، "الحكم المحلي والدستور الجديد"، بوابة الشروق المصرية، تم تصفح الموقع يوم: 20 أبريل 2012.

« <https://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=18042012&id=c5bdfb64-b7fa-461c-be23-99197a7785f1> »

قدم Olowu أمثلة عن بعض الدول التي كان لتوجهها نحو الالتزام الدستوري تجاه اللامركزية (على غرار البرازيل في أكتوبر 1988)، دور في تحقيقها وثبة ديمقراطية معتبرة بعد حكم عسكري استبدادي، بالنظر إلى الاستقلالية الكبيرة التي حظيت بها الأقاليم الفدرالية في تسيير شؤونها الخاصة بما فيها الجوانب المالية والجبائية، على عكس فئة أخرى لم تحقق نجاحا موازيا (كالشيلي والأرجنتين في 1994) بسبب عدم انغماسها كليا في التوجه اللامركزي، أو عدم وضوح النصوص الدستورية (كما حدث في الهند سنة 1992 حين اعترف التعديل 74 Amendment بالجماعات المحلية دون فصل دقيق في صلاحياتها الجبائية خاصة).

بدورها، دسترت بعض الدول الإفريقية أنظمتها المحلية ولم تجعل منها مجرد ملحقات مركزية Appendages، على غرار نيجيريا التي أقرت الملامح الأولى للفدرالية في دستور 1979 الذي كان له أثر كبير على الدساتير اللاحقة (1992 و 1990)، علما أن الجماعات المحلية قد منحت بفضل ذلك وظائف محددة وصلاحيات ضريبية معتبرة واستغلت لإعادة هيكلة العملية الانتخابية. لم تتخلف أوغندا عن الركب، فمنحت الجماعات المحلية بموجب دستور 1995 أدوارا مهمة دعما للتنمية والتحول الديمقراطي، وهو نفس المسار الذي سلكته جنوب إفريقيا ما بعد الأبارتيد بموجب دستوري 1994 و 1997 اللذين كفلا علاقة تعاونية بين المستويات الإدارية المختلفة، وفرصا أكبر للحصول على المداخل Access To Revenues.

يجدر التذكير هنا إلى أن تجارب بعض دول جنوب الصحراء لم تستطع مواءمة هذا المسار وانتهى بها المطاف إلى إجهاض دسترة اللامركزية والعودة إلى المركزية Recentralization and de facto-reassertion of central controls، وغالبا ما حدث ذلك بسبب العجز عن ابتكار لامركزية مالية، ومواصلة الاعتماد على الدعم الحكومي للهيئات المحلية أو عدم تماشي البيئة السياسية كتعفن المنظومة الحزبية<sup>1</sup>.

بالنسبة للجزائر، شكلت اللامركزية موضع إجماع نسبي بين مختلف النصوص الدستورية منذ الاستقلال، ذلك أن كل الدساتير وتعديلاتها خصصت حيزا متفاوتا لقضايا التنظيم الإداري المحلي. يمكن تلخيص ذلك كالآتي:

- دستور 1963: أول دستور للجزائر المستقلة، خصص فيه المشرع مادة وحيدة (09) نصت على أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، وأن البلدية تعتبر أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية<sup>2</sup>.

- ميثاق الجزائر 1964: في جزئه المتعلق بآليات بلوغ التعديل المرجو، نص على كون النهج الاشتراكي يتطلب إعطاء الجماعات المحلية صلاحيات حقيقية تنطوي على إصلاح إداري جذري يكون الهدف منه جعل البلدية أساس التنظيم

<sup>1</sup> Dele Olowu, « The Constitutionalization of Local Government in Developing Countries: Analysis of African Experiences in Global Perspective », *Beijing Law Review* 3 (2012): pp. 42-49.

<sup>2</sup> المادة 09 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.



السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلد... وأن إعادة بناء الدولة يتطلب تقريب الحاكم من المحكوم وإشراك المواطنين (خصوصا المنتجين منهم) في مهام التصميم والتنفيذ، مناديا بتقليص وتبسيط مؤسسات الدولة وتصديها للشكليات البيروقراطية التي تضعها الإدارات المركزية ضد الإدارة المحلية والإدارة العامة ضد المواطنين، مثلما دعا ذات النص إلى إعادة تنظيم البلديات بإدماج لجان التنشيط الاشتراكي في المجالس البلدية وإجراء انتخابات بلدية (لم يتم استحداث القانون البلدي إلا سنة 1967) والرقابة الدقيقة على مؤسسات الدولة.<sup>1</sup>

● **دستور 1976:** عكّس مضمونه وجود مشروع فعلي للدولة الجزائرية في إطار المبادئ الاشتراكية ومثّل نقلة نوعية في مجال دسترة اللامركزية، حيث جاءت جل المواد العشر المعنية في الباب المتعلق بالمبادئ الأساسية لتنظيم المجتمع الجزائري، كما أبرز اللامركزية كأداة لتكريس المشاركة الشعبية في الحياة السياسية وتحقيق الديمقراطية المحلية والتوازن الجهوي، عبر المجالس الشعبية التي تشارك في السياسة الوطنية.

خصّصت مواده 07 و08 و09 للمجلس الشعبي باعتباره يمثل القوى الاجتماعية للثورة والمؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية، والقاعدة الأساسية للامركزية ومساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات، مع التأكيد على أن الأغلبية المكونة له من العمال والفلاحين، وأن تتوفر فيهم مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام.

أقر هذا الدستور مساهمة الشعب في إعداد المخطط الوطني بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي، وإمكانية رفع التماس إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون، من طرف المجالس الشعبية البلدية والولائية، موليا أهمية كبرى للامركزية بجعله تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، ومعتبرا أن اللامركزية تستهدف منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسئولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها، كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة، بناء على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسئولية (مع التشديد على كونها داخل إطار وحدة الدولة)، مثلما أخضع تطبيق المخطط الوطني لمبدأ اللامركزية مع مراعاة التنسيق المركزي على مستوى الهيئات العليا للحزب والدولة.

أما فيما يخص المجموعات الإقليمية فقد حصرها في الولاية والبلدية باعتبارها المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة، مع التأكيد على أن محورية سياسة التوازن الجهوي كخيار أساسي يرمي إلى محو الفوارق الجهوية وترقية البلديات الأكثر حرمانا من أجل تأمين تنمية وطنية منسجمة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ميثاق الجزائر لسنة 1964.

<sup>2</sup> المواد 07، 08، 09، 22، 31، 33، 34، 35، 36، 150 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.

• دستور 1989: رغم الدلالة التاريخية الفاصلة لهذا الدستور باعتباره أَوَّلُ لبداية عهد التعددية السياسية في الجزائر (بُعَيْدُ تعديل 1988)، إلا أن المشرع الجزائري اكتفى بـ 05 مواد تحصر الجماعات الإقليمية للدولة في كل من الولاية والبلدية كجماعة قاعدية وتجعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، والإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عبره عمل السلطات العمومية، إضافة إلى بعض الفقرات التي جعلت للجماعات الإقليمية أملاكا عمومية.<sup>1</sup>

• دستور 1996: على غرار دستور 1989، لم يخصص سوى 04 مواد فقط للامركزية كررت مضمون سابقه حرفيا.<sup>2</sup>

• التعديل الدستوري لسنة 2016: جاء في خضم ظروف سياسية واقتصادية معقدة مرت بها الجزائر، حاملا الكثير من المكاسب للحياة السياسية بالجزائر، غير أنه أعاد نفس العبارات بخصوص الجماعات الإقليمية وأملاكها، المجلس المنتخب كإطار لمشاركة المواطنين في التسيير العمومي، مع تسجيل التزام الدولة بتشجيع الديمقراطية التشاركية\* على مستوى الجماعات المحلية، وإلى جانب إقرار إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة عوض المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>، وهوما يمكن تأويله بكون ثلثي أعضاء الغرفة العليا فاعلين محليين وممثلين للمجالس المنتخبة لامركزيا وأدرى بالخصوصيات المحلية.<sup>4</sup>

وعليه، يبدو بأن اللامركزية صاحبت وترجمت التحولات الدستورية التي عكست مختلف المراحل السياسية التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال، بدءا بالمرحلة الاشتراكية إلى غاية مسار التحولات الديمقراطية، ومثلما حملت تلك الدساتير وتعديلاتها بعض المكاسب للنظام اللامركزي من خلال الانفتاح السياسي وتكريس حرية النشاط الجمعي والحزبي وبعض ضمانات حماية العملية الانتخابية، وهوما يعبر عن وعي بأهمية العمل الحزبي المحلي والتنشئة السياسية التدريجية في دولة حديثة الاستقلال، فإن هنالك توجهها خجولا نحو دسترة فعلية للامركزية في الجزائر بما يعكس التخوف من نظام إدارة محلية واسع الصلاحيات والموارد، فكل الدساتير اكتفت بالتركيز على تحديد صفة الجماعات الإقليمية التي لم تتغير منذ الاستقلال، مع التأكيد الدائم على البلدية كأساس قاعدي للدولة والمجالس كإطار للمشاركة السياسية للمواطنين، دون الإشارة إلى الجوانب المالية للجماعات المحلية ولا ضبط صلاحياتها، وهوما يعكس الميل نحو المركزية كصمام أمان للحفاظ على الوحدة الوطنية في ظل الامتداد الجغرافي الكبير للدولة وقلة إمكانياتها وتشعب التحديات الداخلية والخارجية.

<sup>1</sup> المواد 14، 15، 16، 18، 19 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

<sup>2</sup> المواد 14، 15، 16، 18 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

\* بينما نص المشروع التمهيدي لتعديل الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية في المادة 14 على "تشجع الدولة الديمقراطية التساهمية على مستوى الجماعات المحلية".

<sup>3</sup> المواد 15، 16، 17، 20، 137 من التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016.

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية 12 (2016): ص. 198.

الفرع الثاني: اللامركزية في البرامج الحكومية

حمل البرنامج الانتخابي للرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة لسنة 2014 ثلاث أبعاد بخصوص اللامركزية، أولها إشراك المواطن في عملية صنع القرار المحلي والتمكين للمجتمع المدني واثمين دوره، وثانها تعزيز قدرات الجماعات المحلية للدفع بعجلة التنمية المحلية، وثالثها إعادة النظر في التقسيم الإداري وإنشاء جماعات إقليمية جديدة<sup>1</sup>، عاكسا بذلك الخطوط العريضة لمختلف السياسات الوطنية للامركزية.

يهدف بلورة النصوص الدستورية، حاولت البرامج الحكومية المختلفة\* تناول القضايا اللامركزية بشيء من التفصيل، حتى وإن كان أغلبها لا يغدو أن يكون امتدادا واستنساخا لبرامج الرئيس بوتفليقة. فبيان السياسة العامة للحكومة الذي عرضه رئيس الوزراء الأسبق أحمد أويحي أمام أعضاء م.ش.و (يشمل سنة 2009 والسادسي الأول من 2010)، لم يتضمن سوى فقرتين متعلقتين بهذا الموضوع\* مقارنة بإحصائيات اقتصادية كثيرة ومواضيع أخرى متشعبة<sup>2</sup>.

أما مخطط عمل حكومة عبد المالك سلال (2012)، فقد خص الإدارة العامة للدولة بأهمية بالغة\*، مثلما خصص جزءا هاما للإدارة المحلية بالتأكيد على تحول مستدام في السلوكيات يغيّر من طبيعة الجماعات المحلية بفضل إجراءات قانونية وتنظيمية وبشرية، كمراجعة وتكييف ترتيبات التكوين التي تخص مختلف أسلاك الإدارة الإقليمية، إضافة إلى الالتزام بتشجيع إعادة تهيئة الهياكل المركزية بشكل يحدد بوضوح أنماط التدخل والإجراءات والمسؤوليات بغرض ضمان الفعالية والشفافية وأخلاقه مسارات اتخاذ القرار. أما على الصعيد المؤسسي، وعدت الخطة الحكومية بإنشاء مرصد للعلاقات بين السلطات العمومية والمواطنين يسمح للدولة بالتوفر على نظام للرصد والإنذار المبكر للجو العام بين الدولة والمجتمع وتوجهات تطوره. فيما يخص الخدمات المحلية، أصر البرنامج على إيلاء عناية متواصلة للمرافق العمومية المحلية الجوارية وتسيير نوعي للفضاءات العمومية الحالية ووضع مؤشرات تسيير المرافق العمومية المحلية لترقية نوعية الخدمة العمومية، مع تجنيد المجتمع المدني للمساهمة بفعالية في وضع المرافق العمومية تحت تصرف المواطن الذي سيتم تمكينه من مراقبة أفضل للشؤون العمومية المحلية بتوفير الشروط الضرورية لتجنيد كافة الفاعلين في الحركة الجمعوية. إضافة إلى تحديد

<sup>1</sup> مديرية الحملة الانتخابية للمرشح بوتفليقة عبد العزيز، "مطوية برنامج الرئيس بوتفليقة عبد العزيز" (2014): ص 6-7.

\* منذ 2010، علما أنها حملت التسمية التالية: مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

\* أشار إلى حرص الحكومة على إجراء إصلاحات للخدمة العمومية بما في ذلك على مستوى الجماعات المحلية، عبر عصنة الإدارة باللجوء إلى التكنولوجيات الحديثة وتعزيز دور الجماعات المحلية من خلال مشروع مراجعة قانوني البلدية والولاية.

<sup>2</sup> مصالح الوزارة الأولى، "بيان السياسة العامة للحكومة"، موقع الوزارة الأولى، تم تصفح الموقع يوم: 12 جانفي 2014.

« <http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/2015-10-05-09-22-12.html> »

\* نادى بعصنة الإدارة العامة للدولة وتعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن، وتحسين الخدمات العمومية استجابة لمتطلبات المواطنين للحد من أشكال التعسف والتجاوزات التي تغذي الشعور بالظلم والحرمان والتمهيش، مستهدفا وضع إستراتيجية تشمل المبادئ الأساسية التي تؤطر العلاقات بين الإدارة والمواطنين وحقهم في الإعلام، والشفافية في أعمال الإدارة، شروط استقبال المواطنين والاستمرار في مكافحة البيروقراطية والحق في الحماية من تعسف السلطات، وتحسين وتبسيط الشكليات والإجراءات الإدارية ومساواة الجميع في الخدمة العمومية. وعصنة قنوات طلبات العقود الإدارية عبر الإنترنت.

كل الفضاءات الجوارية وإدماجها في مسار المصادقة على المشاريع وإنجازها لتنفيذ البرنامج الطموح للتنمية المحلية، بما يستجيب لضرورة نشر العمل العمومي للتنمية على أوسع نطاق ممكن، وفي نفس الوقت لتشجيع التفتح على التعبير عن تطلعات المواطنين بتمكين الحركة الجمعوية (والشباب أساسا) من استثمار فضاءات التدخل إلى جانب الدولة واغتنام كل الفرص التي يمكن أن تدمجهم في الحياة العملية.<sup>1</sup>

نظريا، يمثل هذا تصورا مقبولا تجاه اللامركزية، خصوصا بعد اعتماد عدة إصلاحات سياسية وإدارية ترتبط بالإدارة المحلية وبيئتها كقانوني البلدية والولاية وقوانين الانتخابات، الجمعيات، الإعلام... إلا أن التحدي الأكبر يكمن في الوفاء بهذه الوعود من صناع القرار بمعنى جديتها والنية في تطبيق القوانين المنبثقة عنها ومدى تناسق الإصلاحات وضبط النصوص التشريعية المتأتية منها.

في خطاب الرئيس بوتفليقة عند أدائه اليمين الدستورية بعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2014، التزم بالسعي لتحسين جودة الحكامة ودحر البيروقراطية خدمة للمواطنين والعاملين الاقتصاديين، ومن أجل ترقية لامركزية تركز على الديمقراطية التشاركية التي تستقطب المجتمع المدني في التسيير المحلي، وهو نفس ما انصبت حوله التوصيات خلال أول مجلس وزراء انعقد بعدها وترجمه البرنامج الرسمي للحكومة المعنية التي جعلت من محاور عملها:

- التعجيل بمسار اللامركزية بتعزيز السلطات المحلية التي ستكون مدعمة بممارسات ديمقراطية تشاركية مبنية على تشجيع المجتمع المدني على المشاركة الفعالة عبر تنظيمه وتعزيز قدراته التقنية ووسائل عمله، إضافة إلى توضيح اختصاصاتها وتعزيز قدراتها التأطيرية بالوسائل المادية والبشرية عبر تكوين المنتخبين والمستخدمين المحليين وتحديث طرق التسيير المالي وإحلال الترابط المشترك بين البلديات.
- الشروع في التقسيم الإقليمي الجديد بإيلاء الأولوية لمناطق الجنوب والهضاب العليا في السنوات الأولى بغرض تقريب الإدارة الإقليمية من المواطنين وتدارك الفوارق الجهوية.<sup>2</sup>

مبدئيا، كان هذا الطرح ليمثل إطارا كافيا-في حال تجسيده- لإصلاح محلي متوازن، نظرا لكونه غطى أغلبية مكامن الخلل التي تعاني منها الإدارة المحلية في الجزائر مثل تأهيل الموارد البشرية ودعم القطاع الثالث، غير أن هنالك إغفالا للدور الاقتصادي للجماعات المحلية ما يرجعه الباحث إلى الوفرة المالية التي تميزت بها هذه الفترة.

ورغم أن حكومة تبون (2017) كررت عديد الأهداف المنشودة سابقا، إلا أنها حملت نقلة نوعية في هذا مجال اللامركزية بتبنيها للحكامة المحلية كزاوية رئيسة لتطبيق الحكم الراشد، والتزامها تقديم قانون مستقل يكرس الديمقراطية التشاركية،

<sup>1</sup> مصالح الوزارة الأولى، "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (2012): ص. 8-10.

<sup>2</sup> مصالح الوزارة الأولى، "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (2014): ص. 7-10.

بحيث تضمن برنامجها وعدا بتدعيم وتوضيح أدق لصلاحيات الجماعات المحلية وتمكينها من الوسائل المالية والبشرية اللازمة لمباشرتها عبر مراجعة قانوني البلدية والولاية وجعلها أكثر مواءمة .

رافعت هذه الخطة في الشق المالي من أجل عصنة تسيير الميزانية وترشيد المالية المحلية وجعلها أكثر نجاعة، مع العمل على إصلاح الجباية المحلية بتحسين التحصيل الضريبي وتثمين الموارد وتوزيعها بعدل، والدعوة إلى دعم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية بتعزيز الجاذبية الاقتصادية المحلية وترقية أداء المؤسسات العمومية المحلية والشراكة مع القطاع الخاص حسب خصوصية كل إقليم. أما في إطار التقسيم الإداري، دعا البرنامج إلى تدعيم الولايات المنتدبة في الجنوب قصد ترقيتها إلى ولايات، إضافة إلى تزويد العاصمة بقانون خاص يستجيب بفعالية للانشغالات والمسائل المرتبطة بتسييرها، كما خصت الخطة عصنة وحوسبة الإدارة العمومية وإعادة تأهيل المرافق العامة بأهمية بالغة لجعلها أكثر استجابة وكفاءة بالتركيز على العنصر البشري المؤهل وأنظمة قياس الأداء، فضلا عن بعث مشروع البلدية الالكترونية وتبسيط الإجراءات في الأجهزة الإدارية ومحاربة الفساد والبيروقراطية<sup>1</sup>. الأکید، أن التوجه نحو الإصلاح المالي المحلي والبحث عن أدوار اقتصادية مستحدثة مرده الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر جراء انهيار أسعار البترول التي جعلت صانع القرار يبحث عن حلول مرحلية تقتضي خلق موارد بديلة وتجفيف منابع الفساد والتصدي للإسراف في صرف المخصصات المالية دون وجود مقابل ملائم من حيث الخدمات المحلية أو البرامج الاقتصادية المنتجة على مستوى الوحدات المحلية.

واصلت حكومة احمد اويحي (2017) على نفس نهج سابقتها، بل وحذت حذوها في تخصيص جزء من برنامجها للحكامة الإقليمية والإدارية وعصنة الإدارة العمومية وتحسين جودة المرفق العام، مع استعارة نفس العبارات والأهداف تقريبا ولم تضيف أي جديد يذكر<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: اللامركزية في البرامج الحزبية

كبقية الملفات والقضايا، يرتبط الخطاب السياسي للأحزاب الجزائرية حول موضوع اللامركزي بمناسبة اثنين، أولهما التعديلات القانونية المختلفة التي يخضع لها النظام القانوني للجماعات المحلية التي غالبا ما تبادر إليها وتأثيرها السلطة التنفيذية وتكتفي الأحزاب بمناقشة بعض موادها على مستوى البرلمان، وثانها خلال فترة الانتخابات خصوصا المحلية منها، غير أنهما تشتركان في محور واحد يركز عليه قادة تلك الأحزاب\* ألا وهو الدعوة إلى تخفيف تحكم الإدارة في المجالس المنتخبة ومزيد من الحرية في اتخاذ القرار والمطالبة بصلاحيات أكبر على مستوى المجالس المحلية (سيما ما تعلق منها بالعقار الصناعي والفلاحي)، بما يمكن منتخبيهم من "أداء دورهم التنموي ويخفف العراقيل أمامهم" و"من أجل تحسين تسيير شؤون

<sup>1</sup> مصالح الوزارة الأولى، "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (ماي 2017): ص.ص. 12-30.

<sup>2</sup> مصالح الوزارة الأولى، "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (سبتمبر 2017)، ص.ص. 18-19.

\* جملة التصريحات، نجد تلك التي أدلى بها قادة الأحزاب الكبرى على الساحة مثل: RND، حمس، MPA، PT، ARN.

الجماعات المحلية خدمة للمواطن ومصالحه" و"الدفاع عن حقوق المواطنين وتلبية تطلعاتهم والتصدي لسلطة الإدارة باعتبار المنتخب الأقرب إلى هموم وانشغالات الشعب"، ويسهم في حل الأزمة الاقتصادية التي تعيشها البلاد<sup>1</sup>، إضافة إلى المطالبة بتحقيق التوازن بين صلاحيات المنتخب والإداري بتحديد صلاحيات كل منهما، وجعل المجالس "بعيدة عن الابتزاز الحزبي والضغط السلطوي" وذلك لإبعاد الإدارة عن التقلبات السياسية، وتحصين الأعوان الإداريين من خلال سن لوائح ونظم شفافة.

من الأحزاب السياسية من قدّم مقترحات أخرى تخص التسيير المحلي، وهي موجودة فعلا في الخطاب الرسمي لكنها غير ناجعة كإشراك المواطن في تسيير الشأن العام عبر لجان الأحياء، التكامل بين البلديات المجاورة وكذا الاستفادة من التجارب العالمية بواسطة برامج التوأمة بين البلديات، إحصاء الممتلكات البلدية، الشفافية، فتح قنوات للمساءلة، محاربة مختلف أشكال المحسوبية والرشوة، خلق مصادر تمويل ذاتية، تفعيل دور لجان التحقيق لمتابعة مجريات تسيير الولاية<sup>2</sup>.

أما على مستوى البرامج الوطنية (وليس الخطاب الإعلامي والسياسي خلال الحملات الانتخابية)، فقد اختلف الأمر بين أحزاب الموالاتة والمعارضة، فبرنامج RND يتبنّى التصور الرسمي لكونه ممثلاً في الحكومة وفي غرفتي البرلمان، مشيداً بمضاعفة الميزانية المخصّصة للبرامج البلدية للتنمية (PCD) وإعادة بعث صندوق الهضاب العليا وصندوق الجنوب وبمشروع مراجعة قانون البلدية والولاية، وداعياً إلى ترقية الحوكمة الديمقراطية في المجالس المحلية المنتخبة بما يفضي إلى تسيير هادئ للبلديات والحيلولة دون الانسداد المزمّن لبعض المجالس جراء الأنانيات الشخصية أو الحزبية<sup>3</sup>.

أما "برنامج حمس البديل" فقد حمل انتقادات للوضع الحالية للإدارة المحلية التي تتسم-حسبها- بالإفراط في السياسة المركزية وغياب شبه تام للتنمية المحلية، مشددة في طرحها على ترسيخ أولوية المنتخب المحلي على الإداري وتوسيع صلاحيات المجالس المحلية وتأهيلها وتدريبها، ومطالبة بتشكيل أقطاب جهوية منسجمة تنمويا واجتماعيا مع ما يتطلب ذلك من إصلاحات إدارية وجبائية وفي مجالات التكوين والتأهيل ضمن سلطة مركزية عادلة وشفافة وقوية، فضلا عن إعادة النظر في التقسيم الإداري باستحداث هيئات جهوية وسن قانون عضوي خاص بتنظيم الأقاليم والمدن والأرياف، بما يحقق التكامل التنموي الاقتصادي والثقافي والاجتماعي ويضمن المشاركة المستمرة للمواطن في النقاش وفي صياغة برامج التنمية المحلية وترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> صوت الأحرار، "قادة الأحزاب يركزون على توسيع صلاحيات المنتخب وتكريس اللامركزية"، موقع جريدة صوت الأحرار، تم تصفح الموقع يوم: 10 نوفمبر 2017.

« <http://www.sawtalahrar.net/index.php/component/k2/item/3432> »

<sup>2</sup> وأج، "مخاطر 2017: تحقيق التوازن بين صلاحيات المنتخب والإداري محور البرنامج الانتخابي لحركة مجتمع السلم"، موقع APS، تم تصفح الموقع يوم: 02 نوفمبر 2017. « <http://www.aps.dz/ar/algerie/49214-2017> ».

<sup>3</sup> المكتب الوطني، "مطوية البرنامج الوطني للتجمع الوطني الديمقراطي للانتخابات المحلية ليوم 23 نوفمبر 2017" (2017): ص ص. 2-5.

<sup>4</sup> حركة مجتمع السلم، "البرنامج البديل" (2017): ص ص. 45-79.

يتبنّ مما سبق بأن الخطاب السياسي الرسمي والحزبي في الجزائر لازالا غير مدركين للمكانة التي تستحقها اللامركزية والحكم المحلي، فالالتزام الدستوري والحكومي للدولة الجزائرية تجاه اللامركزية لم يمثل منطلقا فاصلا لصياغة نظام إدارة محلية واضح المعالم ومتكامل الأركان، بتركيزه على بعض الشعارات السياسية والمبادئ العامة مع التغاضي عن الحدود التنظيمية والمالية والأدوار الاقتصادية للجماعات المحلية، وهو نفس ما تقوم به الأحزاب السياسية التي لم تقدّم بدائل حقيقية وتكتفي باستهداف تعظيم سلطات منتخبها واقتراح بعض الحلول الوهمية للحالة المزرية التي تعاني منها الإدارة المحلية، والتي تتحمل هي نفسها جزءا من مسؤوليتها.

المطلب الثاني: تطور التنظيم القانوني المحلي بالجزائر

إذا كان الالتزام الدستوري يعبر عن التوجه العام للدول تجاه القضايا المختلفة، فإن التطبيق الفعلي لتلك التصورات يقتضي وجود قاعدة قانونية واضحة تنم عن رؤية متكاملة للجوانب المختلفة لكل موضوع، والمشعر الجزائري كانت له تصورات متباينة للأطر التشريعية التي تحكم الإدارة المحلية سواء تعلق الأمر بالقوانين الإقليمية نفسها أو القوانين الأخرى التي تؤثر مباشرة على الحركة اللامركزية، كقوانين الانتخابات، المالية، الأحزاب السياسية. وعيدا عن السرد التاريخي، سنحاول في هذا الجزء إعطاء لمحة عامة عن مختلف المحطات التي عرفها التقنين اللامركزي في الجزائر (دون الإمعان في تفاصيل النصوص نظرا للتطرق إليها في العناصر الموالية) الذي مر بمرحلتين أساسيتين: مرحلة ما قبل التعددية ثم ما بعدها، مع التركيز بشكل أكبر على القوانين الحالية.

الفرع الأول: النظام القانوني في فترة الأحادية

بغض النظر عن الصراع السياسي الذي عرفته الجزائر فجر الاستقلال، والتحديات المرتبطة بالحفاظ على الوحدة الوطنية والتلاحم الاجتماعي للدولة الفتية، فإن المعضلة الكبرى التي واجهت صناع القرار آنذاك كانت حجم الخراب الاقتصادي والشلل الوظيفي الذي خلفه الاستعمار مقابل الهجرة الجماعية للإداريين الأوربيين، مما استدعى الإبقاء على النظام التشريعي الفرنسي بموجب مرسوم 1962/12/31، ثم إعادة تجميع البلديات (تنظيم الحدود الإقليمية وتقليص عدد البلديات من 1500 موجودة سنة 1962 إلى 676، بموجب المرسوم 189/63) لمواجهة قلة تكوين الإطارات البشرية الوطنية إثر هجرة الكوادر الأوربية، مثلما أنشئت لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي CIES على المستوى البلدي واللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي CDIES على المستوى الولائي (تتكون من ممثلي السكان وبعض التقنيين المطلعين على شؤون المرافق والمشاريع العامة)، من أجل متابعة تقديم استشارات للمحافظ-دون أي سلطة تداولية- حول الميزانية والتنمية المحلية (التي عوضت في 1967 بالمجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية ADES)، والمجالس البلدية لتنشيط القطاع الاشتراكي CCASS من أجل تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة (يتشكل من ممثلين عن الحزب، الجيش، الإدارة البلدية والاتحاد العام للعمال الجزائريين)، غير أن أغلبيتها لم تر النور ومن تشكلت منها لم تقدم الإضافة المرجوة منها بسبب الظروف المحيطة بها التي تميزت بالفوضى<sup>1</sup>.

تكفلت البلديات في تلك المرحلة بتوزيع المواد الغذائية وبعض المشاريع التي وفرت مناصب عمل محدودة للسكان خصوصا في الأرياف والمناطق الفقيرة، في ظل عجز مالي كبير رغم التمويل الحكومي لها بواسطة "اعتمادات نفقات التجهيز الجماعي" و"صندوق التضامن للولايات والبلديات"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> محمد عرب صاصيلا، مترجما، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط.4. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص.ص. 177-227.

<sup>2</sup> صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2015)، ص.89.



يرى أ. أحمد محيو في هذا الشأن، أن الهدف من ذلك كان تحقيق الحد الأدنى من التمثيل الشعبي وتقوية السلطة المركزية عبر المحافظين الذين تكفلوا بمسؤوليات مهمة آنذاك كتنظيم الأملاك الشاغرة وحماية الأملاك العامة للدولة وإعداد وتنفيذ الميزانية (بموجب مراسيم 09 و 1962/08/24 و 1963/05/09)، ممثلين السلطة الوحيدة ولائيا مقارنة بهيئات استشارية غير كافية التمثيل، مع تسجيل عدة محاولات عديدة للإصلاح من بينها تأسيس المحافظات الرائدة وتطبيق برامج خاصة، وهو إجراء اقتصادي بحثت مس الولايات الأكثر تضررا من حرب التحرير وللقضاء على الفوارق الجهوية.

هذا التداخل والارتجال عجل بالتفكير مليا في سن قانوني البلدية والولاية<sup>1</sup>، حيث يرى أ. بوالشعير في هذا الصدد، بأن التوجه الرسمي نحو اللامركزية كان شكليا يرمي إلى تكريس المركزية لضمان استمرار السلطة القائم، لكون اهتمام الرئيس بومدين بالعامية (المواطنين مقارنة بالخاصة من رجالات الدولة الذين كان يتوجس منهم حسب البعض) جاء متأخرا وحتميا بسبب التلاحم الذي خلفته حرب 1967 والقرارات السيادية التي اتخذها، وضرورة إعادة بناء الدولة من أسفل (العودة إلى القاعدة ثم بناء مؤسسات الدولة)<sup>2</sup>.

• الإصلاح البلدي لسنة 1967: يعتبر الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية أول قانون للإدارة المحلية بالجزائر، جاء بعد مقترح أعدته وزارة الداخلية سنتي 1965 و 1966 وأثري من طرف الإدارة والحزب، قبل أن يصادق عليه مجلس الثورة والحكومة، وتضمن هيئات البلدية ممثلة في: المجلس الشعبي البلدي، المجلس التنفيذي البلدي، رئيس م.ش.ب، حيث أخضعت مداوات المجلس المنتخب وقرارات رئيسه لرقابة ووصاية مشددتين من طرف الوالي وعامل العمالة، رغم الاختصاصات المتنوعة الممنوحة لها وهامش الحرية في تأويل القرارات المركزية، وهوما يجعلها تقف بين التفويض والنقل<sup>3</sup>. غير أن النقائص التي عرفها تطبيق هذا القانون خصوصا سيطرة الحزب الواحد على الخطاب والممارسة الإدارية في إطار ما كان يسمى بالدولة/الحزب، وكذا نقص الوسائل المالية والتقنية، أدت إلى إصدار التعديل 09/81 (المراسيم التطبيقية له) الذي أدخل بعض التغييرات على صلاحيات البلدية والقواعد الانتخابية، ثم القانون 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي الجديد الذي رفع عدد الولايات إلى 48 والبلديات إلى 1541<sup>4</sup>.

• الإصلاح الولائي لسنة 1969: صدر الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية كمكلا لنظيره البلدي ومشابها له من حيث الهيئات المتمثلة في الوالي، المجلس التنفيذي للولاية، المجلس الشعبي الولائي، الذي -وإن تعددت مهامه- يخضع مثل نظيره البلدي لرقابة الوالي ووزير القطاع طالما أن الوالي يمثل السلطة المركزية المطلقة للدولة في كل المجالات. هذه الوضعية اعتبرها بلحاج تعبر عن المركزية أكثر من اللامركزية، لكون المنتخبين المحليين مجرد مجندين للنظام، مرتبطين بالحزب والإدارة أكثر من

<sup>1</sup> صاصيلا، مرجع سابق.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دسنوري 1963 و 1973، ج.1. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013)، ص.ص. 138-140.

<sup>3</sup> بلحاج، مرجع سابق، ص.ص. 90-95.

<sup>4</sup> جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (الجزائر: دار الأمة، 2014)، ص. 88.

المواطنين الذين انتخبوهم، ومندوبين للسلطة بدون أي نفوذ حاسم بسبب ضعف مواردهم، مفسرا ذلك بكون الهدف من الإدارة المحلية آنذاك كان خلق بنية تحتية إدارية أكثر منها سياسية قد تتضمن حرية الجماعات المحلية واكتسابها للسلطة، وبالتالي فإن هندسة المنظومة جعلت السلطة المركزية تتنازل عن القوى لنفسها، مادام تقييدها للمجالس المنتخبة يجعل ممثلها من الولاية والتنفيذيين يحصلون على كل السلطات بشكل غير مباشر.<sup>1</sup>

يعكس هذا القانون تخوف السلطة المركزية من أي استقلالية محتملة للأقاليم المحلية حينما نص على أن "اللامركزية لا تعني التعبير عن استقلال ما للولاية لأن دولتنا دولة واحدة"، وقد تم تعديله هو الآخر بموجب القانون 02-81 (والمراسيم التطبيقية له) لتغيير بعض الاختصاصات وضبطها أكثر بين مجلسي الولاية وتحسبا للتقسيم الإداري الذي حدث لاحقا<sup>2</sup>، كما أُلحق به المرسوم 545-83 المتعلق بتشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله والمرسوم 31-82 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة.

### الفرع الثاني: النظام القانوني في المرحلة التعددية

أدى إقرار التعددية بموجب دستور 1989 وإصدار قانون انتخابي جديد 13/89 ثم انتهاء عهدة المجالس المحلية فدخل الأحزاب السياسية المعتزك الانتخابي، إلى تأجيل الانتخابات المحلية 06 أشهر للسماح للأحزاب السياسية حديثة النشأة بالتكيف، مع تكليف مجالس بلدية وولائية مؤقتة\* بتصريف أعمال الجماعات المحلية عبر حزمة محدودة من الصلاحيات<sup>3</sup>. تم لاحقا إصدار القانونين 8-09 و09-90 كتتويج للإصلاحات السياسية والدستورية، فحملا عدة مكاسب للامركزية بفضل الصلاحيات الواسعة التي أقرت للمجالس المنتخبة والسماح للمواطنين بحضور مداولاتها، إلا أنها لم تحد عن نهج سابقتها بتكريسها وصاية الولاية على المنتخبين، مثلما فتحت الباب أمام سحب الثقة من رؤساء المجالس في خضم البحث عن تحقيق التعددية السياسية داخلها، دون إغفال أنها لم تؤسس لموارد ذاتية تترجم حجم الاختصاصات، وتضمنها بعض التناقضات مع قانون الانتخابات خصوصا ما تعلّق باختيار رئيس المجلس<sup>4</sup>.

كان لتوقيف المسار الانتخابي وما عرفته الساحة السياسية من تغيرات الأثر الوخيم على العمل المحلي، كما أن إعلان حالة الطوارئ (بموجب المرسوم الرئاسي 44/92) كان من بين أهم مبرراته تعطّل السير الحسن للمرافق العامة بفعل الإضراب السياسي لمنتخبي لجهة الإسلامية للإنقاذ التي كانت تسيطر على أغلبية المجالس، وأتاح إنشاء مندوبيات تنفيذية تحل محلها للقيام بالمهام المحلية إلى حين إعادة انتخابها وهوتم فعلا بحل عدة مجالس محلية وتعويضها بمندوبيات سيرها المرسوم

<sup>1</sup> بلحاج، مرجع سابق، ص. 95-101.

<sup>2</sup> القانون رقم 02-81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، يعدل ويتمم الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية. الجريدة الرسمية رقم 07، 17 فيفري 1981.

\* تشكلت وفقا لأحكام القانونين 17/89 و18/89 المتضمنين تنظيم البلدية والولاية، وتكوّنت من أعضاء يعينهم الوالي (بموجب المرسوم التنفيذي 231/89).

<sup>3</sup> زيدان، مرجع سابق، ص. 90-93.

<sup>4</sup> فريجات، مرجع سابق، ص. 7-8.

التنفيذي رقم 142/92، تتشكل من أعضاء يعينهم الوالي ويختار من بينهم رئيسا، حيث استمر العمل بها إلى غاية إجراء الانتخابات المحلية لسنة 1997<sup>1</sup>.

هذه المجالس سرعان تعرضت بعد انتخابها (في إطار قانون الانتخابات 97-07) إلى عدة مشاكل، مما جعل المشرع يقوم بإصلاح القانون الانتخابي بموجب القانون العضوي 08/07 للحد من ظاهرة الأحزاب المجهرية التي لا تظهر إلا خلال الانتخابات للمتاجرة بالقوائم الانتخابية والاستفادة من الامتيازات المادية لها<sup>2</sup>. يجدر التذكير أيضا إلى أن عدة نصوص مكملة أو معدلة للقانونين المذكورين قد أصدرت تدريجيا، على غرار المرسوم التنفيذي 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها (كالأمانة والمفتشية العامتين، الديوان، رئيس الدائرة..)، أو الأمرين 03/05 و 04/05 المعدلين على التوالي لقانوني البلدية والولاية للسماح بتجديد المجالس البلدية والولائية التي تم حلها بموجب مراسيم رئاسية\*، إضافة إلى تحديد حالات سحب الثقة.

**التنظيم القانوني اللامركزي الحالي (إلى غاية فيفري 2019):** قبل الحديث عن مضامين وخصوصيات الإصلاح اللامركزي الأخير، لا بد من ذكر أهم النصوص القانونية التي تسير المنظومة المحلية حاليا، حيث جاء النصان المسيران لكل من البلدية والولاية في ظل الإصلاحات السياسية التي مست قوانين الانتخابات، الأحزاب السياسية، الإعلام الجمعيات.... وذلك من أجل مواكبة التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر في ظل الظروف الإقليمية المتوترة آنذاك إثر موجة هيجان الشارع العربي، حيث حاولت هذه القوانين تجاوز فشل سابقاتها في تحقيق تنمية محلية فعلية وإشراك المواطنين في العملية السياسية المحلية، وجاءت كما يلي:

● **قانون البلدية 10/11:** صدر سنة 2011 ونص على وجود ثلاث هيئات هي: م.ش.ب، المجلس التنفيذي، الإدارة البلدية، وحمل الكثير من التغييرات فيما يخص الدورات، المداولات، القرارات، الترشح، الاختصاصات، الميزانية، وكثيرا من المكتسبات المتعلقة بالشفافية والمشاركة الشعبية، غير أنه انطوى على تناقض مع القانون العضوي للانتخابات 01-12 الذي صدر بعده فيما يخص اختيار رئيس م.ش.ب، وتضمن مثلما كان عليه الحال سابقا، عدة مواد تركز رقابة الوالي على البلدية، مستندا على 83 نصا قانونيا آخر من مختلف الدرجات والقطاعات بما يعكس الأهمية البالغة لهذه الوحدة الإقليمية، وتشعب علاقاتها أفقيا وعموديا وشبكيا<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> زيدان، مرجع سابق، ص ص 93-95.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق (الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2010)، ص ص 148-150.

\* نظمت أول انتخابات جزئية محلية في تاريخ الجزائر، جاءت إثر اتفاق العروش (أرضية القصر)، أجريت سنة 2005 في كل من تيزي وزو وبجاية والبويرة وبومرداس، بالنظر إلى الظروف التي طبعت انتخابات 2002 فيها ونسبة المشاركة المتدنية جدا، وانتهت بفوز الافافاس والارسيدي.

<sup>3</sup> القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، 2011/07/03.

• **قانون الولاية 07/12**: صدر سنة 2012 ونص على الهيئات الولائية: م.ش.و. والوالي، مؤكداً على ارتباطها كجماعة إقليمية بالدولة، مقدّماً عدة إضافات تخص الدورات، المداولات، القرارات، الترشح، الاختصاصات، الميزانية وبعض المكتسبات فيما يخص المساءلة، مثلما استند على 88 نصاً مختلفاً بما يدل على المكانة التي تحظى بها هذه الوحدة بالنسبة للسلطة المركزية.<sup>1</sup>

إضافة إلى هذه النصوص التي تتعلق بالإدارة المحلية مباشرة، يتداخل التشريع المحلي مع عدة قوانين أخرى متعلقة بالشأن المحلي\*، على رأسها القانونان العضويان للانتخابات 01-12 لسنة 2012 و10-16 لسنة 2016 اللذان حددا آلية إدارة العملية الانتخابية خاصة ما تعلق بعدد أعضاء المجالس، شروط وموانع الترشح، حيث تضمننا بعض المواد التي ألغت بعض النصوص المحلية.

وبغض النظر عن مضمون النصوص، فقد بدا للعيان تأثر التشريع المحلي الجزائري في بداياته بتجارب الدول الأخرى (اليوغوسلافية والفرنسية)، بل واستعارة تعبيرات وجمل كاملة رغم اختلاف أوجه تأويلها وتطبيقها لاحقاً، كما أن هذه اللمحة وضحت التطور الخطي المستمر الذي عرفته حركية التقنين اللامركزي في الجزائر منذ الاستقلال بوجود ثلاث حزم للإصلاح المحلي ارتبطت كلها بتواريخ مفصلية في تاريخها، أي أنها كانت عادة مرآة عاكسة للتغيرات السياسية والاقتصادية كإقرار التعددية والأزمات الاقتصادية والهزات السياسية، فالميل نحو المركزية بعد الاستقلال مثلاً أملت الظروف السياسية والتوجه الإيديولوجي رغم أن المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية اقتضت تصوراً أقل حدة، بينما أعطى الانفتاح القسري الراديكالي المفاجئ الجماعات المحلية صلاحيات واسعة وتمثيلاً متعدداً دون أن تكون البيئة المحيطة حزبية ولا اقتصادياً مستعدة لذلك، جاعلاً محاولة تحقيق التعددية محلياً تصطدم بمصالح حزبية ضيقة وتبرر العودة إلى الوصاية المفرطة لممثلي الدولة على ممثلي الشعب.

إن أكثر ما يعاب على الإطار القانوني للإدارة المحلية هو اللاتزامن في نصوصه asynchronism بسبب المبالغة في الإحالة على التنظيم والتأخر في إصدار النصوص التكميلية التطبيقية، فبعد مرور 08 سنوات كاملة على إقرار قانوني البلدية والولاية، كانت العديد من القوانين التي تفسّر بعض موادها تصدر تبعاً\* مما يؤدي إلى إفراغها تدريجياً من جوهرها ومضمونها ويفقد

<sup>1</sup> القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، 29/02/2012.

\* كدليل على تعقد القانوني لتسيير الجماعات المحلية وعدم استقراره، نضرب مثلاً بقوانين الصفقات العمومية التي تتغير باستمرار مثل المرسوم الرئاسي 10-236 الذي تعرض إلى عدة تعديلات بموجب المرسوم 12-23، ثم المرسوم 13-03، إلى غاية إصدار المرسوم 15-247 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، حيث يؤثر بشكل واضح على عمل الجماعات المحلية كمصالح متعاقدة باعتباره يشمل آلية من آليات العمل الإداري المحلي. فضلاً عن ذلك، تتدخل الكثير من النصوص الأخرى في الوظائف التي تقوم بها الجماعات المحلية، على سبيل المثال لا الحصر: قانون ترقية الاستثمار، قانون الهيئة والتعمير، قانون مهينة الإقليم...

\* قام الباحث برصد أهم تلك النصوص التكميلية، وهي:

- المرسوم التنفيدي 13-91 المؤرخ في 25/02/2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم: حيث حدد قيمة التعويض الشهري والعلوات الذي يحصل عليه رؤساء المجالس ونوابهم ورؤساء اللجان والمندوبون، خلال فترة انتدابهم للعمل المحلي.

العمل المحلي استقراره، بما يعكس تسرّع المُشرّع في إصدار النصوص القانونية والقيام بالمراجعات دون نضج الرؤية أو لافتقاده الرغبة الحقيقية لذلك.

إلى جانب ذلك، سمّت التعديلات والتغيرات كثيرا من النصوص الأخرى المتعلقة بالإدارة المحلية أو الممارسة السياسية، فعلى سبيل المثال تماشى قانونا الإدارة المحلية لسنة 1990 مع ثلاث قوانين انتخابات و03 تعديلات دستورية، من بينها تعديل 2008 الذي كان له اثر بالغ على التمثيل النسوي المحلي، أما القانونان الحاليان (10-11 و07-12) فتعايشا مع قانوني انتخابات ودستور جديد و03 قوانين صفقات عمومية، علما أن هذا التشعب والتداخل وصل إلى حد التناقض بشكل متتال ومتكرر بين النصوص (القانون العضوي للانتخابات).

هذه الحركية وإن كانت لها مبرراتها ومبتغاها باعتبارها ظاهرة صحية تعكس الرغبة في التصدي إلى العراقيل الميدانية، إلا أنها أصبحت تمثل نتوءات في بنية التشريع اللامركزي في الجزائري، الذي يتطلب وحدة وتزامنا وتناسقا واستقرار النصوص القانونية ولو لمدة محددة من الزمن من أجل بناء قواعد قوية مشتركة وناضجة للعمل المحلي.

من جهة أخرى، ورغم أن الجماعات المحلية وخصوصا البلدية مثلت عبئا ماليا وتنظيميا وبشرياً على الحكومة المركزية. فإن المُشرّع لم يوغل فعلا عند صياغته للنصوص في فلسفة العمل المحلي، بقدر ما تقصى كيفية موازنته ليتلاءم مع المتغيرات المحيطة به كالخارطة السياسية والصراع الحزبي... وهكذا كانت اللامركزية دائما ضحية الظروف المحيطة بها، بداية بالصراع السياسي والتركة الاستعمارية الثقيلة ثم التصحيح الثوري، مروراً بالتحول الديمقراطي إلى غاية الأزمة الأمنية وصولاً إلى الأزمة الاقتصادية، حيث عطلت هذه العوامل عدة مرات تطبيق أحكام القوانين المحلية، وصاغت قوالها بطريقة أو بأخرى.

- 
- المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17/03/2013 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي لـ م.ش.ب، أين وضع بالتفصيل القواعد الموحدة التي تحكم دوراته ومناقشاته.
  - المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21/03/2016 يتعلق بكيفية تجديد المجالس البلدية والولائية المحلة، الذي وضح الحالات التي يتم في حال حصولها حل المجالس المحلية، و آليات تعويضها بالانتخاب أو المندوبيات.
  - المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30/06/2016 الذي حدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ووضع طرقا وأجال وشروطا وضوابط لنسخها.
  - المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13/12/2016 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، والذي فصل حقوقه وواجباته، والمهام التي يمارسها تحت سلطة رئيس م.ش.ب.
  - مرسوم تنفيذي 16-258 المؤرخ في 10/10/2016 يحدد كفايات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، كما وضح مهامها وصفة المندوب البلدي والمتصرف الذي يساعده.
  - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 11/12/2016 يحدد تنظيم الأمانة العامة ومصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية للمقاطعات الإدارية في مصالح ومكاتب.
  - مرسوم تنفيذي 17-329 المؤرخ في 15/11/2017 يحدد كفايات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، حيث بين شروط، أهداف ومجالات هذا التعاون، إضافة إلى طرق إبرام وتنفيذ الاتفاقيات ومضمونها.

المطلب الثالث: الأطر المؤسسية المركزية للتسيير والإصلاح المحلي

لا تتوقف الإرادة السياسية لإحداث نقلات نوعية في مجال التنظيم اللامركزي على صياغة النصوص القانونية والدستورية، بل تتعداها إلى استحداث الهياكل والمؤسسات القادرة على مرافقة الجماعات المحلية وبناء قدراتها في شتى المجالات، عبر تكفلها باقتراح مشاريع القوانين وتعديلاتها والسهر على التطبيق المثالي والهادف لمختلف الأطر التنظيمية من طرف الهيئات المحلية والمركزية المختلفة. لم يتوان صانع القرار في الجزائر عن القيام بذلك، واضعا عدة هيئات وطنية تتكفل بالإدارة المحلية، تتباين درجة إسهامها وتختلف بناها مع اختلاف الظروف.

الفرع الأول: وزارة الداخلية

تعتبر الداخلية الوزارة الوصية على الجماعات المحلية باعتبارها من الوزارات السيادية التي لم تخل منها التشكيلات الوزارية منذ الحكومة المؤقتة، تولاها 19 وزيرا\* خلال 44 حكومة عرفتها الجزائر (الملحق 02) بعد الاستقلال، والملاحظ أن "الجماعات المحلية" لم تصبح ملازمة لتسمية وزارة الداخلية سوى بعد مرور 20 سنة بعد الاستقلال واستهلاك 11 حكومة متتالية، علما أن حقائب الداخلية عرفت تطورات مختلفة واحتوت عدة فروع قطاعية كالبيئة وتهيئة الإقليم والإصلاح الإداري في مناسبات متفرقة، ما يعكس السياقات السياسية المختلفة التي شكلت فيها الفرق الحكومية المتتالية.

من جانب آخر، فإن وزراء الداخلية إما إداريون تدرجوا عبر مختلف الإدارات غير الممركزة كالدوائر والولايات، أو ينتمون إلى مؤسسات الأمن (زروني، ولد قابلية، يعلى..) مع استثناءات قليلة لقادمين من قطاعات أخرى، وغالبا ما صاحب إسناد الداخلية لشخصيات أمنية (زروني أوبلخير) أو قادمة من قطاعات أخرى (رحال) تكليف إداريين ممارسين بالجماعات المحلية، وذلك حتى يتفرغ الآخرون لإدارة الملف الأمني الذي تتحكم فيه الوزارة على المستوى الداخلي والحضري خصوصا في فترات الانفلات الأمني التي لعبت فيها وزارة الداخلية دورا مهما في التصدي للتهديدات المختلفة، بالموازاة مع تنظيمها للإدارة المحلية، وهو ما يفسر الأهمية التي يتمتع بها الوزير أو القطاع بحيث يعطى أحيانا كثيرة صفة وزير الدولة (حدث أن كان رئيس الحكومة أو رئيس الدولة هو نفسه وزير الداخلية).

في الشق الوظيفي، عرف تنظيم وزارة الداخلية عدة تعديلات فيما يخص مهامها وإدارتها المركزية، ويعتبر المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10/08/1994 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية، نصا مرجعيا في هذا الصدد، إذ أكد على المهام التالية في مجال التنظيم اللامركزي:

\* قدر عدد الوزراء الجزائريين منذ الاستقلال إلى غاية 2015 بما يناهز 295 وزيرا تداولوا على حمل 656 حقيبة، حيث كلف الكثير منهم بإدارة قطاعات مختلفة. لمزيد من التفصيل، ارجع المقالة التالية: <https://www.echoroukonline.com/ara/articles/249829.html>

- الحياة الجموعية: لا يقتصر دورها على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجمعيات ودراسة ملفات طلبات تأسيس الجمعيات التي تودعها الجمعيات ذات الطابعين السياسي والاجتماعي فقط، وإنما تتابع نشاطاتها وتطورها وتسعى إلى تقويمها عبر اقتراح وتعزيز التدابير الكفيلة بتنشيطها
- الانتخابات: تقترح التدابير، القواعد والشروط التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالعمليات الانتخابية والاقتراع، كما تسهر على إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها، وحسن سير الانتخابات وتستغل نتائجها وتحللها وتعلنها.
- الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية: تتكفل الإدارة المركزية بتحديد شروط إعداد وتنفيذ القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات المحلية وتسعى لانسجامها، كما تسهر على تطبيقها للتنظيم في مجال نشاطها، إضافة إلى سير ونشاط المجالس المنتخبة بما فيها وضعية المنتخبين. ومن أجل إيجاد حلول للمشاكل المحلية، تطلع على المنازعات والطعون المرتبطة بالأعمال المحلية وتحدد قواعد دراستها وتسويتها وشروط ذلك.
- التنمية المحلية: تساعد الوزارة الجماعات المحلية على إعداد وتطبيق مخططاتها التنموية، وتسن القواعد المتعلقة بالسيير الحضري والريفي تبادر بأي عمل يوجه لتنمية المناطق الريفية والحدودية وفك عزلتها، في إطار المخطط الوطني للتنمية والسياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية، كما تحدد الأعمال الممركزة التي لها أثر في الجماعات المحلية وتنسقها وتنفذها.
- التنظيم الإقليمي: تتكفل الوزارة بتحديد، اقتراح، متابعة وتطبيق القواعد المتعلقة بالتنظيم الإقليمي للبلاد وتعديل الحدود الإقليمية للجماعات المحلية، فضلا عن اختصاصات، تنظيم وعمل هيكلها الإدارية المحلية.
- المالية المحلية: تحلل الإدارة المركزية وتحدد وتراقب الإطار الميزانية والمحاسبي للجماعات المحلية ومصالحها ومؤسساتها العمومية المحلية، والمقاييس التي تطبق على العمليات المحلية في النفقات والإيرادات واقتطاعها، كما ترقى التضامن المحلي ماليا بما ينمي الموارد المالية المحلية، وتكيف تطور الجباية المحلية بما يتلاءم مع حاجات تمويل الجماعات المحلية، وتسعى إلى إعداد وتطبيق مقاييس تسيير الممتلكات المحلية.
- التعاون بين الجماعات المحلية: تعمل على ترقية وتشجيع المبادلات المختلفة بين الجماعات المحلية وطنيا، وتسهيل تعاون الجماعات المحلية والجماعات اللامركزية الأجنبية وتتابعها<sup>1</sup>.

إضافة إلى ما سبق، أوكل إلى وزارة الداخلية تسيير الملف الأمني\*، حيث حمل هذا المرسوم صلاحيات واسعة فيما يخص المساهمة في تحديد السياسة الوطنية في مجال الأمن عبر تسيير وتقويم وتنسيق أعمال الوقاية والمكافحة والتنسيق والمراقبة

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية 53، 1994/08/21 (لاسيما المواد 06، 07، 12، 13، 15).

\* بالنظر إلى الظروف الأمنية، كرست هذا التصور نصوص سابقة ظهرت في بدايات الأزمة، على غرار المرسوم 91-01 المؤرخ في 19-01-1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، وخاصة المرسوم 92-223 الذي يتممه. هذا الأخير، نص في مادته الأولى على: تكليف وزير الداخلية بالمساهمة في ضبط السياسة الوطنية المتعلقة بأمن البلاد ومحاربة الإرهاب، وإعداد أعمال الوقاية والمكافحة والمراقبة، والبحث عن النوايا والعمليات التي تقوم ضد الوطن ومؤسساته وطاقاته وممتلكاته التي تساعد على إقرار الأمن والنظام العام في الوطن وبقيادتها وتقييمها وتنسيقها دون المساس بالصلاحيات الأيالة لوزير الدفاع الوطني والقطاعات الأخرى، داخل الوطن وخارجه. إضافة إلى هذا، اقر المرسوم 92-224 استحداث مديرية التنسيق للأمن عبر التراب الوطني، التي تخضع لنص خاص.

بما يضمن أمن الإقليم والنظام، بالسهر على احترام القوانين والتنظيمات؛ حماية الأشخاص والممتلكات؛ ضمان السكنية والطمأنينة والنظام العام والنظافة العمومية؛ ضمان حماية المؤسسات العمومية؛ ضمان مراقبة المرور عبر الحدود؛ ضمان سهولة المرور في الطريق العمومي<sup>1</sup>. وتمارس الوزارة هذه المهمة عبر المديرية العامة للأمن الوطني، الحرس البلدي والمكتب المركزي لتنسيق الأمن الداخلي للمؤسسات.

أما على الصعيد الهيكلي، فقد عرفت الإدارة المركزية لوزارة الداخلية تعديلات متواصلة\* على مستوى مكوناتها، بحيث تتم إضافة مديريات وحذف أخرى، حسب التوجه العام للوزارة والتحديات الميدانية ورؤية الوزير المكلف بالقطاع. بمقارنة التنظيم الحالي بأخر تنظيم عرفته الوزارة\*، نلاحظ وجود تعديلات عديدة ومحورية (ملحق3)، وسنقتصر على ذكر تلك المتعلقة بموضوع الدراسة.

أبقى التنظيم الجديد على المديرية ذات الطابع الخاص كالأمن الوطني والحماية المدنية خاضعتين لقوانينها الخاصة، بينما خص الجماعات المحلية بمديرية عامة ضمت بعض الهياكل السابقة كمديرية الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية ومديرية الدراسات والتنمية المحلية. ضمت هذه المديرية العامة:

- مديرية الدراسات الاستشرافية والتحليل والإحصائيات والتقييم: وهي علبه تفكير الوزارة بخصوص الجماعات المحلية.
- مديرية العمل الإقليمي والحضري: تهتم بالتهيئة الحضرية والإقليم، العقار ونظافة المحيط.
- مديرية التنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية: تعنى بالاستثمار الاقتصادي والتعاون البلدي، واستثمارات الدولة والتنمية البشرية والسكن والخدمات العمومية المحلية. عوضت مديرية الدراسات والتنمية المحلية، وأوغلت أكثر في الشق المتعلق بالخدمات المحلية والاستثمار المحلي، وهو توجه محمود إن ترجم ميدانيا.
- مديرية الميزانيات المحلية: تدعم وتحلل الميزانيات البلدية والولائية (تعوض مديرية الميزانية والمحاسبة سابقا)، حيث لوحظ توجه نحو اهتمام أدق بميزانية كل مستوى محلي على حدى.
- مديرية الموارد والتضامن المالي المحلي: وتتعلق بالموارد الجبائية، والأموال المحلية والتضامن المالي (تتطابق مع مديرية المالية المحلية سابقا).

<sup>1</sup> نفسه، المادة 04.

\* من بينها المرسوم 201-65 المؤرخ في 11 أوت 1965، المرسوم رقم 238-66 المؤرخ في 5 أوت 1966، المرسوم 39-76 لسنة 1976 والمرسوم 204-85 لسنة 1985.  
\* في إطار المرسوم 248-94 المؤرخ في 10/08/1994 المعدل والمتمم بالمرسوم 87-95 الصادر في 22/03/1995، وبالمرسوم 107-02 الصادر في 03/04/2002.



• مديرية الحكامة المحلية: يمكن اعتبارها مكسبا مهما في هذا التنظيم، يتمحور عملها حول تنظيم وتسيير الإدارة اللامركزية، ومشاركة المواطنين والشراكة مع الحركة الجمعوية.

يضاف إلى هذه المديرية العامة، هياكل أخرى تتدخل بشكل غير مباشر في الفعاليات اللامركزية والإدارة المحلية\*.

إن تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتراجع التهديدات الأمنية جعل وزارة الداخلية والجماعات المحلية تركز أكثر على تنظيم القطاع المحلي، حيث شهدت صلاحياتها انفتاحا أكثر على الفواعل المحلية وحتى على الدولية، بفضل مختلف الهياكل التي تضمها الإدارة المركزية للقطاع والتي يمكن أن تلعب محوريا في بناء قدرات الجماعات المحلية في الجزائر، بالنظر إلى إحاطتها بمختلف جوانب تسيير الجماعات المحلية البشرية، المالية والتنظيمية، وبما فيها الشركاء الآخرون كالمجتمع المدني والأحزاب السياسية، وإدارتها لعدة نشاطات وعمليات كالانتخابات والمشاريع المحلية والمرافق العامة والخدمات العمومية.

### الفرع الثاني: هيئات الإصلاح الإداري:

عرفت الجزائر عدة هياكل مركزية تعنى بالإصلاح الإداري، تمثلت خصوصا في المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري التي ألحقت بالأمانة العامة للحكومة حاليا ورئاسة الحكومة سابقا، كما أدمجت عدة مرات في وزارة الداخلية والجماعات المحلية نظرا للعلاقة الوطيدة التي تجمعهما، بشكل جعلها لا تعرف الاستقرار تماما (يمكن إحصاء ما يربو عن 20 تعديلا)\*.

لن نتطرق في هذا الجزء إلى بعض المؤسسات التي تخضع لوصاية هذا القطاع الوزاري كالمدرسة الوطنية للإدارة، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية CENEAP، المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم... نظرا لطابعها التقني، بحيث يفضل دراستها في الأجزاء المتعلقة بها من هذه الدراسة.

\* من بينها المديرية العامة للحريات والشؤون القانونية التي تضم:

- مديرية العمليات الانتخابية والمنتخبين: وتتكفل بالانتخابات والمنتخبين ومراقبة القرارات المحلية.
  - مديرية الحياة الجمعوية: ويتمحور نشاطها حول الأحزاب السياسية، الجمعيات وترقية الحركة الجمعوية.
  - مديرية المنازعات: احتوت مديرية فرعية لمنازعات الجماعات المحلية.
- وإلى جانبها المديرية العامة للعصرنة والوثائق والأرشيف التي تعبر عن توجه تقني لتبني الإدارة الالكترونية عبر مديرية الأنظمة المعلوماتية التي تعنى بالشبكات المعلوماتية والبرمجيات، ومديرية الاستشراف واليقظة التكنولوجية.
- بدورها خصصت المديرية العامة للموارد البشرية والتكوين والقوانين الأساسية، مديرية فرعية لمراقبة تسيير المستخدمين المحليين وتمييزهم، وأخرى لتكوين المنتخبين والإطارات، وثالثة للمهين والمهارات في الجماعات المحلية. الجدير بالملاحظة أن الوزارة خصت المستخدمين المحليين والمنتخبين بنفس الحقوق التي يحظى بها نظرائهم في الإدارة المحلية من حيث المسار المهني والتكوين.
- في حين شملت المديرية العامة للمالية والوسائل، مديرية فرعية لبرامج الاستثمار غير الممركزة، واستحدثت على مستوى مديرية التعاون، مديرية فرعية للتعاون متعدد الأطراف والتبادل اللامركزي بما يعكس الرغبة في الاستفادة مما تمنحه المنظمات الدولية والإقليمية العاملة في المجال، مع الإبقاء على مجال التعاون الثنائي والحدودي.

\* يمكن العودة إلى الموقع التالي لتفصيل أكثر: <http://www.dgfp.gov.dz/ar/histor.asp>

1. المديرية العامة للإصلاح الإداري: بعدما كانت من اختصاص وزير لدى وزير الداخلية ورئيس الحكومة في بداية الثمانينيات والنصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي، تحولت المديرية العامة للإصلاح الإداري إلى كيان مستقل\*، لتلحق بعد عشرية كاملة بالوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية\* والتي لم تعمر طويلا، لتتم إعادة هيكلة هذه الهيئة مرة أخرى، من خلال تكليف المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية، عبر دراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية، قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومع حاجات المواطن، إضافة إلى اقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسين نجاعتها واثمين العمل الإداري والتطابق بين حاجات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنظيم الجهاز الإداري، إضافة إلى إبداء رأي تقني مسبق في مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنظيمها وسيرها، والمبادرة بكل دراسة تتعلق بوسائل الإصلاح الإداري التي تباشرها مختلف الدوائر الوزارية و/أو المساهمة فيها.

يعمل هذا المسؤول السامي أيضا على ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعملها، ومحاولة تبني التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال وتقنيات تقييم العمل الإداري وتطوير مهام التدقيق، فضلا عن ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، عبر التعريف بالإجراءات الإدارية وتحسين ظروف استقباله وإعلامه وتوجيهه وترقية الأعمال الجوارية والإصغاء إلى مستعملي المرفق العام<sup>1</sup>. هذه المراجعة مكنت المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري من مديرية العصرية والتطوير الإداري التي تتكفل بدراسة واقتراح تدابير ترشيد العمل الإداري والرفع من فعاليتها وشفافيتها<sup>2</sup>.

ورغم هذه الصلاحيات الواسعة الممنوحة لهذه الهيئة في مجال الإصلاح الإداري، فإن التغيير المتواصل لبنائها وهيكلها قد يحول دون قيامها بمهامها على أكمل وجه، حتى وإن كانت مهامها لا تتغير بشكل جذري ويقتصر التحول على الوزارات الوصية أو على الجهة التي تتبع لها، لأن ذلك لا يحقق الاستقرار المطلوب لبلورة تصورات وطنية عميقة بشأن تحقيق إصلاح متكامل وشامل في مختلف المجالات والقطاعات، ولذلك من المستحسن أن تبقى هذه الهيئة مقترنة بالوظيفة العمومية نظرا لارتباطهما، وتحت إشراف أعلى سلطة في البلاد ممثلة في رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، حتى تسهر على تناسق برامج الإصلاحات الإدارية لمختلف الوزارات .

\* بموجب المرسوم 03-192 المؤرخ في 28/04/2003 الذي يحدد مهام وتنظيم المديرية العامة للإصلاح الإداري

\* بموجب المرسومين 13-381 و 13-382 المؤرخين في 19/11/2013، اللذان يحددان صلاحيات الوزير والوزارة على التوالي.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 03 جويلية 2014، يتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 41، 2014/07/06.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 14-194 المؤرخ في 03 جويلية 2014، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 41، 2014/07/06.

2. المرصد الوطني للمرفق العام: هيئة استشارية لدى وزير الداخلية يرأسها هذا الأخير أو ممثله\*، مكلفة بمتابعة وتطوير والإشراف على السياسة الوطنية المتعلقة بالإدارة وترقية المرفق العام وإيجاد سبل لدعم الابتكار والنجاعة في هذا المجال بالتشاور مع مختلف القطاعات، من خلال اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسينهما وتكييفهما مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية ومتطلبات مستعمليهما، والعمل على إعداد الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الهادفة إلى تحسين نوعية الخدمات العمومية، والعمل على تنسيق وربط الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية عبر الشبكات.

فضلا عن تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها، تتنوع وظائف المرصد المتمحورة حول عصنة المرفق العام، من تطوير وتعميم الإدارة الإلكترونية وتحفيز المشاركة المجتمعية من طرف مستعملي المرفق العام، إلى استحداث أنظمة فعالة لإعلامهم حول خدماته وجمع آرائهم والردود على شكاويهم، مروراً بإرساء المهنية والآداب العامة داخله وأنسنة العلاقات من أجل بناء الثقة بين المواطن والإدارة، وصولاً إلى ترقية ثقافة الاستحقاق الشخصي والمردود بين أوساط الأعوان الإداريين وتمهينة الظروف الملائمة لهم.

يضم المرصد 05 شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة، إضافة إلى ممثلين من وزارات تقنية مختلفة ومؤسسات وطنية كDGFPS وCNES وONS، ورئيسي م.ش.و ورئيسي م.ش.ب وممثلين عن الجمعيات الوطنية الأكثر تمثيلاً، وقطاع الإعلام، مع إمكانية الاستعانة بشخصيات كفؤة في أشغاله، بحيث يشتغلون ضمنه بدون أي تعويض مادي، سوى ما تعلق بنفقات مشاركتهم ضمن أعماله، لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد. يعدّ المرصد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول وتقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

اعتبر وزير الداخلية نور الدين بدوي المرصد "قوة اقتراح حقيقية نابعة من الواقع الإيجابي والنقائص التي يعيشها المواطن الجزائري" لكونه قدم عدة مقترحات تحولت إلى مشاريع في بقية القطاعات<sup>2</sup>، كما توجي النظرة الأولية لمهام المرصد بكونه يمثل فعلاً لبنة أساسية نحو تحقيق إصلاح إداري ناجح في الجزائر، لكن المدقق فيها يلاحظ بأنها تشكل اختصاصات موجودة لبعض المؤسسات الأخرى على غرار المديرية العامة للإصلاح للإداري المذكورة أعلاه\*، أو بعض المديريات التي تضمها الإدارة المركزية لوزارة الداخلية، بما قد يكرس التداخل في الصلاحيات ويؤدي إلى التضخم الإداري الذي يسعى المرصد نفسه إلى محاربته، علماً أن تأسيس هيئة جديدة يمثل اعترافاً ضمنياً بفشل تلك القديمة في تحقق أهدافها وعجزها عن القيام

\* أنشئت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07/01/2016.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي 16-03 المؤرخ في 16 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 02، 13/01/2016.

<sup>2</sup> الإذاعة الجزائرية، " المرصد الوطني للمرفق العام هيئة مستقلة في خدمة المواطن وتلبية انشغالاته"، موقع الإذاعة الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 30 نوفمبر 2016.

« <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20161127/95385.html> »

\* نذكر هنا بأنه تم تأسيس لجنة الاشراف على مخطط تبسيط الاجراءات الادارية في 2014 ترأسها بلقاسم بوشمال المدير العام للتوظيف العمومية، وقدمت حصيلة عملها لسنوات 2015 و2016 للمرصد العام، حيث انجزت 1437 تدخلا في السنة الاولى و1300 في الثانية.

بالإصلاحات المرجوة، مع الإشارة بأن المشاكل المتعلقة بنشاطه بدأت تظهر، إذ بمجرد بداية عمله حتى طالب مسؤوله الأول ع.ح سايجي بإعادة النظر في أحكام المرسوم المنشئ له بهدف تعزيز أنشطته وأقلمة مهامه مع مستجدات الوضع العام<sup>1</sup>.

3. المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي: تحتضنه الجزائر ويمثل فرع CIFAL المذكور سابقا بالمنطقة المغربية، أسس بناء على الاتفاقية التي أبرمتها الجزائر مع UNITAR سنة 2011، ويعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي EPIC، للتكوين والخبرة في مجال الحكم الراشد المحلي تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية، أي أنه يخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاته مع الدولة ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير. يضم مجلس إدارة مكونة من ممثلي قطاعات وهيئات مختلفة، ولجنة استشارية تساعد المدير العام\* في المسائل المتعلقة بالسير البيداغوجي والعلمي للمركز، وتقدم آراء واقتراحات وتوصيات بهذا الشأن. تتلخص مهمة المركز في تقديم تكوين لفائدة الفاعلين المحليين وضمان الخبرة في مجال التسيير العمومي، عبر إعداد وضمان برامج التكوين بما فيها تكوين المكونين أنفسهم وإقامة علاقات مع مؤسسات التكوين وفروع سيفال، إضافة إلى تأسيس بنك للمعطيات يشمل المعلومات اللازمة للتنمية المحلية ووضع أنظمة متابعة وتقييم السياسات العمومية المحلية، وإعداد وتنفيذ استراتيجيات للبحث والتسيير التوثيقي ونشر الأشغال التي ينظمها المركز.<sup>2</sup>

يمكن إيجاز محاور عمل CIFAL حول تكملة برامج التدريب الموجودة (المحلية) عبر دعم قدرات المكونين بتقنيات بيداغوجية ومنهجية حديثة، وتطوير مهارات الفواعل المحلية للتصدي للتحديات المرتبطة بالتسيير العمومي والمرافق العامة، بشكل يتمحور حول التخطيط المحلي والحضري، الحوكمة المحلية، القيادة والتطوير التنظيمي الهادفين، تنمية الموارد البشرية، إدارة المشاريع المحلية، التدريب التشاركي وضمان الجودة.<sup>3</sup> وعليه فإن هذا المركز يمثل فرصة لدعم قدرات الإدارة المركزية نفسها، من خلال التعاون مع مؤسسات دولية في مجال الإدارة العامة والمحلية، والاستفادة من الدعم التقني والبيداغوجي الذي تقدمه عبر كل المستويات. لا بد من التنويه بالثراء المؤسسي الذي يعرفه المجال الإداري على المستوى المركزي في الجزائر، حيث تتوافر فرصة ثمينة لدى صانع القرار لتحقيق ثورة إدارية بفضل الصلاحيات التي تتمتع بها مختلف الهيئات وتوزع مهامها على مجالات عديدة، بما يجعلها مؤهلة لبناء قدرات الجماعات المحلية بشكل شامل ومتكامل إن هي فعلت بالإرادة السياسية والرؤية الواضحة.

<sup>1</sup> ق.و، " المرصد الوطني للمرفق العام: رفع التقرير السنوي لرئيس الجمهورية بداية 2018"، موقع جريدة المساء، تم تصفح الموقع يوم: 30 نوفمبر 2017. « <https://tinyurl.com/y36dbn3m> »

<sup>2</sup> Nicolas PLOUVIEZ\* الذي عمل في برنامج التعاون اللامركزي التابع لUNITAR وشغل مناصب عديدة منذ 2008 علما انه حائز على شهادات عديدة من جامعات فرنسية في الادارة العامة والقانون الدولي.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 137-13 المؤرخ في 10 أبريل 2013، يتضمن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (سيفال-المغرب العربي)، الجريدة الرسمية 21، 2013/04/23.

<sup>3</sup> Unitar، « CIFAL Maghreb »، Unitar Website، Accessed on August 30، 2018. « <http://unitar.org/dcp/cifal-maghreb> ».

### المبحث الثاني: اختلال التسيير المحلي بين المتغيرات التنظيمية والبيئة المثبّطة

بطريقة أو بأخرى وبتأثير متفاوت، كرسّت الأطر القانونية والمؤسساتية المختلفة واقعا إداريا مترديا بالجزائر، ورغم كل محاولات الإصلاح المتتالية واختلاف الظروف السياسية من أحادية حزبية إلى تعددية سياسية، ومن اقتصاد اشتراكي إلى توجه رأسمالي، ومن قوى مجتمعية تقليدية إلى مجتمع مدني أكثر هيكلية ونضجا... ظلت الإدارة الجزائرية تعاني من هوة كبيرة مع المواطن، وضعف مزمن في قدراتها بحيث لا تكاد وضعية إحداها تتحسن، إلا وتتعدد أخرى بشكل دراماتيكي، ذلك أنه ومنذ الاستقلال، لم تعرف المنظومة الإدارية استقرارا حقيقيا ووضوحا في الرؤية لدى صنّاع القرار باعتراف الحكومات المتتالية. فمع فجر الاستقلال عانت من فقر رهيب في مواردها البشرية، ثم أثر الانغلاق السياسي الذي أعقب التصحيح الثوري سلبا على أدوارها المتعددة، ثم ما لبثت الجزائر أن مرت بأزمة أمنية كادت تعصف بمقومات الدولة كلها، إلى غاية الألفية الجديدة أين أدت الوفرة المالية إلى تفشي الفساد بأنواعه، رغم النقلة التي عرفتها الإدارة في الشق التقني والتكنولوجي وهامش الحرية السياسية الذي أتيح لمختلف الفواعل... كل هذا في ظل اقتصاد ريعي، جعل من الإدارة تثقل كاهل الدولة بسبب تضخمها، بدل أن تكون وسيلة لتحقيق التنمية والتطور.

يستهدف هذا الجزء من البحث، تسليط الضوء على القدرات المتهالكة للإدارة المحلية بالجزائر، بإلقاء نظرة على أهم السلبات التي تعاني منها المنظومة اللامركزية، سواء تعلق الأمر بتلك المعضلات الناجمة عن العمل الإداري في حد ذاته، أو تلك المنغصات التي تعود إلى البيئة المحلية بشكل عام.

المطلب الأول: في الخلفيات التاريخية... التركيبة الثقيلة والإرث الأثقلالفرع الأول: تبعات الاستدمار على النظم الإدارية المحلية

يقتضي فهم بؤس الإدارة الجزائرية الحالية العودة إلى الجذور التاريخية لهذا الوضع، فكل محاولات الإصلاح اصطدمت ببعض القيم والممارسات التي لم تستطع كل النصوص مواجهتها لأنها تحولت إلى تقاليد راسخة بفعل تكرارها لعقود متتالية، فعوض أن تكون الإدارة المحلية الوسيط بين السلطة والمواطن باعتبارها الأقرب إليه جغرافيا والأقدر على فهم تطلعاته، تحولت إلى سبب في استيائه وخروجه إلى الشارع حيث عرف عام 2012 مثلاً ما يقارب 11 ألف احتجاجاً جماعياً، أغلبها على علاقة بالتسيير اللامركزي كتحسين الظروف الاجتماعية، السكن، الكهرباء.. وأحياناً مردها سوء تعامل الإدارة مع المواطن وعدم استقباله والإنصات -على الأقل- لمطالبه بغلق أبواب الحوار والتهرب من المسؤولية، ما يعكس وضعية تكاد تتطابق مع التعريف النظري للتخلف الإداري، أهم مظاهرها:

- الروتين الطويل المعقد: وتأخر الإجراءات الإدارية بسبب سلسلة الخطوات الإلزامية للتعامل مع الملفات.
- تضخم الجهاز الإداري: عبر خلق عدد معتبر من المصالح والوحدات الإدارية.
- التضخم الوظيفي: إذ تتبع الحكومة سياسات توظيف غير عقلانية، ينجم عنها تزايد أعداد الموظفين بدون حاجة فعلية، ويتبعه تعقيد في الإجراءات وعرقلة السير الحسن للإدارة.
- الإهمال واللامبالاة من قبل الموظفين: بسبب ضعف المحفزات وروح الانتماء للمنظومة الإدارية.
- عدم المرونة: إذ ترفض الإدارة التغير والتجديد والتكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية.
- المحاباة والمحسوبية: وتتجسد في التعيين والترقية إلى الوظائف القيادية دون النظر إلى الكفاءة والمؤهلات.
- ضعف الإبداع الإداري وتفشي الرشوة والمكاسب غير المشروعة على حساب الوظيفة العاملة والمصلحة العامة.<sup>1</sup>

يتفق الباحثون على بقاء الكثير من القيم السلبية التي تعرفها الفترات الاستدمارية بعد الاستقلال، حيث يعتقد كل من عطا الله وحرب بأن الموروث الاستدماري وتاريخ المنطقة العربية، يحدّدان خطابات وسياسات اللامركزية، بالنظر إلى أن الأنظمة الاستدمارية أسست لنمط جديد كلياً من العلاقات بين الجماعات التي كانت منظمة وفقاً لهندسة لامركزية للسلطة قبل مجيئه، عبر رسم حدود محلية جديدة تستهدف السيطرة على الأراضي والجماعات المعارضة وإحكام قبضتها على أراضي الدول القومية المشكلة حديثاً (في المشرق العربي الذي عرف حالات انتداب وحماية وليس استدمار مباشر)، وخاصة تحييد المناطق النائية أكثر لشلها عن التواصل والتجمع والحشد المحتمل لأي قوى معادية للاستدمار، وهو أمر -حسبهما- تكرر أكثر مع تأسيس الدول المستقلة التي وطدت هذا النهج متذرعة بحجة بناء دولة حديثة وقوية تتحكم في عملية التزويد

<sup>1</sup> حلاوة وصالح، مرجع سابق، ص 179-181.

بالخدمات وتتصدى للانفصاليين، مع تطبيق عدم تركيز يرمي بالدرجة الأولى إلى مراقبة أكبر على المستوى المحلي ولتعزيز مصالح النخب الحاكمة وشبكاتهما<sup>1</sup>.

نفس الشيء حدث في الدول الإفريقية التي عاشت أهوال الاستعمار الأوروبي لعقود، فقد شكل عدم التركيز جزءا من السياسة الاستدمارية حيث تركزت القوى الإدارية السياسية بين يدي الإدارة المدنية للأقلية البيضاء المدعومة بجهاز قمعي عسكري عادة لإخضاع الشعوب المضطهدة للتحكم في المجموعات العرقية المختلفة التي تعيش فيها، إضافة إلى السماح لهذه الأخيرة بتطبيق أحكامها العرفية كجزء من الحكم البريطاني(على طريقة اللورد Lugard منظر الحكم غير المباشر Indirect Rule في إفريقيا)، أو على العكس بإلزامها بإتباع التنظيم الإقليمي الفرنسي لاستيعابها في "الثقافة" الفرنسية. ولضمان استمرار مصالحه لاحقا، راهن الاستدمار على القوى التقليدية اللامركزية القبلية وفق قالب وصائي جعل من الأفارقة مجرد أشياء Subjects وليسوا مواطنين. نتيجة لذلك، تبنى لاحقا القادة التحرريون توجهها مركزيا Strong Centralist Mode كبح المؤسسات المحلية ومناهضا للديمقراطية المحلية لما تمثله من خطر في مجتمعات مستقطبة إثنيا، ومعبرا عن عدم التركيز أكثر من اللامركزية<sup>2</sup>.

هذا الطرح يدعمه Saito الذي يعتبر أن قدر إفريقيا المستقلة كان مكتوبا خلال الاستدمار، لأن خروج مستعمرها لم يغير في غالب الأحيان من جوهر أنظمتها الإدارية، حيث واجه هؤلاء التحرريون معضلة حادة تلخص في المفارقة بين ضرورة الطلاق مع السياق الاستدماري المبني على المركزية والبيروقراطية العقيمة وبالتالي تبني أنظمة تعددية في حين أن الوعي السياسي لم يتبلور بعد في أوساط الشعوب من جهة، وبين إلزامية بناء سلطات قوية ذات شرعية لدول حديثة النشأة من جهة أخرى، وهوما أنتج أنظمة مشوهة مازالت آثارها باقية، تقوم على المركزية والانغلاق السياسي كمرادف للتكامل الوطني والتنمية الاقتصادية، بينما تحولت الساحة المحلية لحلبة قتال عرقية استخدمها السياسيون كبطاقة للفوز بالمعتركات الانتخابية<sup>3</sup>. بعد مرور أكثر من نصف قرن، لم تنجح أغلبية تلك الدول لا في بناء منظومة إدارية رصينة، ولا في تحقيق التنمية الاقتصادية المرجوة، ولا في البقاء بمنأى عن الصراعات العرقية الداخلية والخارجية.

من جانب آخر، فقد لغمت القوى الاستدمارية مسبقا الوضعية الإدارية العصبية للدول النامية عبر التمييز الواضح في فرص التعليم بين الأهالي والمعمرين، بشكل جعل بعض السكان الأصليين المحظوظين يتبوؤون مناصب إدارية سامية عبر أقاليم الإمبراطوريات الاستدمارية خصوصا الفرنسية، بينما يكتفي الموظفون الأقل رتبة بالمناصب البسيطة في الإدارة، ويعملون حصرا في الأقاليم المستدمرة. هذا التمييز، جعل الإدارة في الأنظمة المستقلة تعيش حالة فقر بشري وعجز عن ممارسة أبسط مهامها في اللحظات الأولى للاستقلال، مما أدى إلى توظيف كبير في مناصب الخدمة المدنية (والمؤسسات العمومية) بشكل

<sup>1</sup> منى حرب وسامي عطالله، "تقييم اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي"، في السلطات المحلية والخدمات العامة تقييم اللامركزية في العالم العربي ط.1، المحرر: منى حرب وسامي عطالله (لبنان: المركز اللبناني للدراسات، 2015)، ص.ص. 228-229.

<sup>2</sup> Goran Hyden , « The decentralization experience in Africa- beyond donor-driven approaches », Africa Review 9/1 (2016): pp. 98-102.

<sup>3</sup> Fumihiko Saito, Decentralization and Development Partnership-Lessons from Uganda (Japan: Springer, 2003), pp. 25-31.

استنزف غالبا موارد الدولة . إضافة إلى ذلك، كان القادة الأفارقة تحت ضغط صياغة برامج اقتصادية ذات مردودية لخلق شرعية، لكنهم لم يجدوا بدا من تحميل مسؤولية فشلها إلى البيروقراطية "ككبش فداء" \*، وهذا لا يعني إنكار تفشي مختلف الأمراض الإدارية من محسوبية، فساد، رشوة في أوساط الموظفين العموميين.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: المآزق المسبق للإدارة الجزائرية

عرفت الجزائر الوجود الأجنبي على أراضيها في معظم الحقب الزمنية المعاصرة، وقد ركز ميلود في تناوله لعلاقة الإدارة بالمواطن على دور العامل التاريخي في ترسيخ بعض القيم الإدارية، حيث وضح كيف حافظ العثمانيون مثلا على التقسيم الاجتماعي الذي حدث خلال الحقبة التاريخية التي سبقت العهد التركي بالجزائر، لكنهم وضعوا فوقه تقسيما إداريا مكونا من عمالات يرأسها بايات وأوطان يرأسها قائد يعمل بمعية شيوخ القبائل، مع تركيز السلطة الفعلية بين يدي العسكر، مما جعل العلاقة تقوم على الضرائب مقابل الحماية. وتتسم بالمركزية المتشددة والتركيز البيروقراطي المنغلق والتسلط خاصة فترة حكم الجيش الإنكشاري الذي استثنى السكان الأصليين من عضويته، كما تم إقصائهم من تقلد الوظيفة الإدارية، علما أن تلك الفترة عرفت اغتياالات "إدارية" لسطو على المناصب وتحقيق المصالح الشخصية. هذه الإدارة لم يكن لها بعد محلي فعلا، فهي لم تسع إلى الاستجابة لمتطلبات المواطنين، ولا إلى إشراكهم بقدر ما اهتمت بالإتاوات التي تصرف على الجنود والأساطيل البحرية ومصالح الحكام الأتراك الذين لم يسعوا إلى إصلاح أي أو تغيير في أنماط التسيير الإداري بالرغم من وجود علاقات منفتحة مع الدول الغربية.

الأكثر شناعة أن الاستعمار الفرنسي للجزائر كان أكثر التجارب سوءا على مر التاريخ، إذ لم يكتف بتدمير البنية التحتية والفكرية ومحاولة طمس الهوية الوطنية واستنزاف الطاقات البشرية للجزائريين والمادية للجزائر، بل خلف وراءه أزمة بين الإدارة والمواطن وعلاقة ملغمة بفعل الدور السلبي للإدارة التي أذاقت الشعب الجزائري الويلات. ففرنسا التي تعتبر مهد نشأة وتطور النظم الإدارية والقانونية، لم تجعل من الأجهزة والتنظيمات الإدارية للإقليم المستعمرة سوى أداة للقمع والاستغلال، إذ حاولت تحقيق الإدماج الكلي على مستوى الأنظمة الإدارية والاقتصادية والسياسية واستهدفت إصلاحاتها التأقلم مع التطورات السياسية في المستعمرة، على غرار قانون 1958 الذي أراد امتصاص الغضب الشعبي ببعض الحقوق كمنح 10% على الأقل من الوظائف العامة للمسلمين<sup>2</sup>، بينما أعتبر أغلب هؤلاء الذين عملوا لدى الإدارة الفرنسية مجرد جنود لخدمة أداة قمعية تهدف إلى طمس الهوية الوطنية، ينحصر دورهم في كونهم حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية والشعب الجزائري،

\* أشار Roberts في هذا الصدد، إلى أن الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال تميزت بالمحسوبية الشديدة، وتجنيدتها لفائدة المصالح الشخصية والأقارب والأصدقاء: « the bureaucracy does not function primarily in accordance with a rational–legal code...On the contrary, administrative action is determined in large measure by personal ties and obligations and is characterised by the preferential treatment of friends and relatives »

<sup>1</sup> William Tordoff, Government and Politics in Africa, 4th. Ed.(NewYork, Palgrave Macmillan, 2002), pp. 137-140.

<sup>2</sup> قاسم ميلود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر - بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، دفاتر السياسة والقانون 05(2011): ص. 58-62.



وهو ما كوّن نظرة مناوئة من هذا الأخير نحو الإدارة حتى بعد الاستقلال، خاصة أنها ورثت بعض سلوكياتها السلبية (سلوكيات مشابهة لكنها بخلفيات أخرى تماما)<sup>1</sup>.

لا يمكن التغاضي كذلك عن الصراع اللغوي الذي خلفه الاستعمار الفرنسي بين المعربين والمتفرنسين، حيث سيطر الفراكوفونيون على مختلف الإدارات الحساسة مقارنة بهؤلاء الذين تكونوا في المشرق، رغم الخطاب السياسي والحزبي المشيد بالعروبة والداعي إلى تبنيها كشكل من أشكال تصفية الاستعمار، وذلك يعود إلى عدم تفرغ النخب المعربة للعمل السياسية مقارنة بتلك المتفرنسة وتغلغل هذه الأخيرة منذ الحكومة المؤقتة، وهو ما أدى إلى قطيعة ذهنية بينهما تجلت في انعدام التكيف والانسجام بين الأجهزة الإدارية والواقع الاجتماعي، واختلاف التصور للمشاريع التنموية والسياسات العامة إجمالاً، وانعكس ذلك سلباً على استفادة المواطنين من المنظومة الإدارية بفعل هذا الصراع<sup>2</sup>.

وصّف ميثاق الجزائر بدقة هذه الوضعية السيئة للإدارة بعد الاستقلال، إذ أقر بغياب تقاليد الدولة Traditions étatiques بسبب الممارسات الاستعمارية الهدامة التي لم تعرفها تونس والمغرب اللتان وجدتا بمجرد الاستقلال نخبة إدارية مكونة ومدربة بالنظر إلى أن الاستعمار فيهما اكتفى بخلق إدارة موازية لتلك الوطنية ولم يقوض أسس الدولة الوطنية نهائياً، بل إن كثيراً من الإداريين الكبار فيهما دعموا حركتي التحرر بالبلدين، على عكس الجزائر التي لم يوظف مواطنوها سوى في مناصب متواضعة، إضافة إلى أن التكوين الذي ضمنته جبهة التحرير الوطني إبان الثورة كان أنياً، ولم يركز على تحضير كوادر مؤهلين تحسباً لما بعد الاستقلال، وأشار الميثاق إلى معاناة بعض المناطق من تخلف إداري مطلق لكون معظم الجزائريين كانوا قد لا يحسنون ملء وثيقة إدارية بسبب الهوة التي خلفتها الإدارة الاستعمارية<sup>3</sup>.

ساهمت كل هذه الظروف في توسيع الهوة بين المواطن والإدارة بما سيكون وبالآ على فعاليتها لاحقاً، بل وسيعطل كل مبادرة للإصلاح حتى وإن توفرت فيها نية حقيقية أو إجراءات تنظيمية وهيكلية تستهدف إعطاء دفعة نوعية لأداء الإدارة الجزائرية، ذلك أن المواطن –وبفعل هذه التركة- أصبح يعتبر الجهاز الإداري غنيمة سواء كمستهلك للخدمات الإدارية أو كمقدم لها، ما يجعل المجتمع بيئة مفسدة للإدارة ونتيجة لفساد هذه الأخيرة في إطار حلقة مفرغة يصعب التخلص منها. إن القطيعة التي خلفتها قرون من الإدارة المستبدة بالجزائريين والهاضمة لحقوقهم، جعلت الفرد الجزائري يتوجس من النوايا البيروقراطية ويجعلها مرادفاً للتحكم السياسي والاستغلال السياسي وللتعدي على حقوقه الدستورية، حتى وإن كان المواطنون أنفسهم جزءاً من هذه المنظومة الإدارية من أبسط موظف إلى أعلى مسؤول!

<sup>1</sup> عمار عمري، "بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر وسبل إصلاحها للاندماج إيجابياً في الحركة العالمية" (مداخلة قدمت في "الملتقى العلمي الأول حول أهمية الشفافية في نجاعة الأداء للاندماج في الاقتصاد العالمي"، الجزائر، 2003)، ص.4.

<sup>2</sup> نور الصباح عنكوش، "علاقة التعريب بالتنمية الإدارية في الجزائر بعد الاستقلال" (رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010)، ص.35-51.

<sup>3</sup> ميثاق الجزائر لسنة 1964، ص.99-100.

يتفق طاشمة مع ما طرحه Roberts أنفا في كون هذا الميراث البائس، تحول إلى أمراض مكتئبة مزمنة Bureau pathologie أضحت تميز الإدارة الجزائرية حتى وإن كانت تشترك فيها الدول العربية والنامية عموما بدرجات متفاوتة، وهوما يعكس حالة من الحكم السيئ Poor Governance، تتجلى أهم ملامحه فيما يلي:

- التسامح مع الفساد، والتقاطع بين المصلحتين الخاصة والعامة واستغلال الموارد العمومية للإثراء غير المشروع، إضافة إلى المحاباة، المحسوبية... التي تنتج عن تميميع آليات الرقابة رغم تعددها.
- الدوس على الأطر القانونية الضعيفة أصلا، التي عادة ما تشكل عقبة أمام الاستثمار وتكرس هدر الموارد.
- تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض أدائها وقلة تكوينها، بما يهدر الموارد ويعيق الاتصال الجيد مع المواطن، ويكرس قلة الابتكار والنمطية في الأداء والتهرب من المسؤولية.
- انتشار القيم السلبية والقوى المقاومة للتغيير، بدل القيم المهنية والأخلاق الوظيفية خصوصا في بلد مسلم<sup>1</sup>.
- التضخم التنظيمي والوظيفي للإدارة المؤدي إلى تداخل الاختصاصات للأجهزة الحكومية وعدم التنسيق بينها.
- المبالغة في تقليد الإدارية الفرنسية ومحاكاة البيروقراطية الغربية رغم اختلاف السياقات والظروف بينها.

إضافة إلى التراكمات التاريخية، أرجع طاشمة هذه الوضعية إلى عدم تماشي الإصلاحات القانونية مع التحديات المتصاعدة، وهيمنة النمط القيادي الأوتوقراطي Autocratic leadership الذي يقوم على سيطرة القمة على قاعدة الهرم والتطبيق الحرفي للقوانين، إضافة إلى الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري الذي جعل الإدارة الاقتصادية ميسّسة لا تلقي بالا إلى النجاعة والجدوى<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر"، التواصل 26 (2010): ص ص. 35-41.

<sup>2</sup> بومدين طاشمة، "التنمية الادارية-مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية 1 (2009): ص ص. 46-49.

المطلب الثاني: العوائق التنظيمية للمجالس المنتخبة

إضافة إلى الشخصية المعنوية، الاستقلال المالي والاعتراف بتمايز المصالح المحلية عن الوطنية، تعتبر المجالس المحلية المنتخبة ركنا أساسيا من أركان اللامركزية وشرطا من شروط تحقيق التمثيل والسيادة الشعبية محليا ووطنيا. في الجزائر-كما في معظم دول العالم- يتم تشكيل المجالس على مستوى الولايتين المحليتين المنصوص عليهما دستوريا (البلدية والولاية)، غير أن هذه المجالس وبدل أن تمثل إطارا لحل المشاكل التنموية التي جعلت أغلبية الجماعات المحلية تن تحت وطأة التخلف الإداري وتعاني من الفقر وقلة الموارد والاستثمارات، تحولت إلى مشكل في حد ذاتها بسبب المشاكل التنظيمية التي يتسبب فيها أعضاؤها فرديا وجماعيا، سواء لاعتبارات شخصية أو بسبب الانتماءات الحزبية المختلفة. سنشير في هذا الجزء إلى أسوأ ظاهرتين تعاني منهما المجالس المنتخبة: الفساد والصراعات الداخلية بين أعضائها.

الفرع الأول: تفريخ الفساد\*

تمثل العلاقة بين الإدارة المحلية والفساد إطارا جدليا، فبينما يشكك الكثير من الباحثين فيما إذا كانت اللامركزية تمثل فعلا سدا منيعا أمام الفساد، يؤكد آخرون أنها لا تمثل بالضرورة بيئة مشجعة له على غرار الدراسة المقارنة التي قام بها كل من Ivanynag and Shah للعلاقة بين هذين المتغيرين عبر 158 دولة، والتي توصلت إلى أنه لا توجد دلالة إحصائية تؤكد تعزيز التسيير المحلي لفرص الفساد، سواء لكونها تقلل من قدرة الوكالات المركزية على مراقبة التعاملات المحلية بدقة، أو لأنها توفر الموارد والصلاحيات الموسعة للمسؤولين المحليين خصوصا مع المستثمرين والقطاع الخاص المحلي، حتى وإن وُجدت بعض التأثيرات المتعلقة بالسماح بتفشي بعض أشكال الرشوة والمزيات غير المستحقة<sup>1</sup>، علما أن Shah دافع في دراسة أخرى عن محورية اللامركزية في التصدي للفساد لأنها تنطوي على المساءلة والمشاركة وكسر الاحتكار المركزي للقرارات، مشترطا وجود بيئة مؤسسية ومحيط عام يضمنان ذلك، وإلا تحولت الإدارة المحلية إلى مدخل لتفشي الممارسات الفاسدة، خاصة إذا كانت منظومة الحوكمة هشّة واستراتيجيات مكافحة الفساد غير فعالة، واضعا بعض العوامل التي قد تساهم في ذلك:

- شخصية التسيير Personalism: حيث أن تقرب الإدارة من المواطن يقلل احترافيتها حسب Tanzi، ويسمح للمسؤولين باستغلال وظيفتهم لمصالح شخصية.
- ضعف المحاسبة والرقابة الرأسية: إذ تعطي اللامركزية انطبعا بالخضوع إلى إشراف أقل حدة.
- الجباية الجائرة: أي استغلال السلطة المحلية لسن وتحصيل الضرائب بشكل جائر حسب Triesman.

\* لتفصيل أعمق حول هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى دراسة الباحث الموسومة بـ "الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة ورقلة، 2012.

<sup>1</sup>Maksym Ivanyna and Anwar Shah, « Decentralization and corruption: new cross-country evidence », *Environment and Planning C: Politics and Space* 29/2 (2011): pp. 344-361.

- اللامركزية السياسية: لها أثر مزدوج حسب Vishn و Shleifer ففي روسيا مثلا تترادف مع الرشوة وابتزاز الشركات ورجال الأعمال، وهي ليست نفس حالة الهيئات المحلية الصينية التي تتسم بالرقابة المركزية الإدارية والحزبية الصارمة.
- الجماعات الضاغطة: التي تتغلغل بسهولة على المستوى المحلي، خصوصا إذا كان للهيئات المحلية صلاحيات كبيرة بخصوص الصفقات والخدمات العمومية، كما كان عليه الحال في الفلبين أين تخصص نسب مئوية محددة من الأغلفة المالية للبرامج والمشاريع للقادة المحليين من أجل التغاضي عن بعض الشروط القانونية.<sup>1</sup>
- لعل أعمق ملاحظة قدمتها هذه الدراسة، هو أن التوجه نحو اللامركزية بدون إصلاحات سياسية وانتخابية خصوصا، من شأنه أن يجعلها بيئة خصبة للفساد، في حين يحدث العكس إذا ما توفرت مبادئ الحوكمة محليا.

الدراسة الأخرى التي قام بها مجموعة باحثين من Seconda Università di Napoli حول نفس الموضوع عبر مسح 85 دولة بين 1985 و2010، بينت أيضا أنه لم يثبت وجود علاقة مؤكدة إحصائيا بين المتغيرين بل منحني غير منتظم Non-Linear Curve، إذ اعتبر هؤلاء أن اللامركزية المتوسطة هي الأحسن لتفادي الفساد المحلي، على عكس كل من اللامركزية والمركزية المطلقتين<sup>2</sup>. Inverted-U Function

تمثل الإدارة المحلية في الجزائر بيئة مواتية للفساد لترجمتها الأرقام المسجلة دوريا، فرغم أن الفساد المحلي لا يقتصر على أعضاء المجالس المنتخبة، بل يتعداه إلى مختلف الموظفين الإداريين المنتمين لمختلف أسلاك الوظائف المحلية، أو التنفيذيين العاملين بالإدارات القطاعية الغير ممرضة (المديريات التنفيذية) ويمس حتى الأسلاك العليا من أمناء عامين للولايات وولاية\*، إلا إن الاهتمام ينصب على المنتخبين المحليين نظرا لكونهم أقرب إلى المواطن وممثليه لدى السلطة السياسية والباحثين عن تحقيق المصلحة العامة والطامحين لتحقيق شرعية انجاز تضمن لهم مواصلة عهدة انتخابية أخرى أو التدرج في مناصب سياسية وإدارية أسى.

في الجزائر، ترتبط شبكات المحسوبية بالمصالح الانتخابية والتأييد المادي للمترشحين الذين يصبحون ملزمين برد الجميل لاحقا عبر إجراءات غير مشروعة، أو عبر سوء التسيير الذي يتسبب فيه جهلهم بالنصوص والأحكام التي تحكم التسيير المحلي. هذا ما أدى مثلا في 2010 إلى تسجيل 146 قضية فساد تخص الجماعات المحلية (بنسبة تضاهي 15.40% من إجمالي

<sup>1</sup> Anwar Shah, « Corruption and Decentralized Public Governance », Policy Research Working Paper, World Bank (2006): pp. 1-20.

<sup>2</sup> Maria Rosaria Alfano and Others, «The effect of the decentralization degree on corruption:a new interpretation », Working Paper, SIEP (2014): pp.3-4.

\* ذكرت مصادر صحفية على سبيل المثال، إدانة الأمين العام السابق لولاية غرداية من طرف المحكمة العليا بعام حبسا في قضية تلاعب بصفقات تابعة لوزارة الصحة، ومباشرة التحقيقات حول إمكانية تورط واليين أحدهما متقاعد بخصوص التلاعب بصفقات عمومية وبعقارات صناعية وفلاحية في الفترة بين عام 2004 و2012، كما تحدث نفس المصدر عن ورود تحقيقات أمنية إلى السلطات العليا حول حالات نراء غير مربر لدى بعض الولاية، أرجعها إلى منح صفقات بطرق غير قانونية وإجبار المديرين التنفيذيين على اتخاذ قرارات غير قانونية. يمكن قراءة المقالة على الرابط التالي: <http://dzayerinfo.com/ar/16321> في نفس الإطار، أفرزت المتابعات القضائية لكثير من رموز النظام السابق (فترة بوتفليقة)، إدانة عدد مهول من المسؤولين المحليين بهم متنوعة تندرج ضمن خانة الفساد الإداري والمالي، من بينهم ولاية لولاية كبيرة، ومنهم من تبوأ مناصب وزارية أيضا.

قضايا الفساد التي عالجتها العدالة الجزائرية) ترتبط كلها باختلاس الأموال العمومية، الرشوة، منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية وغيرها<sup>1</sup>. كما يعتبر السطو على العقار الفلاحي والأراضي الموجهة للسكن والتلاعب فيها وتحويلها إلى الملكية الخاصة أو إلى خواص آخرين أمرا شائعا لدى المنتخبين المحليين\*، بما وصلت مساحته إلى ما يقارب 3000 هكتار حسب مصادر رسمية<sup>2</sup>، وهو نفس ما حدث ببلدية خنشلة، أين تم الاستيلاء على مساحات خضراء من طرف مسؤولين محليين باللجوء إلى التزوير، مسببين احتجاجات شعبية بالنظر إلى تشويه المنظر العام الناجم عن ذلك<sup>3</sup>، ونفس الشيء ببسكرة، أين أدين الأمين العام للولاية وإطاران اثنان بتهمة التصرف غير المشروع في ممتلكات عمومية ومنح قطعة أرضية تفوق مساحتها 1800م<sup>2</sup> لأحد المستثمرين<sup>4</sup>.

لم تتوان فئة أخرى عن الالتفاف على قانوني الصفقات العمومية والبلدية، سواء باستئثار رؤساء بلديات (بولاية تيسمسيلت) بإبرام اتفاقيات سرية مع شركات الإنجاز بعد تخفيض مقابلها بالاتفاق مع المصالح التقنية إلى ما دون الحد الأدنى مع عدم إشراك بقية المنتخبين عبر آلية التداول المنصوص عليها قانونا، أو بتضخيم الفواتير والأغلفة المالية المخصصة لمشاريع معينة مقابل الحصول على مقابل مالي من الشركات المكلفة بإنجازها<sup>5</sup>. من جهة أخرى، ينزع بعض المسؤولين المحليين إلى "تفتيت المشاريع" لمنحها بالتراضي لمن يدفع أكثر، إضافة إلى تبيد الأموال العمومية على مشاريع غير منتجة عموما وقابلة للإعادة خصوصا كمشاريع تهيئة المنشآت والتبليط والتزفيت، خاصة قبل اختتام السنة المالية لاستهلاك المخصصات المالية للبلديات، أو قبل توقف المنتخبين عن مزاولة مهامهم اثر انتهاء عهدهم، مما حرك الجهات المعنية بالتفتيش، علما أن العهدة الانتخابية 2007-2012 عرفت متابعة 450 منتخب محلي<sup>6</sup>، بينما شهدت سابقتها 2002-2007 مقاضاة 1648 إطارا بلديا أدين منهم 7900<sup>7</sup>.

أما العهدة الفارطة 2012-2017 فقد عرفت إلى غاية نهاية 2016، تقديم 370 رئيس بلدية إلى العدالة بتهم سوء التسيير والفساد خاصة بتبيد المال العام، الاختلاس والتزوير<sup>8</sup>، ليتوقف الرقم عند 250 رئيس بلدية\* مع نهاية العهدة، حيث توجع

<sup>1</sup> بن عياش سمير، "أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة 2012"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة (2013)، ص ص 48-52.

\* فتحت محكمة جنايات العاصمة على سبيل المثال ملف 45 ألف متر مربع نهبا "أميال العقار" ببلدية الكاليتوس وتورط فيها إلى جانبهم بعض مسيري المندوبيات خلال فترة الأزمة الأمنية.

<sup>2</sup> نادية سليمان، "محاكمة أميال العقار تطيح برؤوس الفساد"، الشروق اليومي، 16 جوان، 2012، الحدث.

<sup>3</sup> سفيان ع، "الأمن يستمع إلى رئيس بلدية ويستدعي آخر في فضيحة تزوير ملفات العقار"، الشروق اليومي، 10 أكتوبر، 2012، محليات، نسخة الشرق.

<sup>4</sup> مراد ب، "إدانة الأمين العام السابق للولاية وإطارين بعام حبسا والبراءة لمير بسكرة"، الشروق اليومي، 01 فيفري، 2018، محليات، نسخة الشرق.

<sup>5</sup> ج تيعات، "متى تفرغ سلطات تسمسليت طبول الحرب على مافيا الاتفاقيات السرية"، الشروق اليومي، 18 ماي، 2017، محليات، نسخة الغرب.

<sup>6</sup> سميرة بلعمرى، "الأمن يفتح تحقيقات في فضائح الأميال والمنتخبين"، الشروق اليومي، 10 أكتوبر، 2012، الحدث.

<sup>7</sup> عبد الرزاق بوالقمح، "نهاية عهدة انتخابية تحت شعار المتابعات القضائية والفساد"، الشروق اليومي، 31 أكتوبر، 2007، الحدث، ص 7.

<sup>8</sup> داودي أمينة، "370 مير يرمدون أمام القضاء والسبب الطرطورات"، النهار الجديد، 05 نوفمبر، 2016، الحدث.

\* يتعلق هذا الرقم برؤساء البلديات فقط، بينما يفوق عدد المنتخبين المتابعين ذلك بكثير، فمثلا عرفت ولاية سطيف متابعة 4 أميال و80 منتخبا، بينما عرفت ولاية تبسة إدانة 5 أميال و20 نائبا، ومتابعة ما يناهز 50 آخرين.

بالعاصمة وحدها 17 ر.م.ش.ب، 15 بالمسيلة، 13 بالبويرة، 11 ببومرداس، 10 بالجلفة و09 بخنشلة، ما كان له الأثر البالغ على عجلة التنمية على غرار تعطيل أكثر من 25 ألف مشروع تنموي وإنفاق 70% من الموارد المالية على الأرصفة وشبكات الصرف الصحي، أو عدم استهلاكها تماما (لم تتجاوز 25% بخنشلة مثلا) مما دفع بالمواطنين إلى الاحتجاج أكثر من 400 ألف مرة على مستوى التراب الوطني طيلة هذه المدة، بمعدل 50 احتجاجا سنويا في كل بلدية من بلديات الجزائر، أي ما يعادل الاحتجاج أسبوعيا طيلة 5 سنوات من العهدة الانتخابية.<sup>1</sup>

صاحب هذا التعفن الإداري فساداً سياسياً مرتبطاً بعملية الانتخابات ومتعلق بالممارسة الحزبية في حد ذاتها، وهو ما سنفصله لاحقا. وعليه، فإن الفساد ساهم بوضوح في إهدار القدرات المتنوعة للجماعات المحلية في الجزائر، مكرّساً أبشع أوجه الحكم اللامركزي الرديء، لذلك لا بد من إعادة النظر في الترسنة القانونية والمؤسسية التي تعنى بالتصدي لهذه الظاهرة السلبية، التي لم تستطع الحد منها على مر العهديات المتتالية.

### الفرع الثاني: الصراعات البينية وتكريس التصدع

إذا كان الفساد عادة سلوكا فرديا يتم بإرادة الأشخاص، فإن المجالس المنتخبة تعرف عدة صراعات تحيدها عن القيام بأدوارها المكلفة بها، ذلك أنها تمثل مجالا للعمل الجماعي بين عدة أفراد ينتمون عادة إلى عدة انتماءات حزبية، وتختلف رؤيتهم للأهداف المرجوة، توجهاتهم حول كيفية تحقيقها، وغاياتهم من العمل التمثيلي في المجالس البلدية والولائية، إذ تؤكد كل من Davidson و Carlson الصعوبات التي تواجهها المجالس الإقليمية الأمريكية City-County Boards بمجرد انتخابها حول القيادة والأدوار وغيرها من القضايا المتعلقة بتسيير المجلس، مما يؤدي إلى نشوب نزاعات داخلية تؤثر على فعالية المجلس، التي قد تأخذ وقتا كبيرا حتى تجد الانسجام العضوي والوظيفي لتحقيق أفضل أداء، وترسم الحدود والمعايير establishing group norms التي تحكمها كمنظومة إدارية/اجتماعية/سياسية/إنسانية فرعية.. وقد بيننا كيف تتحكم عوامل كالثقة بين الأعضاء، النوايا الخفية والمعلنة، العلاقات بجماعات الضغط، درجة وقابلية الاتصال الفردي والجماعي، الانتماءات لدوائر انتخابية معينة، الولايات الشخصية، السوابق الانتخابية، الطموحات السياسية وحتى الأنماط السلوكية الشخصية، في تشكيل الإطار التنظيمي للمجلس.

من جانب آخر، اقترحت هذه الدراسة فرضية مفادها أن اللقاءات الأولى Early Period هي المحدد للفاعلات الأولية الضابطة للإيقاع setting the tone الذي يحكم سير المجلس طيلة عهده الانتخابية أو التنفيذية<sup>2</sup>. كما أن نظام المجالس المحلية Council-Manager Cities المتعامل بها في أعنى الديمقراطيات ككندا، أيرلندا، وم.أ...تعرف كذلك حالات متنوعة من

<sup>1</sup> المراسلون، "حصائل المنتخبين بعد 05 سنوات من التسيير"، النهار الجديد، 05 نوفمبر، 2016، الحدث.

<sup>2</sup> Margaret S. Carlson and Anne S. Davidson, « After the Election: How Do Governing Boards Become Effective Work Groups », *State and Local Government Review* 31/3 (1999): pp. 190-193.

الصراع\* رغم الصورة القائمة حولها بأنها إطار مثالي للتعاون بين أفرادها (والتي تحدث نتيجة تطابق الأهداف وتوازن العوائد بين الأعضاء)، بالنظر إلى وقوع بعض المتغيرات المحيطة التي تساعد على حدوث تشنجات تنظيمية متعلقة عادة بصلاحيات كل طرف، تؤدي إلى محاولة عرقلة السير الحسن للمجموعة من أجل فرملة مصالح الفئات المناوئة، خصوصا في المدن ذات المجالس الكبرى التي تتميز بكونها تحظى باهتمام إعلامي أكبر، تغلغل لوبيات المصالح وتعدد مشارب أعضائها بسبب عددهم الكبير<sup>1</sup>.

في تصور مغاير، هناك من اعتبر أن غياب أغلبية مطلقة في المجالس المحلية المنتخبة قد يكون له جانب إيجابي، بالنظر إلى التجربة البريطانية التي عرفت الظاهرة بصورة أخرى، عبر المجالس بدون أغلبية Hung Council (مثلت 20% من إجمالي المجالس في بريطانيا خلال سنوات الثمانينيات)، فبينما تخضع المداولات والقرارات داخل المجالس ذات الأغلبية المطلقة لحزب ما Majority Controlled Council للنخب الحزبية المتحدة Joint Elite خصوصا القادة السياسيين المحليين والمستشارين كمجموعة متلاحمة Tightly-Knit Team مع تهميش الأحزاب ذات التمثيل البسيط ممثلها، يسهم تشتت المقاعد Hungness في توزيع وتوازن القوى بين عدد كبير من الأحزاب والتيارات بما يضمن اشتراك الجميع في اتخاذ القرارات وصياغة السياسات المحلية وتنفيذها سواء في ظل الائتلافات أو غيرها<sup>2</sup>، أي أن الأغلبية الحزبية لا تخدم حتما الديمقراطية التقريرية داخل المجلس الذي تسيطر عليه، وإنما تتخذ القرارات في الغرف الخلفية من طرف الرجال الأقوياء كما وصفه Bob Pritchard\*، الذي اعتبر أن مجالس المحافظات County Council تعتبر مدرسة للديمقراطية إذا ما قورنت بمجالس المدن City Council، لأنها تضمن نقاشات بخصوص عدة مسائل ولا تتركس هيمنة الرؤساء بل تحقق مشاركة كل الأعضاء<sup>3</sup>.

إذا كان هذا الاعتراف يأتي من أعضاء مجالس محلية في دول تعرف تقاليد ديمقراطية تمثيلية وحزبية راسخة فضلا عن ضوابط قانونية وأخلاقية تحكم الساحة السياسية، فإن الوضعية في الدول حديثة العهد بالتعددية، قد تكون أكثر سوءا.

في الجزائر، ورغم وجود أطر قانونية متعددة تضبط تشكيلة وأعضاء وتنظيم المجالس المنتخبة عبر مواد في القانون الإقليمي، ونصوص خاصة أيضا كالمرسومين التنفيذيين 13-217 المؤرخ في 18/6/2013 و 13-105 المؤرخ في 17/03/2013

\* اعتبر Svava وجود مستويات بسيطة من الصراع لا يعني بالضرورة مستويات مرتفعة من التعاون، كما أن غياب التعاون لا يعني وجود صراع بين الأفراد، رغم أن الأصل في المجالس المحلية أن تتسم بالطابع التعاوني خدمة للمصلحة العامة كهدف جوهري لوجودها.

"...A low level of conflict is not equivalent to a high degree of cooperation, just as the absence of cooperation, is different from the presence of conflict"....

<sup>1</sup> James H. Svava , « Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large Council-Manager Cities » , State and Local Government Review 31/3 (1999): pp. 173-174.

<sup>2</sup> Michael Temple, « Power distribution in hung councils » , State and Local Government Review 17/4 (1991): pp. 27-29.

\* مستشار ليبرالي ديمقراطي عن المجلس المحلي Leicestershire County Council لمدة 10 سنوات، وأستاذ فخري في العلوم بـ Leicester University.

<sup>3</sup> Bob Pritchard, « Why a hung council is a strong council » , The Independent Website, Accessed on: December 1st, 2018. « <https://tinyurl.com/y3zyd5lk> ».

المتضمنين النظام الداخلي النموذجي ل.م.ش.و، و م.ش.ب على التوالي، تعرف هذه الأخيرة صراعات لا نهاية لها تعبر عن تعفن البيئة السياسية وعجز الأطر القانونية عن مواكبة الانتهازية والسلبية Negativism اللتان تطبعانها.

تؤثر الخلافات الداخلية بين الأعضاء على سير عمل المجلس المحلي الجزائري، وعادة ما تقف وراءها المصالح الشخصية والعشائرية بالدرجة الأولى، إضافة إلى التنافس ورغبة كل عضو في إثبات وجوده خصوصا إذا كان رئيس المجلس طرفا فيها، لما له من وزن وقدرة على تهميش أو إشراك للأعضاء. هذه الوضعية تدفع المنتخبين إلى التكتل فرديا أو جماعيا، وأحيانا كثيرة حتى بالانسلاخ من الانتماء الحزبي لإيجاد موطأ قدم في المجلس، فكل جهة تسعى إلى بسط سيطرتها على المجلس برأسه أو الحصول على إحدى النيابات أو ترأس اللجان ولومن اجل إضعاف الأطراف الأخرى، وهوما ينجم عنه بدون أدنى شك إضعاف للمجلس المنتخب كهيئة تسعى للمساهمة في صياغة وتنفيذ السياسات العمومية المحلية بكفاءة وفعالية، وتكريس سيطرة الجهاز الإداري كالأمين العام ورؤساء المصالح بمختلف تخصصاتها على سير ومتابعة مشاريع التنمية المحلية، وحصول انسداد يقتضي تدخل هيئات عدم التركيز الإداري كالوالي للتعامل معه، وهو أمر واجب من وجهة نظر عقلانية إذ لا يعقل بقاء الدولة صامتا أمام التضارب السياسي والتلاعب الحزبي بمؤسساتها<sup>1</sup>.

المتأمل لهذه الوضعية يجد بأن الممارسة الحزبية والسياسية التي تتسم بعدم النضج والتجوال السياسي قد عقنت الوضع وجعلت التنافس السياسي لا يعرف حدودا ولا ضوابط في ظل وجود ثغرات قانونية زادت الطين بلة. وعلى سبيل المثال، شهدت الانتخابات البلدية لسنة 2012 ترأس حزب جبهة التحرير الوطني لـ 518 بلدية فقط رغم حصوله على 7191 مقعد بلدي، تشتتت بفعل التحالفات التي كان يقتضيها القانون العضوي للانتخابات 01-12 ساري المفعول في تلك الفترة<sup>2</sup>، ولم تمض سنتان على تلك الانتخابات حتى اندلعت صراعات كثيرة -70 بلدية على الأقل- دفعت بوزارة الداخلية إلى إعطاء تعليمات من أجل حل المجالس المنسدة وتكليف الإداريين بتسييرها<sup>3</sup>، ليصل عدد المجالس التي عانت من الانسداد في تلك العهدة أكثر من 400 على المستوى البلدي فقط<sup>4</sup>.

ولم تختلف الانتخابات المحلية لسنة 2017 عن سابقتها بالنظر إلى أن الانسداد تكرر بطريقة أخرى، حيث لم تكف الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي للانتخابات 10-16 الذي حذف المادة 80\* من القانون العضوي 01-12 والمتعلقة

<sup>1</sup> محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة سوسولوجية"، مجلة العلوم الإنسانية 33(2010)، ص.ص. 356-358.

<sup>2</sup> عائشة بوزمارن، "الأفان يرأس 518 بلدية فقط"، النهار الجديد، 08 جانفي، 2013، الحدث.

<sup>3</sup> محمد بن أحمد، "بلعيز يطلب ملفات الانسداد في أكثر من 70 بلدية"، الخير، 11 نوفمبر، 2014، الوطن.

<sup>4</sup> جلال بوعاتي، "مصالح المواطنين رهينة القانون وصراع المنتخبين"، الخير، 28 نوفمبر، 2017، الوطن.

\* تنص المادة 80 على أنه في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب م.ش.ب رئيسا له من بين أعضائه للعهدة الانتخابية؛ يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد؛ في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح؛ في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح؛ يكون الانتخاب سريا. ويعين رئيسا ل.م.ش.ب، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة



باختيار رئيس م.ش.ب والتي خلفت معضلات شديدة، إذ لم يعد نيل الرئاسة مقترنا بإجراء تحالفات في حال لم تُحصّل الأغلبية المطلقة، بحيث يكفي تحصيل فارق صوت واحد لترتيب القائمة أولا ورئاسة المجلس من طرف متصدرها(الرجوع إلى المادة 65 من قانون البلدية 10-11\*)، وبالتالي تجاوز التنافس بين القوائم التي حصلت نسبة 35% من جهة، والحد من التموقع داخل القوائم نفسها نظرا لكون القانون 01-12 كان يمنح فرصة الترشح لرئاسة المجلس لكل الفائزين بمقاعد وليس فقط متصدري القوائم، وهوما فتح الباب أمام بناء تحالفات وتهديم أخرى وخيانات حزبية عديدة<sup>1</sup>.

تحوّل بذلك الانسداد إلى مدى تعاون بقية الأعضاء مع رئيس المجلس، خاصة إن كانوا من معارضي تنصيبه، مع الإشارة هنا إلى أن الأغلبية الصريحة لم تحدث إلا في حالات محدودة بحيث تشكلت المجالس من شتات حزبي (رغم التحسينات المتعلقة بالعبء الانتخابية) جعلت من عدة أحزاب تتساوى في المقاعد أو يفصلها مقعد واحد أو اثنان فقط\*، وهوما يضع الأُميار في مواجهة أمام مناوئتهم المحتملين القادرين على فرض حصار عليهم طيلة المداولات الدورية على امتداد العهدة والمقدرة بـ30 دورة باعتبارها الآلية الوحيدة لاتخاذ القرارات البلدية<sup>2</sup>.

يبدو أن تصور Davidson و Carlson حول أهمية اللقاءات الأولى لفهم سير المجلس المحلي، ينطبق على التجربة الجزائرية بالنسبة لتشكيل المجالس الحالية التي لم تدم بعضها سوى دقائق بسبب الخلافات حول النيابات واللجان والمندوبيات، بشكل أدى إلى تدمير المواطنين وانسحاب الأعضاء واحتجاجهم ضد استئثار الرؤساء ورفض العمل معهم خصوصا إن كانوا أعضاء إبان عهدات سابقة، بل واللجوء إلى العنف لثني بعض الرؤساء عن مواصلة مهامهم في إطار حرب المصالح بين الجميع، وهوما يعكس الانتهازية التي تطبع الحياة السياسية بالجزائر على كل المستويات، والتي جعلت تأجيل تنصيب هياكل م.ش.ب يمس 68 بلدية كاملة بعد مرور أكثر من 04 أشهر على الانتخابات المحلية لسنة 2017<sup>3</sup>، ليصل العدد إلى 34 مجلسا منتصف سنة 2018<sup>4</sup>.

للأصوات؛ في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات؛ في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا. \* تنص على: يعلن رئيسا لـ م.ش.ب متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين؛ وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المترشح الأصغر سنا.

<sup>1</sup> محمد مسلم، "صوت واحد للقضاء على التحالفات الهشة والمؤامرات"، الشروق اليومي، 25 نوفمبر، 2017، الحدث.

\* حصلت القائمة المتصدرة في بلدية الروبية على 6 مقاعد و5 قوائم أخرى على 3 مقاعد وقائمة على مقعدين، بلدية المرسى حصلت قائمتان على 3 مقاعد لكل منهما وتساوت أربع قوائم أخرى بمقعدين لكل منها.

<sup>2</sup> فتيتش ج، "الانسداد يهدد مئات البلديات"، الخبر، 28 نوفمبر، 2017، الوطن.

<sup>3</sup> راضية شايت، "الانسداد «تجميد التوظيف نهائيا في البلديات..ولا زيادات في أجور الأُميار"، النهار الجديد، 13 مارس، 2018، الحدث.

<sup>4</sup> مروة عيلاج، "34 مجلسا بلديا يعرف انسدادا بسبب خلاف بين أعضائها"، النهار الجديد، 09 جوان، 2018، الحدث.

أما بالنسبة لـ م.ش.و، ومادام أن المشرع لم يحدث تعديلا يخص طريقة تعيين رئيسه في قانون الانتخابات لسنة 2016، علما أن القانون العضوي 10-12 لم يشر أصلا إلى هذا الموضوع، مع الاحتفاظ بالمادة 59 من قانون الولاية\* كمحدد له، فإن منطلق التحالفات بقي سائدا وسادت معه ترتيبات حزبية لم تأخذ بعين الاعتبار التأخر التنموي الذي تعاني منه معظم الولايات، وحاجتها إلى تجاوز الخلافات السياسية والشخصية.

وبذلك عولجت أزمة الرئيس ولم تعالج إشكالية المداولات، فأنج هذا الإغفال لكيفية التصويت داخل المجلس انسدادات مضاعفة، جعلت القوى الحزبية خصوصا تلك المصنفة ضمن المعارضة تشكك في رغبة المشرع في إجراء إصلاحات حقيقية، بل وغزتها إلى رغبة السلطة في تكريس الوضع القائم وخدمة أحزاب الموالات من جهة، ومن جهة أخرى إبقاء الباب مفتوحا أمام الإدارة لمباشرة الإجراءات المتعلقة بمعالجة الانسداد<sup>1</sup> ومنح السلطة التقديرية للولاية في التعامل مع الحالات المختلفة، خصوصا حل م.ش.ب مثلما تنص عليه المواد من 46 إلى 49 من قانون البلدية 10-11\*، وكذا المواد من 47 إلى 50 من قانون الولاية 07-12\*، إضافة إلى أحكام المرسوم التنفيذي 104-16 المؤرخ في 2016/3/12 والذي يحدد كفاءات تجديد المجالس البلدية والولاية المحلية.

إضافة إلى البيئة المهيمنة مسبقا لتكريس الصراعات الداخلية بسبب الانتهازية، غياب نضج حزبي وديمقراطي وثقافة سياسية عصرية وتكالب أصحاب المال الفاسد على المجالس المحلية سواء بالترشح أو التمويل، فإن القانون العضوي للانتخابات لم يستشرف كل الاحتمالات الممكنة، وكرس التنافس غير الشريف واللاكفاءة بإسناد مناصب نوعية في المجالس المحلية حسب التوازنات بدل الخبرة والقدرة، دون تناسي أنه يفرز نتائج انتخابية ولا يرسم خريطة انتخابية واضحة أو يشكل عائلات سياسية، تعبّر عن الوزن الشعبي للتيارات السياسية على المستوى الوطني، بل في الدوائر الانتخابية بشكل منفصل.

\* تنص المادة 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على: ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية؛ يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد؛ في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح؛ وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة 35% على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها؛ يكون الانتخاب سريا. ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات؛ وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات؛ في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.

<sup>1</sup> سميرة بلعمري، "بورصة التحالفات تستعر وشيخ الانسداد يحوم على البلديات"، الشروق اليومي، 26 نوفمبر، 2017، الحدث.

\* يحل م.ش.ب بموجب مرسوم رئاسي بعد تقرير وزير الداخلية، في حالات عدة من بينها: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم؛ في حالة خلافات خطيرة بين أعضائه تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد اعذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له. في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

\* يحل م.ش.ب بموجب مرسوم رئاسي بعد تقرير وزير الداخلية، في حالات عدة من بينها: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ويعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. تنهى مهمة المندوبية الولاية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

حصل مثلا حزب العمال على 17 بلدية مقابل 269.919 صوتا (بمعدل 15 ألف ناخب/بلدية)، بينما حصل حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD على 37 بلدية مقابل 146.601 صوتا فقط (بمعدل 4 آلاف ناخب/بلدية)<sup>1</sup>، إضافة إلى أنه يسهم سلبيا في إفشال العمل الحزبي عبر تشجيع تحالفات غير طبيعية إيديولوجيا وبرامتايا، بحيث تتحالف الأحزاب في بلدية وتتعارض في أخرى بما يؤدي إلى تمرد المناضلين على القيادات الحزبية، وتلاشي جوهر العمل السياسي الهادف إلى تثقيف وتشدننة سياسية للمجتمع.

وعليه، فإن إصلاح هذا القانون لا بد أن يكون عميقا ومتماشيا مع الواقع الحزبي والمغيرات المتحركة في السلوك الانتخابي للمواطن الجزائري المبنية أساسا على العزوف والانتماء القبلي والمصلحة الشخصية، وإن كانت مراجعته في فترات زمنية متقاربة لن تتيح الاستقرار اللازم للمعترك السياسي من أجل تحقيق نضج كافي وتراكمات وأعراف سياسية، لكنها ضرورية لتجاوز تعطيل المصلحة العامة بفعل المصالح الحزبية الضيقة.

في هذا الصدد، طرح بعض المتابعين فكرة جوهرية، تتعلق بالتخلي عن القائمة الحزبية المغلقة لما تسببه من تنافس غير شريف حول الترتيب والترشح داخل الأحزاب، واللجوء إلى القائمة المفتوحة (الانتخاب على الأفراد وليس على مجموع المرشحين)\* رغم صعوبة ضبطها<sup>2</sup>، إضافة إلى محاولة توحيد الأحكام والضوابط على المستويين البلدي والولائي لتجنب التصدع الذي قد يصيب الساحة السياسية بفعل التحالفات والائتلافات المناسبة.

<sup>1</sup> سليمان ح، "قانون الانتخابات يحدّد فائزين ولا يفرز خارطة حزبية"، الخبر، 27 نوفمبر، 2017، الوطن.

\* يمكن الاطلاع على معلومات أكثر حولها على الموقع الإلكتروني لشبكة المعرفة الانتخابية: <https://tinyurl.com/yyk9lp6v>

<sup>2</sup> صالح سعودي، "القائمة الحزبية المغلقة تهدد المجالس المحلية القادمة بالانسداد والصراع"، الشروق اليومي، 22 نوفمبر، 2017، الوطن.

المطلب الثالث: معضلة العلاقات الرأسية-الأفقية

تشكل طبيعة العلاقات بين الإدارة المحلية والدولة وبين هيئات الإدارة المحلية نفسها عاملا مهما لفهم التصور الرسمي للامركزية وأهميتها، إذ تعكس هندسة هذه العلاقات الواقع السياسي والإداري في بلد ما، لكونها تحدد استقلالية الوحدات المحلية عن السلطة المركزية وحجم الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة مقارنة بأجهزة عدم التركيز الإداري في مختلف مراحل السياسات العمومية، ويرى بعض الباحثين بأن وجود عدم التركيز الإداري *la déconcentration administrative* هو ضرورة تملها النقائص التي قد تشوب عمل الإدارة المحلية، ليس فقط من أجل تخفيف وطأة النمط المركزي في التسيير وما يصاحبه من تشعب في القضايا الإدارية وثقل معالجتها عبر إسناد بعض الصلاحيات وتفويض اتخاذ القرارات للموظفين الإداريين الذين يمثلون الإدارات المركزية محليا<sup>1</sup>، وإنما أيضا للتأكد من مدى قيام الهيئات اللامركزية بمهامها جيدا، وضمان استخدام الإعانات الحكومية المختلفة ووصولها للمواطنين على وجه المساواة، إضافة إلى مشروعية القرارات التي تتخذها الوحدات المحلية سواء الضريبية أو القانونية أو التنموية. يمكن أن يتجلى هذا التدخل المركزي في الشؤون المحلية في تحجيم الاختصاصات المحلية وتحديد ما يدخل في نطاق مجال نشاطها، أو التحكم في المأل النهائي لما تقوم به تلك الهيئات عبر مراقبة قراراتها ومداولاتها، أو في ضبط حجم ومصدر مواردها المختلفة<sup>2</sup>.

عندما يتعلق الأمر باللامركزية الحقيقية، فإن الدولة لا تستأثر لوحدها بمسؤولية وضع الحدود في علاقاتها مع الجماعات المحلية، بل تشرك هذه الأخيرة في وضع المعايير القانونية والاقتصادية التي تضبط درجة الحرية الممنوحة لها، والملاحظ أن التوجه نحو منحها سلطات أكبر ساد في الدول الأوروبية\* خصوصا لصالح المدن الكبرى ذات القدرات الاقتصادية الهائلة صناعيا، سياحيا وتكنولوجيا، لتمكينها من مواصلة مساهمتها في التنمية القطرية بشكل أفضل، علما أن دساتير تلك الدول منحت للمؤسسات اللامركزية صلاحيات واسعة في مختلف المجالات لمعالجة القضايا المحلية في إطار مبدأ التبعية *le principe de subsidiarité*، وتقارب مبني على اعتبارها الوحدة الأساسية من نظام الإدارة العامة الذي سيتكفل بتقديم الخدمات العامة وإيجاد حلول للمشاكل المتميزة محليا، عبر تفويض المهام *dévolution*. وقد لاحظ Banner بأن الدول قد خففت من تدخلها في الشؤون المحلية خاصة القبلي منه، بشكل قسري أكثر منه إراديا، في خضم التطورات التي عرفها العالم والتي سبق ذكرها في الفصل الأول لاسيما الأزمات الاقتصادية وتراجع مكانة الدولة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بجيجة العربي، "اللامركزية الاداري- بين محدودية الدور ومطلب الفعالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 112-113 (2013): ص ص. 113-114.  
<sup>2</sup> خالد ممدوح، "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية" (ورقة مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، جوان 2007)، ص ص. 294-303.

\* اختارت الحكومة البريطانية التدخل أكثر في الشؤون المحلية خلال ثمانينيات القرن الماضي وفق التصور التاشري، حيث صوت البرلمان آنذاك عما يربو على 200 قانون قلصت اختصاصات الجماعات المحلية الانجليزية، غير أن هذا التوجه جعلها لاحقا أكثر تجاوبا مع متطلبات المواطنين في ظل خصوصية الخدمات العامة.

<sup>3</sup> Gerhard Banner, « La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales », *Revue internationale des sciences sociales* 17(2002): pp. 243-247.

« ...bien que ce retrait soit moins un processus volontaire qu'un processus imposé à l'Etat, notamment par la crise budgétaire ... »

بنفس التصور، شرح Goldsmith أهم التصورات النظرية حول العلاقات المحلية-المركزية Central-Local Relations، على غرار التصور الفدرالي الجبائي لOates، وطروحات كل من Rhodes و Wright وغيرهم حول عوامل توزيع القوة بين المركز والمحليات وعلاقتها بالموارد، موضحا كيف أثرت العولمة والأوروبية Europeanization إيجابا على حجم صلاحيات وأدوار السلطات المحلية في أمريكا وأوروبا، بحيث شكّل ذلك شبكة حوكمة متعددة المستويات Network of Multilevel Governance تربط المستويات المحلية أفقيا ببعضها البعض وبعض الفواعل المجتمعية والسياسية، وعموديا بالحكومات والمنظمات الدولية. ساهم هذا التوجه-حسبه- رغم ذلك في جعل التنظيم الحكومي Governmental Regulation لها يأخذ أشكالا جديدة على غرار توحيد الخدمات، مراجعة الحسابات والمقارنة المرجعية للوحدات المحلية، بينما بقيت الدول النامية تتسم بسيطرة مركزية عبر هيئات عدم التركيز الإداري.<sup>1</sup>

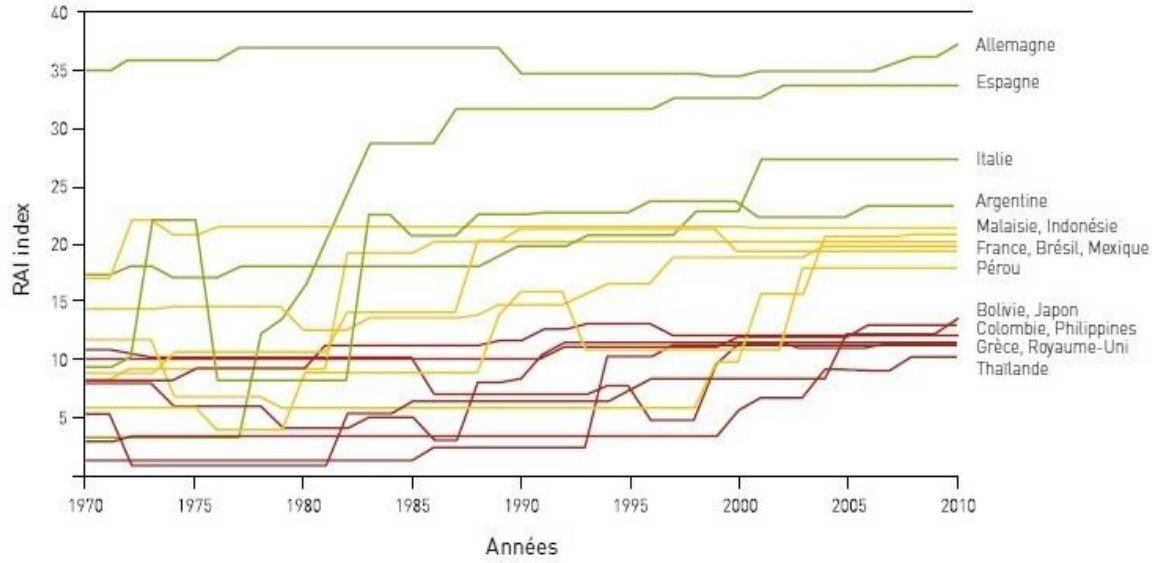
بدوره اعتبر التقرير العالمي الرابع حول اللامركزية والديمقراطية المحلية أن استقلالية الجماعات المحلية قد تطورت بشكل كبير عبر العالم (الشكلان 02 و03)، من خلال استحداث منطقة رمادية تقف بين المركزية واللامركزية، عادة ما تترجم من خلال مستويات إدارية وسيطة (جهات أو محافظات Régions) تتمتع بصلاحيات وموارد متباينة. فوفقا لمؤشر السلطة المحلية Regional Authority Index RAI\*، فإن الاختصاصات الممنوحة للمستويات المحلية التي عرفت منحنى تصاعديا عبر العالم منذ سنوات السبعينيات، تمثل معيارا رئيسا لتقييم نظام الإدارة المحلية وتعكس التوجه الفعلي نحو اللامركزية من عدمه.

مفترضاً بأنه لا يمكن تماما الفصل بين مدخلات ونتائج السياسات العمومية، اقترح التقرير مفهوم الحكومة متعددة الأبعاد كذلك Gouvernance Multi niveau بمعنى تقسيم المسؤوليات بين المستويات الحكومية بشكل متوازن ومتماثل وتعاوني، في إطار الحوار والثقة المتبادلة بدون أولوية أو أحقية لمستوى على آخر.<sup>2</sup>

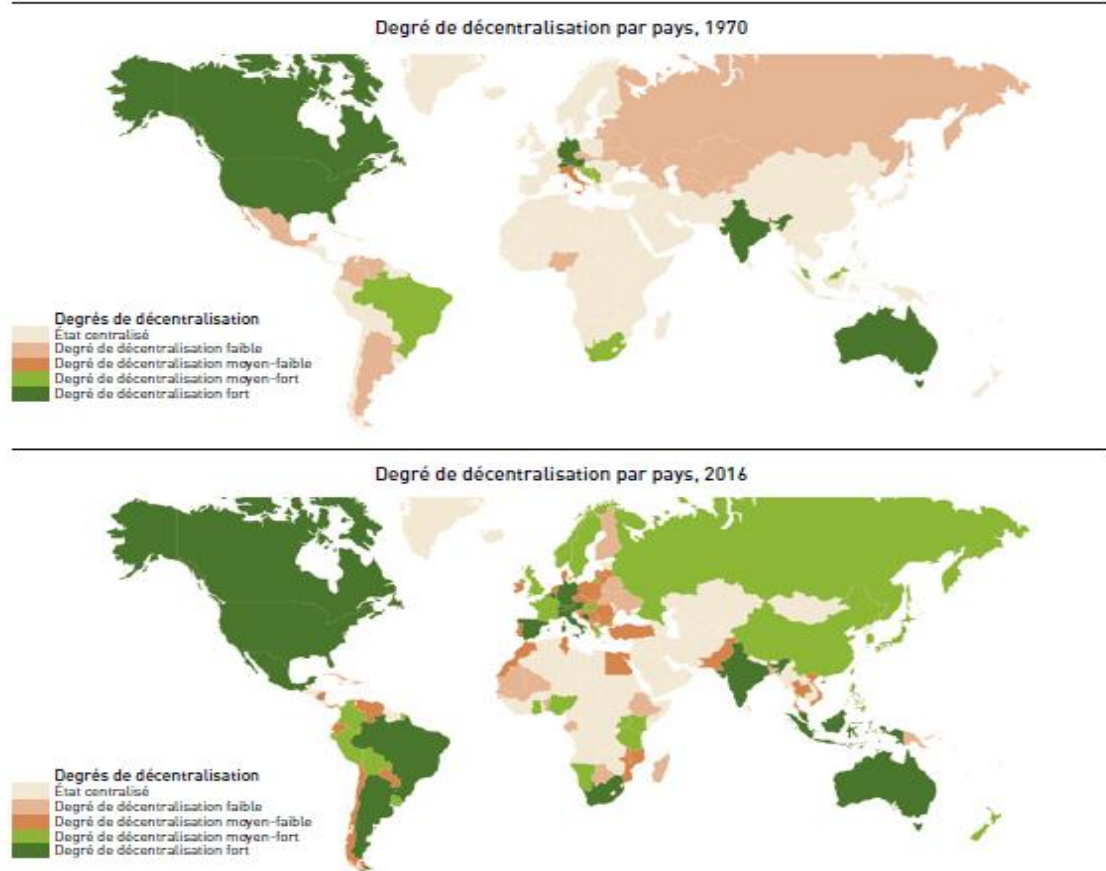
<sup>1</sup> Michael Goldsmith, « Cities in Intergovernmental Systems », in *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Editors: Karen Mossberge and Others(USA: Oxford University Press, 2012) , pp. 133-142 .

\* صممه محررو هذا التقرير، ويقوم على ثلاث معايير: تاريخ تبني نظام اللامركزية في دولة ما أي أسبقيتها في إدراك أهمية نظام الإدارة المحلية la maturité des systèmes décentralisés، والإطار الزمني الذي تمت خلاله بلورة هذا التوجه بمعنى السرعة في الأخذ به la vitesse à laquelle processus s'est mis en place، وحجم الصلاحيات والموارد الممنوحة للسلطات المحلية le، وامتدادها في التمتع بالموارد الممنوحة للسلطات المحلية l'étendue des compétences, ressources et responsabilités dévolues.

<sup>2</sup> UCLG, *GOLD IV- Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, Op.Cit, pp. 233-252.



شكل 02: رسم بياني يوضح تطور الاختصاصات المحلية في العالم في بعض البلدان بين 1970 و2010، المصدر: UCLG, Op. Cit, p.239.



شكل 03: يوضح أشكال الدول ودرجة اللامركزية في العالم بين 1970 و2016، المصدر: Ibid, p. 236..

الفرع الأول: الرقابة على الجماعات المحلية وصاية أم وقاية

نظريا، تعرف الوصاية أو الرقابة الإدارية La tutelle administrative بأبها: علاقة تنظيمية تترجمها رقابة داخلية على أعمال وأشخاص الجماعات المحلية، في شكل سلطات يخولها القانون (لأنه لا وصاية دون نص يقررها) لجهة معينة، وهي تختلف عن الرقابة التي تقرها المركزية الإدارية للرئيس على المرؤوس وما تتضمنه من توجيه وتعقيب وخضوع، وعن الرقابة السياسية، القضائية والتشريعية لكونها تتم بواسطة قرارات إدارية كاملة الأركان.<sup>1</sup>

في الجزائر، ينطوي الخطاب الثنائي بين المجالس المحلية كركن من أركان الإدارة المحلية، والسلطة التنفيذية المحلية ممثلة في هيئات عدم التركيز الإداري، على نوع من التوجّس المتبادل الذي يوجي بعدم ثقة في نوايا الآخر ومصداقيته، فالرقابة المتنوعة التي يفرضها الطرف الثاني على الأول قد تبدو منطقية إذا ما فسرت بالإشكاليات التنظيمية التي تعاني منها تلك المجالس، ويبررها الولاة عادة بكونها تستهدف حماية مصالح الدولة والمواطنين معا، بينما يعتبرها المنتخبون أداة إدارية لفرملة الإرادة الشعبية مفترضين أن تكون الرقابة في الاتجاه العكسي أي رقابة المنتخب باعتباره ممثلا للشعب على المعين باعتباره ممثلا للدولة، وهو ما أكدته دراسة استطلاعية حول رأي أعضاء م.ش.ب بخصوص الوصاية الإدارية حين اعتبر ثلثا 3/2 المستجوبين بأنها تستهدف الحد من اختصاصاتهم وليس بالضرورة ضمان عدم الخروج عن السياسة العامة للدولة، ما يكرس التبعية ويقيد مشاركتهم في التنمية المحلية، مطالبين بإعادة النظر في هذا المبدأ.<sup>2</sup>

تعدد أوجه الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية الجزائرية، كما يلي:

1. الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية: قسمت إلى ايجابية وسلبية، ليس من باب تأثيرها المفترض -بما أن الأصل فيها هو حماية المصلحة العامة- وإنما من باب شكل التدخل وغايته، وذلك عبر:
  - التصديق: أي أن تنفيذ المداولات مشروط بإجازة السلطة الوصية، وكأنه رخصة مسبقة لجعل القرارات والتصرفات الصادرة عن المجالس المحلية قابلة للتطبيق فعليا، وهو ما أقرته مختلف القوانين الجزائرية.

بالنسبة للبلدية، أسس القانون 67-24 المتعلق بالبلدية لوصاية شديدة لعامل العمالة (الوالي) على كل قرارات م.ش.ب المتعلقة بالميزانية والحسابات، إلغاء أو تعديل الرسوم والضرائب، نقل الملكية والمبادلات العقارية والقروض، الموظفين وأجورهم، قبول الوصايا والهبات، محاضر المزايدات والمنقصات، إنشاء مصالح عامة بلدية ومقاولات عمومية بلدية، وحتى تغيير اسم البلدية وكذا المخطط البلدي للعمران (مصادقة الوزير المكلف بالبناء)، وذلك في أجل لا يتعدى 30 يوما وإلا

<sup>1</sup> عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي 6(2010):ص ص 102-104.

<sup>2</sup> خشمون، مرجع سابق، ص ص 350-352.

اعتبرت مقبولة، أما في حال رفضه فيمكن اللجوء إلى وزير الداخلية لأجل إقرارها<sup>1</sup>، مع العلم أن هنالك إجراء كان يعبر بوضوح عن حجم سلطات الوالي في تلك الفترة، وهو قدرة السلطة الوصائية على سحب قرار متعلق بإنشاء مقاولة أو مصالح عامة بلدية حتى بعد نفاذه والتصديق عليه من طرفها، في حالة ما أدت إلى خلل في الميزانية. هذا التوجه ترجمته النصوص المختلفة المتعلقة بصلاحيات رئيس الدائرة كالمرسومين 31-82 و30-86 التي جعلت منه أداة أكثر قربا للرقابة الإدارية<sup>2</sup>.

وغم أن قانون البلدية 08-90 قلّص هذه المواضيع إلى المداورات المتعلقة بالحسابات والميزانيات وإحداث مؤسسات بلدية، إلا أن المشرع تراجع عن ذلك بموجب المرسوم 215-94 المذكور آنفا (بشكل خرق مبدأ تراتبية القوانين)، ووسّع مجال تدخل الوالي ورئيس الدائرة مرة أخرى، وهو ما تكرر بموجب القانون 10-11 الذي حدد المواضيع في: الهبات والوصايا الأجنبية الميزانيات والحسابات، التنازل عن الأملاك العقارية، اتفاقيات التوأمة، حيث يبدي الوالي موافقته عليها في أجل لا يتجاوز 30 يوما وإلا اعتبرت نافذة.

أما بالنسبة للولاية، فيخضع م.ش.و لوصاية إدارية منذ الأمر 38-69 الذي أخضع بعض المداورات لتصديق وزير الداخلية أو الوزراء المعنيين، في ظرف شهرين، وهي تلك المتعلقة بالميزانية، الحسابات، القروض والمناقلات وشراء العقارات ومبادلتها، إحداث أو المساهمة في المقاولات أو المصالح أو المؤسسات، الضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية،

خفّف قانون الولاية لسنة 1990 من حدة هذا التوجه الممركز بشدة، بتقليص المدة إلى 15 يوما، وحصّر المواضيع محل التصديق في الحسابات والميزانية وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائنية، وهو ما كرّسه قانون الولاية 07-12 الذي إن أعاد المدة القصوى للتصديق إلى شهرين، إلا أنه حصّر المواضيع في الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناءه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.

- الإلغاء: القدرة القانونية على إبطال قرار صادر عن الجهة اللامركزية في إطار مداولة غير خاضعة للتصديق من طرف الجهة الوصية، في حالة ما إذا خالفت القانون أو تعارضت مع مصلحة عامة، علما أن الأصل في المداورات نفاذها بعد مرور فترة معينة اختلفت باختلاف القوانين الإقليمية. مارس الوالي هذه السلطة التقديرية على قرارات م.ش.ب وكذا رئيسه، حيث نص الأمر 34-67 في مواد من 102 إلى 105 و131، على إبطال القرارات التي لا تدخل ضمن اختصاصات المجلس أو المعارضة للقوانين، أو محل مصلحة خاصة لأحد أعضائه، من طرف الوالي بقرار معلل، ومكّنه من وقف تنفيذها إذا ما قدر بأنها تخل بالنظام العام.

<sup>1</sup> نسيمه قادري، "الوصاية المشدّدة على أعمال الجماعات الإقليمية - المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني 13 (2016): ص ص. 260-271.

<sup>2</sup> بن ورزق هشام، "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر- دراسة في إطار قوانين البلدية"، مجلة العلوم الاجتماعية 22 (2016): ص ص. 13-14.



هذا التصور، كرسه قانونا البلدية 08-90 الذي حافظ على المكانة الفوقية للوالي مقابل م.ش.ب، و11-10 الذي أضاف إلى تلك الحالات، المداوالات غير المحررة باللغة العربية أو التي تمس برموز الدولة وحالة تعارض مصلحة أحد أفراد المجلس أو أزواجه أو فروعهم أو أصولهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء (المادتان 59 و60)،

بالنسبة ل م.ش.و، فقد منح الأمر 38-69 الحق لوزير الداخلية-بعد إخطاره من طرف الوالي- بالإبطال المطلق للمداوالات خارج صلاحيات المجلس أو المخالفة للقانون، أو النسبي لتلك التي تمثل موضوع مصلحة لأحد المشاركين فيها مباشرة أو كوكيل (المواد 59، 60 و61)، وهو ما كرسه بشكل متطابق تقريبا، القانون 09-90.

تجدر الإشارة إلى أن مركزي الوالي ووزير الداخلية في هذا المجال، قد تراجعوا بموجب القانون 07-12 المتعلق بالولاية، الذي منح حق الإبطال للقضاء الإداري بعد إخطاره من طرف الوالي من تلقاء نفسه أو استجابة لأصحاب المصلحة من مواطنين ودافعي ضرائب، مع العلم أن هذا القانون أضاف المداوالات غير المحررة باللغة العربية أو التي تمس برموز الدولة -مثلما فعل قانون البلدية - (المواد 53، 54 و56).

- **الحلول:** هي سلطة استثنائية للوصاية تمارسها على المجالس المحلية إن لم تقم باختصاصاتها الموجبة قانونا، فالأمر 67-24 أتاح للوالي الحلول محل رئيس البلدية دون سابق إنذار إذا أهمل أو رفض أداء مهامه، أو عندما يكون النظام وسلامة الأموال والأشخاص والصحة العمومية مهددة (المواد 233 و234). كذلك فعل القانون 08-90 مع إنذار رئيس البلدية قبل الحلول محله (المواد 81، 82 و83) مثلما فعل القانون 10-11 (المواد 100 و101) الذي أضاف-فضلا عما سبق- ديمومة المرفق العام والمهام المتعلقة بالخدمة الوطنية والعملية الانتخابية والحالة المدنية كسبب وجيه للتدخل من طرف الوالي.

في الشق المالي، فإن عدم مصادقة م.ش.ب على الميزانية، أو عدم اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية في حالة عجزها، أو إذا ما صادق على ميزانية غير متوازنة أولم تتضمن النفقات الإجبارية، فإن الوالي يمارس سلطة الحلول بحيث يضبط الميزانية تلقائيا، كما يصدر حوالات بالأمر والتحصيل إن رفض رئيس البلدية ذلك (المواد 183، 184، 186 و203).

بالنسبة ل م.ش.و، فإن سلطة حلول وزير الداخلية اقتصرت على الشق المالي، نظرا لوجود الوالي كمثل للدولة في الشق الإداري-حسب قادري- (بينما يعتبر رئيس البلدية ممثلا للدولة وممثلا للمجلس البلدي في آن واحد)، وهو ما تضمنه الأمر 69-38 الذي أقر لوزير الداخلية والمالية سلطة التدخل لإضافة أو تعديل نفقات معينة في حال عجز المجلس عن ذلك، أو في حال عجز أو امتنع عن امتصاص العجز فيها (المواد 104-105)، وما أكده قانون 09-90 (ضمن المادتين 141 و146)، رغم أن الوالي هو المكلف بإعداد الميزانية، أما م.ش.و فيكتفي بالمصادقة عليها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> قادري، مرجع سابق.

من الضروري الإشارة إلى بعض الضمانات التي كفلها القانون ضد أي تعسف في استخدام هذه الوصاية، كالمادة 106 من الأمر 24-67 التي أتاحت لرئيس البلدية و= لكل شخص يعنيه الأمر أن يطعن في قرار الوالي، وكذا المادة 46 من القانون 08-90 التي أجازت لـ م.ش.ب أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي ببطان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وصولاً إلى المادة 61 من القانون 10-11 التي نصت على أنه "يمكن لرئيس البلدية أن يرفع وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"، رغم أن بعض الباحثين أعاب على المشرع حصره حق الاعتراض في رئيس البلدية، وهوما يؤكد التراجع-حسبهم- عن اللامركزية وتكريس للمركزية، باعتبار أن مجرد إدراج التظلم الإداري في العلاقة بين الوالي و م.ش.ب، يمثل محاكاة للعلاقات الرأسيّة الموجودة في السلطة الرئاسية، ولا يعبر عن تنسيق وإشراف حتى ولو كان اختيارياً.<sup>1</sup>

## 2. الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية: تعرف عدة صور:

- التوقيف: نصت القوانين السابقة على توقيف المنتخب بقرار معلل عندما يتعرض إلى متابعة جزائية إلى غاية صدور الحكم النهائي، من طرف الوالي بعد استطلاع رأي م.ش.ب بالنسبة للمنتخبين البلديين (المادة 32 من القانون 08-90)، غير أن القانون 10-11 حذف التسبب (المادة 43) في قرار التوقيف، وعدّد حالاته كالجناية أو الجنحة المتعلقة بالمال العام ولأسباب مخلة بالشرف. أما بالنسبة للمنتخبين الولائيين فقد حافظ القانون 07-12 (المادة 45) على نفس طريقة التوقيف السابقة أي بقرار معلل من وزير الداخلية بعد مداولة م.ش.و (المادة 41 من القانون 09-90)، محدداً نفس الحالات التي نص عليها قانون البلدية أي مستثنيا المخالفات من أسباب التوقيف.

- الإقالة: إذا كان القانون 10-11 قد نص على استقالة العضو (المادة 42) أو اعتباره مستقيلاً تلقائياً من طرف المجلس في حل غيابيه عن ثلاث دورات عادية في السنة (المادة 45)، فإن المادة 31 من القانون 08-90 أعطت للوالي حق إقالة الأعضاء البلديين في حالة ثبوت حالة من حالات التنافي أو عدم أهلية المنتخب بعد الانتخاب. أما بالنسبة للمنتخبين الولائيين فقد كانت الإقالة تتم بموجب مداولة لـ م.ش.و التي ينقل رئيسه فحواها إلى الوالي من أجل اعذاره، لتتم إقالته بقرار من الوزير في حال تقصيره (المادة 40 من القانون 09-90)، بينما ضمنت المادة 44 من القانون 07-12 حق الطعن لدى مجلس الدولة في حالة الاعتراض على هذا القرار.

- الإقصاء: وهو إجراء تأديبي في حالة ثبوت الإدانة الجزائية، إذ يتم إقصاء العضو البلدي بواسطة قرار من الوالي (المادة 44 من القانون 10-11)، وسابقاً كان م.ش.ب هومن يعلن ذلك ثم يثبته الوالي (المادة 33 من القانون 08-90). أما المنتخب

<sup>1</sup> ثابتي بوحانة، "ضمانات استقلالية البلدية في الجزائر من منظور المادة 61 من القانون 10-11"، مجلة الدراسات الحقوقية 01/01 (2014): ص ص. 100-99.

الولائي فيتم استخلافه من طرف م.ش.و ويتم إبلاغ الوالي بذلك (المادتان 42 و38 من القانون 90-09)<sup>1</sup>، بينما نصت المادة 46 من القانون 12-07 على إقصائه بقرار من الوزير بعد مداولة من م.ش.و.

إن إلقاء نظرة على مختلف هذه النصوص القانونية، ينهنا بداية أن المشرع الجزائري تأثر بشدة بنظيره الفرنسي في تبنيه لنظام الرقابة الوصائية كنموذج كانت فرنسا تعمل به بشدة سابقا عبر أشكال متنوعة، قبل أن تتبنى إصلاحات عميقة ابتداء من سنة 1982 مكرّسة الرقابة القضائية التي تمارس على البلدية والإقليم والولاية بنفس الطريقة، بحيث تعتبر كل القرارات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، ويمكن لممثل الدولة أن يرفع دعوى للاعتراض على ذلك<sup>2</sup>. رغم ذلك لم يكن هنالك تأثر للمشرع الجزائري بهذا التطور في التشريع الفرنسي، بحيث ترسّخت الوصاية عبر النصوص المختلفة، بل وشهدت عدة ثغرات لعل أهمها:

- رغم اختلاف التنظيم الإقليمي بين البلدية والولاية باعتبار الأولى تتضمن رئيسها كممثل للبلدية وللدولة في آن واحد بينما تعرف الثانية وجود مجلس منتخب إضافة إلى الوالي كممثل للدولة، إلا أن اختلاف آليات وتقنيات الرقابة على الأعمال والأشخاص بين م.ش.ب و م.ش.و، أحدث بعض الخلط الذي كان محل انتقاد لدى الممارسين والأكاديميين، وهو ما يقتضي توحيد هذه الإجراءات بما قد يتطلب أيضا توحيد القانون الإقليمي في نص واحد بدل نصوص متعددة، وإيجاد تصور بديل للتداخل الناجم عن ازدواجية دور رئيس البلدية، وخضوعه للسلطة الرئاسية للوالي باعتبارهما ممثلين للدولة.

من جانب آخر، يمكن تفسير التصور الرسمي بأنه تخوف من تعطيل مصالح الدولة والمواطن على مستوى البلدية باعتبارها أقرب مستويات التلامس بين السلطة والشعب، وبالتالي فإن أي تجاوز قد تقوم به المجالس المنتخبة التي تعاني أصلا من أمراض سبق ذكرها، يقتضي وجود رقابة على قراراتها. رغم ذلك، لا بد أن تشكل البلدية باعتبارها قاعدة للعمل الديمقراطي الوطني، الفضاء الأمثل للإرادة الشعبية وتحميل القوى المجتمعية مسؤوليتها في اختيار ممثلين أكفاء، بدل التعامل مع أخطائهم والتغطية عليها بواسطة أعوان الدولة.

- رغم تباين السياقات السياسية والاجتماعية في الجزائر بالتحول من النظام الأحادي إلى التعددي، بقيت الوصاية ثابتة في كل الأنظمة المحلية باستثناء بعض التغييرات الطفيفة، هذا ما يعكس عدم ثقة السلطة المركزية في السلطات المحلية وجعلها تعتمد دوما على ممثليها لمراقبة أداؤها. المفارقة هو أن أداء هيئات عدم التركيز الإداري (ولاية، رؤساء دوائر) لا بد أن تكون محل تقييم وانتقاد كذلك، إذ لا يعقل أن يتم الاحتكام دوما إلى هؤلاء مادام الكثير منهم أثبت فشله في تسيير الهيئات المحلية، وهو ما يجعلنا نقترح إلغاء الوصاية الإدارية تماما ومحاكاة التجربة الفرنسية بمنح هذه السلطة للقضاء الجزائري، من أجل اختصار الوقت وتجنب الإجراءات الإدارية التي تعطل التنمية المحلية وتحول دون التكفل الأمثل بمتطلبات المواطنين

<sup>1</sup> بن مشري، مرجع سابق، ص. 111-112.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص. 106-110.

حتما، مع ضرورة تهيئة الإطار الفقهي الملائم لذلك بتطبيق حق القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، طبقا لإحكام المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09\*.

- حمل النظام الوصائي بعض المآخذ القانونية، كإلغاء المرسوم 94-215 لمضمون قوانين، وهو ما قد يكون سببه الأزمة الأمنية وحل المجالس المنتخبة المنبثقة عن انتخابات 1990، إلا أن إبقاء العمل به (المادة 10) رغم مضمون المادة 219 من القانون 10-11 الذي ألغى كل الأحكام المخالفة، يقتضي تدقيقا أكثر من الجهات الحكومية.

- في مقابل ذلك، فإن منطق التباكي الذي تنتهجه المجالس الشعبية وأعضائها ضد رقابة ممثلي الدولة، ليس مجديا لأنه سيكون من الساذج أن تمنح السلطة قدرا كبيرا من الموارد المحلية وتضمن لها اختصاصات دون أن تسهر على استخدام أمثل لها، من طرف أشخاص وهيئات لم تكن معظمها على قدر كبير من المسؤولية، وتفتقر إلى شرعية ومصداقية كافيتين. هذه المجالس المنتخبة بإمكانها استغلال الضمانات القانونية للتصدي للوصاية التي تكون قراراتها معللة غالبا، أي بناء على أسباب قانونية أو عملية قد يؤدي التغاضي عنها إلى الطعن في مصداقية المجالس نفسها.

- بما أن الرقابة استمرت في ظل مختلف الظروف وبدرجات مشددة أو أقل تشددا، غير أنها لم تنجح لا في الحد من تجاوزات المجالس المنتخبة ولا في تحسين أدائها بشكل ملحوظ، لا بد على السلطة أن تلتفت إلى متغيرات أخرى تتحكم في منظومة الإدارة المحلية ككل كالنظام الانتخابي والحزبي، وكذا القدرات المالية والإدارية للجماعات المحلية.

- إن أغلبية الدراسات الأكاديمية التي أجمعت على انتقاد الوصاية الإدارية، لم تشر إلى ضعف الرقابة السياسية للأحزاب على منتخبها في الجزائر، ولا إلى تراجع الرقابة الشعبية من طرف المواطنين بسبب العزوف الانتخابي وضعف المشاركة في الحياة السياسية المحلية، وبالتالي فإن السلطة تكون قد تعاملت بواقعية مع الواقع المحلي وفق منطق الدولة في المحافظة على مؤسساتها Le raisonnement de l'État.

### الفرع الثاني: صراع المعين والمنتخب: برقرطة السياسي أم تسييس الإداري

من بين المعوقات المتعددة للقدرات المحلية التي تناولها، ذكر Mead اللاتوافق بين المنتخبين والمعينين معتبرا أنها تشكل فرقا محوريا في موارد وأداء الجماعات المحلية بين كل من م.م.أ ونيجيريا التي عرفت صراعا بين المنتخبين المحليين والموظفين العموميين المعينين وتعسفا متبادلا بينهم<sup>1</sup>، أما Azunu الذي يشاطره الرأي حول تأثير ذلك على كفاءة النظام المحلي، فقد اعتبر النقاش حول العلاقة بين الإدارة والسياسة موضوعا كلاسيكيا مستمرا في الدراسات الإدارية والسياسية يتعلق بالفصل أو الوصل بينهما، مركزا على الأطر النظرية لهذه العلاقة ومبيناً 03 أنماط مختلفة لها:

\* لمزيد من التفصيل حول حق اللجوء إلى القضاء لوقف إلغاء القرارات من طرف الوالي، يمكن الرجوع إلى دراسة نايتي بوحانة المذكورة أعلاه.

<sup>1</sup>. Mead, Op, Cit, pp. 167-168.

- الثنائية التقليدية Orthodox Dichotomy: تزعمه Goodnow و Wilson، ويفترض الفصل التام بينهما بسبب تباين طبيعة المجالين، فالسياسي يعبر عن إرادة السلطة، أما الإداري فينفذها باعتباره ذو خبرة ومهارة تقنية.

- النموذج التعاوني Partnership Model: أحسن الأشكال -حسب Svara- لأنه يحقق التكامل الذي يفرضه الترابط بينهما من أجل سياسات عمومية فعالة، بالنظر إلى الإسهام الممكن لكليهما في مجال الآخر أي الإداري في السياسات العامة والسياسي في الإدارة العامة، خصوصا أن التطبيق الميداني للخطاب السياسي يفترض وجود تناسق بينهما ومد الجسور بين المجالين.

- النموذج المعدّل the Modified Dichotomy: من أبرز منظرية Pfiffner ويقع وسطا بين سابقه، يفترض المساهمة الضمنية للإدارة في صنع السياسات العمومية Policy التي يقودها السياسيون، مقابل تخلي هؤلاء (كالمنتخبين المحليين Assembly Men) عن الخوض في الجانب الإداري للحكومة، خصوصا الشق التنفيذي الذي يتكفل به الإداريون Career Bureaucrats. وقد بيّن Azunu، في دراسته المسحية للقادة المحليين من الجانبين في غانا، أنه رغم مناداة هؤلاء بتحقيق التكامل، إلا أن هنالك تحفظا تجاه تدخل كل من الفئتين في اختصاصات الأخرى<sup>1</sup>.

« ...the rather strict distinction between politics and administration... may apply to politics and administration but not to policy and administration... »

رغم اختلاف تجارب الدول، فإن التكنوقراط عادة ما سخروا خبراتهم التقنية لخدمة المشاريع السياسية للحكومات عبر مختلف مراحلها، فضلا عن شرعنة القرار العام بفضل كفاءتهم le savoir faire، خصوصا عندما يتراجع الدور السياسي وينكمش العنصر التمثيلي، حيث غالبا ما تلجأ الدولة إلى تقوية وجودها عبر النخب البيروقراطية في حالة ضعف أو فقدان المشروعية التمثيلية، لأن التكنوقراط يتميزون -في الحالة المثالية- بكونهم يبحثون عن أحسن السبل لتحقيق المصلحة العامة، عكس السياسيين الذين يبحثون تحسين وضعهم الانتخابي التمثيلي، كما أنهم يعملون طويلا في التسيير الإداري ويحوزون أيضا على معطيات تقنية أكثر ومعلومات أدق حول القضايا المختلفة.

من جانب آخر، يبلغ التداخل بين السياسي-الإداري أوجه في تولي كبار الموظفين التكنوقراط لوظائف سياسية في إطار وظيفة السياسي Fonctionarisation du Politique وكذا تغلغهم في الدواوين الوزارية مما جعلهم في حالات كثيرة أقوى من

<sup>1</sup> Richardson Azunu, « Politics-Administration Relations in Developing Countries Lessons from Ghana's Local Government », The Journal of African & Asian Local Government Studies 2/1 (2013): pp. 60-73.

السياسيين أنفسهم بفضل سلطة الخبرة والمعرفة، فتتقلب الأدوار بذلك ويتحول السياسي إلى شرعنة قرارات النخبة البيروقراطية<sup>1</sup>. قد قدم Riggs 03 عوامل اعتبرها سر تفوق الإداريين Careerists باختلاف الأنظمة التي يعملون ضمنها:

- استمرارية المنصب Tenure: يشغلون وظائف لمدة غير محدودة (وليس عهديات انتخابية) تسمح لهم باكتساب الخبرة المتراكمة والحصول على امتيازات مهنية ومن ورائها تحفيّزات أكبر من المنتخبين كعابرين transients.
- العوائد Income: استحضرت بعض الشواهد من التاريخ الروماني والصيني القديم التي تدل على تسخير الموظفين لمراكزهم لتكوين ثروات طائلة، مع تشبيها مع فساد الطبقة البيروقراطية في الدول النامية حاليا بحيث تفوق المداخل الموازية أجورهم الزهيدة، على عكس الدول المتطورة التي تضمن لهم رواتب محترمة.
- الترابط Interdependence: أي العمل المشترك الذي يربط مختلف مكونات النظام البيروقراطي، بسبب تقاسم الأدوار وهو ما يخلق شبكة مصالح مشتركة بينهم<sup>2</sup>.

في الدول النامية، فإن الملاحظ إضفاء أكبر للزعة التقنوية وهيمنتها على السياسات العمومية، مقابل نزع الصفة السياسية بفعل سطوة الاقتصاد والمال، بحيث أصبحت المشروعية التديريّة تضاهي المشروعية الانتخابية أو تفوقها. يضرب حسن طارق مثلا بالأحزاب المغربية (وهي حالة تشابه إلى حد ما التجربة الجزائرية) التي بدلا أن تقدم برامج انتخابية تعبر عن التمثيل بين الهوية الإيديولوجية للحزب والسياسة العامة، فهي تقدّم تصورات تتضمن حزمة إجراءات وأرقام وإجابات تقنية، تعكس استبطانها للإيديولوجيا التكنوقراطية وانغماسها في الخطاب السياسي (كنتيجة للرواسب التاريخية للحركة التحررية المتعلقة أساسا بالدولة والدستور...) دون إنتاج سياسات اقتصادية واجتماعية خاصة بها<sup>3</sup>.

وإن كان الباحث يتقاسم الرأي الذي طرحه الهلالي عبد اللطيف، والقائل بأن التوسع البيروقراطي داخل النظام السياسي، لا يعود فقط إلى طبيعة المشاكل التي تحتاج إلى خبراء ميدانيين وإنما أيضا إلى تراجع أدوار الفاعل السياسي سواء كأغلبية في المجالس التمثيلية، أو كمعارضة تستهدف التأثير في القرارات الرسمية، إلا أنه لا يتفق معه في اعتبار العقم الحزبي ناجما فقط عن التجذر البيروقراطي لطائفة تستهدف تعظيم مكانها داخل المجالين السياسي والاقتصادي، وتحميل النخبة التكنوقراطية مسؤولية فشل الأحزاب السياسية<sup>4</sup>، لأن هذه الأخيرة ببساطة لم تستغل عديد الفرص التي أتيحت لها في الجزائر، لتكون قوة سياسية، وسعت على النقيض من ذلك وراء المصالح الضيقة لفئات معينة.

<sup>1</sup> عبد اللطيف الهلالي وخالد فريد، "القرار العام بين الإدارة والسياسة أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العامة"، دفاتر السياسة والقانون 06(2012): ص. 144-162.

<sup>2</sup> Fred W. Riggs, «Bureaucratic Links Between Administration and Politics», in Handbook Of Comparative And Development Public Administration, 2nd Ed, Editor: Ali Farazmand (New York: Marcel Dekker, 2001), pp. 815-820.

<sup>3</sup> حسن طارق، "السياسات العمومية بين السياسة والإدارة ملاحظات حول الحالة المغربية"، دفاتر السياسة والقانون 06(2012): ص. 29-33.

<sup>4</sup> عبد اللطيف الهلالي، "الإدارة العمومية وصناعة القرار العام"، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، تم تصفح الموقع يوم: 20 أكتوبر 2015.

«<https://diae.net/20734/>»

في الجزائر، اعتبر الباحثون أن مجرد الحديث عن البيروقراطيين هو مؤشر سلبي مرادف للإجراءات الطويلة المعرّقة للمسار التنموي، ولفئة اجتماعية تشكلت وتركزت وسائل صنع القرار بين أيديها، ولم تتوان عن بناء علاقات حذر متبادل مع المجتمع باعتباره متحايلا دائما عليها، فكان لها الأثر السلبي البالغ على السياسات الحكومية بعرقلة تنفيذها أو إساءة تطبيقها.

على المستوى المحلي، يتجلى التلامس السياسي الإداري في أوضح صوره، ذلك أن الجماعتين الإقليميتين تعرفان وجها سياسيا يتمثل في المجلسين المحليين المنتخبين إضافة إلى الجهاز البيروقراطي كوجه إداري وخصوصا هيئات عدم التركيز الإداري (والرئيس دائرة، أمناء عامين للولاية والبلدية)، عكس حجم اختصاصات الصلاحيات الممنوحة لكل منها، الأهمية التي توليها السلطة لها للمساهمة في السياسات العمومية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: الاختصاصات المحلية ولعبة الأدوار والمراكز

من المسلم به أن الاعتراف من طرف الحكومات المركزية بوجود مصالح محلية مختلفة عن تلك الوطنية يمثل ركنا من أركان الإدارة المحلية، حيث تعتبر الثنائية وطني/محلي علاقة متأصلة في كل الدول منذ القدم بغض النظر عن التجاذبات والمضامين والسياقات، خصوصا أنها تمثل رافدا مهما من السياسات العمومية الوطنية أو المحلية، ويعتقد Pontier أن هذه السياسات العمومية العابرة للقطاعات والمستويات الإدارية، تخضع لا محالة للأقلمة Territorialisation بإسناد جزء من الاختصاصات للمصالح التنفيذية أو المنتخبة اللامركزية بغرض تحقيق أهدافها<sup>2</sup>. إلا أن الاختصاصات لوحدها لا تكفي للحكم على مقدار السلطة المحلية الموكلة إلى طرفها الإداري والسياسي، بالنظر إلى ضرورة توافر عناصر أخرى كالموارد المادية والبشرية اللازمة لاستغلال تلك الصلاحيات. مع ذلك، فإن هندسة الصلاحيات تمثل عنصر تحليل مهم للعلاقات بين الفاعلين.

هذا الأمر لا يقتصر على الدول النامية فقط بل يشمل أعتى الديمقراطيات العالمية، وهوما أسماه Wood و Bailey بـ Metagovernance (حوكمة الحوكمة، تمت الإشارة إليها في الشق النظري من الدراسة)، ففي دراستهما حول اللامركزية في إنجلترا، بيّنا كيف قامت حكومة الائتلاف التي يقودها المحافظون بتشكيل القواعد والقيم اللامركزية بشكل صامت غير مباشر، عبر التصميم الذكي وتأطير الشبكات فضلا عن مأسسة العلاقات والتوافقات المحلية، من أجل تركيز القوة لصالح الشق التنفيذي على مستوى المناطق الحضرية City-Regions، ما جسده اتفاقيات النقل Devolution Deals وآليات عدم التدخل Hands-Off، كوسيلتين للمحافظة على القوة الفعلية بين يدي السلطة المركزية (رغم اللامركزية الظاهرة)، في إطار ما سمي بشبكة الحوكمة غير المتماثلة Asymmetric Network Governance. ونموذج القوة غير المتكافئة Asymmetric

<sup>1</sup> بن عياش، مرجع سابق، ص 43-46.

<sup>2</sup> Jean-Marie Pontier, « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique* 141/1(2012): p.139-143.

Power Model، وتحويل اللوم Blame-Shifting، مع الإشارة إلى أن Wood و Bailey يعتبران بأن هذا لا يعكس وجود مخطط شامل لتطبيق "التفاف مشين على اللامركزية"، وإنما مجرد تعامل مع ظروف سياسية معينة<sup>1</sup>.

فيما يخص مفهومها، اعتبر Duguit أن الاختصاصات les compétences هي: "القدرة على القيام بعمل ما بشكل قانوني" وهي ترتبط بمجال الاختصاص sphère d'action، والقدرة على القيام به la capacité à agir، وبذلك فهي تقترب بشكل كبير من مفهومي المسؤولية responsabilité والمهام charge\* لكنها لا تتطابق معهما<sup>2</sup>. وبينما تتعدد مجالاتها في أغلب دول العالم كما يلي: النفايات، الإنارة العمومية، المقابر، التسيير الحضري، التنمية الاقتصادية، الطرقات، النقل الحضري، المياه الشروب، الخدمات الاجتماعية، السكن، الخدمات الصحية والتعليم... الخ، إلا أن قياسها يتوقف على نطاق l'étendue الصلاحيات أي كونها أصيلة أو مفوضة\*، حصرية أم مشتركة.. وكذا حرية ممارسة هذه الصلاحيات أو الضوابط التي تحكم شروط ذلك، إضافة إلى مدى تنوع مجالات التدخل والممارسة للجماعات المحلية<sup>3</sup>.

إن نقل هذه الصلاحيات وتحديد الوطنية والمحلية منها، يخضع لعدة محددات تجعل دولا ما تأخذ بنظام فصل جامد بين الصلاحيات rigide يكون فيه لكل مستوى إداري صلاحياته المحددة، وآخر مرن flexible تتقاسم فيه تلك المستويات الصلاحيات، بمعنى أن تمارس هذه الأخيرة عدّة جهات بشكل تبادللي fongibilité، حسب جاهزيتها وقدراتها وظروفها<sup>4</sup>.

للتمييز بينها، يميز الباحثون عادة بين النموذج الفرنسي الذي تتحدد فيه بنص عام يجعل الاختصاصات تتماثل في كل الأقاليم والمستويات (جهات، عمالات، بلديات...) وتكون بذلك كثيرة ومتنوعة، والنموذج الانجليزي الحضري الذي تتحدد فيه اختصاصات كل هيئة محلية على حدى عند إنشائها، وتختلف بذلك من واحدة إلى أخرى دون أن تتشابه بالضرورة<sup>5</sup>.

الجزائر كمستعمرة فرنسية أفريقية سابقة، تتمتع مجالسها المحلية المنتخبة بمجموعة صلاحيات نمطية منصوص عليها في مختلف القوانين المحلية وغيرها، مثلما تتمتع الأجهزة الإدارية التنفيذية هي الأخرى باختصاصات متنوعة. وقد أعاب البعض على هذا الأسلوب معاملته جميع الأقاليم المختلفة جغرافيا وبشريًا واقتصاديًا بنفس الأسلوب بدل إسناد صلاحيات تختلف باختلاف الخصوصيات، لأن تنوع المشاكل والتحديات والظروف (على غرار البيئة في بلد قاري كالجزائر، أو الإشكاليات

<sup>1</sup> Daniel Bailey & Matthew Wood, « The metagovernance of English devolution », Local Government Studies 43/6 (2017): pp. 966-971.

\* ميزت UCGL بين عدة مصطلحات تستخدم للدلالة على الاختصاصات المحلية كـ Compétences, Powers, Functions, Duties, Responsibilities.

<sup>2</sup> Benjamin Meunier, « Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques » (Thèse de Doctorat en sciences politique, U.F.R de Droit, Université d'Auvergne – Clermont Ferrand I, 2006), pp.9-11.

\* يختلف الأمر من بلد إلى آخر فما قد يعتبر اختصاصا محليا تقليديا في دولة قد لا يكون كذلك في أخرى. ويعتبر قطاع الأمن أحسن مثال على ذلك حيث تتكفل به الجماعات المحلية في بعض دول أمريكا وتحتفظ به السلطات المركزية في أخرى.

<sup>3</sup> UCLG, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde (Barcelone: UCLG, 2008), pp. 300-302.

<sup>4</sup> Carla Barbati, « La mobilité des compétences », Revue française d'administration publique 121-122 (2007): pp. 49-51.

<sup>5</sup> خالد سمارة الزعي، "تنظيم السلطة الإدارية" (ورقة قدمت في "ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، الشارقة، مارس 2008)، ص.10.



التنمية في الأقاليم الحدودية، أو الاختصاصات الاقتصادية في المناطق البترولية، أو السياحية في المدن الساحلية (...). يقتضي اختلاف الآليات والخطط الموضوعة للتصدي لها، وهو ما يعني ضرورة إضفاء المرونة على الاختصاصات المحلية<sup>1</sup>. طالب البعض الآخر بالمنهج بين الطريقتين لتوضيح مهام كل مستوى إداري، فتحتفظ البلدية بنموذج الاختصاصات المفتوحة، نظرا لقربها من المواطن وصعوبة التنبؤ بمتطلباته، أما الولاية فتقتصر اختصاصاتها حصرا على وظائف بعينها كالتنمية الاقتصادية والمجالات الثقافية والاجتماعية (مسارح، تراث، طفولة، عجزة، معاقين، معوزين..)، فضلا عن آليات التعاون بينها فيما يخص المجالات المشتركة..

تبرز الكثير من التجاذبات على المستوى الوظيفي بين المستويات الإدارية المختلفة، وقد اعتبر زغداوي بأن النظام المركزي المخفف لم يجعل من الجماعات المحلية شريكا جديا مستقلا بسبب الرقابة المشددة المفروضة عليها، وسطوة ممثلي الدولة على اختصاصاتها القانونية<sup>2</sup>، بينما أرجع آخرون ذلك إلى الإرث الاستعماري والاشتراكي اللذين قرما مساهمة الجماعات المحلية في التنمية والسياسات العمومية للحيلولة دون مشاركة المواطنين في القرارات المختلفة بواسطة الصلاحيات المحلية، وجعل المستوى المحلي وسيلة لتنفيذ المشاريع المخططة مركزيا والمنفذة لامركزيا.

في نفس السياق، يبدو بأن النموذج الفرنسي في تحديد الصلاحيات يضر أكثر مما ينفع، لأن كل ما أتيح للبلدية مثلا من صلاحيات عامة تطل كل ما يتعلق بالشأن المحلي إلا ما أخرج بنص، غير أن المادة 03 من القانون 10-11 تنص على أن "البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات اختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه". هذه المادة اعترفت بالاختصاصات القانونية للبلدية لكنها تعكس دائما التوجس من إخفاق محتمل لهذه الأخيرة في أداء مهامها، فلم تكتف بإضافة الدولة كشريك (تساهم مع الدولة)، بل أنها استبقت ما جاء في المادة 04 التي تنص على "وجوب أن تتأكد البلدية من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

تعكس هاتان المادتان السبب الرئيس الذي يحرك التجاذب بين الإداري والسياسي، المنتخب والمعين، المركزي واللامركزي، حيث أن الاعتماد المطلق على الربيع البترولي في التمويل المحلي، يجعل مصالح الدولة مجبرة على فرض رقابة لصيقة على الأغلفة المالية التي تسيرها الجماعات المحلية خصوصا المجالس المحلية منها.

<sup>1</sup> بن عياش، مرجع سابق، ص 41-42.

<sup>2</sup> محمد زغداوي، "المجموعات الإقليمية في الجزائر- أية إصلاحات؟"، مجلة العلوم الانسانية 35(2011): ص 194-202.

على النقيض من الإطلاق الصوري للاختصاصات، فإنها تتحدد وتُحاصر لاحقاً—بطريقة أخرى—بواسطة القوانين والتنظيمات من خلال المراسيم، القرارات التنظيمية والوزارية، بما يؤدي إلى تضخم وانحراف النصوص التنظيمية عن المضمون الأصلي، مع العلم أن السطوة المركزية تبرز عند مرحلة التنفيذ أيضاً، من خلال اللوائح والمقاييس التقنية اللازمة L'acte type التي تفتقر لها المستويات الدنيا من الإدارة عادة، وتجعل مبادرات المجالس البلدية في حاجة إلى خبرة تقنية توفرها الهيئات الممركزة وغير الممركزة لإتمام تنفيذ المشاريع المسجلة<sup>1</sup>، وعلماً أيضاً بأن الرقابة الفنية التي تمارسها المديرية التنفيذية على المجالس المنتخبة المطالبة بإبلاغ هذه المصالح الخارجية للولاية، بمدى تقدم الأشغال واستغلال الاعتمادات المخصصة لها، ليست سوى وجهاً آخر لسيطرة الوالي -كممثل لسلطة المركزية- على المخططات التنموية المحلية عبر مختلف مراحلها، إذ أن البرامج البلدية للتنمية PCD التي يقتصر دور المجلس البلدي على اقتراحها، لا بد أن تتلاءم مع البرامج والأولويات الوطنية، كما يتكفل الوالي بانتقاء العمليات التي يراها جديرة بتلقي المساعدات المالية من طرف الدولة (لجنة الدائرة للبلديات ذات أقل من 50 ألف نسمة)، طالبا الإعانات المخصصة لذلك من السلطة المركزية عبر الأغلفة المالية المخصصة لـ PCD في قانون المالية، بل ويتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذ المشاريع، لكونه قادراً على تعديل رخص البرامج لعملية ما (في إطار الاعتمادات الكلية للمخطط) وكذا سحبها كلياً أو جزئياً، على عكس رئيس م.ش.ب الذي لا يملك القدرة على ذلك.

إنها سلطة الوالي الفعلية التي تعكسها المصطلحات المستعملة في مختلف النصوص القانونية: يقرر، يحل، سلطات... كما أشار إليه بلال فؤاد.<sup>2</sup>

وكمحاكاة للصراع المذكور آنفاً بين الإداري والسياسي في الإدارة المحلية، لم يكن التنصيب القانوني على الصلاحيات الخاصة بكل هيئة من هيئات الجماعات المحلية كافياً لتجاوز الصراع حول السلطة التي تضمنها تلك الصلاحيات، فرئيس البلدية وكذا م.ش.ب كهيئة، يحوزان اختصاصات متعددة بموجب قانون البلدية الذي نص على اختصاصات رئيس البلدية بصفته ممثلاً للبلدية (تمحورت حول المراسيم التشريعية والجوانب التنظيمية للمجلس وميزانية وأملاك وحقوق البلدية)، وكذا بصفته ممثلاً للدولة (تلك المتعلقة بالحالة المدنية والأمن والنظام العامين)، فضلاً عن منحه سلطة القرار في مجالات اختصاصه. هذه السلطة تبقى نسبية وخاضعة لرقابة الوالي مادام من الملزم إرسالها في أجل 48 ساعة من اتخاذها إلى هذا الأخير ليطلع عليها وينشرها، علماً أن تلك المتعلقة بالتنظيمات العامة تقتضي مرور شهر على إرسالها حتى تصبح قابلة للتنفيذ (المواد 98 و99)<sup>3</sup>، ما يبين حجم المسؤولية الملقاة على عاتق الأميار من جهة، وعدم الثقة في قراراتهم من طرف الدولة رغم كونهم ممثلها قانونياً من جهة أخرى.

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، "تقزيم دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في ظل مركزية التخطيط والتنفيذ" (ورقة قدمت إلى "الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلديات نموذجاً-، قائمة، 08-09/11/2016)، ص ص. 4-10.

<sup>2</sup> بلال فؤاد، "رقابة الوالي على مالية البلدية"، مجلة الفقه والقانون 25 (2014): ص ص. 76-79.

<sup>3</sup> المواد من 77 إلى 99 من القانون 10-11

أما م.ش.ب كهيئة فتتوزع صلاحياته على مجالات عديدة تتعلق بالتهيئة والتنمية والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، وكذا في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة<sup>1</sup>، غير أن المتأمل لمختلف هذه المواد يجد بأنها تحتوي على عبارات مختلفة على غرار: "في إطار المخطط الوطني. طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به، ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به"، أي أن هذه الصلاحيات على كثرتها وأهميتها ترتبط دائما بالمخططات الوطنية والسياسات المركزية (يمكن تبرير ذلك بمحاولة السلطة الحفاظ على توازن تنموي قطاعي وكذا مساواة بين مختلف المناطق فيما يخص الحصول على دعم الدولة) ولا تمنح هامشا للإبداع والابتكار بالنسبة لتلك المجالس، غير أن ذلك لا يعتبر مبررا لعدم استغلال وجود مثل هذه الصلاحيات في تحقيق تنمية محلية وخدمات محترمة للمواطنين.

وإلى جانب الاختصاصات المنصوص عليها في التنظيم الإقليمي الخاص بها، تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات أخرى منصوص عليها في قوانين ومخططات أخرى. في المجال البيئي مثلا، نجد أن هنالك عدة مخططات تلعب من خلالها البلديات والولايات أدوارا مهمة في هذا المجال كالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU، مخطط شغل الأراضي POS، المخطط التوجيهي للمياه، المخطط البلدي لتسيير النفايات... فضلا عن عدة أدوات قانونية وجبائية أخرى.

في المجال التربوي، نجد عدة نصوص تشرك البلدية في تسيير هذا القطاع الحساس رغم وجود وزارة خاصة بالتربية والتعليم ومديرية تنفيذية على مستوى كل ولاية، كالأمم 09-68 المتعلق بالبناءات المدرسية، والمرسوم التنفيذي 16-226 المتعلق بالقانون الأساسي للمدرسة الابتدائية ....

كتعبير عن التداخل المزمّن في الأدوار والمهام، نادى الأمناء العامون للبلديات من جانبهم بالحد من تدخل صلاحياتهم مع صلاحيات رؤساء البلديات، والتصدي لبعض القرارات التعسفية والتجاوزات المسجلة -حسبهم- من طرف هؤلاء<sup>2</sup>، وهو ما أعقبه إصدار المرسوم التنفيذي 16-320 الذي ينظم عملهم (جاء 05 سنوات كاملة بعد إصدار قانون البلدية)، والذي كلف الأمين العام للبلدية-تحت إشراف رئيسها- بتنسيق وتنشيط سير مصالح البلدية إضافة إلى الجوانب التنظيمية لم.ش.ب من تحضير وتنفيذ مداولاته<sup>3</sup>.

وكما هو الحال بالنسبة للمستوى البلدي، يتمتع المستوى الولائي بصلاحيات عديدة للوالي و م.ش.و، غير أن خصوصية الولاية تكمن في كونها تتميز بصبابية أكبر تتعلق بالطبيعة القانونية لها، فهي: "جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة"، وتبرز هنا الازدواجية الوظيفية لها كوحدة محلية هجينة hybride تعبر عن نظامي اللامركزية وعدم التركيز معا وفي آن واحد.

<sup>1</sup> المواد من 103 إلى 123 من نفس القانون.

<sup>2</sup> ح بن ختو، "الأمناء العامون للبلديات يطالبون بإنهاء تداخل الصلاحيات مع الأميار"، الشروق اليومي، 22 سبتمبر، 2014، الحدث.

<sup>3</sup> المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي 16-320.

بتعبير آخر، فإن معضلة تقاسم الصلاحيات تتحول هنا من المستوى العمودي (بين الدولة والجماعات المحلية) إلى المستوى الأفقي (بين الهيئات المحلية نفسها)، بالنظر إلى النظامين لا يتماشيان مع بعضهما إلا هيمنة أحدهما على الآخر<sup>1</sup>.

تعبّر صياغة قانون الولاية 07-12 عن ذلك، حينما اعتبر في مادته الأولى أن الولاية "فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"، ما يدل على الربط الصريح والواضح للولاية بالدولة فيما يخص الصلاحيات والوظائف، وهو أمر يعود ببساطة إلى احتوائها على الهيئتين المذكورتين أعلاه كوجهين للمركزية واللامركزية معا.

يتأكد ذلك باعتبار الولاية "تكلف بصفتها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية"، مع تذكير المشرع بضرورة "توفير الموارد المالية الضرورية عند تحويل كل مهمة من الدولة إلى الولاية" وكذا "تخصيص الموارد لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون"<sup>2</sup>، بما يدل على أن هنالك إدراكا حقيقيا للتحديات المالية التي تواجه الجماعات المحلية بالجزائر، جعلها دائما تابعة ماديا للدولة.

بتعبير أكثر تفهما لموقف المشرع، فإن هنالك محاولة لحماية البلدية والولاية ومرافقتها ودعمها ماديا للممارسة اختصاصاتها، وقد كفل القانون ذلك حتى لا يكرس الهوة -على الأقل- بين الاختصاصات والموارد المحليتين.

، يحوز م.ش.و بدوره صلاحيات كثيرة تضمنها قانون الولاية، ويمكنه أن "يبادر حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية، على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من شأنها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، كما "يمارس اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية، بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص، ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Kamel Moulai, « La décentralisation de l'action publique en Algérie quel rôle pour la wilaya », مجلة دراسات حنائية، 2(2013): pp326-333.

<sup>2</sup> المواد 01، 04، 05 من القانون 07-12.

<sup>3</sup> المواد من 73 إلى 101 من نفس القانون.

هذه الاختصاصات وعلى تعددها، يغلب عليها الطابع الاستشاري، بما يجعل من نشاطات هذا المجلس مجرد اقتراحات للقطاعات الوزارية المختلفة ولا يخرج من باب إبداء الملاحظات، مع الإشارة هنا إلى أن كثيرا من الصلاحيات تتم ممارستها حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به وفي إطار المعايير الوطنية وبالتنسيق مع المصالح المعنية (قطاع الغابات، وكالات الاستثمار)، إضافة إلى التعاون مع المصالح البلدية فيما يخص السكن والرعاية الاجتماعية.

هذا المنطق في توزيع الاختصاصات، الذي تتداخل فيه الصلاحيات القطاعية بين عدة مستويات ومجالس وهيئات، يحيلنا إلى التغيير الجوهرى الذي عرفه النموذج الفرنسي ابتداء من 1983، بحيث أصبح إسناد الصلاحيات يتم بشكل مجمل قطاعيا *une répartition des compétences par blocs*، أي أن اختصاصا ما يسند بشكل كامل *en totalité* إلى مستوى إداري ما كالدولة، المحافظة، البلدية.. لكن هذا لم يضمن تبسيط وتوضيح اختصاصات ومسؤولية كل منها، لأن المستويات المحلية بقيت مطالبة دائما باحترام القوانين والبرامج القطاعية ذات الطابع الوطني، وبالتالي دخول الحكومة المركزية على الخط بطريقة ضمنية، حتى لو كان الاختصاص المجل من صميم صلاحيات الوحدة المحلية<sup>1</sup>.

إن ما يميز الولاية عن البلدية هو وجود والٍ ورئيس م.ش.و، هذا الأخير يتمتع بصلاحيات لا تتجاوز أغلبها الجانب التنظيمي والتقني للمجلس المنتخب الذي يترأسه<sup>2</sup>، على عكس الوالى الذي يعتبر الفاعل الأقوى على المستوى المحلي\*، والذي يمثل الولاية في المجالات القضائية والمدنية والإدارية ويسهر على تنفيذ توصيات م.ش.و.

أما كمثل للدولة، فإن الوالى يسيطر بالطول والعرض على كل الاختصاصات والقطاعات كمفوض للحكومة على مستوى الولاية ورئيس جمهورية محلي، والمرتبطة بالأمن والسكينة العموميين وتنفيذ القوانين والتنظيمات، وخصوصا إصدار القرارات التي تسمح بتنفيذ مداورات م.ش.و، وتوضع تحت سلطته الكثير من الأجهزة الأمنية وغيرها بما يتيح له ممارسة مهامه على أكمل وجهه، وهو ما يطرح علامة استفهام حول وزن المجلس المنتخب مقارنة بالمسؤول المعين، ولم لا تكتسي هذه القرارات حجية بمجرد المداولة بشأنها؟ أو تنفيذها بواسطة قرارات تصدر عن رئيس المجلس المنتخب؟<sup>3</sup>، كما أنه من الملاحظ أن صلاحيات الوالى تتقاطع إلى حد كبير مع رئيس البلدية في بعض الجوانب، بما يجعل الثاني محل رقابة فوقية من الأول، ما يعود بالدرجة إلى الأولى إلى الاختلاف في النظام الإداري (الهيئات) بين البلدية والولاية.

ورغم أن الإخفاق التنموي تتحمله كل الهيئات المحلية المنتخبة والمعينة على حد سواء، إلا أن كل طرف يصير على ضرورة الاستئثار بصلاحيات أوسع، فالمنتخب يرى بأنه يستمد شرعيته من المواطنين الذين صوتوا عليه، بينما يرى المعين بأنه يحيى

<sup>1</sup> Moulai, Op.Cit.

<sup>2</sup> المواد من 58 إلى 72 من القانون 07-12..

\* وقد حدث في حالات عديدة ان تحدى ولاء وزراء ومسؤولين سامين في الدولة، برفض تنفيذ قراراتهم أو الدخول في صراعات حول تسيير ملفات معينة، كما حدث مع نوري عبد الوهاب و عبد المالك بوضياف لما كانا والين بتلمسان وقسنطينة على التوالي، عندما تحدى خليفة تومي وزيرة الثقافة السابقة بخصوص بعض التظاهرات الكبرى، والمفارقة أن كلا الوالين أصبحا وزيرين لاحقا.

<sup>3</sup> المواد من 102 إلى 123 من نفس القانون.

أموال ومصالح الدولة والشعب معا من انتهازية الطبقة السياسية وضعف الموارد البشرية التي تطبع المستويات الإدارية الدنيا.

في هذا الإطار، يرى الوالي السابق بشير فريك بأن الولاية يملكون صلاحيات محدودة لا تمكنهم من تحريك الاستثمار المحلي، خاصة أن أغلبية المشاريع تسيروها الوزارات ويغلب عليها الطابع المركزي -حسبه- إضافة إلى عدم قدرتهم على التدخل لتسهيل السلسلة الاستثمارية التي تلي منح الامتياز والعقار المخصص له (كالقروض البنكية واستيراد العتاد اللازم...) <sup>1</sup>، وهو التصور الذي تبناه الولاية خلال لقاءهم بالحكومة في 2016، وعبروا فيه عن تدمرهم من اعتبارهم رجال مطاق للدولة ضد الاحتجاجات الشعبية والأزمات المالية والاقتصادية ولكن بنصوص قانونية منعدمة أو منقوصة في نظرهم، مطالبين بالحد من تركيز معظم الصلاحيات الحقيقية بين أيدي الوزراء، ومنح الوالي الحق في استرجاع الأراضي الفلاحية القابلة للتعمير واستغلالها في فضاءات التوسع السياحي وخلق مناطق نشاطات، وكذا سلطة استرجاع الأصول الفائضة لدى المؤسسات العمومية، وسلطة أكبر في تسيير الاستثمارات المحلية التي تتطلب كلها تراخيص مركزية <sup>2</sup>.

بناء على ما سبق، يرى الباحث بأنه من الضروري بما كان، الحد من تداخل الاختصاصات بين الهيئات المحلية المختلفة أفقيا وعموديا، وذلك حتى تتم محاسبة كل طرف على مدى تحقيقه للأهداف المرجوة منه، واستغلاله للموارد المرصودة لذلك على أكمل وجه، وهو أمر لن يتحقق بمراجعة القوانين المحلية فقط، بل كذلك كل النصوص القانونية القطاعية التي تشرك الهيئات المحلية في السياسات العمومية. هذه الأخيرة تحتاج إلى مراجعة شاملة تنظم سيرها وتوضح اختصاصات كل جهة بشكل دقيق، وهي عملية مضمينة قد تستهلك الكثير من الوقت والمال والمجهود إلا أنها قادمة حتما، وهو ما نادى به بلممهور معتبرا أن مساءلة responsabilisation الجماعات المحلية تمر حتما عبر اللامركزية الحقيقية لاختصاصاتها، بالنظر إلى أنها لا بد أن تسبق كل إصلاح تقني آخر (جبايي، تنموي، ديمقراطي) <sup>3</sup>، بينما ترى Frayssinet بأنه من الجيد جدا أن يسند لكل مستوى إداري اختصاصات معينة بدقة، إلا أنه من المستبعد الوصول إلى درجة عالية من فصل المهام بحيث يكون لكل مستوى صلاحياته الحصرية، مستعرضة الكيفية التي قد تنتهي بها بعض المبادرات القانونية الرامية إلى ذلك، بحلول قد تعيد الطرح التشاركي في ممارسة الاختصاصات المحلية <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد الحميد عثمان، "حوار مع الوالي السابق بشير فريك"، الشروق اليومي، 26 جويلية، 2017، حوار.

<sup>2</sup> خالد بودية، "الولاية يطالبون بصلاحيات الوزراء"، الخبير، 14 نوفمبر، 2016، الوطن.

<sup>3</sup> Aps، « Finances: la responsabilisation des collectivités locales passe par la décentralisation de leurs prérogatives », site de l'APS, consulté le: 30 decembre 2017. «http://www.aps.dz/economie/65230-finances-la-responsabilisation-des-collectivites-locales-passe-par-la-decentralisation-de-leursprerogatives».

<sup>4</sup> Marie-Hélène Frayssinet، «La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation»، Sciences de la société 81(2010): pp.11-25.

أخيرا، يمكن العودة إلى نصوص القوانين المحلية-نفسها- لاستلهاام الحلول بخصوص الصلاحيات، حيث يقتضي إسناد هذه الأخيرة وجود القدرات المالية للبلدية والولاية على ممارستها، وعليه فإن النقاش المتعلق بالصلاحيات يبقى هامشيا إذا ما قورن بالمعضلة الحقيقية والمتمثلة في إيجاد بدائل للتمويل المركزي لها، وهو ما يتطلب بالمقابل التمييز بين الأنشطة ذات الوطني وذات النفع المحلي، حتى لا تتحمل الوحدات اللامركزية التبعات المالية لتكفلها باختصاصات تندرج ضمن مجالات قطاعية معينة كالصحة والشبيبة والرياضة والفلاحة، فإما أن تصاغ الاختصاصات المحلية وفق مواردها المالية الذاتية، وإما أن تحافظ على هذا الحجم من الصلاحيات مع تمويلها من طرف الوزارات المعنية، في إطار اتفاقيات تربطها مع بعض، وترسم دور كل منها<sup>1</sup>.

هذا التصور يتماشى مع ما كتبه Flint وTaylor في تحليلهما للصراع حول حجم السلطات وتقاسمها بين الدولة المركزية والدولة المحلية الذي عرفته بريطانيا في الثمانينيات، موضحين الكيفية التي أدارت بها الحكومة البريطانية الصراع بين المستويين المركزي والمحلي، بحيث وصلت الأمور إلى إلغاء الحكومات المحلية في سبع مقاطعات، مؤكدين أن هذا الأمر ليس حدثا منفردا فرضته الأزمة الاقتصادية والإيديولوجية التانشرية، وإنما حلقة قريبة العهد من مرحلة طويلة حاولت فيها الحكومة المركزية إعادة هيكلة العلاقات بين المركز والمحليات، حيث يبقى توافر الجماعات المحلية على الحصانة (من تسلط الهيئات المركزية ووكلائها) والمبادرة (إنتاج سياسات جديدة)، نموذجا مثاليا لا يتجلى سوى في دول بعينها كسنغافورة، وأنه على الجماعات المحلية أن تتحلّى بالكياسة السياسية والمناورة التي تمكنها من استغلال السياسات المركزية لصالحها، وتجاوز غياب الاستقلالية الذاتية الرسمية. هذا الكاتبان حاولا الجمع بين النقيضين: ضرورة مباشرة الحكومة المركزية لنفوذها على إقليم الدولة بطريقة أو بأخرى، واستحالة إلغاء نظام الحكم المحلي ككل .

"...من الطبيعي أن يتباين التوازن بين الإدارة والحكومة من مكان إلى ومن وقت إلى آخر... إن التوازن بين دور الدولة المحلية كأداة للدولة من ناحية، ودورها كأداة للمحليات يختلف بالدرجة وفق ملابسات الأمور السياسية...الدولة المحلية ليست مجرد وكالة للدولة المركزية، ولا هي أداة من أدوات معارضة السلطة المركزية في العاصمة، وإنما هي تمثل البعدين معا، وتلكم هي السمّة الكبرى التي تميزها"<sup>2</sup>.

وعليه، فليس للوحدات المحلية الجزائرية سوى استغلال ما أمامها من فرص وتجاوز اختلالاتها التنظيمية والمالية والسياسية قبل التحول إلى المطالبة بالاستقلالية، لأن الصلاحيات ليست هدفا في حد ذاتها، وسيبقى من الشرعي للحكومة المركزية هي الأخرى، ألا تطلق عنان المجالس المنتخبة، ما لم تثبت أنها على قدرة على تحمل المسؤولية.

<sup>1</sup> نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية بالجزائر"، مجلة الباحث 10(2012): ص ص. 168-170.

<sup>2</sup> عبد السلام رضوان وإسحاق عبيد، مترجمين، الجغرافيا السياسية لعالمنا المعاصر (الكويت: مطابع السياسة، 2002)، ص ص. 172-181.

المطلب الرابع: حاضنة سياسية مهلهلة

لا يمكن تناول الإشكاليات التي تعاني منها الإدارة المحلية في الجزائر دون التطرق إلى البيئة السياسية العقيمة، التي أسهمت سلبا في تفاقم الوضعية السيئة لها، فعوض أن تكون المنظومة الانتخابية والحزبية محفزا لعملية ناضجة خصوصا بعد إقرار التعددية الحزبية، غدت الانتخابات والأحزاب مثبطا للمسار التمثيلي بسبب معاناتها هي كذلك، من بعض الاختلالات التي أبت إلا أن تتجدد رغم كل المراجعات التي تمت.

الفرع الأول: انتخابات محلية ملطخة

تعاني الانتخابات المحلية البلدية والولائية في الجزائر من عدة منغصات تشوهدا على امتداد التجارب والعهدات، وإذا أخذنا الانتخابات المزدوجة التي تم إجراؤها في 23 نوفمبر 2017، نجد بأنها لم تختلف عن سابقتها من حيث الطعن في مصداقيتها والانتهاكات بالتزوير التي طالها من المشاركين فيها. هذه الانتخابات التي عرفت مشاركة 165 ألف مرشح بلدي موزعين على 10.196 قائمة، و16.600 مرشح ولائي موزعين على 621 قائمة لنيل أصوات 22.878.056 ناخبا مسجلين ضمن القوائم الانتخابية، نالت قسما وافرا من الطعون المشككة في نزاهتها، فكان من المنتظر أن تندد أحزاب المعارضة بنتائج الانتخابات\* لكن الغريب هو أن حزبي الموالاتة المتهمين باستغلال جهاز الإدارة لصالحهما، لم يتوانيا أيضا عن التنديد بالظلم الذي طالهما<sup>1</sup>، ما اعتبره متابعون سابقة في تاريخ الانتخابات التعددية حققت إجماعا وطنيا بين أحزاب الموالاتة والمعارضة التي اعتبرت نفسها ضحية لممارسات تعسفية من الإدارة أو السلطة على حد سواء، فسابقا كانت هذه التهم عادة ما توجه من الأحزاب الخاسرة (المعارضة) في الانتخابات، ولكنها تحولت الآن إلى تبادل للتهمة بين الحزبين الحاكمين (FLN وRND).

\* على شاكلة RCD الذي اعتبرها "محل صفقات قدره" متهما صراحة الإدارة بحشو الصناديق من أجل تضخيم نسبة المشاركة ودعم حزب FLN (في ولاية عنابة تحديدا)، وFFS الذي لم يكتف بتقديم أكثر من 11 طعنا واتهام السلطة بالتزوير والضبابية عند إعلان النتائج، بل دعا إلى انتخابات جزئية في بجاية، وحزب طلائع الحريات الذي عبر على لسان رئيسه عن امتعاضه "من تواصل التزوير والمقاطعة وعدم جدية العملية الانتخابية التي سيرها جهاز إداري وسياسي مدرب على المحافظة على الأمر الواقع وتحويل الإرادة الشعبية"، وحزب العمال الذي رفضت رئيسته الاعتراف بنتائج "الانتخابات المزورة" حسمها، معيبة على الجزائر كونها آخر بلد في إفريقيا تزور فيه الانتخابات من طرفي حزبي الموالاتة اللذين "أفشلا إصلاحات الرئيس وأفرغا النصوص القانونية التي اقترحتها وزارة الداخلية من محتواها".

اتهم رئيس حزب عهد 54 من جانبه الإدارة (رؤساء الدوائر وكذا الهيئة المستقلة) بنفس التهمة "من أجل تضخيم العتبه وحرمان القوائم من حقها ودعم أحزاب الموالاتة"، وهو نفس ما ذهب إليه رئيس حمس الذي اعتبر ما حدث في عنابة ووهران "إلغاء كليا للانتخابات وليس مجرد تزوير خطير مثبت بالأدلة، يصب في مصلحة FLN وRND اللذين تخاصما من أجل مصلحة حزبية لا غير. نشير إلى أن 06 أحزاب معارضة قد اجتمعت في قسنطينة بعد الانتخابات، للاحتجاج على التزوير الذي فضحه -حسمها- نشر مصالح الولاية نتائج مغلوطة مخالفة لمحتوى المحاضر الموزعة على الأحزاب قبل التراجع وتصحيحه لاحقا، ونفس العدد من التشكيلات السياسية، اشتكى من الفروقات الكبيرة في نسبة المشاركة وعدد الأصوات المحصل عليها (من طرف FLN) بين الوثائق المقدمة للأحزاب وتلك المنشورة من طرف اللجان الولائية للانتخابات.

\* اعتدى أنصار FLN في مغنية على رئيس البلدية المنتهية عهدته، كما اشتبكوا مع قوات الدرك الوطني التي منعهم من تحطيم وحرق مقر بلدية ليوة ببسكرة، مثلما احتج مناضلو الحزب العتيد ضد السطو الذي طال -حسمهم- أصوات الناخبين بولاية ميله. من جهتهم، طالب مناضلو RND برحيل والي بشار متهمين إياه بالانحياز لFLN



يتلخص مكنم الخطورة في كون الحزبين مسيطرين على الحكومة والبرلمان، وغالبا ما كانت لهما اليد الطولى في صياغة القوانين العضوية للانتخابات، وفي تعيينات الوزراء والولاة وغيرهم من المسؤولين الإداريين المتحكمين في الرقابة على مصداقية العملية الانتخابية، بمعنى أن الترشق بالتهم بين زعيبي الحزبين، وإن كانت له أغراض ظرفية انتخابية بحتة، إلا أنه قد يؤكد صحة ادعاءات بقية الفعاليات السياسية، ويفاقم الوضعية التي تعرفها على غرار المقاطعة الشعبية والعنف<sup>1</sup>.

تجدد الإشارة إلى أن رئيس \*HIISE، نفى حدوث تزوير واعتبره "كلاما فارغا واتهامات غير مؤسسة على وقائع ملموسة" ومؤكدا أن هيئته راقبت العملية من خلال آلاف المحضرين القضائيين والموثقين وأنها تحوز كل محاضر الفرز، لكنه أقر بصعوبة تنظيم الانتخابات المحلية بسبب الظروف المحيطة بها المتعلقة بتكوين النسيج الاجتماعي الجزائري، نافيا حدوث تجاوزات ذات بعد وطني تتطلب تدخل الهيئة مركزيا، بل حالات محلية (قدرها بـ690 حالة) استدعت تدخل مراقبي الهيئة المنتشرين محليا، دونما إنكاره بعض النقائص المتعلقة بالجانب القانوني للانتخابات الذي يعاني -حسبه- من نقائص وجب تعديلها<sup>2</sup>.

إلى جانب التزوير، عرفت الانتخابات المحلية أحداثا عنف كثيرة\* تعكس عدم ملائمة البيئة الاجتماعية والمنظومة الثقافية للقواعد الديمقراطية، ولعل أهم محطات العنف الانتخابي تتمثل في احتجاج المواطنين على نتائج الانتخابات ورفض ما أفرزته سواء بسبب خسارة مؤيديهم أو فوز غيرهم بما أدى إلى تدخل مصالح الأمن. هذا الكم من العنف، حتى وإن كان

<sup>1</sup> محمد مسلم، "هل أصبح التزوير محور إجماع بين الموالاة والمعارضة"، الشروق اليومي، 29 نوفمبر، 2017، الحدث.  
\* الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (Haute Instance Indépendante de Surveillance des Élections) هي هيئة مكلفة بالسر على نزاهة الانتخابات في الجزائر، تم انشائها تطبيقا للمادة 194 من دستور 6 مارس 2016، يرأسها الوزير السياسي والدبلوماسي السابق عبد الوهاب دربال، تتشكل الهيئة من 410 عضو نصفهم من القضاة والنصف الآخر من المجتمع المدني والشخصيات الأكثر تأثيرا في الحياة الاجتماعية العامة.

<sup>2</sup> عبد الحميد عثمان، "حوار مع عبد الوهاب دربال"، الشروق اليومي، 29 نوفمبر، 2017، حوار.  
- \* غلق عدد كبير من مقرات البلديات على غرار جواب بالمدينة (ضد التزوير)، عزل عبد القادر بياتنة (مهاجمة مكاتب الاقتراع وتكسير محتوياتها والاعتقال بالأسلحة البيضاء)، سيدي عمار وشطايبي ووادي العنب وبرحال بعناية (المطالبة بإعادة فرز الصناديق)، إراقن بجيجل (عدم تقبل وصول امرأة لرئاسة البلدية لأول مرة في تاريخها).

- قطع الطريق الوطني ببلديات تيلاطو بياتنة (ضد التزوير ومحاربة الإدارة).  
- الاعتداء الجسدي على الفائزين أو الاحتكاك مع مناصريهم (الاعتداء بالأسلحة البيضاء على رئيس بلدية بوهارون بتيبازة وأفراد من عائلته).  
- غلق مقرات الولايات أو إقامات الولاة (محاصرة إقامة والي تندوف من طرف محتجين على تغير نتائج الانتخابات).  
- التشويش على العملية الانتخابية ككل، على غرار الفرز أو نقل الصناديق (اعفير ببومرداس)، وكذا الاعتراض ومحاولة منع أفراد الجيش من التصويت (تيبازة)، إضافة إلى اعتراض الناخبين والضغط عليهم وتوجيههم بمحيط مراكز الاقتراع (البويرة).  
- غلق بعض مراكز ومكاتب التصويت في مناطق مختلفة (من طرف مسؤولي بعض الأحزاب بسطيف تدمرا من ترتيب الأوراق بطريقة غير قانونية منافية للقرعة التي أقرتها الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، ومن المواطنين بسبب التشابك في الجزائر بياتنة، ومن المراقبين بسبب تلبس رئيس المركز بالتزوير بيبشار).

- مناوشات بين المراقبين أنفسهم (من المنتمين لعدة أحزاب بتهمة نقص الأظرفة وأوراق الانتخاب تمهيدا للتزوير في أحد مكاتب التصويت بالجزائر الوسطى).  
- مناوشات بين أنصار القوائم المتنافسة (بين أنصار RND وFLN بتهمة دس أوراق الانتخاب في الصناديق وتحطيم هذه الأخيرة وغلق أحد المراكز ببجاية، وكذا قذف أنصار الحركة الشعبية الجزائرية لأنصار RND بالحجارة من سطح مسجد بخنشلة).  
- القيام بإعمال تخريبية للأماكن العمومية والخاصة (حرق المحكمة الإدارية ومقر الضمان الاجتماعي بتندوف، وتخريب مقر قسمة FLN وتكسير سيارات بعض مناضليها بتيبازة).

موضعيًا غير منظم أو موجه من أطراف محددة، إلا أن خطورته تكمن في اتساع رقعته ليشمل مختلف المناطق من ريف وحضر ومناطق متفاوتة من حيث درجات النمو والوعي السياسي، وبالتالي فإن تجاهله قد يطعن في أهمية الانتخابات المحلية كوسيلة مدنية للتمثيل غير المباشر للمواطنين، كما أن هذه السلوكيات حولت الجميع إلى متهم وبرئ في آن واحد، وهو ما يقتضي إيجاد حلول سريعة للتخلص منها ومعاقبة المتورطين فيها سواء محتجين بدون وجه أو منظمين أو متنافسين متجاوزين للقانون، خاصة في ظل التحول الرقمي والإعلاني الذي جعلها تنقل وتصور على المباشر.

وإلى جانب هذه المظاهر السلبية، فقد تميزت الانتخابات المحلية بنسبة مشاركة متواضعة تعكس العزوف الانتخابي للمواطن الجزائري، بحيث لم تتجاوز 46.93% بالنسبة لاختيار أعضاء المجالس البلدية و44.96% للولائية، متجاوزة الرقم المسجل في التشريعات التي سبقها والمقدرة بـ35.37%، وكذا الانتخابات المحلية لسنة 2012 المقدرة بـ44.27%، بحيث يعكس استقرار هذه النسب حالة الجمود التي تضرب العملية السياسية ومن وراءها الثقافة السياسية للجزائريين، رغم كل التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر، خصوصًا أن خريطة الأحزاب الفائزة لم تختلف كثيرًا بحيث حافظ حزب التحالف الرئاسي على الطليعة، بفارق غير كبير بينهما (انظر الملحق 04).

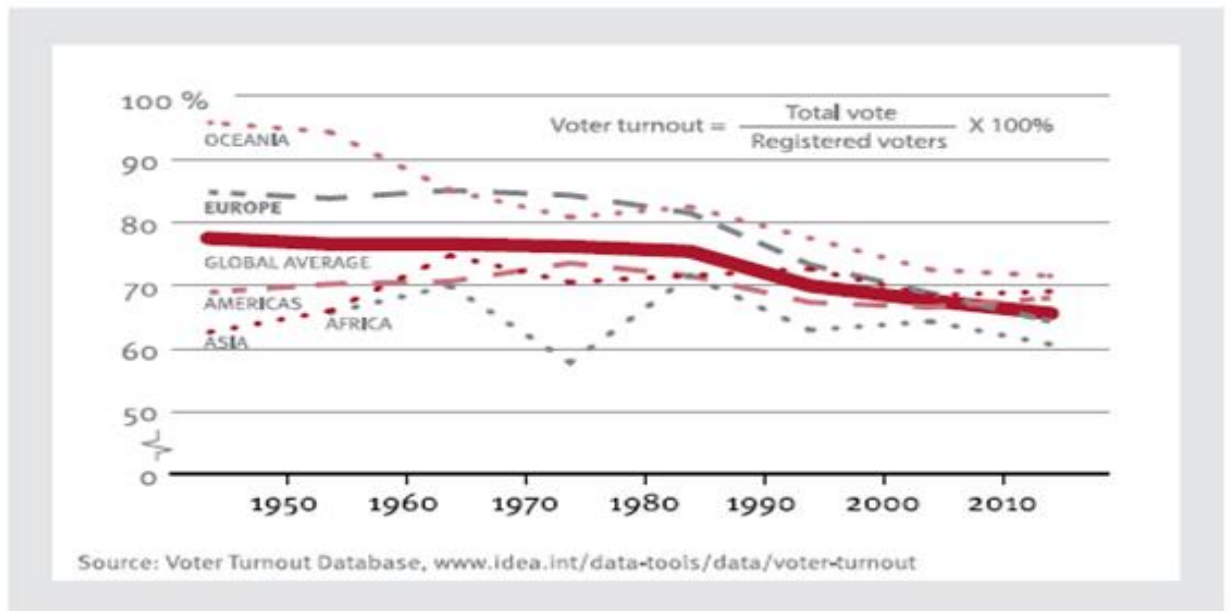
الملاحظ أنه رغم الاهتمام الذي يوليه الجزائريون بالبرلمانيين المحليين مقارنة بالوطني، إلا أن المشكل الذي يطغى على هذا المستوى هو التصويت السلبي لصالح الحزب الصامت (الأوراق الملغاة التي قدرت بأكثر من 1.484.000 صوت ولائيا، و1.100.000 بلديا) الذي تفوق أنصاره على أنصار الأحزاب ذات الأغلبية، وهو ما يدل على سوء أداء تلك التشكيلات السياسية وانعدام الثقة في قوائمها المشاركة التي تجاوزت 50 بين حزبية وحرّة وتحالفات، وعدم قدرتها على تقديم البديل المقنع للكتلة الصامتة، حتى وإن كانت المجالس المحلية أقرب ممثل للمواطن، سياسيًا وإداريًا واجتماعيًا والأقدر على نقل انشغالاته والتعبير عن حاجياته<sup>1</sup>.

إضافة إلى ذلك، لا بد من الأخذ بالاعتبار الأصوات الملغاة التي اختار أصحابها ممثلهم غير أنها لا تعتبر مؤثرة في الحقيقة بسبب عدم احتسابها فعلا، نظرا لاعتماد مبدأ العتبة الذي يمنح الأحزاب والقوائم التي حصلت على عدد أصوات أقل من 7% من تلك المعبر عنها، من الحصول على مقاعد. هذا المبدأ المعمول به في عدة دول (10% بتركيا و06% بالمغرب) أدى إلى ضياع إرادة عدد كبير من المواطنين سدى، بما أن عدد الأصوات غير المحترمة مجتمعة يفوق عدد تلك التي حصلت عليها أحزاب أخرى تمكنت من الظفر بمقاعد تمثيلية.

وعليه، فباحتمساب المقاطعين والأصوات الملغاة وتلك غير المعبر عنها، فإن المجالس المحلية المنتخبة تفقد جزئيًا قدرتها التمثيلية، خاصة أن بقية الأصوات المعبر عنها تشتتت لاحقا بين عدة أحزاب وقوائم، بحيث لا ترسم عادة مشهدًا حزبيًا وحوارًا سياسيًا متكاملًا يترجم خارطة سياسية فعلية.

<sup>1</sup> سليمان ح، "حزب الأوراق الملغاة يحقق أكثر من مليونية"، الخبر، 25 نوفمبر، 2017، الحدث.

بتعبير آخر، فإن ضعف تمثيل المجالس للمواطنين يزيد وضعيتها التي تتسم بالصراعات الداخلية والانسداد والفساد سوءاً، لكنها في نفس الوقت توضح وجود بذرة عمل ديمقراطي بالنظر إلى الأرقام العالمية للعزوف الانتخابي (الشكل 04)\*، بمعنى أن تراجع الإقبال على صناديق الاقتراع أضحي ظاهرة دولية، لكنها لم تؤثر على الحياة السياسية والقدرة التمثيلية في عديد الدول خاصة الديمقراطية منها، وهوما يتطلب ببساطة -بالنسبة للجزائر- إصلاحات سياسية جذرية تمس بالدرجة الأولى المجالين الانتخابي والحزبي، لبعث قوى سياسية قادرة على إقناع القوى المجتمعية ببرامجها وخطاباتها، وتحمل مسؤولياتها السياسية والإدارية بعد الانتخابات.



Notes: Data is for Legislative (Lower House) Elections that took place across the globe since 1945 and covers 1,833 elections in total.

شكل 04: تطور نسبة الإقبال على الانتخابات عبر العالم، المصدر: IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance

\* العزوف الانتخابي/abstention: هي ظاهرة يمتنع فيها المواطنون عن الإدلاء بأصواتهم لاعتبارات مختلفة، حتى وإن استلزم ذلك دفع غرامات مالية في الدول التي تفرض التصويت قانوناً Compulsory Voting (27 بلداً عبر العالم من بينها: النمسا، أستراليا، بلجيكا، مصر، إيطاليا، تركيا...). حيث دقت الورقة الموسومة بـ « Voter Turnout Trends around the World » المنشورة من طرف المنظمة الدولية غير الحكومية المتخصصة في الدراسات المتعلقة بالديمقراطية والانتخابات (International IDEA) The International Institute for Democracy and Electoral Assistance، ناقوس الخطر حول تراجع إقبال الناخبين voter-turnout عالمياً رغم تزايد عدد الدول التي تبنت الانتخابات الدورية (بفعل تفكك الاتحاد السوفياتي وموجات التحول الديمقراطي)، ولم تستثنى الدول العربية ديمقراطياً من هذه الظاهرة (احتلت الولايات المتحدة المرتبة 185، وفرنسا 148، وبريطانيا 10، وفرنلندا 102، وكندا 97، وألمانيا 84 من مجمل 196 دولة شملتها الدراسة). لمزيد من البيانات يمكن الاطلاع على الدراسة المذكورة على الرابط التالي:

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>

الفرع الثاني: مشهد حزبي مشوه

تتحمل الأحزاب السياسية الجزائرية جزءا من وزر المقاطعة التي تمارسها القوى المجتمعية لكل أشكال المشاركة الايجابية في الحياة السياسية، فعكس الأطر الديمقراطية التي تنادي بتضمينها في مختلف الدساتير والإصلاحات، فهي تركز مبادئ الانغلاق الداخلي وعدم تداول السلطة في أغلبيتها بدليل بقاء القيادات الحزبية على رأسها لمدة طويلة عادة، وانتشار الحركات التصحيحية والانشقاقات بين صفوفها.

فأحزاب الموالاتة تكتفي منذ 20 سنة (1999-2019) بالاختباء تحت ظل برنامج والشخصية الكاريزمية للرئيس بوتفليقة، وأحزاب المعارضة لا تقدم البديل والتصورات الواضحة للتغيير، بل أن النشاط الحزبي موسمي الطابع وقائم بالدرجة الأولى على الإعانات التي تقدمها الدولة<sup>1</sup>، وهوما جعلها تفقد ثقة مناضليها قبل بقية المواطنين البعيدين عن الحياة السياسية، وانعكس على الثقة التي يضعها هؤلاء في المجالس المنتخبة خصوصا المحلية، وعليه فان محاولة إعادة بناء علاقات متينة بين الطرفين، يمر حتما عبر إصلاح المشهد والأداء الحزبي. هذا الأخير يتميز أيضا بإقصاء الكفاءات ويقع تحت سيطرة أقلية معينة تمارس القطيعة مع مناضليها<sup>2</sup>، فضلا عن هيمنة الأثرياء الباحثين عن الحصانة والنفوذ على قائمة الترشيحات وشرايهم مراكز متقدمة وحتى أصوات الناخبين وأحيانا أخرى المنتخبين (في إطار التحالفات لاختيار رئيس م.ش.و) مقابل تمويل مصاريف الحملة الانتخابية للقائمة<sup>3</sup>.

فضلا عن ذلك، استمرت ظاهرة "التجوال" بين الأحزاب السياسية على المستوى المحلي دون احترام لأي معطى إيديولوجي أو أخلاقي، فبينما عالج التعديل الدستوري لسنة 2016 الظاهرة بالنسبة لغرفتي البرلمان بموجب المادة 117 التي نصت على "تجريد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة المنتهي إلى حزب سياسي والذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه من عهدته الانتخابية بقوة القانون"، تواصلت هجرة المناضلين محليا إلى قوائم الأحزاب الصغيرة لصعوبة الظفر بترتيب متقدم في الأحزاب الكبرى، ثم يعودون أو ينتقلون إلى أحزاب أخرى بمجرد حصولهم على مقاعد مثل رئيس بلدية الجزائر الوسطى ب.ع.ح الذي بدأ في حزب RND ثم انتقل إلى MPA ليرشح في قائمة "لؤلؤة الجزائر" الحرة وينتهي به المطاف في FLN بعد فوزه بالعهد الثانية على التوالي، ومنتخبي حزب العمال الذين انسحب نصفهم خلال العهد 2007-2012 بسبب إلزامهم بدفع اقتطاعات كبيرة من رواتبهم ومنحهم كمنتخبين<sup>4</sup>. هذه الظاهرة لا ترتبط بقلّة النضج السياسي فقط لأن الاختلالات التنظيمية والزبونية التي تطبع الأحزاب السياسية تشجعها أيضا.

<sup>1</sup> بوحنية قوي، "أزمة الحراك الداخلي في الأحزاب الجزائرية"، *المجلة العربية للعلوم السياسية* 30(2011): ص. 53-63.

<sup>2</sup> علي بودفع، "نظام الترشيح الحزبي وأثره على السلم الأهلي الجزائري أنموذجًا"، دراسات وأبحاث 23 (2016): ص. 364.

<sup>3</sup> خالد بودية، "الانغراءات والشكارة يهيمنان على التحالفات بين الأحزاب"، *الخبر*، 29 نوفمبر، 2017.

<sup>4</sup> محمد مسلم، "منتخبون وأمبار في المزاد"، *الشروق اليومي*، 14 ديسمبر، 2017، الملف السياسي.

إنها سلسلة مترابطة من العوامل التي تتفاعل مشكّلة حلقة تكاد تكون مفرغة وشبكة متداخلة بشدة، لا يمكن فك تشابكها إلا بإجراء إصلاحات متزامنة تعالج جذور الأمراض السياسية وليس أعراضها لأن كل التجارب السابقة لم تفض إلى خلق ديناميكية سياسية حقيقية بالجزائر.

### الفرع الثالث: نظام انتخابي مضطرب

بدون التعليق على مضامينه المتغيرة بسرعة، فإن أكبر ما يعاب على النظام الانتخابي الجزائري عدم استقراره بدليل إقرار 04 قوانين خاصة بالانتخابات منذ تبني التعددية السياسية في الجزائر (89-13 المعدل بالقانون 90-06، 97-07، 12-01 و 16-10، إضافة إلى نصوص أخرى على غرار القانون العضوي رقم 12-03 المتعلق بالتمثيل السياسي للمرأة، ما كان له الأثر البالغ على العملية السياسية المحلية كتشكيل وسير المجالس المحلية المنتخبة، باعتبار تلك التشريعات تحدد آليات تحويل الأصوات التي يقدمها الناخبون للمنتخبين إلى مقاعد.

على المستوى النظري، تعدد أشكال ومضامين النظم الانتخابية عبر العالم، بحيث يكاد يكون لكل دولة نظامها الخاص دون أن يخلو كل منها من السلبيات، وإضافة إلى كونها تخضع للظروف السائدة وموازين القوى أي الطرف المسيطر على السلطة في كل دولة عند تصور وقبولية وإصدار النصوص المتحكمة فيها، فهي تمثل اجتهادات ومزاوجة بين قواعد متنوعة قد تنجح في بيئة وتفشل في أخرى\*، وقد توصل الأمر بالرئيس الأمريكي ترامب إلى تشكيل لجنة تقصي حول شبهة حدوث تزوير في الانتخابات التي فاز بها، منتقدا بشدة النظام الانتخابي الأمريكي الذي قاده لترأس واحدة من أعظم الديمقراطيات في العالم<sup>1</sup>.

يمثل الانتخاب المباشر الخيار الأمثل بالنسبة لبيئة سياسية فتية تقتضي تمكين المواطنين من ممارسة حقهم الانتخابي والتدريب على ذلك دوريا حتى ترسخ ثقافة التداول تدريجيا، علما أن الانتخاب غير المباشر-بواسطة المندوبين- يبقى خيارا غير منطقي في ظل رداءة الفاعلين السياسيين والثقافة الاجتماعية التقليدية السائدة\*. وعلى عكس نظام الأغلبية الذي تفوز فيها القوائم مجتمعة (الذي اعتمده الجزائر في أول قانون انتخابات في فترة التعددية 89-13 منعا لسيطرة حزب ما على الساحة السياسية بشكل مطلق)، فإن النظام النسبي أعطى فرصة لكل الأحزاب السياسية الجزائرية بأن تكون ممثلة بحيث توزع

\* تقدم شبكة المعرفة الانتخابية ACE Electoral Knowledge Network فضاء حول مختلف الأشكال والتجارب والبيانات الانتخابية في العالم، انظر موقعها الإلكتروني: <http://aceproject.org>

<sup>1</sup> فرانس 24، "ترامب يحل لجنة شكلها سابقا للتحقيق في أعمال تزوير في انتخابات 2016"، موقع فرانس 24، تم تصفح الموقع يوم: 05 جانفي 2018. <https://tinyurl.com/yyedyaxa> «

\* لا بد من التنبيه في هذا المقام، بأن فكرة الانتخاب غير المباشر أصبحت محل انتقاد في معقلها وهو و.م.أ بعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2016، حيث سادت شكوك حول تورط أعضاء المجمع الانتخابي Electoral College في منح أصواتهم لدونالد ترامب بدل هيلاري كلينتون، مع وجود سوابق مؤكدة فيها انتخب المندوبون ثلاث مرات مرشحين خسروا في التصويت الشعبي هم: رادرفورد هيز عام 1876، وبنجامين هاريسون عام 1888، وجورج بوش الابن عام 2000. لمعلومات مفصلة يمكن الرجوع إلى المقالة التالية: <https://tinyurl.com/y3jhm8Bue>

المقاعد تناسبيا حسب عدد الأصوات المحصل عليها، وهوما يتماشى مع حداثة التجربة الديمقراطية في الجزائر والنقائص الفظيعة التي تعاني منها الأحزاب السياسية الكبرى والصغيرة<sup>1</sup>.

يبقى الإبقاء على نظام القائمة المغلقة غير مبرر لأنه يؤدي إلى العزوف الانتخابي لصعوبة تحقيق قائمة بأكملها لرضى تام وأكيد، ويشجع على وصول منتخبيين بدون مصداقية في إطار "الركوب المجاني" بمعنى أن يترشح على رأس القائمة أشخاص يحظون باحترام الهيئة الناخبة لكفاءتهم أو شعبيتهم لاستقطاب الأصوات، مع ترشيح آخرين غير ذلك في نفس القائمة لضمان نجاحهم بفضل غيرهم، وكذا تكريس التملق لدى القيادات الحزبية لتصدر القوائم كممارسة شائعة في الأحزاب السياسية الجزائرية.

إن القائمة المغلقة تنفي الوعي الذي يمثل جوهر العملية الانتخابية، ففي الانتخابات الولائية تعمل الأحزاب على تشكيل قوائم تتكون من مرشحين منحدرين من مختلف الدوائر والبلديات حفاظا على حظوظها، فيضطر الناخبون -مقيدين وخاضعين للأمر الواقع- لاختيار قوائم بأكملها دون معرفتهم بكفاءة كل الموجودين فيها بل ببعضهم أو بأحدهم لا غير، ما يجعل من الأمر انتخابا بدون اختيار<sup>2</sup> ومجرد تزكية لأحد ممثلي الأحزاب، بما يجعل هذا الأخير مسؤولا أمام منتخبه الحقيقيين وهم قادة الحزب ومناضلوها في أحسن الأحوال، وليس المواطنين الذي قدموا أصواتهم يوم الاقتراع، وقد علق رئيس HIISE بأنه من الضروري إصلاح النظام الانتخابي "غير الواقعي" مادام أغلبية الناخبين لهم المستوى الثقافي والتعليمي الذي يسمح لهم بانتقاء الأفراد من القوائم المطروحة أمامه<sup>3</sup>.

لا يمكن إنكار أيضا، أن القوة التمثيلية ستتأثر أكثر إذا ما اخذ في الحسبان عدم قدرة المواطن على محاسبة أو عزل ممثله في حال عدم وفائه بوعوده الانتخابية أو اقتراح بدائل إن أخفق في مهامه التمثيلية، بسبب غياب أي معطى قانوني يتيح ذلك، وتبقى الثقة والأخلاق السياسية هي الضابط الوحيد للعلاقة بين الطرفين<sup>4</sup>.

أما ما يتعلق بالحملة الانتخابية كوسيلة للتعريف بالتوجهات المختلفة للمترشحين، فهي تصطدم في الجزائر بضعف الخطاب السياسي المحلي من جهة وأزمة التنشئة السياسية من جهة أخرى، أي أن رداءة الرسالة تعود الى رداءة المرسل والمتلقي على حد سواء، فالمرشحون يستوعبون عادة الأوتار التي يجب اللعب عليها لنيل أصوات الناخبين، والتي تتعلق عموما بالعلاقات الشخصية والوعود الانتخابية المحضة، مع تسجيل الدوس المفرط على القوانين المنظمة للحملات الانتخابية المحلية بالتعليق العشوائي للافتات والملصقات بشكل يسيء للمترشحين قبل أن يروج لهم.

<sup>1</sup> ابتسام بولقواس، "العوامل الموضوعية والمؤسسية المؤثرة في تشكيل المجالس المنتخبة"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية 06(2016): ص. 244-245.

<sup>2</sup> زغداوي، مرجع سابق، ص. 200.

<sup>3</sup> عبد الحميد عثمان، "حوار مع عبد الوهاب دربال"، الشروق اليومي، 03 ديسمبر، 2017، حوار.

<sup>4</sup> الأمين شريط، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، الوسيط 08(2010): ص. 44.

على صعيد آخر، لا تقل الدوائر الانتخابية أهمية عن بقية العوامل المؤثرة في المسار الانتخابي، لأن تقسيمها ينطوي على خطورة توجهه بما يخدم الجهة القائمة على ذلك سواء كانت تشريعية أو تنفيذية، أما القيام بذلك بعدل فيضمن مشاركة وتمثيل كل المواطنين بدون تمييز. عرفت الجزائر في بداية تجربتها الديمقراطية لغطا بخصوص تقسيم الدوائر الانتخابية الذي أقره القانون 07-91 مما دفع إلى إلغائه لاحقا وتعويضه بالقانون 18-91 قبيل الانتخابات البرلمانية<sup>1</sup>. أما على المستوى المحلي فلا يطرح هذا الإشكال لكون الدوائر الانتخابية التي تتشكل في إطارها المجالس المحلية تتماشى مع التقسيم الإداري للجزائر، أي م.ش.ب في البلديات، وم.ش.و في الولايات<sup>2</sup>.

من خلال ما سبق، يمكننا القول بأن المجالس المحلية تأثرت بشدة بالقيم السائدة على مستوى البيئة السياسية والاجتماعية التي تتفاعل في إطارها من ضعف للثقافة السياسية المدنية وانتشار القبلية والزبونية، التي جعلتها أقل مصداقية وتمثيلية لمواطني الوحدات المحلية وأضعف مكانة في نظر الإداريين من المعينين، مع العلم أن تعفن البيئة السياسية أدى إلى تجذر الاختلالات التنظيمية داخل تلك المجالس نفسها كما سبق ذكره.

لا يمكن كذلك إغفال التغييرات المتتالية لمختلف القوانين الانتخابية والحزبية واشتمالها على كثير من الثغرات القانونية، على استقرار الساحة السياسية المحلية والمبادئ التي تحكم التنافس السياسي بين الفاعلين ومن وراءها المجالس المنتخبة.

إن أي إصلاح مقبل لا بد ألا يرتبط بمناسبات سياسية معينة أو بسياقات عالمية بقدر ما يجب أن يأتي متزامنا، بحيث يعاد النظر في المنظومة السياسية ككل. بتعبير آخر، سيكون من غير المجدي مراجعة قوانين الانتخابات، الأحزاب السياسية، الجماعات المحلية بشكل منفصل، بل من الملزم أن يتم ذلك بشكل شامل، في إطار مشروع متكامل للدولة والمجتمع، حتى نتجنب مختلف التداخلات والفراغات التي تميز تلك النصوص القانونية منذ مدة، لأن تلك النقائص فاقمت من حدة بعض الظواهر السياسية وتبعاتها، فالمقاطعة مثلا ظاهرة عالمية لكنها تتعاظم في الجزائر بفعل التساهل الذي يطبع التعامل مع المواعيد الانتخابية المتتالية، مثلما لا تعطي حداثة التعددية السياسية المبرر للسكوت عن كوارث وخروقات فظيعة للقيم الدستورية والأخلاقية، خصوصا أن مرور ما يناهز 30 سنة على إقرارها يدعو إلى التعامل بحزم مع كل فاعل لا يرتقي بممارسته إلى المستوى الكافي لإنجاح التحول الديمقراطي، سواء كان في السلطة، الأحزاب السياسية أو حتى القوى المجتمعية نفسها.

<sup>1</sup> بولقواس، مرجع سابق، ص.ص. 246-250.

<sup>2</sup> سامي الوافي، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة العلوم السياسية والقانون 01 (2017): ص.ص. 163.

المطلب الخامس: تقسيم إداري غير متوازن

إضافة إلى الموارد المتنوعة والقوانين المتحكمة في الجماعات المحلية، يعتبر التقسيم الإداري للدول ضمن مجموعة من المستويات الإدارية والوحدات المحلية ممارسة مهمة رافقت انتشار التنظيم اللامركزي في العالم، بحيث لا يوجد وجه واحد تأخذ به كل الدول في تفتيت أقاليمها الجغرافية إلى وحدات، كما لا توجد طريقة محددة سلفا لتعيين عدد وخصائص كل مستوى إداري، وإنما تتحكم في ذلك المعطيات الحضارية والسياسية والاقتصادية لكل بلد، والرؤية التي يمكن من خلالها تحقيق التكامل التنموي المستدام والتوازن الاجتماعي والاقتصادي بين مختلف الأقاليم التي تعتبر المجال المادي الذي تتبلور في إطاره السياسات المحلية والوطنية معا<sup>1</sup>.

في دراسة إحصائية مقارنة قام بها Askim وآخرون حول التحولات التي طرأت في نظم الإدارة المحلية عبر 17 دولة أوروبية بين 1995 و2014 (شكل 05)، وضح كيف تراجعت أعداد الوحدات المحلية بشكل متباين في الدول المذكورة، ووجد أن التغير في عدد الوحدات الإدارية ومستوياتها أمر نسبي (غياب نظرية صالحة لتفسير دوافع وتوقيت التغير الإقليمي\*) لا يخضع لقواعد يمكن تعميمها وإنما أحد أو توليفة مختلفة من الدوافع التالية التي تختلف من بيئة إلى أخرى:

- اللامركزية: تم التأكيد على تزايد أو تناقص الصلاحيات اللامركزية والربط بين الوظائف الجديدة التي التزمت بها الإدارات المحلية في غرب أوروبا بعد ح ع 2 في إطار دولة الرفاه (تقديم الخدمات الاجتماعية بشكل عادل بين الأقاليم)، والتشكل الجديد للمستويات والحدود المحلية خلال سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي،
- مستوى التحضر Urbanisation: في الاتجاهين أي تزايد وتناقص الحركات الديمغرافية في الأقاليم وتوزعها بين المدن والأرياف والامتداد العمراني Suburbanisation، وتأثير ذلك على حجم المطالب السكانية (السكن والمدارس مثلا) وقدرة السلطات على توفيرها (بفعل تآكل المداخل الضريبية بسبب هجرة دافعيها) وبالتالي حذف، دمج أو استحداث وحدات إدارية أو تغيير مستوياتها (من قرية إلى بلدية، أو من عمالة إلى محافظة...)
- المشاكل الضريبية: التي تفرض إعادة رسم الحدود المحلية لتخطي الإجهاد المالي الناجم عن عوامل متعددة.

<sup>1</sup> منية بن المليح، "التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 95-96 (2010): ص 11-12.

\* قدم اصحاب هذه المقالة انتقادات منهجية للدراسات المقارنة التي تناولت الموضوع، حيث استعانوا بمقولة عميقة لBrans مفادها أن " هؤلاء الذين يحاولون بناء تعميمات معرفية حول التغيرات المحلية، عادة ما يستنجدون بحالات معينة قابلة لتأكيد فرضياتهم، محاولين استنباط تصورات قيمية من خلال تلك الأمثلة.

«...those who do try to build generalised knowledge about territorial change 'tend to choose a case study which is likely to confirm their theoretical hypotheses' and struggle to generate insights of value beyond their own cases»



- مخلفات التقسيمات الإدارية السابقة: التي يؤدي تبنيها لوقت طويل إلى تأصل بعض القيم والهويات الرمزية للمستويات الإدارية بشكل يصعب اقتلاعها بدون مقاومة للتغيير في بداياته، مثل استحداث مستويات إدارية وسيطة أو إعادة دمج بلديات مع بعضها في وحدة محلية واحدة، أو تبديل انتماء قرية من بلدية إلى أخرى... ويجعلها تأخذ وقتا لتترسخ<sup>1</sup>.

Country	1995	2004	2014	Δ(1995-2004)	Δ(2004-2014)
Austria	2 353	2 358	2 353	0.2%	-0.2%
Belgium	589	589	589	0.0%	0.0%
Denmark	275	271	98	-1.5%	-63.8%
Finland	455	444	320	-2.4%	-27.9%
France	36 683	36 685	36 684	0.0%	0.0%
Germany	14 688	12 513	11 040	-14.8%	-11.8%
Greece	5 827	1 031	325	-82.3%	-68.5%
Iceland	170	104	74	-38.8%	-28.8%
Ireland	114	114	31	0.0%	-72.8%
Italy	8 100	8 100	8 071	0.0%	-0.4%
The Netherlands	633	483	403	-23.7%	-16.6%
Norway	435	434	428	-0.2%	-1.4%
Portugal	305	308	308	1.0%	0.0%
Spain	8 108	8 114	8 118	0.1%	0.0%
Sweden	288	290	290	0.7%	0.0%
Switzerland	2 761	2 726	2 352	-1.3%	-13.7%
The UK	539	468	433	-13.2%	-7.5%

Source: Ladner, Keuffer and Baldersheim (2015). *Local Autonomy Index for European Countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.

شكل 05: يوضح عدد الوحدات المحلية في 17 دولة أوروبية بين 1995 و2014. المصدر: Askim Op. Cit, p. 07

من جانبهما، أكد كل من Walmann و Illner في سياق الحديث عن أهم التجارب الأوروبية في الإصلاح المحلي، على ضرورة احترام الأطر الجغرافية والديمقراطية عند تقسيم الدولة إلى وحدات صغيرة، بحيث تتأكد من وصول الخدمات الإدارية والعينية لكل المواطنين، وهو ما يفرض الحفاظ على مسافات معقولة للاتصال بين الإدارة والمواطنين، واحترام التوزيع الإثني والطائفي للسكان، وتموقع المدن الكبرى أو ذات الأهمية الخاصة اقتصاديا وإداريا وكذا العواصم عند هندسة التقسيم الإداري للدولة<sup>2</sup>.

يمكن إضافة المعايير التالية كأسس معتمدة عند بناء تصور بخصوص التقسيم الإداري للدولة، علما أن اختيار المعيار الأصح، يتوقف على الأهداف المعلنة والخفية للعملية برمتها:

<sup>1</sup> Jostein Askim and Others, « Territorial upscaling of local governments- a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries » *Local Government Studies* 43/4(2017): pp. 555.561.

<sup>2</sup> Michal Illner and Hellmut Wollmann, « Decentralization: Lessons for Reformers », in *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Editors: Harald Baldersheim and Others (Germany: Springer, 2003), p. 316.

- المعيار الكمي: يقوم على تقسيم الأقاليم بناء على المساواة المطلقة في كل مستوى إداري، وقد كان هذا اقتراحا ضمن إصلاحات الإدارة الفرنسية في 1970 (تم تحديد مساحة وحجم المحافظات والدوائر والبلديات مسبقا)، ورغم أنه من الممكن أن يحقق المساواة التنموية إلا أنه لا يحترم الاختلافات الثقافية والاجتماعية بحيث يمكن تكوين وحدات محلية غير متجانسة أو تشتيت المجتمعات المحلية وتقليص ولائها المحلي.
- المعيار الوظيفي: يتم بناء على البعد المرفقي للامركزية، بحيث تتعدد التقسيمات القطاعية لإقليم الدولة (التقسيم الصحي، التقسيم التعليمي، التقسيم الطاقوي...).
- المعيار الطبيعي: يقتضي الأخذ البسيط بواقع التجمعات البشرية أي الاعتراف بالمدن والقرى كوحدات محلية، وإن كان يضمن الولاء الشعبي نحو الوحدة، إلا أنه يؤدي لا محالة إلى تباين أحجام الجماعات المحلية حتى ضمن المستوى الواحد<sup>1</sup>.
- المعيار الجغرافي: أي بناء على المعطيات الطبيعية للدول التي تتشكل وفقها الوحدات الإدارية المتماثلة تضاريسيا كالسهول والجبال ...
- المعيار البشري والثقافي: باحترام التوزيع القبلي عند رسم الحدود الإدارية للحفاظ على الانسجام الاجتماعي واستغلاله في رقي وتطور الوحدة المحلية.
- المعيار الاقتصادي: ويستلزم تحقيق انسجام تنموي بين المناطق بالنظر إلى التكامل الذي يميز أنشطتها الاقتصادية وأموالها الطبيعية، وأحيانا يتم دعم المناطق الأقل حظوة بضمها لأخرى أكثر حيوية اقتصادية ومالية.
- المعيار الاستراتيجي: قد يتسبب في تحييد المعايير السابقة نظرا لأهمية الجوانب الأمنية والمعطيات الإستراتيجية المتعلقة بالمناطق الخاصة للدولة كالحدود الخارجية ومصادر التهديد الداخلي والأجنبي ومناطق النزاعات والحساسيات الاجتماعية<sup>2</sup>.
- يرى الزعبي، بأنه مهما بلغت درجة الدقة في إتباع هذه المعايير فإن السلبيات ستظهر لا محالة، خاصة تلك الناجمة عن التعقد المتنامي للتكوين الاجتماعي والتوزيع السكاني وتباين النشاط الاقتصادي في الدول المختلفة، مما يؤدي إلى تفاوت أحجام الأقاليم والجمع بين الأرياف والمدن<sup>3</sup>.

### الفرع الأول: تقسيم ارتجالي

يتمتع التقسيم الإداري للجزائر بوجود ضمانات دستورية مهمة من شأنها الحيولة دون استغلال مضمونه لاعتبارات سلطوية أو جهوية، أو قولبتها بشكل منحاز لطرف على حساب آخر، تتمثل في ضرورة إقراره بموجب قانون تصدره السلطة التشريعية في إطار إعادة التنظيم الإقليمي للدولة، ذلك أن تكليف ممثلي الشعب بمثل هذا الاختصاص يضي مصداقية على قرارات

<sup>1</sup> الزعبي، مرجع سابق، ص ص. 29-32

<sup>2</sup> غاوي أحمد، "التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 1/5 (2018): ص ص. 619-621.

<sup>3</sup> الزعبي، مرجع سابق، ص ص. 32-39.

مماثلة في نظر مواطني مختلف الولايات<sup>1</sup>، وقد عرفت الجزائر منذ استقلالها عدة تقسيمات إدارية، فبعد الاستقلال قدر عدد البلديات الموروثة عن النظام الاستدماري بـ1536 بلدية تعاني من كل الجوانب الإدارية، المالية والتأطيرية، ما دفع المشرع إلى تقليص عددها بموجب المرسوم 63-189 والأمر 63-421 لتصبح 676 بلدية (بمعدل 18 ألف نسمة لكل بلدية)، من أجل التخلص من أعبائها المالية وإيجاد الإطارات الكافية لتسييرها. أما المحطة الثانية فكانت عبر التقسيم الإداري لسنة 1974 الذي رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 وإضافة 28 بلدية أخرى، ما جعل تأثيره على الجانب المالي لها هامشيا.

تمثلت نقطة التحول الفعلية في التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي رفع عدد الولايات إلى 48 وعدد البلديات إلى 1541 (زيادة نسبة تفوق الضعف) في فترة تزايد الربع البترولي وبلوغه 40 دولار للبرميل، ما أدى إلى تشتيت الحصيلة الجبائية ودون إيجاد آليات لترقية الاستثمار بتلك البلديات الجديدة التي أصبحت عبئا إضافيا في شقي التسيير والتجهيز نظرا لحاجتها لتوظيف إطارات وتجهيز مقراتها وإدارتها (مع غلبة مصاريف التسيير المتعلق بكتلة الأجور مقارنة بالأغلفة المخصصة للمشاريع المنتجة ذات المردودية)، وهو ما انجر عنه بمجرد حدوث الأزمة النفطية (ومن وراءها الجباية البترولية والدعم المالي الحكومي للمحليات) تفاقم وضعيتهم البلديات القروية التي ظهرت إلى الوجود أصلا بدون مورد مالي ولا نشاط اقتصادي، وتضاعف أعداد البلديات العاجزة (07 أضعاف بين 1990 و2005) وحجم مديونيتها المالية (تضاعف 45 مرة).

وهكذا تحولت الدوافع المتعلقة بتقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمات العامة، من نعمة إلى نقمة زاد من حدتها النمط الموحد للاختصاصات المحلية رغم الفوارق التضاريسية والاقتصادية، وجعلها شبه مشلولة عن ممارسة اختصاصاتها التنموية<sup>2</sup>. إن الأدهى من ذلك هو كون 19 بلدية فقط هي ذات طابع حضري من مجموع 837، أما البقية فهي ذات طابع ريفي تفتقر إلى نشاطات قادرة على دعم الخزينة البلدية على غرار الحركية التجارية والصناعة والاستثمار المحلي وجعلها تعيش على إعانات صندوق دعم الجماعات المحلية<sup>3</sup>.

لقد تطلع التنظيم الإقليمي للبلاد إلى تحقيق أهداف عدة كاستجابة وفهم أكبر لمتطلبات المواطنين وتجاوز نقائص التقسيمات السابقة من حيث المساحة وعدد السكان خصوصا في ظل المساحة الشاسعة للجزائر، والقضاء على التفاوت التنموي بخلق أقطاب حضرية وتنموية في كل ربوع الجزائر، وضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه من أجل تكريس اللامركزية الإدارية، إلا أن هذه الأهداف تحولت إلى تضخم مس عددا من الوحدات المحلية جعلها تجمع بين مناطق غير متلائمة طبيعيا وبشرياً، وخلق تباينا واضحا في طبيعة وقدرات الجماعات المحلية: صحراوية، نائية، غنية، فقيرة... جاعلا

<sup>1</sup> نعيمة جعفري، "التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر"، مجلة الدراسات الحقوقية 2/3 (2016): ص. 84-88.

<sup>2</sup> بن شعيب وشريف، مرجع سابق، ص. 162-164.

<sup>3</sup> جعفري، مرجع سابق، ص. 89.

أغلبية المرافق الإدارية والخدماتية والكثافة السكانية تتركز بمدن الشمال، وما ينجم عن ذلك من تجفيف للموارد الضريبية المحلية وينبئ بإفلاس تام لتلك الجماعات المحلية<sup>1</sup>.

إضافة إلى ذلك، يشهد ذات التقسيم عدة ثغرات تتعلق أساسا باللاتوازن الذي يطبع توزيع البلديات على الولايات الذي يبلغ متوسطه 32 بلدية في الولاية الواحدة (الملحق 05)، لكنه يتجاوز ذلك ويقل عنه في معظم الولايات (5 ولايات فقط يتراوح عدد بلدياتها بين 30 و35)، إلى جانب ذلك، قد يبدو من الغريب أن يكون عدد بلديات ولايتي عنابة قسنطينة مثلا 12 بلدية (وتمنراست 10) بينما ميله 32 بلدية وسكيكدة 36 بلدية، إضافة إلى أن عدد بلديات المدية (64) وباتنة (60) وتيزي وزو (67) يفوق العاصمة (57)، بينما تزيد بلديات أدرار وأم البواقي (28 و29 على التوالي) عن تلك الموجودة في ولاية محورية كوهران (26).

وبالنظر إلى المعيار الجغرافي، لم يتجاوز عدد بلديات ولاية تندوف الاثنان بمساحة تقدر بـ159 ألف كم<sup>2</sup> وإيليزي 285 ألف كم<sup>2</sup> بـ6 بلديات فقط، بينما ولاية ميله تحصي 32 بلدية بمساحة 9.373 كم<sup>2</sup>، وغليزان 4.870 مقابل 38 بلدية، وعين الدفلى 4.891 مقابل 36 بلدية، وسوق اهراس 4.541 وتضم 26 بلدية. وإذا كان من المعقول أن يتضاءل عدد البلديات في الولايات الجنوبية الشاسعة بسبب قلة الكثافة السكانية وتوزعها على تجمعات قليلة جدا، إلا أن التباين واضح في توزيع البلديات على ولايات الشمال التي تتشابه من حيث المساحة وعدد السكان، فنجد مثلا أن ولاية وهران ذات 1.454.078 نسمة (حسب بيانات الديوان الوطني للإحصاء لسنة 2008) تتساوى من حيث وحداتها الإدارية مع ولاية سوق اهراس ذات 438.127 نسمة (الضعف 03 مرات كاملة) وتقل عن غليزان ذات 726.180 (النصف)<sup>2</sup>.

وعليه فإن هذا التقسيم الإداري لم يعد معبرا عن المعطيات الجغرافية والسكانية، خصوصا بعد مرور أزيد من ثلاث عقود على هندسته بناء على معطيات تكاد تفقد قيمتها الدلالية بفعل التحولات الجذرية السياسية والاقتصادية والأمنية، وهو ما يقتضي مراجعة التنظيم الإقليمي للبلاد بشكل عاجل ومدروس، ويمكن حينئذ الرجوع إلى المقترحات التي وضعها عدة باحثين:

- تقليص عدد البلديات التي تعاني من نقص الكثافة السكانية لتقليل نفقات التسيير ومج البلديات والولايات بشكل يوازن بين نفقاتها وخدماتها.
- الارتكاز على توافر الموارد المالية والبشرية والنشاط الاقتصادي (تجاري، صناعي، فلاحي) كمحدد لإمكانية خلق وحدات محلية من عدمه.
- استشراف التوسعات العمرانية والاستثمارية المستقبلية عند تقسيم الحدود الإقليمية للبلديات والولايات تجنبا للاختناق العقاري لاحقا.

<sup>1</sup> غاوي، مرجع سابق، ص ص. 623-626.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط.1. (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع: 2012)، ص ص. 123-127.

- غرسا لقيم المواطنة، لا بد من تجاوز كل المعطيات القبلية والجهوية عند توزيع المناطق الحضرية والريفية على الولايات والبلديات، نظرا لكون المواطنة والانتماء الوطنيين أعلى من تلك المحلية<sup>1</sup>.

- بما أن العبرة بقيمة الخدمات المقدمة وليس بالتسميات، من الممكن استحداث مستويات إدارية جديدة أقل من البلدية على غرار القرى والمشاتي، أخذًا بطابعها الريفي المختلف من حيث المطالب والتكوين الاجتماعي عن المناطق الحضرية، علما أن هذا المخرج يستوعب المجالس الموازية (كتجماعات مثلا) وينصهر معها بالدمج بين الامتداد العروشي والتسيير المدني للدواوير\*، مع ضمان الخدمات الإدارية عبر المندوبيات البلدية (ظهرت بموجب المرسوم التنفيذي 16-258 المذكور سابقا) خصوصا في ولايات الجنوب<sup>2</sup>.

- بحكم المساحة القارية للجزائر وتبعات الأزمة المالية وضرورة تحقيق إقلاع اقتصادي قوي، اقترح الوالي السابق بشير فريك فكرة التوجه نحو الجهوية (مجموعة ولايات مجتمعة) لتسهيل التعاون الاقتصادي والتنموي بين الجهات المختلفة من الوطن (الأوراس، الساورة، التيطري، القبائل الكبرى...) وهي فكرة تتماشى مع التقسيم الأمني (النواحي العسكري) وتسمح بامتصاص الغضب الشعبي بترقية الدوائر الكبرى إلى ولايات دون إثارة النزعات الجهوية بحكم احتضانها جميعا ضمن إدارة جهوية<sup>3</sup>، كما اقترح نفس المسؤول السابق استبعاد الجانب السياسي والخضوع العقلاني للجانب الجيوستراتيجي المتعلق بالمناطق الحدودية والحساسية فقط عند رسم بناء إقليمي جديد للدولة.

إضافة إلى بعض الإصلاحات المتعلقة بتوسيع صلاحيات الجماعات المحلية، دعا بن يزة إلى تجاوز التخوف الرسمي من استقلالية هذه الأخيرة، الذي دفع الحكومات المتتالية إلى تبني سياسات وطنية مانعة للتحيز، مرافعا لصالح تبني منظور الحكم المحلي القائم على تقسيمات مناطقية مبنية على الميزة التنافسية الاقتصادية لكل منطقة، بحيث تظهر أقطاب صناعية مختلفة (قطب صناعي بالشرق الجزائري يحتفظ بمنفذين بحريين لغرض الاستيراد والتصدير: يضم برج بوعريبرج وسطيف وميلة وجيجل وبجاية، قطب صناعي بالغرب الجزائري: يضم كلا من تلمسان وسيدي بلعباس وعين تموشنت ووهران، أقطاب فلاحية في سهل المتيجة وفي الجنوب الجزائري... الخ)، وقد عدد نفس الباحث إيجابيات هذا النموذج من

<sup>1</sup> غاوي، مرجع سابق، ص 627-630.

\* تميز بعض الدول بين الوحدات الحضرية والقروية الريفية، كإيطاليا والمغرب والسنغال وكندا، كما أنه ليس من الضروري أن تتماثل المستويات الإدارية في كل الولايات، فالتقسيم الإداري للجزائر ينطلق من فكرة العدالة التامة بين مختلف الأقاليم (للتخلص من تبعات التمييز الذي ميز الإدارة الفرنسية في عهد الاستعمار التي ميزت بين مناطق وجود الجزائريين وتلك التي يقطنها العمرون وأخرى مختلطة) أي أن كل ولاية لا بد أن تضم دوائر وبلديات إلزاما، ومهما كانت وضعيتها الاقتصادية والديمقراطية وخصائصها الطبيعية، بينما في دول أخرى كمصر لا يضم المستوى الإداري الأول (المحافظات) كل المستويات الإدارية الدنيا بالضرورة (قد تتضمن محافظة مراكز وأحياء معا أو أحد المستويين فقط)، وهو ما يمكن تطبيقه في الجزائر بالإبقاء على الولايات ذات البلديات والأرياف معا، أو بلديات أو أرياف فقط.

<sup>2</sup> بن عياش، مرجع سابق، ص 42.

<sup>3</sup> بشير فريك، "خارطة طريق لتقسيم إداري يتجاوز البيروقراطية ويحقق التنمية"، الشروق اليومي، 15 أوت، 2016، رأي.

حيث تشجيع المشاركة السياسية للمواطنين واستبدال الانتماءات التقليدية بأخرى معاصرة ومدنية، كما يتيح المجال لبروز عواصم اقتصادية، سياحية...<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مغامرة المقاطعات الإدارية

بمجرد إعادة انتخابه لعهدته رابعة، كان من أبرز قرارات الرئيس الجزائري بوتفليقة إحداث تغييرات على التنظيم الإداري للدولة، حيث ناقش مجلس الوزراء فكرة الشروع في التقسيم الإقليمي الجديد مع إيلاء أهمية خاصة لمناطق الجنوب والهضاب العليا بهدف تقريب الإدارة الإقليمية من المواطنين التابعين لدائرة اختصاصها<sup>2</sup>، وهو ما أكدته الاجتماع الموالي المتضمن توجيهات حول برنامج الحكومة المنطوي على بند يتعلق بتقريب الإدارة الإقليمية من المواطنين وترقية الخدمة العمومية ذات النوعية<sup>3</sup>. هذا التوجه، تأكد أثناء عرض برنامج عمل الحكومة (الخماسي 2015-2019) أمام البرلمان، حيث نص على إحداث تقسيم إداري جديد "تدريجي" وإنشاء جماعات إقليمية جديدة كخطوة أولى نحو تمكين الجماعات المحلية وتحسين أدائها التنموي<sup>4</sup>، حيث راجت الأخبار في البداية عن ترقية ما يناهز 39 دائرة كبرى موزعة على الجهات الأربع للوطن إلى مصاف الولايات، للاستجابة للمطالب الشعبية المتكررة ولتصحيح بعض أخطاء آخر تقسيم إداري، غير أن الإجراء الفعلي جاء مغايرا تماما لذلك، بإعلان سلال 11 ولاية جديدة في الولايات الجنوبية التي شهدت آنذاك احتجاجات عارمة على شائعات بدء استغلال الغاز الصخري، لتلها أخرى بالهضاب العليا خلال 2016 والشمال 2017، مصرا على كونها مشروع ولايات حقيقية بصلاحيات واسعة تتجاوز تلك الممنوحة للولايات المنتدبة بالجزائر العاصمة ونافيا مزاعم المعارضة، التي اعتبرتها مجرد دوائر لا تعدو أن تكون محاولة لشراء صمت سكان الجنوب، بدليل أنها غير مدسّرة كالبديدية والولاية<sup>5</sup>.

ترجم المشروع لاحقا بإصدار المراسيم المسيرة للمقاطعات الإدارية، وتضمننا:

- المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27/05/2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها: نص على إحداث 10 مقاطعات موزعة على 8 ولايات\*، يسيرها ولاية منتدبون ينشطون تحت سلطة الوالي في مجال مراقبة وتنسيق نشاطات البلديات ومصالح الدولة وتنفيذ القوانين وقرارات الحكومة ومداولات م.ش.و، وكذا الحفاظ على الأمن والنظام العامين، فضلا عن السهر على السير الحسن لمختلف الملفات كالتنمية

<sup>1</sup> يوسف بن بزة، "التقسيم الإداري في زمن التقشف"، الخبر، 19 فيفري، 2015.

<sup>2</sup> مصالح رئاسة الجمهورية، "بيان إجتماع مجلس الوزراء المنعقد في 07/05/2014"، موقع رئاسة الجمهورية الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 08 ماي 2014. « <http://www.presidence.dz/arabe/communiquessara/2014/Com-070514.htm> »

<sup>3</sup> مصالح رئاسة الجمهورية، "بيان إجتماع مجلس الوزراء المنعقد في 21/05/2014"، موقع رئاسة الجمهورية الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 22 ماي 2014. « <http://www.presidence.dz/arabe/Communiquessara/2014/com-210514.htm> »

<sup>4</sup> Aps, Plan d'action du Gouvernement période quinquennale 2015-2019 (Alger: APS, 2014): p. 38.

<sup>5</sup> ج فنيش، "سلال يعلن استحداث 11 ولاية منتدبة في الجنوب"، الخبر، 03 فيفري، 2015، الوطن. \*تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، عين صالح، عين قزام، تقرت، جانب، المغير، المنيع، ثم الدبداب (بموجب تعديل سنة 2018).

الاقتصادية، الاستثمار، الصحة العمومية والأنشطة المتنوعة تجارية، ثقافية، رياضية... ويبدو للعيان محاكاة المرسوم للإدارة الولائية على مستوى المقاطعة الإدارية من خلال تشكيلها من إدارة للوالي المنتدب تضم أميناً عاماً، رئيس ديوان، مدير التنظيم والشؤون القانونية والإدارة المحلية، وكذا إنشاء المصالح المركز للدولة في شكل مديريات منتدبة، إضافة إلى مجلس المقاطعة الإدارية<sup>1</sup>.

- المرسوم الرئاسي 18-303 المؤرخ في 05/12/2018 المعدّل والمتمّم للمرسوم السابق: حمل هذا التعديل غايتين رئيسيتين تتمثل الأولى في توسيع صلاحيات الوالي المنتدب تحت إشراف والي الولاية حيث فصل مضمون المادة 07 لتنصّ على كل مجالات نشاط الوالي المنتدب، أما الثانية فتمثلت في إنشاء الهيئات المنتدبة كالمديريات التنفيذية القطاعية المنتدبة واللجان المتخصصة المنتدبة التي تخضع لنفس قواعد وتسيير اللجان الولائية<sup>2</sup>.

- المرسوم 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 والمتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها: فصل هذا النص في الأطر التي تحكم عمل إدارة الولاية المنتدبة كصلاحيات ومهام وتكوين الأمانة العامة، الديوان، مديرية التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، معدداً قائمة من 11 مديرية منتدبة تُنشأ على مستوى المقاطعة الإدارية (يمكن إضافة أخرى بناء على اقتراح وزير القطاع واستشارة الوالي) وتشمل القطاعات الأهم محلياً. كما نص على الأحكام التي تنظم سير مجلس المقاطعة الإدارية (تنطبق عليه أحكام مجلس الولاية)<sup>3</sup>.

هذه الوحدات المستحدثة حققت بعض الأهداف الايجابية المرجوة على غرار تقريب الإدارة من المواطن خصوصاً في الجنوب الكبير أين تبعد الدوائر مسافات قارية عن مقر الولاية، ما يكلف المواطنين عناء التنقل لإتمام بعض الإجراءات الإدارية في ظروف طبيعية قاسية (من عين صالح إلى تمنراست مثلاً)، كما فتحت نافذة صغيرة لمشاركة الأميال في أعمال مجلس المقاطعة وبالتالي إيصال أصوات منتخبهم، إضافة إلى إن محاكاة سير أعمالها للإدارة الولائية من شأنها تدريب الإطارات الإدارية على تبوأ المناصب بسهولة في حالة رقيت نهائياً إلى ولايات. رغم ذلك فإنها لم تلاقي الاستحسان الكافي للاعتبارات التالية:

- تأخر اكتمال إطارها القانوني لأكثر من 03 سنوات كاملة بعد استحداثها (من 2015 إلى 2018) ما عطّل نشاطها وجمّد الغاية من إنشائها بين 2015 و2018

- بما أن القدرة الإدارية المحلية تقوم أساساً على وجود صلاحيات تسمح بمباشرة المهام المسندة، فإن الولايات المنتدبة تبقى تنتظر بعث الدور الذي يمكن أن تلعبه المديريات المنتدبة في تحريك القطاعات الأساسية حتى بعد تعيين مديريين منتدبين على

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن أحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية رقم 29، 2015/05/31.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 18-303 المؤرخ في 05 ديسمبر 2018، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن أحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية رقم 72، 2018/12/05.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 29، 2015/05/31.

رأسها وتوظيف كوادر بشرية تابعة لها (مفتشي ومحقق قمع الغش في قطاع التجارة مثلا)، إذ اشتكى الكثير منهم من غياب صلاحيات فعلية ممنوحة لهم واستمرار مركزية تسييرها بين يدي المديريات الولائية الأصلية، مع الإشارة إلى بعض التداخلات التي حملتها الهيكلية الإدارية التي استحدثت مناصب في مصالح تابعة للمديريات المنتدبة مبقية المصالح نفسها على مستوى المديريات الأم، إضافة إلى تخصيص أغلفة مالية من الوزارات لمصالح المديريات المنتدبة مع تسييرها من المديريات الأم كذلك<sup>1</sup>، وهوما كرس مركزية ولائية مستهجنة أدخلت الهيئات الجديدة في دوامة وجمود إلى غاية الفصل في هذه الجوانب التنظيمية.

- إن استحداث هيئات ذات طابع إداري بحت، قادر على تعميق معضلة الثقل الإداري بدل حلها لأن خلق مديريات منتدبة إلى جانب المديريات الأصلية والمصالح البلدية للدولة، إضافة إلى الوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة ورئيس البلدية، هي عوامل من شأنها تعقيد السلسلة الإدارية والتراتبية الهرمية (مادام الجميع يشتكي من تناقص صلاحياته كما شرحناه آنفا)، فضلا عن الإشكاليات التنظيمية المتعلقة بموقع رئيس الدائرة\* من الوالي المنتدب، والمديرين المنتدبين من الولاية والولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر، ومكانة رئيس البلدية من كل هؤلاء<sup>2</sup>.

- استنكر بعض المختصين حجم المخصصات المالية للعملية برمتها في ظل التقشف وترشيد النفقات التي تنادي به الحكومة، حيث تم إطلاق 120 مسابقة لتوظيف 1.800 شخص يؤطرها، وإلى غاية بداية 2017، تم تخصيص ما يناهز 1.660 مليار سنتيم لتمهئة وتجهيز الولايات المنتدبة، قدمت منها الولايات الأم مساهمة قدرها 19.5 مليارات اقتطعت من ميزانياتها الأصلية، مع العلم أن 40 مليارات خصصها صندوق الضمان والتضامن لتأهيل البنيات الموجهة لاحتضان المقرات الرسمية وما يقارب 92 مليار لإنجاز الهياكل الجوارية، و30 أخرى لمقتنيات النظافة والتطهير، و56 مليارات للسيارات<sup>3</sup>. بتحليل هذه الأرقام، نجد بأن المبالغ المرصودة لهذا التوجه كبيرة فعلا وقد تسبب في استنزاف الخزينة العمومية مستقبلا، إذا لم تقابلها مردودية مناسبة في مجال تشجيع الاستثمار المحلي والمشاريع الربحية، لأن الخدمات الإدارية مجانية ولا يمكنها تغطية كل هذه التكاليف، وهوما استشرفه المختصون مباشرة بعد الإعلان عن الإجراء الجديد، حيث اعتبر مبتول أنذاك أن التنظيم الجديد يمثل خطرا على ميزانية الدولة لأنه لا ينطلق من لامركزية اقتصادية، بل يوفر مناصب عمل إدارية ريعية ويغرس بيروقراطية أكبر<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ب طواهرية، "المديريات المنتدبة بالجنوب لا تزال بدون صلاحيات"، الشروق اليومي، 07 فيفري، 2018، مراسلون.

\* أكد وزير الداخلية بدوي بأنه لم يتم تعيين رؤساء دوائر بالولايات المنتدبة الجنوبية كتوجه جديد للحكومة دون شرحه بالتفصيل، ويطرح التساؤل هنا إن كان الأمر يتعلق بإقرار ضمني بأن الولاية المنتدبين ليسوا سوى رؤساء دوائر بأقاليم أكبر، أو بأن الولاية المنتدبين لا يمكنهم ممارسة مهامهم في نفس الوقت مع رؤساء الدوائر، أو أن التفسيرين معا يدلان أن قرار إحداث المقاطعات الإدارية يحتاج إلى تعديلات جوهرية ليحقق أهدافه.

<sup>2</sup> فريك، مرجع سابق.

<sup>3</sup> الإذاعة الجزائرية، "الولايات المنتدبة للهضاب العليا تعتمد على ذات الإجراءات المتبناة بنظيراتها الجنوبية"، موقع الإذاعة الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 11 جانفي 2017.

« <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20170110/99759.html> »

<sup>4</sup> محمد سيدمو، "التقسيم الإداري الجديد خطر على ميزانية الدولة"، الخبر، 10 ماي، 2014، اقتصاد.



- عدد الولايات المنتدبة لم يتجاوز 11 ممتدة على مستوى 8 ولايات أصلية، بحيث جاء التغيير بخلق ولاية منتدبة أو اثنتين لا أكثر على تراب كل ولاية، وكان من الممكن التعامل مع نفس التحديات بوسائل أقل عبر استحداث ملحقات إدارية أو مكاتب مؤقتة ومتنقلة أو خدمات الكترونية للمديريات المنتدبة وبقية المصالح الإدارية، أو إضافة ملحقات للمديريات التنفيذية في المجالات التي تحظى بأهمية لكل إقليم لا غير، كوضع ملحقة مديرية الفلاحة في المناطق الرعوية، أو مديرية الصناعة والمناجم في الدوائر التي تعرف نشاطات استخراجية، ومديرية التجارة الخارجية في الأقاليم الحدودية...الخ.

- أحدث تأخر إحداث ولايات منتدبة بالهضاب العليا وشمال الوطن وترقية الولايات المنتدبة بالجنوب إلى ولايات فعلية\*، سخطا لدى سكان الدوائر الكبرى الذين كانوا يمتنون أنفسهم بولايات منتدبة تقضي على البطالة وتساهم في رفع مستوى التنمية المحلية، وأثارا تساؤل مواطني المدن العريقة التي رقيت بالجنوب حول أسباب هذا التأجيل وتبعاته على دور ممكن للوحدات الإدارية الجديدة في الاستفادة من اهتمام مماثل لذلك الذي تحظى به عواصم الولايات<sup>1</sup>.

- هذا التأخر في تجسيد وعود الاجتماع الوزاري الأول الذي تلى الانتخابات الرئاسية لسنة 2014، عزز ادعاءات معارضيه الذين اعتبروه مجرد "مناورة سياسية شعبية" لكسب ود الشارع الجزائري خصوصا في الولايات التي عرفت احتجاجات ضد استغلال الغاز الصخري، حيث أعابوا عليه خضوعه للمطالب الشعبية، علما أنه أثار رفض مواطني بعض الدوائر التي لم ترق على غرار سكان مدينة تيزواتين الذين استغربوا ضم دائرتهم للمقاطعة الإدارية لعين قزام، معتقدين أن مدينتهم أولى بالترقية بالنظر إلى توفرها على إمكانيات فلاحية وثروات منجمية وقدرات سياحية وحدود خارجية وداخلية وإطارات بشرية، دفعت وزير الداخلية السابق يزيد زرهوني إلى إعلانها ولاية منتدبة سنة 2009<sup>2</sup>.

- أثيرت مسألة دستورية الولايات المنتدبة بحكم أن المشرع الجزائري لا يعترف سوى بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين، وأن التقسيم الإقليمي من صلاحيات البرلمان (المادتان 16 و140 من الدستور الحالي، المادتان 15 و122 من الدستور الساري عند صدور المرسومين 15-140 و15-141 السالف ذكرهما)، ولا بد من التنبيه في هذا المقام، أن هذه الولايات المنتدبة ليست جماعات محلية بحكم أنها لا تنطوي على تشكيل مجالس منتخبة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا هي مستقلة ماليا، كما أن تشكيلها لم ينطوي على تغيير للتقسيم الإداري للدولة بضم بلديات إلى ولايات أخرى، بل تقسيم داخلي للولايات لا أكثر.

إن الظروف الذي اتخذ فيها قرار إحداث المقاطعات الإدارية سواء ما تعلق بالاحتجاجات في الجنوب، الأزمة المالية الذي ضربت الاقتصاد الجزائري وكذا جزئية التغيير الذي مس جهة دون البقية، قد حجب إيجابيات هذا النظام وأبرز سلبياته

\* رغم تأكيد الوزير الأول السابق سلال أن الولايات المنتدبة ستنشأ بمنطقة الهضاب سنة 2016 والشمال 2017، إلا أن ذلك لم يحدث إلى غاية 2019، كما صرح وزير الداخلية بدوي خلال نزوله نهاية ديسمبر 2017، بأن "ترقية الولايات المنتدبة الجنوبية هو مسار تدريجي يكتمل سنة 2018، ونفس الشيء ينطبق على خلق ولايات منتدبة في بقية المناطق كمرحلة ثانية من إعادة التنظيم الإداري للدولة، بالاستفادة من التجارب السابقة واحتياجات كل إقليم...".

<sup>1</sup> ب طواهرية، "خيبة لدى المواطنين لتأخر ترقية مقاطعات الجنوب إلى ولايات"، الشروق اليومي، 27 ديسمبر، 2017.

<sup>2</sup> خالد بودية، "التقسيم الإداري الجديد... الفتنة"، الخبر، 10 فيفري، 2015، أخبار الوطن.

أكثر، ولذلك فإن فكرة إعادة النظر في التنظيم الإداري للدولة لابد أن تبقى بمنأى عن ثلاثية الخطابات السياسية والوعود الانتخابية الموسمية والتطلعات الشعبية، وربما كان من الممكن التصدي للمشاكل التنموية في الصحراء عبر طرق أخرى أهمها العمل على تنفيذ البرامج التنموية المخصصة لمدن الجنوب، أو ترقيةها مباشرة إلى ولايات حقيقية ذات صلاحيات فعلية ومجالس منتخبة تضمن مشاركة حقيقية لمواطني تلك المدن الكبرى بدل ازدواجية الوظائف وسطحيتها.

### الفرع الثالث: تهميش المدن الكبرى

لقد سبق القول بأن نمطية التنظيم الإداري في الجزائر تشكل عقبة أمام الأداء الجيد للإدارة المحلية، بسبب الحجم الكبير للدولة واختلاف المقومات الاقتصادية والطبيعية بين المناطق، ولا يختلف الأمر عن العاصمة السياسية للجزائر (كأكبر مدن البلاد وعينة من الحواضر الكبرى) التي لم تحظ بوضع خاص مستقر رغم أن القوانين المحلية أكدت على ذلك عدة مرات.

في التجارب والأدبيات الدولية، غالبا ما حظيت المدن الكبرى والعواصم Megacities and Metropolitan Areas بتخطيط وأنظمة خاصة مختلفة عن بقية أقاليم الدولة (يتوقع أن تعرف قارة آسيا لوحدها 20 مدينة كبرى يتجاوز عدد سكانها 400 مليون ساكن بحلول سنة 2025) بسبب توسعها الكبير وعدد سكانها، وكذا حجم النشاطات الاقتصادية والإدارية والتحديات البيئية التي تواجهها. إداريا، تتميز تلك المدن إضافة إلى كثرة الخدمات التي تقدمها، باحتوائها على مجالس محلية كثيرة نظرا لكثرة قاطنيها (1250 مجلس في شيكاغو مثلا)، لذلك فقد خصصت لها تشريعات مميزة ضمن الشقين الحضري واللامركزي، بمعنى أن الجانب التقني المتعلق بالتسيير الحضري العصري مفروغ منه، والتحدي يكمن في الجانب اللامركزي التمثيلي مادامت العواصم بيئة خصبة لتطبيق مبادئ الحوكمة باعتبارها الوجهة السياسية للدولة ومنطلق كل الحركات الاجتماعية والثقافية<sup>1</sup>. في دراسة موجزة قام بها مجلس الشيوخ الفرنسي حول إدارة العواصم الأوروبية الكبرى (لندن، برلين، روما، مدريد ولشبونة) تمهيدا لإنشاء باريس الكبرى Grand Paris، تبين أنها تحظى إما بمجالس خاصة أو مستويات ووحدات إدارية مختلفة أو اختصاصات قادرة على التعامل مع الاستثناءات التي تعرفها، خاصة ما تعلق منها بالمناطق المحيطة بالعاصمة نفسها<sup>2</sup>.

تمثل الجزائر العاصمة أكبر حاضرة في الجزائر (إضافة إلى مدن أخرى كوهان، فسنطينة، سطيف وعنابة) لكنها مازالت تعاني من عدة جوانب مقارنة بنظيراتها العربية\*، كما أن جل التنظيمات التي خصت بها ركزت على الجانب التقني دونما

<sup>1</sup> Salvatore Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram, *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World* (Philippines: Asian Development Bank, 2000), pp.129-149.

<sup>2</sup> Sénat Français, *Le Statut des Capitales*(2008): pp.5-9.

\* نذكر مثلا بأن الجزائر العاصمة احتلت المركز 11 ضمن قائمة المدن الأفضل للعيش والحياة في إفريقيا حسب دراسة أجراها مركز الأبحاث المجتمعية التابع لمعهد التكنولوجيا الفيدرالي في لوزان بسويسرا، مستندا إلى معايير متعلقة بنوعية وجود الحياة، مثل أعمال البنية التحتية، والسكن والاستقرار السياسي بالإضافة إلى الحجم.

مزامنة مع تلك المتعلقة بتنظيمها الإداري المتأثرة أصلا بعدم الإستقرار الذي يطبع التشريع المحلي في الجزائر، حتى أن آخرها تعرض للإلغاء لعدم دستوريته!!

فيما يخص الشق العمراني، فقد أكد لعائش وسي محمد على التطور الذي عرفته المدينة خصوصا بنيتها التحتية، لكنهما ميّزا بين مرحلتين مهمتين فيما يخص البرامج الموجهة للجزائر العاصمة:

- أولاهما في ظل الاقتصاد الموجه أي بين 1962 و1990 وشملت: CADAT، COMEDRO، POG و PUD التي عرفت توجهها غير واضح وخجول تجاه الطابع المتروبولي للعاصمة.

- ثانيهما من 1990 إلى 2012: POS، PDAU، GPU، SDAAM، PABA: عرفت بذور "فلسفة" أكثر عمقا للمكانة التي يمكن أن تلعبها العاصمة على المستويين الوطني والإقليمي، غير أن كل تلك المجهودات بقيت بعيدة عن فهم متكامل للمشروع العمراني projet urbain (بعيدا عن البرامج القطاعية المتجزئة)، وهوما أرجعه الباحثان إلى الإبقاء على نفس التنظيم الإداري المعمول به في الولايات الأخرى من مجالس بلدية ومجلس ولائي، رغم كل الخصوصيات التي تعرفها الجزائر العاصمة ديموغرافيا، اقتصاديا، اجتماعيا وسياسيا، وهو ما حال دون تحولها بشكل نهائي ومتكامل إلى حاضرة كبرى من كل الجوانب <sup>1</sup> la métropolisation.

تجدر الإشارة أيضا بأن كل القوانين المحلية التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال، نصت على خلق إطار قانوني خاص بالعاصمة، بدءا بالمرسوم 63-189 (المادة 04 نصت على بقاء تنظيم بلدية الجزائر كما تم تحديده من طرف المرسوم 59-231 المعدل بموجب المرسوم 60-163)، ثم القانون البلدي 67-24 (نصت المادة 282 منه أن القوانين الأساسية التي تنظم بلدية مدينة الجزائر وبعض بلديات المدن الكبرى تحدد بمرسوم)، فالقانون 84-09 (تنص المادة 66 منه على تحديد تنظيم مدينة الجزائر وكبريات التجمعات الحضرية بموجب مرسوم وإلغاء المادة 282 المذكورة في هذه الفقرة)، مروراً بالقانون 90-08 (نصت المادة 177 منه على تنظيم بلديات ولاية الجزائر في مجالس تنسيق حضرية)، إلى غاية القانون 11-10 (نصت المادة 218 منه على وضع قانون خاص يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة بموجب ترتيب تشريعي خاص). هذا ما انبثق عنه إصدار القوانين التالية:

- المرسوم 67-30 المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر: اعتبر العاصمة بلدية مكونة من 10 دوائر حضرية (لتصبح 12 بموجب المرسوم 70-220 المؤرخ في 1970/12/25)، وتضم جهازين هما: المجلس الشعبي لمدينة الجزائر: استبق من حيث شكله ظهور المجلس الولائي، غير أنه تكوّن من أعضاء يتم اختيارهم من بين أعضاء المجالس الشعبية للدوائر الحضرية تناسبيا حسب عدد سكان هذه الأخيرة، ويرأسه رئيس يتم انتخابه من بينهم أيضا، لكنه لا يحظى بصلاحيات كبيرة مقارنة

<sup>1</sup> Mohamed Laiche et Djamel Si-Mohammed, « Alger et la problématique de la Métropolisation » *ElWahat pour les Recherches et les Etudes* 9/1(2016): pp. 648-657.

بأقرانه في البلديات الأخرى مادام مجردا من مجالي الحماية المدنية والشرطة. أما الجهاز الثاني فهو الكاتب العام: يعين بمرسوم ويحظى بصلاحيات معتبرة مقارنة بالرئيس المنتخب (علما أن هذا المنصب لم تتضمنه الهيئة التنفيذية التي أقرها القانون 67-24)<sup>1</sup>.

يمكن تبرير هذا التوجه نحو المركزية والالتفاف على المنتخب لصالح المعين بحدثة الاستقلال والتسيير المحلي نفسه أن ذلك، بحيث لم يمض إلا 15 يوما عن إصدار القانون البلدي حتى صدر هذا المرسوم من جهة، ومن جهة أخرى فإن أول قانون للولاية لم يكن قد صدر بعد آنذاك، فضلا عن كون المجلس البلدي هيئة فوق المجالس الحضرية وبالتالي فإن التمثيل الشعبي بقي مضمونا على مستوى الهيئات الأقرب للمواطنين؛ لكن المستغرب هو استحداث وحدات غير موجودة دستورا تتمثل في " الدوائر الحضرية" والتي تمثل في نفس الوقت دوائر انتخابية أي أنها أشبه بالبلدية.

- الأمر 77-08 المؤرخ في 19/02/1977 المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر: صدر التقسيم الإداري الجديد للبلاد قبل 03 سنوات من صدور هذا الأمر ما جعل العاصمة جماعة إقليمية تتكون من 13 بلدية، تتضمن مجلسا قوامه 33 ينتخبون من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية، ويرأسه رئيس منتخب من بينهم كذلك. أما الكاتب العام فيعينه وزير الداخلية لكنه فقد الكثير من صلاحياته السابقة<sup>2</sup>. الملاحظ أن هنالك ازدواجا في سير وتنظيم مدينة الجزائر، بحيث أن أغلبية الصلاحيات قد تحولت إلى المجالس البلدية، إلا ما احتفظ به مجلس مدينة الجزائر الذي يبت في أي نزاع بينهما، وهوما يتعارض مع المنطق. إضافة إلى هذا، كان هنالك إصرار على تعقيد المنظومة الإدارية في ظل وجود رؤساء دوائر كذلك، ما نجم عنه من تعطيل للسير الحسن للمشاريع والبرامج<sup>3</sup>.

- المرسوم 85-04 المؤرخ في 12/01/1985 المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر: اعتبر العاصمة منطقة سكنية حضرية تتكون من 15 بلدية، وجعل من رؤساء مجالسها البلدية أعضاء في المجلس الشعبي للمدينة، إضافة إلى جانب رئيسه وأعضائه المنتخبين من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية. وقد عرفت صلاحيات الكاتب العام تقليصا كبيرا، لصالح الهيئات المنتخبة، مع إرجاع صلاحيات الشرطة والحماية المدنية للرئيس المنتخب بدل الوالي<sup>4</sup>.

- المرسوم التنفيذي 90-207 المؤرخ في 14-07-1990 المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها: وعددها 05 أطلق عليها تسمية مجالس بلدية مشتركة باعتبارها تضم مجموعة من البلديات، تتمتع بالاستقلالية المعنوية والمالية، وتضم رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين ينتخبون من بينهم رئيسا، ويتداولون في المسائل ذات الاهتمام

<sup>1</sup> المرسوم 67-30 المؤرخ في 27 جانفي 1967، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 09، 27/01/1967.

<sup>2</sup> الأمر 77-08 المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 18، 02/03/1977.

<sup>3</sup> آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر (الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2014)، ص ص. 59-62.

<sup>4</sup> المرسوم 85-04 المؤرخ في 12 جانفي 1985، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 03، 13/01/1985.

المشترك بين بلدياتهم، في ظل تمتع الكتاب العامين لمجالس التنسيق الحضري بعدة صلاحيات مهمة على رأسها كونه الأمر بصرف الميزانية التي يقرها المجلس<sup>1</sup>.

- نظام محافظة الجزائر الكبرى: ظهرت بسبب الظروف الأمنية التي عاشتها الجزائر آنذاك، ومهد لها المرسوم الرئاسي 96-264 المؤرخ في 03/08/1996 الذي منح صفة الوزير لوالي ولاية الجزائر، ثم أعقبه إصدار المرسوم التنفيذي 96-417 المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها، الذي حدد أجهزة هذه الولاية ومهام كل منها، إلى غاية إصدار الأمرين 97-14 و 97-15، حيث تضمن الأول التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر التي ضم إليها 25 بلدية تابعة لولايات البلدة، تيبازة وبومرداس<sup>2</sup>. في حين حمل الثاني القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى التي عرفت هيئتين:

- الوزير المحافظ: بمثابة وال يساعده ولاة منتدبون بمثابة رؤساء دوائر.

- المجلس الشعبي للمحافظة ورئيسه، يخضع للأحكام المطبقة على المجالس الشعبية الولائية، غير أنه يمكن أن يتوسع ليضم رؤساء المجالس الشعبية للدوائر الحضرية أو المجالس البلدية أو ممثلهم<sup>3</sup>.

تشكلت المحافظة من: 28 دائرة حضرية (مجالس التنسيق الحضري السابقة و13 بلدية أخرى ذات كثافة سكانية كبيرة) تضم بدورها مجلسا شعبيا للدائرة الحضرية ورئيسا له، حصرت صلاحياتها في الشق الإداري بينما بقيت الصلاحيات الحقيقية لصالح أجهزة المحافظة الكبرى، إلى جانب 29 بلدية عادية (أغلبها اقتطعت من الولايات الأخرى) بمجلس منتخب ورئيس، تخضع لأحكام قانون البلدية.

يتقاسم الباحث رأي حاج جاب الله القائل أن كل هذه التجارب قد حملت بعض الجوانب الإيجابية على غرار التفكير المتواصل في تخصيص إطار قانوني متميز للعاصمة (06 قوانين خاصة بها مقابل 03 لبقية الوطن)، وتكريس الانتخاب غير المباشر في فترات معينة بما يضمن مشاركة كل البلديات في مجلس المدينة، وتسيير هذه الأخيرة كوحدة متكاملة بهدف تنسيق الجهود التنموية بين أجزائها، لكن نفس التجربة عرفت عدة مأخذ، من بينها التمييز في الصلاحيات بين البلديات الحضرية والعادية في إطار جغرافي واحد، واستحداث هيئات تخضع لقوانين تحكم هيئات أخرى أقل منها من حيث الدرجة (خضوع المجلس الشعبي لمدينة الجزائر للقانون البلدي)، فضلا عن خلق هيئات ومستويات إدارية غير دستورية، مما دفع المجلس الدستوري إلى إلغاء نظام محافظة الجزائر الكبرى بناء على إخطار رئيس الجمهورية، بالنظر إلى أن الاختصاص أصلا من صلاحيات السلطة التشريعية، وكذا لكون الدستور حدد الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية<sup>4</sup>، والسؤال المطروح هنا، أين

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 90-207 المؤرخ في 14 جويلية 1990، المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيورها، الجريدة الرسمية رقم 29، 1990/07/18.

<sup>2</sup> أمر 97-14 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 38، 1997/06/04.

<sup>3</sup> أمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، يحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 38، 1997/06/04.

<sup>4</sup> حاج جاب الله، مرجع سابق، ص ص. 70-74.

كانت كل الهيئات الحكومية-بما فيها المجلس الدستوري والبرلمان- عند إصدار هذا القانون؟ ولماذا لم تبد رأيها لتعديله ليتماشى مع أحكام الدستور، والاستفادة -على الأقل- من إيجابياته بشكل دائم؟ والمحير أن عودة محافظة الجزائر الكبرى إلى طبيعتها كولاية تخضع لإحكام قانون الولاية، لم يمنع من اختراع وحدات إدارية أخرى تتمثل في الدوائر الإدارية مع الإبقاء على الولاية المنتدبين<sup>1</sup>، رغم أن نفس العدد من الجريدة الرسمية تضمن أحكام الأمر 01-2000 المتعلق بعدم دستورية نظام المحافظة !!

إن الاهتمام الذي أولته الحكومات المتعاقبة للجانب العمراني للعاصمة (والمدين الكبرى عموما) والذي تجلى في عديد البرامج الخاصة بتهيئة الإقليم، لم يرافقه إدراك للتأثير الذي يمكن أن تتركه العاصمة كمدينة وكمجتمع على بقية المدن الجزائرية رغم أفرادها بنظام خاص عدة مرات، بدليل أن كل هذه النصوص التي امتدت على مدار ما يقارب الأربع عقود، فضلا عن كونها جاءت مثقلة بالأخطاء التنظيمية والتشريعية، فإنها كانت عبارة عن تغييرات شكلية فقط (تتعلق بعدد البلديات وحدود الولاية والتسميات المتنوعة للوحدات الإدارية: مجلس المدينة، مجلس تنسيق حضري، دائرة حضرية، دائرة إدارية ...) ولم يكن لها الأثر المرجو على الجوانب الحضارية (وليس الحضرية) للعاصمة كمركز إشعاع اجتماعي وأنموذج تحتذي به بقية المناطق فيما يخص المشاركة السياسية والحراك المدني للمواطنين والتنمية الاقتصادية والعمرانية والثقافية، إذ لم تحمل أغلبية هذه النصوص تحولات جذرية في الممارسة السياسية والحزبية والإدارية اللامركزية، التي تنطوي على إبداع وإسهام أكثر كفاءة في المسار التنموي للعاصمة الجزائرية التي تبقى بدون إطار قانوني متكامل، في انتظار صدور القوانين الجديدة\* بمضمون حقيقي يجعلها قادرة على مقارعة الحواضر الكبرى حضريا وحضاريا.

لا بد من التذكير في الأخير بأن الظروف المختلفة التي مرت بها الجزائر لا يمكن اعتبارها مبررا للخوض المتواصل غير المدروس في تقسيمات قد تكون مسيسة تارة ومتسرعة تارة أخرى، فالظروف "القاهرة والاستثنائية" لن تتوقف عن الحدوث في كل المجالات، لذلك لا بد أن تبنى الهندسة الإقليمية لدولة كالجزائر بهدوء، شفافية، ونظرة مستقبلية وفق معطيات إستراتيجية مرتبطة بالتحديات الكبرى الداخلية والخارجية أولا، واقتصادية مرتبطة بضرورة التخلص من التبعية المحلية للدولة والربع البترولي ثانيا، وإدارية مرتبطة ببناء القدرات اللامركزية في مجال التسيير والتنمية ثالثا، ورابعا تنمية مرتبطة بتأمين العدالة التوزيعية بين الأقاليم المختلفة مع احترام خصوصية بعض المناطق كالعاصمة، المدن الكبرى والحدودية والصحراوية.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي 2000-45، المؤرخ في 01 مارس 2000، يعدّل المرسوم الرئاسي 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997 الذي يحدّد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 09، 2000/03/02.

\* تحدثت تقارير صحفية عن مشروع قانون اساسي للجزائر العاصمة، يجعلها تتكون من 04 مدن رئيسة (الجزائر، براق، سيدي عبد الله والروبية)، تسييرها مجالس بين البلديات تضم المنتخبين البلديين، من بينها 38 بلدية تضمها مدينة الجزائر وحدها و29 أخرى محاذية مقسمة على المدن الثلاث الأخرى، وتعرف هيئة تنفيذية بما فيها الأمين العام، والملاحظ أن هذا النص-إن رأى النور- يشبه كثيرا التجارب السابقة بحيث استوحى منها الكثير بخصوص الهيئات، تشكيلها وقواعد سيرها.

### المبحث الثالث: إصلاحات محلية متناثرة واستجابة متعثرة

دفعت كل هذه الإشكاليات العميقة التي تعاني منها الإدارة المحلية في الجزائر صانع القرار إلى تبني عديد الإصلاحات، لكن الملاحظ أن جزءا منها قد نجح في الحد من فداحة بعض السلبيات التي تطبع التسيير المحلي، بينما بقيت أهم تلك الأخطاء مستمرة رغم الترسنة القانونية التي يتم إصدارها باستمرار. وبما أن التسيير المحلي-كما تم التطرق إليه سابقا- يتم بناء على عدد كبير من النصوص القانونية إلى جانب القوانين المحلة نفسها، فسوف نكتفي بمعالجة أهم خصوصيات الإصلاح الذي عرفته آخر القوانين الإقليمية في هذا الجزء من البحث مع التطرق إلى بعض الجوانب النظرية المتعلقة بالإصلاح اللامركزي.

المطلب الأول: الاتجاهات المختلفة للإصلاحات محلية

إن أخذ الدول باللامركزية كنظام متعدد الأوجه، قد جعلها تتعامل مع محتويات ومضامين اللامركزية كمسار مع تغييره في اتجاهات مختلفة عبر التحويلات التي تجريها عليه بين الفينة والأخرى ولأسباب مختلفة، ويمكن تفسير ذلك على ضوء ما يرى Razin بأنه دوافع كامنة -لم تتغير منذ القرن الماضي- تقف أحيانا وراء تحرك أغلبية الحكومات لإجراءات إصلاحات محلية، التي قد تعود أصلا لتحويلات كبرى (كموجات التحول الديمقراطي والثورات أو تغير الايديولوجيا المهيمنة) أو لظروف بيئية (أزمات اقتصادية أو مالية، حراك مجتمعي، ضغوطات دولية) أكثر من كونها حاجة فعلية متعلقة بالنظام المحلي في حد ذاته، مفترضا أنه غالبا ما تحيط بعملية الإصلاح تصورات جزئية مشوهة حول العملية برمتها، يروج لها صناع الإصلاح أنفسهم خصوصا من الأجهزة البيروقراطية المهندسة لها، وتتمحور-حسبه- جل الإصلاحات حول التعامل مع أزمات سياسية واقتصادية تعصف بالدولة ككل أو بالمنظومة المحلية جزئيا، وإن حدث واستهدفت الإصلاحات المنظومة المحلية كغاية رئيسية، فإنها ستنطوي على واحدة أو بعض من العناصر التالية: التوجه نحو تحقيق لامركزية أو تركيز أكبر، تطبيق مبادئ إدارية أكثر حداثة/تقليدية، الجوانب المالية للتسيير المحلي، التقسيمات والعلاقات المحلية، آليات التمثيل والمشاركة الشعبية، تضمين مبادئ الحوكمة محليا، تحسين كفاءة الأداء المحلي والخدمات، التمكين للاقتصاد المحلي، تذليل الفوارق التنموية...وغيرها.

نبه بعض الباحثين إلى أن بعض المعوقات قد تحول دون التنفيذ الفعلي لتلك الإصلاحات وتبقيها مجرد حبر على ورق، على رأسها ذلك الإطار السائد في الدول النامية الذي يشدد على الجوانب القانونية والتنظيمية للتسيير المحلي، مع تجاهل القيم السياسية والممارسات الإدارية، موضحا كيف تؤثر الخصوصيات المختلفة لكل بيئة على التوجهات التي يأخذها مسار الإصلاحات اللامركزية، ضاربا مثال بكل من ثنائيات وم.أ/ كندا وفرنسا/انجلترا التي تتشابه في مختلف الجوانب المتعلقة باللامركزية، لكن الاختلافات المتعلقة بالقوى المهيمنة سياسيا، الأحزاب، التوزيع العرقي...أثرت في الأولويات، المراحل، الخطط وحتى التسميات التي تبنتها حكوماتها في هذا المجال<sup>1</sup>.

وبينما يرى Larsen و Caulfield بأن العلاقات بين السلطات المحلية والمركزية المحددة لدرجة الاستقلالية هي جوهر الإصلاحات اللامركزية الذي يكشف فعلا أهدافها الحقيقية، فقد قسّم المشاركون في مؤتمر سيدني حول الحكم المحلي في الألفية الجديدة، أهم الروافد التي أخذتها الإصلاحات المحلية إلى عملياتية Process وهيكلية Structural كما يلي:

- إصلاحات إدارية **Management Reform**: نظرا لضرورة التغيير للحفاظ على الشرعية والبقاء، تحتاج المنظومة الإدارية المحلية إلى إصلاحات تجعلها تتبنى المعايير المؤسسية المتماشية مع البيئة المحيطة بها، خصوصا في ظل انتشار مبادئ

<sup>1</sup> Eran Razin, « Needs and impediments for local government reform- lessons from Israel », *Journal of Urban Affairs* 26/5 (2004): pp.623-626.



وقيم إدارية عالمية (مثل NPM) عرفت طريقها إلى التسيير بمستوياته الوطنية والمحلية. في أستراليا مثلا، كانت الإدارة الإستراتيجية Strategic Management مدخلا للإصلاح المحلي، تبنته كل الحكومات المحلية منذ 1990 من أجل استجابة وفعالية أكبر، وهو ما حدث في ألمانيا أين تحرك القادة المحليون عبر المكاتب البلدية للتبسيط الإداري (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung). من أجل تبني NPM محليا وتحقيق شراكة مفيدة مع القطاع الخاص.

- إصلاحات سياسية **Political Reform**: باعتباره جزءا من العملية السياسية، تنطوي الإصلاحات المحلية عادة على وجه سياسي مرتبط بإعادة المصادقية للمؤسسات والمسؤولين السياسيين المحليين إن كانت استجابتهم الضعيفة قد أفقدتهم ثقة المواطن، خاصة أن مفاهيم كالشفافية، القيادة، المساءلة والمشاركة قد اجتاحت الساحة السياسية في خضم الموجة العارمة لـ NPM.

- إصلاحات بنيوية **Boundary Reform**: تلجأ الحكومات إلى إعادة النظر في حدود الوحدات المحلية للتحكم في أحجامها كهدف مباشر، ومن وراءه التأثير على كفاءتها وتقديمها للخدمات المختلفة، وحدث أن ألغت السلطة المركزية عددا من الوحدات المحلية أو دمجها Amalgamation لأغراض تنموية أو مالية (النرويج نهاية الستينيات وكندا نهاية التسعينيات من القرن الماضي).

- إصلاحات هيكلية **Functional Reform**: تتعلق بمجال الاختصاصات التي تتكفل بها كل جهة من الهيئات المحلية، حيث يتم مراجعة ذلك حسب الوضعية العامة لكل مستوى إداري، وبين مكونات المستوى الإداري الواحد أيضا<sup>1</sup>.

لتوضيح ما سبق، فقد توصلت أغلب الدراسات التي حاول أصحابها فهم التوجهات العامة بتتبع نقاط التقاء وزوايا الاختلاف التي عرفتها الإصلاحات المحلية، إلى أن الخصوصيات Idiosyncrasies أثرت على الطريق التي أخذتها كل منها. ففي دراسة Baldersheim حول أهم الموجات التي عرفها مجال الإصلاح اللامركزية في أوروبا خلال 25 سنة، وضح كيف تباينت دوافعها، فواعلمها، كيفيتها، قيمها، مجالاتها وتبعاتها، رغم التشابه الكبير في الظروف المحيطة بالعينة المدروسة، فقد تشابهت الأعراض واختلف التشخيص والعلاج (الجدول 06)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Janice Caulfield and Helge O. Larsen, « Introduction », in Local Government at the Millenium, Editors: Janice Caulfield and Helge O. Larsen (Germany: Springer, 2002), pp.11-20.

<sup>2</sup> Harald Baldersheim, « Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe » , in Valg, velferd og lokaldemokrati, Editors: Leif-Kristian Monsen and Jill Beth Otterlei (Danemark: Akademika forlag, 2014), pp. 17-30.

	UK reforms under Thatcher	Scandinavian free commune experiments	Post-communist decentralisation
Why: triggers	Inefficiency	Decline of autonomy	Regime collapse
Who: reform coalitions	Dominant party	Central-local partnerships	Emergent elites
How: change theory	Choice, competition	Experiments	Remodelling, shock therapy
Whence: values	Efficiency	Autonomy	Democracy
Where: visions	Liberal	Republican	Communitarian
Terminal: new problems	Institutional fragmentation	Overload	Territorial fragmentation

جدول 06 يوضّح: الفروقات في المضامين التي حملتها موجات الإصلاح المحلي في أوروبا، المصدر: Baldersheim, Op.Cit, p.18.

بدوره درس Wunsch الإصلاحات اللامركزية في إفريقيا، ووجد أن أغلبية المبادرات لم تستطع أن تتحول إلى واقع إيجابي بفعل التقاليد التي تطبع الإدارة والمجتمعات الإفريقية عموماً، إضافة إلى تقييدها من طرف بعض الأطراف (كالحكومات المركزية التي تكتفي بالتزام شكلي مقابل عرقلة ضمنية) وإفراغها من محتواها بواسطة حزمة من الأدوات المتعارف عليها في القارة السمراء كإضعاف قدراتها المالية، البشرية والإدارية عمداً، واصفاً الإصلاحات بأنها تحتوي على تفاصيل قادرة على تحويل مسارها إلى عكس ما ترمي إليه في الواقع devil is in the details، أي من استهداف شكلي للامركزية الحقة إلى ترسيخ للمركزية.<sup>1</sup>Recentralization

<sup>1</sup> James S. Wunsch, «Decentralization local governance and recentralization in Africa», Public Administration and Development 21/4(2001): pp. 277-287.

المطلب الثاني: الاستنساخ الرديء للإصلاحات المحلية

عرفت التجربة اللامركزية الجزائرية عدة محطات تجلت في مجموعة من قوانين الإدارة المحلية، النصوص التشريعية التي تتدخل بشكل غير مباشر في المنظومة المحلية، وكذا البنى المؤسساتية المركزية، غير أنه لا يمكن الحكم على التجربة إلا من خلال مخرجاتها أي قدرة الإصلاحات المختلفة على النهوض بقطاع الإدارة المحلية والتصدي لسلبياته المتنوعة.

بالرجوع إلى الإصلاحات اللامركزية التي تجلت في آخر قانونين للجماعات المحلية، نجد بأنها جاءت في خضم موجة من الإصلاحات الهادفة إلى ترشيد أداء الحكم، خصوصا تلك التي تبلورت عن لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها Comité de Réforme des Structures et des Missions de l'Etat التي استحدثها الرئيس بوتفليقة بُعيد تسلمه السلطة (بموجب المرسوم الرئاسي 372-2000)، حيث شملت تلك الإصلاحات قطاعات عديدة بدءا بتعزيز دولة القانون (إصلاح وعصرنة قطاع العدالة)، إصلاح مؤسسات الدولة (رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، البرلمان)، إصلاح المنظومة التربوية، ترشيد مهام الإدارة العامة للدولة (محاربة البيروقراطية والفساد الإداري)، بناء الثقة بين الإدارة والمواطن، تعزيز الحكم الراشد والإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية (الإنعاش الاقتصادي، القطاع الصحي، ترشيد نظام الوظيفة العمومية وتكييفها مع التطورات الحديثة).

إضافة إلى هذا، اشتملت هذه الإصلاحات على شق متعلق باللامركزية، يستهدف تعزيزها وتمكين الجماعات المحلية من الوظيفة التنموية عبر تقوية صلاحياتها ومواردها وتطبيق النهج التشاركي في تسييرها<sup>1</sup>، إذ نص تقرير اللجنة على تخصيص ورشة من بين الورشات الست للإدارة المحلية كميدان يرتجى إصلاحه لكونه يعبر بصدق عن أزمة الدولة، وذلك لن يكون إلا بتسيخ اللامركزية وعدم التركيز كغايتين عاجلتين قادرتين على تحقيق الديمقراطية المحلية بواسطة البلدية كهيئة قاعدية والولاية كهيئة للتضامن بين البلدي، مع استحداث هيئة جديدة تتمثل في الجهة كضامن لتنمية متوازنة ومتجانسة<sup>2</sup>، وقد تضمن ذات التقرير ما يلي: " من بين القيم الإستراتيجية لهذا الإصلاح ..هو ذلك الثنائي المكون من اللامركزية وعدم التركيز، والذي توحدته علاقات القرب وكثافة الأواصر التي تجمعهما، التي تتجلى في وحدة الفعل المحلي المندرج ضمن الوظائف والهياكل المتنوعة...ويشكل هذا الثنائي حجر الأساس في إعادة تشكيل العلاقة بين الدولة وأقاليمها، بحثا عن تبادلات جديدة

<sup>1</sup> ليلي حسيني وفوزية بن سكران، "ترشيد أداء الحكم دراسة في الخبرة الجزائرية في ظل إصلاح الدولة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 3(2014):ص.ص. 244-231.

<sup>2</sup> M.C Belmihoub, « La réforme administrative en Algérie Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre », (Communication présentée au « Forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'Administration », Tunis, 15-17 /06/ 2005): pp.14-17.

بين السلطات المركزية/اللامركزية والإدارة/الجماعات المحلية، بما يخدم المواطن ويكفل الاندماج الاجتماعي والتوافق الوطني والديمقراطية المحلية والمشاركة الشعبية...<sup>1</sup>.

بتأمل الخطوط العريضة التي حملها هذا التقرير بخصوص اللامركزية، والأهداف المتوخاة من الإصلاح اللامركزي، ليجد بأنها لم تتحقق بالشكل المرجو بسبب الثغرات التالية التي حملها هذا الإصلاح.

### الفرع الأول: مراجعات مرتبكة

وصف الصاوي نظرة المشرع للحكم المحلي في مصر بـ"الغموض المقصود"، حيث ربط بين درجة التقنين للامركزية ومدى إيمان صناعات القرار باستقلالية الجماعات المحلية خاصة، معتبرا أن صياغة تشريعات غير دقيقة هو أمر مفتعل من طرف الحكومات يؤثر سلبا على المنظومة المحلية بدل خدمتها، لأن التضارب في القوانين أو فتح المجال-حسبه- للتفسير المركزي لها، سيضعف مكانتها في مواجهة السلطة المركزية<sup>2</sup>. إن هذا التحليل يكاد ينطبق على كل الدول العربية، التي تتسم مسارات الإصلاح المحلي فيها أصلا بغلبة الجانب التشريعي بما يكرس الثمالة النصية<sup>3</sup>، وكأن المنظومة التشريعية المحلية لا تكتفي بكونها تجافي الجماعات المحلية غالبا، بل وتمتلى -فوق ذلك عمدا- بمضامين متعارضة، أخطاء تقنية ومواد فضفاضة صعبة التفسير وتحتاج هي الأخرى لقوانين ولوائح لاحقة لتوضيحها !!

في مقارنته للأنظمة القانونية المحلية للدول المغاربية، توصل العجبي إلى أن الإصلاحات المتتالية قد اصطبغت بالجانب التقني المتعلق بالجوانب الرقابية المتنوعة، بدل أن تمثل خارطة تقدم حلولاً وتضع خطة طريق للعمل اللامركزي المتكامل، كما أنها تعاني جميعا من نقص جودة التقنين كما يقتضيه مبدأ الأمن القانوني، بدليل وجود تشريعات محلية غريبة غير واقعية لا تتماشى مع المعطيات الاجتماعية والسياسية، يغيب عنها التناسق وتحمل تناقضات بين موادها أو مع مضمون قوانين أخرى، والأسوأ من ذلك، هو تحول النصوص القانونية إلى شكلية تغلب عليها عناصر الزينة والبريق اللغوي والمحسنات البديعية التي تحملها الشعارات والمبادئ، دون وجود مضمون قوي ومحتوى فعال مقابل لذلك، يسمح بترجمة تلك المصطلحات الرنانة إلى أفعال حقيقية أو يلزم الفواعل المحلية بالقيام بها<sup>4</sup>.

فيما يخص آخر قانون للبلدية في الجزائر الذي تضمن 220 مادة، فقد ارتكز على 83 نصا قانونيا آخر (مقابل 13 للقانون 90-08) بما يدل على تعقد العمل البلدي وصعوبة تحقيق التنسيق اللازم بين كل هذه النصوص القانونية (بمعدل نص لكل 3

<sup>1</sup> M.C Belmihoub, « Rapport sur les innovations dans l'Administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens Cas de l'Algérie 2004 », Portail de l'UNPAN, Consulté le 13 avril 2015, p.19.

« <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016107.pdf> ».

<sup>2</sup> علي الصاوي، "الغموض المقصود - نظرة المشرع إلى الحكم المحلي في مصر"، مجلة النهضة 13 (2002): ص. 45-50.

<sup>3</sup> سمير محمد عبد الوهاب، "النظم المحلية العربية دراسة مقارنة"، مقالة بدون معلومات: ص. 152.

<sup>4</sup> محمد العجبي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية في المغرب العربي مستقبل الماضي"، مجلة الاجتهاد القضائي 6 (2010): ص. 164-186.

مواد)، إضافة إلى أنه بالغ في الإحالة على التنظيم الذي تكرر 40 مرة كاملة بما يناهز ربع النص القانوني في حد ذاته<sup>1</sup>، وهوما قد يفقد كثيرا من المواد جوهرها ويجعلها مجمدة إلى غاية إصدار النصوص التي تشرحها وتنظمها هي الأخرى.. وهكذا يصبح القانون نافذا جزئيا ومشتتا وغير مستكمل، وكأن الأمر يتعلق بالتقنين بتقنية التقطير.

اعترف مشروع قانون البلدية في عرضه لأسباب الإصلاح بمعظم المنغصات التي تشوب العمل البلدي، مُقرّاً بمحدودية المنظومة القانونية في التصدي للاختلالات والتوترات التي تطبعه وعدم قدرتها على التكيف مع التغيرات التي عرفتها الدولة والمجتمع الجزائري، مثلما نادى بنقلة نوعية تشمل كل جوانب التسيير المحلي، إلا أنه ركز بالدرجة الأولى على بعض الجوانب التنظيمية التي نجح في ضبطها بشكل أدق<sup>2</sup> دون أن يحتوي القانون الجديد على إصلاحات جوهرية. وهنا لابد من التذكير أن استمرار الظروف البيئية المحيطة نفسها، من شأنه أن ينبأ بتواصل تلك العراقيل أو بظهورها بأشكال مختلفة.

تتعلق أهم التغييرات التي جاء بها هذا الإصلاح (قانون البلدية وقانون الانتخابات الذي جاء بعده): تبني المقاربة التشاركية في التسيير البلدي عبر عدة مواد تشجع ذلك؛ توسيع تشكيلة المجالس المنتخبة وخفض سن الترشح وإقرار الكوطة النسوية؛ زيادة عدد دورات المجلس وإمكانية انعقادها خارج مقره؛ ضبط أدق لتشكيلة اللجان؛ اختيار رئيس م.ش.ب وما حملته من تناقض مع أحكام القانون العضوي للانتخابات 01-12؛ التضييق على حالات سحب الثقة من الرئيس وإضافة حالات أخرى لإنهاء مهامه إضافة إلى حالات استقالة الأعضاء؛ استحداث الأمين العام للبلدية كجهاز<sup>3</sup>.

نفس الملاحظات تنطبق على قانون الولاية الذي تضمن 181 مادة ارتكزت على 91 نصا قانونيا آخر بمعدل نص لكل مادتين (مقابل 12 نصا بالنسبة للقانون 09-90) وهوما يعكس الحركة التشريعية المتعاضمة وكذا التضخم القانوني المقلق الذي عرفته الجزائر منذ إقرار التعددية السياسية، والذي كانت له إيجابيات كثيرة جدا لكن السلبي هو أن التطبيق الجزئي للنصوص أو عدم تطبيقها لعيوبها الشكلية أو لعدم تماشيها مع الواقع أو لغياب إرادة فعلية لذلك. كما حمل ذات القانون 33 حالة مرة، وهورقم معتبر كانت له تبعات على النفاذ الكامل والتطبيق الجيد للنص.

لم يحمل قانون الولاية بدوره ثورة في التسيير المحلي على مستوى المضمون، رغم إقرار السلطة من خلال النص الأولي للقانون بالمشاكل التي تعاني منها الولاية وضرورة التخلص منها حتى تتبوأ هذه الأخيرة مكانتها الحقيقية التي حالت النصوص والظروف دونها، فالمشروع نفسه لم ينص سوى على بعض الإجراءات غير العميقة التي تتوخى حل المشكلات التنظيمية للمجالس الولائية خاصة، وتكريس مكانة الولاية كهيئة غير ممرضة للدولة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> القانون 10-11.

<sup>2</sup> وزارة الداخلية، "مشروع القانون المتعلق بالبلدية"، 2010، ص ص 2-10.

<sup>3</sup> عبد الحاكم عطوات، "إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة"، في حوكمة التنمية المستدامة، المحرر: بوحنية قوي (الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2016)، ص ص 89-94.

<sup>4</sup> عمار بوضيف، شرح قانون الولاية (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012)، ص ص 127-151.

تتمثل أهم التطورات التي عرفها قانون الولاية الجديد في: تعيين المندوبية الولائية في حال حل م.ش.و؛ الاستدعاء الإلكتروني للأعضاء والنشر الإلكتروني للمداولات؛ إمكانية انعقاد الدورات خارج المقر وحضور ممثل الوالي بدله وضرورة استعمال اللغة العربية خلالها؛ توجيه أسئلة كتابية من النواب للمسؤولين التنفيذيين؛ رفع الوالي لدعوى إبطال مداولات م.ش.و مع استحداث مكتب لهذا الأخير؛ التضييق على تغيب النواب عن الدورات منعاً للتسيب<sup>1</sup>.

إلى جانب التركيز على الجوانب الشكلية والتنظيمية في الإصلاحات المحلية بالجزائر، نلاحظ ذلك التشابه الذي يطبع النصوص القديمة والجديدة من حيث صياغتها، أبوابها، فصولها وحتى ترتيبها، وهو أمر في ظاهره مقبول لكنه يوحي بأن الإصلاحات الجديدة لم تحدث قطيعة مع التشريعات السارية وإنما جاءت لتغطي على نقائصها لا غير.

يطالب البعض بأن تكون القوانين المحلية عضوية حتى يتم تجاوز هذه النقائص الشكلية التي تشوبها، لأن رقابة المجلس الدستوري المسبقة على مثل هذا النوع من النصوص، يساعد في أسوأ الأحوال على تجنب بعض السقطات التي وقع فيها قانونا البلدية والولاية الصادرين كقانونين عاديين، رغم أنهما يرتبطان بتنظيم السلطات العمومية وفق المادة 141 من الدستور (مع أن الأمر يقتضي مراجعة نظام الإخطار والإحالة في حد ذاته)<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: إصلاحات مؤجلة، مترددة ومكثّرة

لعل المعضلة الثانية التي تعاني منها اللامركزية في الجزائر هي غياب الحزم الكافي في رسم ملامح المنظومة المحلية ككل، باعتبار البعد الزمني مهما جدا في إنجاح أو تثبيط أي مسار إصلاحي، مع العلم أن عدم استقرار المسيرة التشريعية للامركزية ليست اختراعا جزائريا وإنما ظاهرة تعرفها دول أخرى على غرار مصر التي شهدت حزمة قوانين متتالية ناقضت بعضها ولم تتجنب عيوب سابقاتها<sup>3</sup>، وهو ما حصل في المغرب التي عرفت حماسا إصلاحيا بعد إصدار تقرير البنك الدولي حول الإدارة المغربية وإطلاق برنامج تحديث الإدارة العمومية المدعم من PNUD سنة 1996، لتتلو ذلك مجموعة من الورشات التي توجت بعدة قوانين ومواثيق، إلا أن تأخر تطبيق هاته الأخيرة جعل الحماس تجاهها ينطفئ، بالنظر إلى أن التحديات والعوامل البيئية تحولت، والمشاكل إما اختفت أو تجذرت أو تغيرت طبيعتها وأنماطها واستعصى حلها.

وهكذا تتأخر أجراً/تفعيل operationalisation الإصلاح وجعله عمليا بفعل البيروقراطية التي تميز الإصلاح نفسه، بحيث يمر عبر مجموعة من اللجان والنقاشات والمراحل الطويلة التي تميزه، فمن بداية تشخيص الأمراض الإدارية إلى غاية وصف العلاج القانوني اللازم لها، تكون تلك الأمراض قد استشرت ونجمت عنها أمراض أخرى أكثر خطورة، وذلك بافتراض أن تلك

<sup>1</sup> عطوات، مرجع سابق، ص.95-98.

<sup>2</sup> زغداوي، مرجع سابق، ص.197.

<sup>3</sup> الصاوي، مرجع سابق، ص.67.

النصوص القانونية مناسبة وبافتراض أنها مناسبة فلا ضامن أنها ستطبق أصلاً<sup>1</sup>!! . هذا ما يتفق مع أفكار Brunsson الذي اعتبر أن الإصلاح الإداري كروتين Administrative reforms as routines بإمكانه أن يحيد عن مهمته في التغيير إلى تكريس الوضع القائم نفسه، بفعل التناسي forgetfulness الذي قد يطبع مساره، أو التعقيد المفتعل والإبطاء الإرادي لعملية التغيير لتأجيل تنفيذه<sup>2</sup>.

من المنظور الزمني، يرى فؤاد سوفي بأن الإصلاحات الإدارية الجزائرية (على شاكلة الأسطورة اليونانية Penelope و Sisyphé) تميزت دوماً بكونها ورشة مفتوحة un perpetuel chantier تعود دائماً إلى نقطة الانطلاق بسبب الإصدار المتتالي للتشريعات المنظمة للإصلاحات في أبعادها المختلفة، وبدل الفصل في أهداف ووسائل الإصلاح وفق نظرة إستراتيجية واضحة المعالم منذ البداية، تتيه تلك الإصلاحات في حالة مزمّنة من المد والجزر (بحيث تم إصدار ما يناهز 200 مرسوم سنوياً خلال السبعينيات ليقفز العدد إلى 400 خلال حقبة الثمانينيات)<sup>3</sup>. هذا الخلل وجد طريقه في الجزائر إلى الإصلاحات المحلية المتتالية التي طالما جمعت بين خطيئتين: أولاهما أنها وبفعل النزعة نحو الإحالة على التنظيم- عطلت تطبيق القوانين التي تبقى دائماً في انتظار صدور النصوص التشريعية المكملّة لها، ويضرب القانونون 10-11 أصدق مثال على ذلك، حيث مثلت المواضيع محل الإحالة على التنظيم، موضع تشريع مستمر حتى بعد مرور 06 سنوات كاملة على إصدار القانون بينما بقيت مواضيع أخرى في خانة الانتظار\* .

ثاني الخطيئتين هو التشريع المستمر الذي يحول دون تحقيق الاستقرار القانوني الكافي للتأسيس لتقاليد إدارية ولا مركزية راسخة، تساهم في خلق قيم إيجابية في التسيير المحلي ككل، إذ لا يجب إغفال أن الأمر لا يقتصر على القوانين المفسرة للتشريعات المحلية فقط، بل يتعداها إلى الإصدار المتواصل لنصوص أخرى تتقاطع مضامينها وترتبط بشدة مع التسيير المحلي، فمثلاً مع صدور القانونون 10-11 كان قانون الانتخابات الساري هو 07-97، ليصدر بعد ذلك القانون العضوي 12-01 (مع ما حمله من تناقض مع أحكام قانون البلدية) ويليه القانونون 10-16، دون إغفال قوانين الأحزاب السياسية والجمعيات والتعديلات الدستورية والنصوص والمناشير القطاعية... الخ

<sup>1</sup> عبد الرزاق العكاري، "مفارقات اصلاح الادارة العمومية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 72-73(2007): ص ص. 136-138.

<sup>2</sup> Nils Brunsson, « Administrative reforms as routines », Scandinavian Journal of Management 22(2006): pp. 243-245.

<sup>3</sup> Fouad Soufi, « L'administration sa mémoire - les traces du passé et la problématique actuelle de changement », Idara 25 (2003): pp. 59-60.

\* 2012: محضر تسليم المرفق بين الرئيس الجديد والمنتبهة عهدته.

2013: النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، شروط انتداب المنتخبين المحليين وعلاواتهم).

2014: إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، إنشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ومهامه وتنظيمه وسيره. الغريب أن المادة 36 من المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 2014/03/24 المنشأ لهذا الصندوق، نصت على تحديد التنظيم الداخلي له بقرار وزاري مشترك، لكن هذا القرار لم يصدر إلى غاية 10 يناير 2016).

2016: الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، كفيات إنشاء وتنظيم المندوبيات والملحقات البلدية، المميزات التقنية للوشاح بالألوان الوطنية ومناسبات ارتدائه لرئيس م.ش.ب، كفيات تجديد المجالس الشعبية المحلية المحلة، كفيات استخراج والاطلاع على مداولات م.ش.ب وقرارات البلدية.

2017: كفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي.

إن هذه النقائص التقنية في الإصلاحات تشبه الجزء المخفي لجبل الجليد، والمرآة العاكسة لإرادة سياسية متذبذبة غير حاسمة في الإصلاح اللامركزي، حيث عادة ما تتكرر الأهداف المتوخاة من إصدار القوانين المختلفة وفق ما تتضمنه مشاريعها التي تعرض على البرلمان، غير أن المخرجات لم تكن في مستوى التطلعات المنتظرة رغم بعض النتائج الإيجابية التي لا تماشى وحجم الإمكانيات والوقت المسخرين لذلك. إن السبب - حسب رأي الباحث - يعود إلى افتقاد النية والشجاعة الكافية لإجراء إصلاحات جذرية قد تكون نتائجها المرحلية مكلفة نوعا ما على الصعيد الاجتماعي، لكن أثرها اللاحق سيكون مفيدا لكل الفواعل المشاركة في الشأن المحلي.

### الفرع الثالث: إصلاح منطو

يمكن فهم التوجهات العامة للإصلاحات المحلية في الجزائر على ضوء تحليل توجه المشاركين في العملية ذاتها، حيث أن هنالك صفة ملازمة لهذه الأخيرة عبر مراحلها المختلفة ألا وهي مركزية الإصلاح في حد ذاته وغلبة الطابع البيروقراطي عليه. فإضافة إلى كون مبادرات الإصلاح جاءت دائما بمبادرات حكومية بحتة، فإن جل الأطراف المساهمة كانت من الجهات البيروقراطية في ظل اهتمام الأحزاب السياسية بمصالح حزبية ضيقة، وعدم إشراك المجتمع المدني والكفاءات الأكاديمية كما يجب.

استغرب بوحوش في هذا الصدد، كيف تجمع الإدارة الجزائرية بين وظائف عدة معا من تنفيذ للقرارات الحكومية، وعمل استشاري كالمتابعة وإنجاز الدراسات المختلفة التي يفترض أن يقوم بها خبراء الاستشارات العلمية المكلفون بحل المشاكل واقتراح الحلول، وهوما يتطلب عدم قصر الإصلاحات المختلفة على الأجهزة الإدارية كالوزارات والدواوين فقط، بل لا مناص من إشراك المؤسسات العلمية والمراكز البحثية كما هو معمول به في الدول المتقدمة. هذا الرأي مهم جدا، لأن الجزائر تتمتع حاليا بعدة مخابر بحث مختصة في مختلف جوانب التسيير المحلي: اقتصاد، مالية، علوم إدارية وقانونية، علم السياسة، علم الاجتماع... علما أن ممارسة النخب الإدارية للعمل التنفيذي لمدة طويلة قد يجعلها بمعزل عن التطورات التي تعرفها الممارسات الإدارية من نظريات وآراء حديثة، وتجارب ناجحة وفاشلة يمكن الاستفادة منها، خصوصا أن تلك النخب وإن كانت تتمتع بتجربة في التسيير، إلا أنها قد تفتقد سرعة التحليل والمقاييس العلمية والمهارات الفكرية التي يحوزها الباحثون المتخصصون<sup>1</sup>، كما قد تقع في فخ التحيز الإيديولوجي أو الحفاظ على المصالح الشخصية والإبقاء على الوضع القائم *statu quo*، وكذا عدم الإصغاء للمطالب الحقيقية للمجتمع أو فهمها بشكل مشوه بسبب مرورها على وسائط متعددة قبل الاستجابة لها.

على سبيل المثال، فقد سبقت لجنة إصلاح هياكل الدولة لجنة أخرى للإصلاح الإداري استحدثت سنة 1983، وهي هيئة استشارية للتفكير والدراسة تابعة لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، كان من بين أهدافها هي أيضا تحقيق

<sup>1</sup> عمار بوحوش، "الإدارة الجزائرية بين التجديد والتسيير"، المجاهد الأسبوعي، جويلية 1987، ص ص. 9-10.



فعالية أكثر في الأعمال اللامركزية للدولة، لكن العنصر البيروقراطي طغى على تكوينها ( ممثلو الوزارات بالدرجة الأولى)<sup>1</sup>، في حين أن لجنة إصلاح هيكل الدولة التي تشهها من حيث التنظيم الداخلي والغايات، قد عرفت إشراك بعض المختصين على غرار بلمهوب، بن افزوح، بن خالفة... إلى جانب عدد كبير من رجال الدولة والإدارة نفسها<sup>2</sup>، مع العلم أن أعمالها التي دامت لمدة 9 أشهر توجت بتقرير ضخيم شمل مختلف المحاور التي تضمنتها المهمة المكلفة بها.

من جهتها، مثلت الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية التي عقدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 2011 بتوجيه من الرئيس، فرصة جيدة لسماع لانشغالات ومقترحات المجتمع المدني والمنتخبين المحليين وتطلعات المواطنين تجاه النظام اللامركزي، وكانت لها عدة توصيات تخص إصلاح الجباية المحلية ودعم الاقتصاد المحلي، إلا أنه وعلى العكس من توجيهات رئيس الجمهورية الذي طالب بالإسراع بإصدار التقرير الخاص بها من أجل تضمينها في قانوني البلدية والولاية، فإن هذين الأخيرين لم يأخذا بتلك التوصيات عموماً.

أما الأحزاب السياسية الجزائرية، فلم يكن إسهامها حاسماً في صياغة القوانين المحلية التي اقترحتها الإدارة، بل تماهت معها إلى حد بعيد وساهمت بشكل غير مباشر في مناقشتها وتنقيحها خلال الجلسات البرلمانية المخصصة لذلك، وغالباً ما انصبت حول توسيع صلاحيات المنتخبين المحليين في مواجهة نفوذ الجهاز الإداري، أو آليات اختيار رؤساء البلديات في إطار القانون العضوي للانتخابات<sup>3</sup> وهي قضايا مفصلية بالطبع، لكن المطلوب هو أن تمارس تلك الأحزاب دوراً أكبر من خلال اقتراح مشاريع قوانين متكاملة تنظر إلى كل الزوايا المتعلقة بالتسيير المحلي كمصادر التمويل، الاقتصاد المحلي، التعاون عبر البلدي، وليس فقط المسائل المتعلقة بالسلطة والمكاسب الحزبية والتنافس السياسي.

في الأخير يمكن القول بأن تعدد مشارب العضلات المختلفة التي تعرفها الإدارة المحلية الجزائرية، وشساعة مفهوم هذه المنظومة المتشابكة المنطوية على فسيفساء من بنى تنظيمية وأجهزة قطاعية، يجعل من المستحيل حصر الإصلاح في مجموعة من النصوص القانونية التي تركز أصلاً على معالجة بعض المشكلات دون غيرها، ولا بد من الانتباه إلى إصلاح العوامل البيئية التي تتفاعل معها الإدارة المحلية، وخصوصاً: العمل على خلق قيم تسيير جديدة وثقافة مجتمعية أكثر معاصرة وتقبلاً للإصلاحات، تطهير الساحة السياسية بمراجعة التنظيمات التي تحكم النشاط الحزبي والانتخابات، ضرورة تبني إصلاحات صريحة، أصيلة تستهدف أصل المنظومة، إضفاء الطابع التشاركي على المشاريع والمبادرات وإثرائها بإشراك مختلف الفاعلين المحليين الرسميين وغير الرسميين، بدل هيمنة منظور واحد، المقاربة المتكاملة والمتزامنة للإصلاح المحلي من خلال استهداف المنظومة ككل بدل تحميل المسؤولية بأكملها للمجالس المنتخبة فقط، إذ يجدر تسليط الضوء على المشاكل التي تعاني منها الهيئات غير الممركزة وتحديد مسؤولياتها بشكل دقيق.

<sup>1</sup> المرسوم 83-641 المؤرخ في 05 نوفمبر 1983، المتعلق بإحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 46، 1983/11/08

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 2000-373 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن أعضاء لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية رقم 71، 2000/11/26.

<sup>3</sup> إيمان ع، "منصب المير يلغم البرلمان"، الشروق اليومي، 27 جوان، 2016، الحدث.

## خلاصة الفصل الثاني:

حاولنا في هذا الجزء من البحث إلقاء نظرة عامة حول واقع الإدارة المحلية في الجزائر، حيث تبين أن التنظيم القانوني والمؤسسي اللامركزي يتميز بزخم كبير، غير أن الإشكاليات التي تعاني منها هذه المنظومة تحول دوماً دون ترجمة تلك الترسنة إلى مخرجات تستجيب لمتطلبات القوى المجتمعية، وزاد ذلك سوءاً بؤس البيئة الاجتماعية والسياسية التي تتفاعل في إطارها الجماعات المحلية، وكذا البراغماتية التي تتعامل بها الحكومات مع التحديات اللامركزية، حيث أن الإصلاحات المحلية المختلفة جاءت عبارة عن استجابة مرحلية لنكسات مستمرة Reactive Style، في غياب رغبة أو رؤية واضحة مستقبلية متكاملة للمنظومة الإدارية عموماً والمحلية خصوصاً، وهذا لا ينفي وجود إيجابيات كثيرة جداً للامركزية في الجزائر، ولكن بالنظر إلى حجم الموارد المرصودة للإدارة المحلية في الجزائر، فإن ضبط أكبر للأطر التنظيمية وفق تصور استراتيجي مدروس بدقة أكبر، من شأنه أن يحقق الإقلاع المنتظر على هذا المستوى.

## الفصل الثالث:

ترسّخ الحوكمة المحلية الرديئة وأزمة

القدرات لدى الفواعل

بعد تحليل وضعية قدرات الجماعات المحلية في الجزائر كمتغير تابع لهذه الدراسة، سنقوم في الفصل الثالث منها بقياس قوة علاقته مع المتغير المستقل والمتمثل في الحوكمة المحلية، من خلال التوصيف الدقيق لوضعية كل مبدأ من مبادئ الحوكمة لامركزيا مع تحليل الإطار التشاركي للحوكمة المحلية، أي مكانة الفواعل غير الرسمية من مجتمع مدني وقطاع خاص على مستوى منظومة الإدارة المحلية الجزائرية ككل، لمعرفة تأثير هذا الوضع على القدرات المحلية.

إضافة إلى ذلك سيشتمل هذا الجزء على حوصلة للسياسة الحكومية من نصوص قانونية وإجراءات مؤسساتية تخص الحوكمة المحلية، والإشارة إلى بوادر نجاحها أو الخلفيات التي أدت إلى فشلها، مع اقتراح بعض الحلول الممكنة على ضوء الأدبيات النظرية والتجارب الرائدة عالميا.

لذلك فقد قسمنا الفصل كما يلي:

المبحث الأول: الحوكمة المحلية الرديئة بالجزائر: ترسانة قانونية، ضعف مؤسساتي ومؤشرات هزيلة.

المبحث الثاني: المجتمع المدني المحلي في الجزائر وفرص الانطلاق.

المبحث الثالث: التوجه نحو الشراكة العمومية الخاصة محليا: خيار مدرك أو تأقلم ظرفي؟

**المبحث الأول: الحوكمة المحلية الرديئة بالجزائر: ترسانة قانونية، ضعف مؤسساتي ومؤشرات هزيلة**

تطرت الدراسة في بدايتها إلى أهم المشكلات التي تواجه الحوكمة نظريا كصعوبة قياسها حسابيا وهيمنة بعض التوجهات الإيديولوجية على مؤشرات الكمية، حيث تمتاز تلك المقاييس الدولية بدقة منهجية لكنها تُقوِّب أحيانا بما يخدم الجهات الممولة للمشاريع البحثية أو المراكز العلمية التي تصدرها، إلا أن أهميتها -في نظر الباحث- تكمن في كون الأرقام تتسم بجاذبية Power of Number وتستطيع إغواء الجميع بما فهم صناع القرار، الباحثون، المواطنون... بحيث لا يمكن تجاهلها ولا انتقادها بسطحية، ما لم تبادر الدول نفسها بصياغة مؤشرات الخاصة وفق رؤيتها المستقلة وبناء على البيانات التي تجمعها مؤسساتها.

عرفت الحوكمة المحلية كذلك توجهها نحو محاولة قياسها كميا، ورغم أن مؤشرات لم تنج من الانتقادات من حيث الشكل والمضمون والتوجه، إلا أن هنالك إجماعا على ضرورة تخصيص المستوى المحلي بمؤشرات خاصة به، حيث أكد مهندسو مؤشر أداء الحوكمة المحلية The Local Governance Performance Index على أن اختلاف العوامل التي تؤثر على المستويات العليا والقومية عن تلك المحلية، وكذا تمايز الحياة المحلية من كل الجوانب حسب الأقاليم وبالتالي توافر معلومات مختلفة بين هذه الأخيرة، يجعلان من غير الجائز منهجيا دمجها وتحويلها إلى تعميمات ضمن معايير موحدة.

بتعبير آخر، قد يختلف مفهوم وكيفية القياس (مستوى الشفافية أو كفاءة الخدمات العمومية مثلا) بين الدولة ككل والجماعات اللامركزية، ما يجعل المؤشرات الوطنية وتلك المحلية تتباين من حيث دوافعها وصياغتها، فيجعل الأولى تعاني من التحيز التجميعي Aggregation Bias والنتائج المشوهة والاستخلاصات المغلوطة، بينما يعطي الثانية، نظريا، دلالة وتمثيلية أكبر للمستويات الدنيا، لقدرتها على التغلغل وجمع معلومات أكثر دقة وتعبيرا.

تكمن أهمية مؤشرات الحوكمة المحلية في كونها تقدم نظرة تقييمية لأداء وفعالية الإدارة المحلية في حيز جغرافي معين، وكذا قياسا لمعايير الحوكمة كالشفافية، المساءلة، المشاركة، الفعالية والكفاءة، الحد من الفساد... لتساعد بذلك صناع القرار وشركائهم المدنيين والدوليين على إيجاد البدائل والحلول والإصلاحات المنشودة وتنفيذها بناء على أسس قوية، والانفتاح على هؤلاء بنشر المعطيات والبيانات المجمعة من أجل أهداف توعوية وتعاضدية، إضافة إلى تسليط الضوء على إسهام ودور كل فاعل وتأثيره على التفاعلات التي تربط المستوى اللامركزي<sup>1</sup>.

إن مثل هذه الأدوات بإمكانها أن تشجع الحوار بخصوص السياسات العامة للدولة، وأن تثبت رياضيا ما إذا كانت مواردها المختلفة تذهب في الطريق الصحيح وتستغل بطريقة مثلى من طرف القادة المركزيين والمحليين في تحقيق رفاه المواطنين، وكشف المتقاعسين منهم وإطراء المتفانين كذلك<sup>2</sup>، لذلك فإن مؤشرات الحوكمة تستطيع تكريس الحوكمة نفسها، بما أنها

<sup>1</sup> World Bank, The Local Governance Performance Index LGPI –English (2016): pp. 2-5.

<sup>2</sup> The World Peace Foundation, Good Governance rankings (2003): pp. 8-9.

تجسد الشفافية والمساءلة وتشجع على المشاركة والفعالية كما يمكنها حشد التأييد والإجماع لمبادرات الإصلاح وبناء القدرات.

على المستوى النظري، فتلك المؤشرات تساعد الباحثين على الاختبار الميداني لمعارفهم ومفاهيمهم النظرية وإيجاد إجابات لتساؤلاتهم المرتبطة بالمقارنات المتنوعة: عبر الدول، عبر الزمن، عبر المستويات، عبر القطاعات.... ومعرفة حيثيات الحالات المدروسة وسياقاتها<sup>1</sup>. إضافة إلى ذلك، فقد عدّد دليل قياس الحوكمة المحلية «Users' Guide to Measuring Local Governance» الغايات الكبرى للمؤشرات المحلية للحوكمة كما يلي:

- التشخيص Diagnostic: حيث يساعد التقييم على اكتشاف نوع وحجم المشكلات الموجودة.
  - المتابعة Suivi: بشكل دوري لمعرفة مدى تقدم ونجاح/ فشل سياسات أو إجراءات ما.
  - التقييم Évaluation: ويتعلق بالوصول إلى النتائج المرجوة من عدمه.
  - الحوار Dialogue: بدعوة أصحاب المصالح المحليين وإعلامهم بكل ما سبق ومناقشته معهم.
- انطلاقاً من ذلك، ذكر نفس الدليل عدة عوامل تحفز على اعتماد هذه المؤشرات محلياً مثل:
- رصد العقبات المحتملة التي تعرقل السير الحسن للسياسات المحلية.
  - تحديد المتطلبات اللازمة لبناء قدرات الجماعات المحلية ومتابعة تلك المتخذة في هذا المجال.
  - وضع خطط دقيقة للتغيير، وتسهيل الحصول على دعم المانحين، لوضوح الرؤية حول الوضعية الحالية والغايات.
  - إشراك المجتمع المدني في جمع المعلومات وبالتالي دمجها في عملية التسيير تدريجياً.
  - إلزام المسؤولين التنفيذيين والمنتخبين بتقديم عروض حول عهدهم ومدى تحقيقهم لالتزاماتهم.

فضلاً عن ذلك، فقد تناول هذا الدليل 22 مؤشراً محلياً للحوكمة عبر العالم (ملحق 06) تختلف من حيث منهجيتها والطرف الذي يقوم عليها من دول وجماعات محلية ومنظمات دولية، والتي يتميز كل منها بإيجابيات وسلبيات، إلا أن أهم منطلق لها جميعاً هو قدرتها على مقارنة الوضعيات المختلفة Comparabilité كتقنية ومنهجية نحو فهم أوضح للحالات المدروسة، وقد ركزت تلك المؤشرات على أربع ميادين رئيسية:

<sup>1</sup> Christopher Pollitt, «Simply the Best? The International Benchmarking of Reform and Good Governance», in Comparative Administration Change and Reform- Lessons Learned, Editors: Patricia Ingraham and Jon Pierre (Canada: McGill-Queen's University Press, 2010), p.102.

- اللامركزية: تتمحور حول حجم الصلاحيات والاختصاصات الإدارية والمالية ومكانة الفواعل محليا.
- الحوكمة المحلية: كالحريات العامة، الشفافية، الفساد، التسيير المالي، نوعية الخدمات، مناخ الاستثمار، المساواة بين الجنسين... الخ
- الديمقراطية المحلية: تتمحور حول كل ما يتعلق بالمؤسسات المنتخبة والمجتمع المدني ومشاركة المواطنين.
- الأداء المحلي: تقيس مخرجات الجماعات المحلية من خدمات، نفقات/مداخيل.

ومن حيث المنهجية والنموذج، تتفرع المؤشرات المحلية إلى:

- مؤشرات المدخلات Indicateurs d'intrants: تقيس الموارد المتنوعة والمحيط المؤسسي للمنظومة.
- مؤشرات الطرائق Indicateurs de modalités: تتضمن الترتيبات المتبعة لتحقيق النتائج.
- مؤشرات المخرجات Indicateurs de sortie: تقيس النتائج المحققة كالخدمات المقدمة ونوعيتها.
- مؤشرات الإدراك Indicateurs de perception: تقيم تصورات وآراء أصحاب المصالح تجاه المخرجات والطرق.
- مؤشرات التأثير Indicateurs de résultats et d'impact: تقيس أثر تحقيق الأهداف على المدى البعيد.

عادة ما يتم الجمع بين عدة معايير معا لتحقيق الإثراء المتبادل Fécondation Réciproque، والخروج بتصورات أكثر دقة وإماما ونتائج أكثر إفادة ونضجا، علما أن الدليل شدّد على ضرورة مشاركة كل الجهات من حكومة مركزية، جماعات محلية، مجتمع مدني، مؤسسات محلية، جماعات مجتمعية، قوى تقليدية، مواطنين... في بناء تصورات حول المؤشرات وصياغتها، مروراً بجمع المعلومات وإدخالها، وصولاً إلى تحليل النتائج وتفسيرها.<sup>1</sup>

رغم الأصوات التي تطعن في تلك المؤشرات إلا أن دولا كثيرة تمكنت من بلورة مؤشرات الخاصة، وهو ما لم يحدث لحد الآن في الجزائر التي مازالت تتميز ببيئة إدارية منغلقة لا يتم تقاسم المعلومات فيها إلا بصعوبة بالغة، مما يحول دون حصول الباحثين على البيانات الأولية الضرورية لتصوير مؤشرات وترجمتها إلى نتائج ملموسة، ويجعل الدراسات الإدارية-خصوصا تلك المرتبطة بالشق السياسي- غارقة في التحليلات والمفاهيم النظرية، رغم أهمية الجانب الميداني لإنجاح أي بحث أكاديمي.

<sup>1</sup> UNDP, *A Users' Guide to Measuring Local Governance* (Oslo, UNDP, 2009), pp. 7-13.

المطلب الأول: المشاركة المحتشمة

رغم وضوح التصور التقليدي للتنظيم الإداري والسياسي في العالم، المبني على وجود سلطة تشريعية منتخبة تضع القوانين والخطط، وأخرى تنفيذية تقوم بتنفيذها وخبراء يستشارون عند الحاجة إلى معرفة رأيهم وخبرتهم التقنية، إلا أن هنالك تساؤلات صاعدة تطرح بقوة حول أي هؤلاء أكثر تأهيلاً لرسم السياسات العامة، حيث يرى جوادى أن إنجاح التنمية والسياسات العمومية يمر عبر استشارة الرأي الشعبي إلى جانب الأفضلية العلمية الرصينة والتبني الحكومي لها<sup>1</sup>، لكن لكل فاعل إيجابياته وسلبياته-حسب رأينا- والأمر لا يتعلق بمن يشارك ببساطة، بل بمن يقدم الإضافة الضرورية النوعية المفقودة للتسيير المحلي الأنجع.

الفرع الأول: تصاعد الخطاب التشاركي و انتقاد الديمقراطية التمثيلية

تندرج هذه الفكرة في إطار ظهور فضاءات ومؤسسات تفاعلية جديدة بين الدولة والمجتمع ضمن "الخطاب التشاركي" **participationniste** الذي ما فتئ يهيمن على أدبيات مختلف فروع العلوم الإنسانية والساحة السياسية، بظهور عديد المصطلحات المتشابهة في مضمونها كالديمقراطية التشاركية *La démocratie participative*، التوافقية *Démocratie Délibérative*، المحلية *Démocratie Locale*، الجوارية *Démocratie de proximité* ... الخ، والتي إن كانت بذورها كظواهر ضاربة في عمق التاريخ موجودة في كل المجتمعات الإنسانية بأشكال مختلفة، إلا أن ظهورها الحديث-كما هي عليه- يعود إلى القطاع الاقتصادي في سنوات الستينيات، عندما قامت كبريات الشركات الأمريكية بإشراك عمالها في القرارات المتعلقة بإعادة النظر في تنظيم طرق وتسيير العمل والإنتاج<sup>2</sup>، وكذا النظريات التنموية التشاركية التي ركزت على ضرورة الاهتمام أكثر بالإنسان *People-Centered Development Approaches* وتحقيق التضافر بين الدولة والمجتمع *State Society Synergies* وتمكين رأس المال الاجتماعي *Social Capital* والمواطنين من تقرير مستقبلهم بأنفسهم، باعتبارهم الأدرى بحاجياتهم والنقائص التي تشوب موارد وخطوات التنمية، مع الانتقال من برامج تنموية من أعلى إلى أسفل إلى العكس 'from a 'top-down' to a 'bottom-up' (من الحكومة إلى المواطنين والعكس)<sup>3</sup>، لتتحول الممارسة تدريجياً إلى المجال السياسي والإداري بإقحام المواطنين في تسيير الشؤون العام المحلية عموماً.

ساعد على ذلك بالمقابل ما سمي بالمصادرة الانتخابية بسبب صورية وثغرات النظم الانتخابية والحزبية في عدد كبير من الدول، وتشكل نخب سياسية منعزلة عن القواعد الشعبية أفقدتها قيمتها التمثيلية، والمصادرة التكنوقراطية التي جعلت من الأجهزة الإدارية رهينة النخب التقنية بشكل تشوّه معه مبدأ الفصل بين السلطات كحجر الزاوية للنظام الديمقراطي الحديث<sup>4</sup>. بتعبير آخر، فإن الديمقراطية التمثيلية عانت من انتقادات عديدة بسبب الهوة التي يخلقها وجود ممثلين

<sup>1</sup> نورالدين جوادى، "أيهم أنجع في رسم السياسة الاقتصادية للجزائر\_ الحكومة، الأكاديميون، أم الشعب؟"، موقع الجزائر 24، تم تصفح الموقع يوم: 04 أكتوبر 2017. « <http://aljazeera24.com/hot-news/45219.html> »

<sup>2</sup> الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية الأسس والآفاق"، الوسيط 06(2008): ص ص. 39-40.

<sup>3</sup> Sharon Penderis، « Theorizing Participation- From Tyranny to Emancipation », *The Journal of African & Asian Local Government Studie*3/1(2012): pp. 1-3.

<sup>4</sup> الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية الأسس والآفاق"، ص ص. 44-41.



منتخبين في مجالس تمثيلية لا يستطيع المواطنون الذين انتخبوهم محاسبتهم على أفعالهم طيلة عهدهم\*، وتعالى الأصوات المطالبة بالتمتع بعمق في الأزمة التي تضرب النموذج الديمقراطي التمثيلي Democratic deficit في ظل الانتكاسة المتعلقة بالشرعية والمشاركة الانتخابية والشعبوية التي أضحت تطبع الحياة السياسية حتى في الدول المتقدمة، بل أن هنالك من انتقد الديمقراطية التمثيلية عبر الطعن في صحة مبدأ الانتخابات في حد ذاته مهما كانت مصداقيته Behavioural criticism، بسبب العوامل الفردية للناخبين التي تجعل من الإرادة الجماعية غير معبرة تماما لكونها مبنية على خيار يحدده العامة، إضافة إلى خطر الفردانية individualisation والانعزال الذي قد يقع فيه المنتخبون، علما أن أغلبهم قد يقع تحت سيطرة الجهاز الإداري للدولة<sup>1</sup>.

على صعيد آخر، تزامن ذلك مع الهيمنة الليبرالية لخطاب الحوكمة وNPM اللذين غيرا أدوار وعلاقات الإدارة بالفرد الذي أسندت له مهام جديدة تتنوع إلى مواطن citizen، ناخب voter، مستهلك consumer، زبون clients، عضو في جماعات الضغط groups members of interest... ما نقله من كونه شيئا Subject إلى طرف في عملية التسيير نفسها، ووسع مجال تأثيره ومساهمته في السياسات العمومية اليومية المحلية خصوصا day to day life، وبالتالي الأخذ بعين الاعتبار مطالبه، رؤيته وإرضائه من طرف السلطات الحكومية مثلما حدث في المؤسسات الاقتصادية\* في إطار إدارة الجودة الشاملة (TQM) كمفهوم اقتصادي اكتسب مكانة في المنظمات الحكومية)، إلى درجة أن درجة مشاركة المواطنين أصبحت ضمن معايير ترتيب ومقارنة جودة الخدمات الإدارية العمومية<sup>2</sup>.

اعتبر بعض الباحثين أن مشاركة المواطنين citizen engagement هي "مصطلح يجمع بين طياته الكثير من الظواهر التي تعبر عن العلاقات التفاعلية، التعاونية والتواصلية التي تربط الدولة بالمجتمع، والتي تشمل كل المنصات التي بإمكانها

\* على العكس من ذلك، يعتقد Raffaele Calabretta بأن الأزمة لا تتعلق بالديمقراطية التمثيلية نفسها وإنما بالأحزاب السياسية التي تعاني من أزمات داخلية، تحول دون تحقيق تواصل ايجابي مع قواعدها الانتخابية، وهو ما يحتاج حسيه إلى حلول إبداعية تعالج ذلك، إذ شرح ممارسة بعيدة مستحدثة في إيطاليا تسمى Dopary وهي عبارة عن مشاورات وحوارات تفاعلية Bidirectional Communication بعد الانتخابات (تختلف عن المؤتمرات الحزبية)، تقوم من خلالها الأحزاب السياسية بالرجوع إلى قواعدها الجماهيرية وبقية المواطنين غير المتحيزين لمعرفة آرائها حول القرارات والملفات المختلفة، ولمعالجة معضلي المقاطعة والاعتراب السياسي وفقدان الثقة في المؤسسات المحلية السياسية والإدارية.

من جانبه أيضا، شرح Ely حزمة من إجراءات التصويت الاستشاري المعمول بها بكاليفورنيا Advisory ballot measures كشكل من أشكال الديمقراطية المباشرة الفعلية، حيث يلجأ المنتخبون إلى طلب رأي منتخبهم خلال العهدة الانتخابية، بخصوص مختلف القضايا المطروحة أمامهم كالمشكلات القطاعية، الضرائب المحلية، مصادر التمويل، التصورات تجاه المستويات الأعلى من الحكومة... وهو تقليد محدد بواسطة قانون الانتخابات للولاية The California Elections Code Section 9603.

نظرا لكونها غير ملزمة للمنتخبين nonbinding nature، فإن أهمية مثل الممارسات هذه المتعلقة باستشارة المواطنين تبقى ضئيلة مقارنة بمختلف أشكال الاستشارة والمشاركة الشعبية المعروفة، وبالمقابل تعتبر مكسبا مهما لتعزيز الديمقراطية والشرعية السياسية لمختلف الفواعل المحلية، لكونها قادرة على تقوية الترابط بين الأحزاب والمؤسسات المحلية من جهة والمواطنين والفعاليات المجتمعية من جهة أخرى. لمزيد من التفصيل، انظر:

<https://doi.org/10.1177/2158244011433699> و <https://doi.org/10.1177/0160323X15581894>

<sup>1</sup> Harry Daemen and Linze Schaap, « Puzzles of Local Democracy », in *Renewal in European Local Democracies- Puzzles, Dilemmas and Option*, Editors: Linze Schaap and Harry Daemen (Germany: Springer, 2012), pp.13-23.

\* علق Chand وChakrabarty على ذلك قائلين بأن " الإدارة العامة تكاد تفقد طابعها العمومي لصالح قيم القطاع الخاص/السوق التي فرضت منطبقها على نماذج الحكم".

<sup>2</sup> Chakrabarty and Chand, Op. Cit, pp. 382-384.

تحقيق حوار بين المحكومين والمقررين بخصوص القضايا المختلفة"<sup>1</sup>. كما عُرفت المشاركة من طرف منظمة GIZ بأنها "أساس الديمقراطية التشاركية الذي يقف بين شكلها المباشر والتمثيلي، والعملية التي تسمح بإشراك أكبر عدد من المواطنين في المشاريع المحلية واتخاذ القرارات التي تعنيهم وتخص تنمية مجتمعهم"، واستدل نفس التعريف بمقولة Marine Hurard التي اعتبرت أنه لا بد ألا تتوقف المشاركة عند مجال وقنوات معينة تتاح للمواطنين للتعبير عن آرائهم، وإنما توفير آليات كافية لجعلهم يحظون بقوة تأثير تضمن استجابة السلطات المحلية<sup>2</sup>.

ونظرا لاستحالة عرض التجارب الدولية الكثيرة والمتنوعة التي ما فتئت تتناول المشاركة الشعبية بالدراسة والمقارنة من طرف الباحثين والجهات المهتمة\*، يمكن الإشارة إلى أهم الأدوات المستخدمة التي تضمنها الدليل الذي وضعته الفدرالية الكندية للبلديات Fédération canadienne des municipalités FCM بخصوص المشاركة المحلية، وتمثل في:

- نشر المعلومات publication d'information: لا بد لضمان مشاركة فعالة من اختيار الشريحة المعنية من المواطنين بالإعلام ببحوثيات وتطور القضية والوسيلة الناجعة لذلك، وقبلهما تحديد الهدف من المسعى برمته.
- مراكز المعلومات centres d'information: عبارة عن فضاء واضح يسمح بالاطلاع السهل للمواطنين على قرارات الإدارة المحلية بخصوص المشاريع المختلفة.
- النشاطات المجتمعية الجوارية activités communautaires de proximité: تبادر السلطات المحلية بلقاءات موازية مع المواطنين والقادة المجتمعيين والفئات الأقل اهتماما بالشؤون المحلية لتوعيتهم بضرورة المشاركة.
- اللقاءات الجماهيرية réunions publiques: تتم في إطار منظم ذات طابع رسمي أكثر من سابقتها، تعرض خلالها السلطات المحلية برامج أو حوصلة أو تقريرا حول ملف ما لتناقش من طرف المشاركين، ويشتمل هذا الإجراء على شكل آخر يكون عادة إلزاميا قانونا audience publique، بحيث يقدم أصحاب المصالح آراء وتصريحات معدة سلفا -تحفظ وتسجل- حول القضايا والحلول التي يقترحها صناع القرار.
- الأبواب المفتوحة opération portes ouvertes: تمثل فرصة غير رسمية للجمهور للقاء الموظفين والقادة المحليين في مقرات الوحدات المحلية، للاطلاع على تسيير وإدارة الشؤون المحلية عن كثب.

<sup>1</sup> Ricardo S. Morse, « Citizens Academies, Local Governments Building Capacity for Citizen Engagement », Public Performance & Management Review 36/1 (2012): p.80.

<sup>2</sup> GIZ, la démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale(Tunisie: Giz, 2014), p.10.

\* يمكن الرجوع في هذا الصدد إلى الطبعة الثانية من تقرير الديمقراطية التشاركية الذي أصدرته UCGL سنة 2014، حيث مَوَّل صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية هذه الدراسة الضخمة التي عرفت مشاركة خبراء من 52 بلدا، قدموا مجموعة من المعطيات لصياغة مؤشر/مقياس لقياس الديمقراطية المحلية التشاركية متعدد الأبعاد ومقارن عالميا، حيث رتبت 32 دولة حسب درجة الديمقراطية التشاركية المحلية فيها، مع استعراض تجارب كل دولة والمبادرات الرائدة فيها وتحدياتها.

- الورشات atelier: عبارة عن مجموعات صغيرة يتم تقسيمها موضوعيا للاطلاع والاستفسار لدى مسؤول مؤهل للإجابة وتقديم شروحات كافية.
- العربات المتنقلة charrette: بحيث تعرض السلطات أفلاما وصورا حول المشاريع والحلول المقترحة لمشاكل محلية ما.
- الإعلانات الالكترونية babillards électroniques: كوسيلة قادرة على الجمع بين الأنماط السابقة نظرا لسهولةها وتكلفتها المنخفضة وإمكانية وصولها لأكثر فئة ممكنة.
- مجموعات التفكير groupe de réflexion: تتكون انتقائيا من مواطنين يطلب منهم رسميا اقتراح حلول والتعبير عن تصور القوى المجتمعية بخصوص مواضيع ما، ثم إبلاغها وشرح القرارات المتخذة تجنباً لردة فعل سلبية.
- سبر الآراء sondage: لمعرفة توجهات المواطنين بدقة، عبر البريد، الهاتف، اللقاءات المباشرة porte-à-porte.... الخ
- الإعلام التفاعلي Radio/Télévision interactive: أين يمكن للمواطنين الاتصال وطرح انشغالاتهم وتوجيه انتقاداتهم للمسؤولين المحليين مباشرة.
- جلسات الوساطة Séance de médiation: التي تضم الأطراف المتعارضة سواء السكان فيما بينهم أو في مواجهة الإدارة، لتجاوز خلافات بخصوص ملفات أو قرارات معينة.
- المجموعات الاستشارية Groupe consultatif de citoyens: تضم مجموعات عشوائية أو منتقاة من السكان أو المواطنين المشهود بكفاءتهم، للتعبير عن رأي الأغلبية أو تقديم خبرة تقنية أو المساعدة في اختيار بدائل ممكنة.
- الاستفتاء Référendum: تبادر به السلطات المحلية أو عدد معلوم أدنى من المواطنين سواء كانت نتائجه ملزمة أو استشارية فقط.<sup>1</sup>

بالنظر إلى تعدد أشكال المشاركة الشعبية المحلية فقد صنفها الباحثون إلى مجالين إثنين، أولهما يتعلق بالحكم التشاركي participatory governance التي ترتبط بالتأثير على السياسات العامة اللامركزية والرقابة عليها (المجالس الشعبية الموازية في بوليفيا)، واقتراح البدائل (الاجتماعات المفتوحة بالسلفادور)..وثانيتها متعلق بالتخطيط التشاركي participatory planning بما يسمح للمنظمات الأهلية بالإسهام وإنجاح المجهود التنموي للحكومات (الشبكات القروية بكمبوديا، ومشروع التنمية التشاركية للدوائر بالنيبال) والميزانية التشاركية أيضا (بورتو اليغري بالبرازيل وكيرالا بالهند)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> FCM, Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale pour une participation citoyenne aux décisions municipales(Canada: FCM, 2007): pp.11-67.

<sup>2</sup> سمير محمد عبد الوهاب، "التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات"، في إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011)، ص ص. 42-53.

رغم ذلك، فإن هذه الأشكال عرفت تطورات جوهرية تجاوزت حصر المشاركة الشعبية في إسماع صوت المواطنين فقط وإعلامهم، إذ تجاوزت ذلك إلى تقديم الخدمات والوقوف جنبا إلى جنب مع السلطات المحلية في الوظيفة الإنتاجية Co-production للتغطية على بعض النقائص التي تشوب هذه الأخيرة، وأصبحت بذلك الخدمات العمومية تصاغ وتنجز وتوزع وتقيم من طرف المواطنين كمنتجين وليس مستهلكين فقط في إطار 4 Co's شاملة Co-assessment، Co-delivery، Co-، Co-commissioning، design<sup>1</sup>. (الشكل 06).



شكل 06: عناصر الإنتاج التشاركي للخدمات المحلية، المصدر: Elke Loeffler and Tony Bovaird, Op.Cit, p409

أعطى Takamura مثالا بلجان الأحياء الموجودة في اليابان Chonakai التي لا تكتفي بالقيام بالأدوار المعروفة المندرجة ضمن المشاركة الشعبية، لتتكفل بإدارة ممتلكات الحي وصيانة الإنارة العمومية والمساحات الخضراء، بل والقيام بنوبات حراسة ليلية للدفاع الذاتي ضد الجرائم والحوادث، إضافة إلى خدمات بلدية كانت مسندة إلى السلطات المحلية كإزالة الثلوج وإطعام المسنين خلال الشتاء في Niigata، وأخرى ذات طابع تنظيبي بحث مثلما هو عليه الحال في Kyoto، أين تكفلت الجمعيات المحلية بإصدار لوائح تستهدف التصدي للتوسع العمراني والمباني الشاهقة حفاظا على الخصوصية العمرانية للمدينة التاريخية<sup>2</sup>.

كل هذا الزخم والوله الذي أصاب الباحثين والمؤسسات عبر العالم بخصوص المشاركة، جعل Bourgon تطرح سؤالا خلال مؤتمر لجنة الحوكمة العامة حول السياسة العامة التشاركية المنظم من طرف OCDE بباريس سنة 2007، حول الهدف الذي يجعل الحكومات الوطنية والمحلية مطالبة بالسعي لإشراك المواطنين، مقدمة إجابة بأنها تخدم المواطنة في حد ذاتها أولا، إضافة إلى تعزيزها لمبادئ الحوكمة الأخرى من شفافية، مساءلة، استجابة، كفاءة وفعالية، حيث أن محورية المشاركة

<sup>1</sup> Elke Loeffler and Tony Bovaird, « From Participation to Co-production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes », in *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Editors: Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel (United Kingdom: Palgrave, 2018), pp. 403-409.

<sup>2</sup> Gakuto Takamura, « Japon: Participation des habitants au service public », dans *La République Antiparticipative, Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Editeur: Jean Tournon (Paris: L'Harmattan, 2009), pp. 148-153.

في مجال الحوكمة، جعلتها تقترن بتسمية هذه الأخيرة التي غالبا ما سميت في البرامج الوطنية والتقارير الدولية والمبادرات العالمية بالحوكمة التشاركية، وقد لخصت ذات المنظمة أهم إيجابيات المشاركة الشعبية كما يلي:

- تحقيق ثقة أكبر في الحكومات: لأن المشاركة بإمكانها تحسين الأداء الديمقراطي ومخرجات الإدارة المحلية.
  - تحقيق مخرجات أفضل بأقل التكاليف: فاستخدام الموارد تحت أنظار الشعب يجعله يتم برشد وعقلانية، إضافة إلى الدور الذي يمكن أن يلعبه الخبراء عبر كل مراحل السياسات العمومية المحلية من خلال تلاقح الأفكار والآراء والتجارب.
  - الحصول على شرعية وقبول أكبر: لأن اطلاع المواطنين وجعلهم جزءا من القرارات يجعلهم أكثر مطاوعة ووعيا بصعوبة التحديات التي تعرفها عملية التسيير والإصلاح مثلا.
  - ضمان المساواة في الحصول على الخدمات العامة: لأن الفجوة التي قد تعرفها الفضاءات الجغرافية أو المكونات المجتمعية، يمكن سدها بالإنصات إلى جميع الأصوات وهو أمر لا يمكن للمجالس التمثيلية أن تقوم به.
  - إيجاد موارد مالية، بشرية، تقنية وتكنولوجية بديلة تساعد على الاستقلالية المحلية عن الدعم المركزي.
  - الإبداع في إيجاد الحلول: بفضل المواهب والشركاء غير الرسميين الذين يتمتعون برؤية مختلفة عن تلك التي يصمم من خلالها البيروقراطيون والسياسيون السياسات العمومية، ما يجعل من الصعب على الحكومات مواجهة التحديات العالمية المعقدة بدون مشاركة شعبية وخاصة<sup>1</sup>.
- رغم هذا الوهج المضيء المحيط بالمشاركة، إلا أنه من الضروري التروي في الأخذ بالتعميمات النظرية أو الانهيار المتسرع بالتجارب العديدة الناجحة، لأن اختلاف البيئة والمتغيرات قد يجعل تبني نماذج جاهزة ومستوردة مخاطرة غير مضمونة العواقب، لذلك سيتم تناول خصوصيات التجربة الجزائرية المتعلقة بالفواعل الأساسية الشريكة (المجتمع المدني والقطاع الخاص في الأجزاء اللاحقة من البحث).

### الفرع الثاني: الحالة الجزائرية...مبادرات قانونية باهتة وفراغ ميداني

تحمل التجربة التشاركية الجزائرية الكثير من التجاذبات على المستويين المحلي والوطني، لأن التصورين المجتمعي والحكومي للضمانات القانونية للمشاركة المجتمعية يقعان على طرفي نقيض، فالسلطات ترى بأن الضمانات القانونية التي تسمح بمشاركة المواطن في إدارة الشؤون العامة كافية خصوصا بعد إقرار التعددية السياسية نهاية الثمانينيات، بينما تشتكي القوى المدنية من تضيق الخناق عليها.

<sup>1</sup> Jocelyne Bourgon, « Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? », in Focus on citizens - public engagement for better policy and services, OCDE (Paris: OECD, 2009), pp. 204-205.

بالرجوع إلى الشق التشريعي، نجد بأن دستور 1976 قد أولى أهمية خاصة للمشاركة، إذ نصت الفقرة الرابعة من ديباجته على أن "تقوم دعائم الدولة الجزائرية... على مشاركة الجماهير في تسيير شؤونهم العمومية"<sup>1</sup>، كما تناولت المادة 34 منه مسألة اللامركزية مؤكدة أن "تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على مركزية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير في تسيير الشؤون العمومية"، وهو ما أكدته دستور 1989 بحيث نص على أن "المجلس المنتخب يمثل قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"<sup>2</sup>.

أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد مثل نقلة تشريعية نوعية في المجال، بحيث احتفظ بمكتسبات النصوص السابقة وأضاف إليها أن "الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"<sup>3</sup>، وهو بذلك جعل من المشاركة الشعبية على المستوى اللامركزي مبدأ دستوريا ساميا بعدما كانت محصورة في المجلس التمثيلي المنتخب.

لم تخل القوانين المحلية أيضا من أوجه المشاركة الشعبية رغم أنها جاءت محتشمة في البداية، فالقانون البلدي لسنة 1967 أجاز دعوة "سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم أو نشاطهم أو لشيء آخر" إلى أعمال لجان البلدية بصفة استشارية<sup>4</sup>، وهو ما كرره قانون الولاية لسنة 1969 الذي أتاح "دعوة المواطنين للمساهمة في أشغال المجلس نظرا لكفاءتهم... وبهذا يتم التجسيم (يبدو أن المشرع يقصد تجسيد) بالفعل للمساهمة الشعبية في المسائل العمومية وإقامة حوار ثابت بين المواطنين وممثلهم"<sup>5</sup>، ثم أعاده تعديلا قانوني الولاية والبلدية لسنة 1981.

مرحلة التعددية كرست ذلك بواسطة قانوني سنة 1990، بحيث أتيح لرئيس اللجنة البلدية أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة<sup>6</sup>، مثلما أتيح للجنة الولائية أن تستعين بأي شخص من شأنه أي يقدم معلومات مفيدة<sup>7</sup>.

تتمثل الخطوة الايجابية التي عرفها هذا المجال في قانوني البلدية والولاية الذين جاءا في إطار الإصلاحات السياسية بداية العشرية الحالية، فالقانون 10/11 الذي استهله المشرع بالتأكيد على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، أخذ بعين الاعتبار البلدية كخلية إقليمية للدولة وخصص بابا كاملا في قسمه الأول لمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية، وذلك بالإشارة إلى أنها الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، مع مطالبة م.ش.ب باتخاذ كل التدابير لإعلام المواطن بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في ذات القانون، مع فتح المجال لاستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الديباجة والمادة 34.

<sup>2</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المادة 16.

<sup>3</sup> التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، المادة 15.

<sup>4</sup> الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، 18/01/1967، المادة 98.

<sup>5</sup> ميثاق الولاية المهدد للأمر 38-69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44، 23/05/1969.

<sup>6</sup> القانون 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15، 11/04/1990، المادة 26.

<sup>7</sup> القانون 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15، 11/04/1990، المادة 24.

إضافة إلى ذلك، سمح للمجلس البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطن، مع السهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطن وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم. أما رئيس م.ش.ب واللجان فقد مكّنها المشرع من الاستعانة بكل شخصية محلية وخبير أو جمعية محلية معتمدة قانوناً من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم<sup>1</sup>.

على المستوى الولائي، اكتفى النص بإمكانية دعوة اللجان لكل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، وإمكانية التعاون مع الجمعيات التي تنشط في المجال الرياضي، التاريخي، الشباني والثقافي<sup>2</sup>.

فصلت الأنظمة الداخلية النموذجية للمجلسين المحليين<sup>3</sup> بدورها في شروط الافتتاح على الجمهور، وجعلت حضوره يقتصر على الجلسات العلنية ويتم في إطار الأماكن المتوفرة، مع الالتزام بالصمت والامتناع تماماً عن المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة تمس بالسير الحسن لأشغال المجلس تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها<sup>4</sup>. مثل هذا الإجراء محمود من الجانب التنظيمي لأنه يحول دون تحول الجلسات إلى ساحة للفوضى أو تصفية الحسابات السياسية أو الشخصية، كما يترك باب المناقشة مفتوحاً- حصرياً- أمام المعنيين بمواضيع المناقشة أو أصحاب المصالح من أعضاء الجمعيات أو المختصين الذين يتمتعون بخبرة أو معرفة تخول لهم أن يدلوا بدلوه في الملفات المعنية.

رغم ذلك فهذا الانفتاح بقي معيباً بكونه اختيارياً يرمي الكرة في مرمى المنتخبين ويجعلهم مخيرين في دعوة المختصين وعقد الجلسات التقييمية السنوية (تناولت مختلف المواد مصطلحات: يمكن، يجوز...)، وهو بذلك أمر غير ملزم عادة ما يتحاشاه أو يرفضه هؤلاء تجنباً للكشف عن النقائص التي تشوب التسيير المحلي.

على صعيد القوانين الأخرى التي تتداخل مواضيعياً مع الإدارة المحلية، فقد خصصت بعضها آليات لإشراك المواطنين في إدارة الشأن المحلي، فنجد مثلاً أن القانون 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم قد نادى بجعل المواطنين فاعلين إلى جانب الثلاث الآخرين (دولة، جماعات إقليمية وقطاع خاص)، وخلق علاقة إقليمية تسمح بتجنيد المواطنين والمشاركة في التصور ومتابعة مشاريع التهيئة والتطوير، من أجل تكريس المستوى المحلي كفضاء للتشاور<sup>5</sup>.

يقرّ قانون التهيئة والتعمير آلية التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي عبر وضعها أمام تصرف الجمهور خلال 60 يوماً، مع السماح لكل جمعية تعمل لحماية وتهيئة المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني في حال خرق أحكام هذا القانون<sup>6</sup>، بينما استهل المشرع القانون التوجيهي للمدينة بمصطلح التسيير الجوّاري "الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية في تسيير البرامج والأنشطة

<sup>1</sup> القانون 10-11، المواد 2، 11، 12، 13، 14، 36.

<sup>2</sup> القانون 07-12، المواد 36، 97، 98.

<sup>3</sup> النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المواد 15، 16، 17.

<sup>4</sup> النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المواد 14، 15، 16.

<sup>5</sup> القانون 02-10 المؤرخ في 29 جوان 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية رقم 61، 2010/10/21، الملحق ص.103-106.

<sup>6</sup> القانون 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 52، 1990/12/02، المواد 36 و74.

التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها"، داعيا إلى "ترقية الحكم الراشد عن طريق تأكيد مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الحركة الجمعوية والمواطن في تسيير المدينة" إضافة إلى "إشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي وخاصة أحيائهم طبقا للتشريع الساري المفعول، مع سهر الدولة على توفير الشروط والآليات الكفيلة بالإشراك الفعلي للمواطن في البرامج والأنشطة المتعلقة بسياسة المدينة"<sup>1</sup>.

على صعيد العلاقة بين الإدارة والمواطن، تناول المرسوم 88-139 بعض مظاهر مشاركة المواطن في التسيير العمومي، بحثه من جهة على تسهيل حصوله على المعلومات التي يريد وترقية تعامل المواطن مع الإدارة، ومن جهة أخرى شجعه على "تحسين سير هذه الأخيرة بتقديم ملاحظات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه"، كما أعطى ذات القانون للمواطن الحق في الطعن في قرارات الإدارة والاحتجاج عليها والحق في الدفاع عن أهداف مشتركة عبر التكتل الجمعوي<sup>2</sup>.

كل هذه النصوص لم تترجم إلى مشاركة شعبية ميدانية فعلية بحيث تشهد الساحة المحلية امتدادا للمقاطعة الانتخابية والعزوف السياسي، يتمثل في اللامبالاة تجاه القضايا المحلية من طرف المواطنين، وهو ما دفع وزارة الداخلية إلى العمل على مشروع قانون للديمقراطية التشاركية، بدأ التحضير له منذ نهاية سنة 2014 بتأسيس فوج وزاري مشترك مهمته صياغة إحصاءاته.

الملفت أن وزير الدولة وزير الداخلية آنذاك الطيب بلعيز، قد اعترف بنقص مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية رغم المواد التي تتيح له ذلك، وأن البلدية والولاية تجاهلتا هذا الحق الدستوري<sup>3</sup>، مقديما وعدا بتقديم مشروع القانون للحكومة نهاية سنة 2014<sup>4</sup>، وهو ما نفس ما وعد به المفتش العام لذات القطاع الوزاري نهاية سنة 2017<sup>5</sup>، غير أنه إلى غاية منتصف سنة 2018 فإن القانون لم ير النور بعد، وهو ما يؤكد الوتيرة البطيئة التي تعرفها حركة التقنين في الجزائر عندما يتعلق الأمر بإصلاحات جوهرية، ما يساهم في تعفن الظواهر السلبية وتجذرها وعدم مساهمتها للواقع والتطورات الحاصلة على كل الأصعدة (إن هي أصدرت)، فقد ظهر قانونا البلدية والولاية سنتي 2011 و2012 على التوالي حاملين مكتسبات تتعلق بالمشاركة الشعبية، لينصب الفوج المكلف بتحضيره بعد سنتين من ذلك، ويتاح القانون إلى المهتمين لإثرائه سنة 2017 أي بعد 03 سنوات كاملة من التحضير، و05 سنوات على إصدار المواد التي تؤسس لهذا الحق الدستوري، وهي حسب رأي الباحث مدة طويلة جدا لا يتطلبها إصدار مشروع هذا النص.

هذا المشروع، جاء في 08 صفحات تعدد أشكال المقترح التشاركي (تقريبا تلك التي ذكرت آنفا) والأسباب التي دفعت الحكومة إلى التفكير في ضبط المشاركة الشعبية بقانون (التوجه العام نحو الحوكمة في الجزائر وضعف الديمقراطية التمثيلية)

<sup>1</sup> القانون 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية رقم 15، 12/03/2006، المواد 02، 11، 17.

<sup>2</sup> المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية رقم 26، 06/07/1988، المواد 33 و38.

<sup>3</sup> نوار سوكو، "مشاركة المواطن حق دستوري ولكن البلدية والولاية تجاهلتاه"، الخبر، 12 نوفمبر، 2014، الوطن.

<sup>4</sup> جمال ف، "خطة عمل جديدة لإشراك المواطن في اتخاذ القرار بالمجالس المحلية"، الخبر، 07 نوفمبر، 2014، الوطن.

<sup>5</sup> زولا سومر، "المشروع التمهيدي لقانون الديمقراطية التشاركية يعرض على البرلمان قبل نهاية السنة"، المساء، 28 أكتوبر، 2017، الوطن.



والأطراف المعنية بهذه الممارسة أيضا (مواطنون، جمعيات، تجمعات الجمعيات..) ومجالات تدخل هؤلاء، إضافة إلى البعد الرقمي في المشاركة. يحمل هذا المشروع بين طياته عدة مكاسب بإمكانها تعزيز الديمقراطية التمثيلية رغم مساوئها، فضلا عن تحفيز المواطنين والفواعل المدنية الأخرى على المبادرة، خاصة أنه تجاوز الطابع الاختياري للمشاركة وجعلها إلزامية، متخطيا البعد التقليدي للمشاركة المتعلق بتقديم المشورة نحو إنجاز مشاريع مشتركة وتقديم خدمات تشاركية مجانية (وضح مصادر تمويلها).

إن الإضافة الفعلية التي قدمها هذا القانون -حسب رأي الباحث- لا تكمن في مضمونه، وإنما في المقاربة التشاركية في إثراء مشروع الديمقراطية التشاركية، بالنظر إلى أن القطاع الوزاري المعني قد دعا المهتمين بالموضوع إلى إثراء المشروع الأولي وتقديم ملاحظاتهم<sup>1</sup>، والتزم بالأخذ بها تحت إشراف وزير القطاع (الملحق 07).

مما سبق، يبدو بأن مشكلة المشاركة الشعبية لازالت تشكل صداعا للحكومات المتعاقبة في الجزائر، فالإجراءات التي اتخذت منذ الاستقلال لم تستطع القضاء على الهوة التي تعرفها العلاقات بين المواطن والإدارة، بدليل أن أزمة الديمقراطية التمثيلية لم تؤد إلى لجوء المواطنين إلى آليات المشاركة المباشرة المتاحة باحتشام، وهو ما يعكس عمق المشكلة وتداخلها بين الجوانب السياسية، الاجتماعية وحتى النفسية.

على المستوى الإجرائي، فإن أشكال المشاركة المتاحة تطورت تدريجيا بالتوازي مع التغيرات التي عرفتها الدولة ولمجتمع الجزائري، إلا أنها تبقى بسيطة جدا مقارنة بما حققته دول أخرى، وهو أمر يستدعي عدم قصر النظر على الجانب القانوني فقط، وإنما الالتفات نحو طبيعة الفواعل ومدى قدرتها على المشاركة من الأساس وإيجاد الحلول الممكنة للتعامل مع ذلك.

<sup>1</sup> انظر الملحق 07.

**المطلب الثاني: شفافية ومساءلة خجولتان**

لابد من الإشارة بداية إلى أن بعض المختصين قد حذروا من الربط السطحي بين الشفافية والمساءلة، موضحين أن العلاقة بينهما ليست بالبساطة التي قد تبدو لمجرد كونهما من المبادئ الرئيسة للحوكمة\*، إلا أنه عادة ما يدعم أحدهما الآخر لأن الوصول إلى المعلومات، ومن خلاله معرفة الآليات والممارسات التي تسير من خلالها المؤسسات الحكومية الشؤون العامة، يمثل اللبنة الأولى لمساءلتها والحكم على مدى أدائها لواجباتها، وبذلك تمثل المساءلة مكملا للشفافية وتجعلها ذات معنى، بل أنها تدفع المؤسسات إلى انفتاح أكبر Openness.

**الفرع الأول: شفافية منزوية**

لا ترتبط الشفافية كممارسة بالتسيير المحلي فقط، بل إنها تسمو إلى المعاهدات الدولية والدساتير الوطنية باعتبارها حقا من حقوق الإنسان\*، وإن تعددت تعريفاتها إلا أنها تتمحور حول "حرية وصول المواطنين للمعلومات والملفات المتعلقة بسير وعمل الحكومة وأجهزتها، وكذا "كشف هذه الأخيرة عن البيانات التي تتيح للأطراف الخارجية تقييم أدائها الداخلي"<sup>1</sup>. بتأمل تطور الظاهرة وانتشارها على المستوى الدولي، نجد بأنه رغم عدم وجود نص دولي ملزم بخصوص الشفافية (نذكر منها اتفاقية مجلس أوروبا حول الوصول إلى الملفات الرسمية 2008، والقانون النموذجي الأمريكي حول الحصول على المعلومات العمومية 2010)، إلا أن الدول تبنت عدة قوانين محفزة لهذا الأمر (الملحق 08)، فقد أحصى Saez-Martin 103 دولة تبنت قوانين تتعلق بالشفافية<sup>2</sup>، بعدما كان العدد سنة 1990 لا يتعدى 09 دول سنة 1990 و30 سنة 2000<sup>3</sup>، علما أن السويد تعد السبّاقة دوليا إلى هذا باعتمادها للقانون الرامي إلى تطبيق مبادئ الشفافية الإدارية سنة 1766، لتلها فرنسا سنة

\* وضع Zumofen و Mabillard هذا الموضوع على المحك في دراستهما الموسومة «العلاقة غير الأكيدة بين الشفافية والمساءلة من خلال تجارب 04 حالات في سويسرا: The uncertain relationship between transparency and accountability revisited through four Swiss cases»، حيث استعرضا محاولات Hood، Fox و Meijer السابقة للكشف عن خصوصية هذا الثنائي، إذ رأى الباحثان أن هناك ميلا نحو التناول الطوبوي للعلاقة بين الشفافية والمساءلة بفعل الفداسة التي أضفتها الأدبيات الدولية والأكاديمية على الحوكمة، مؤكدين أن هنالك خلطا تاريخيا يشوب الأهداف التي تقول في خضمها المفهوم من جهة، ومن جهة أخرى هنالك تنوع في المضمون التي تأخذ تلك العلاقة يجعلها غير تلازمة بالضرورة. غير أن الدراسة ركزت على جزئية تتعلق بالفهم الذي لابد أن يعطى للمساءلة بصفتها قدرة المؤسسات على تقديم إجابات answerability أو محاسبتها كمحصلة للعملية برمتها (منذ الكشف عن المعلومات إلى مجازاة المؤسسات)، كما أشار الباحثان إلى حالة غريبة تقل فيها المساءلة بحكم الثقة التي تحصل عليها المنظمات الإدارية والسياسية لمجرد كشفها عن المعطيات التي تحكم تسييرها، وتتحوّل بذلك الشفافية إلى وهم illusion لعدم إطلاع أو فهم المواطنين للمعلومات حتى ولو كانت متوفرة. رابط الدراسة: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>

\* نذكر في هذا الصدد، أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أقرت في دورتها الأولى سنة 1946 القرار 59-01 الذي ينص على أن "حرية الحصول على المعلومات حق من حقوق الإنسان وهي حجر الزاوية لكل الحريات التي تتبناها الأمم المتحدة". وقد توالى هذا الاعتراف بقدرسية الشفافية في مختلف قرارات ونشاطات المنظمة الأكبر دوليا، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، واستحداث لجنة حقوق الإنسان سابقا بتأسيس مكتب مقرر اللجنة الخاصة التابع للأمم المتحدة والمتعلق بحرية الرأي والتعبير والاعلام... وغيرها

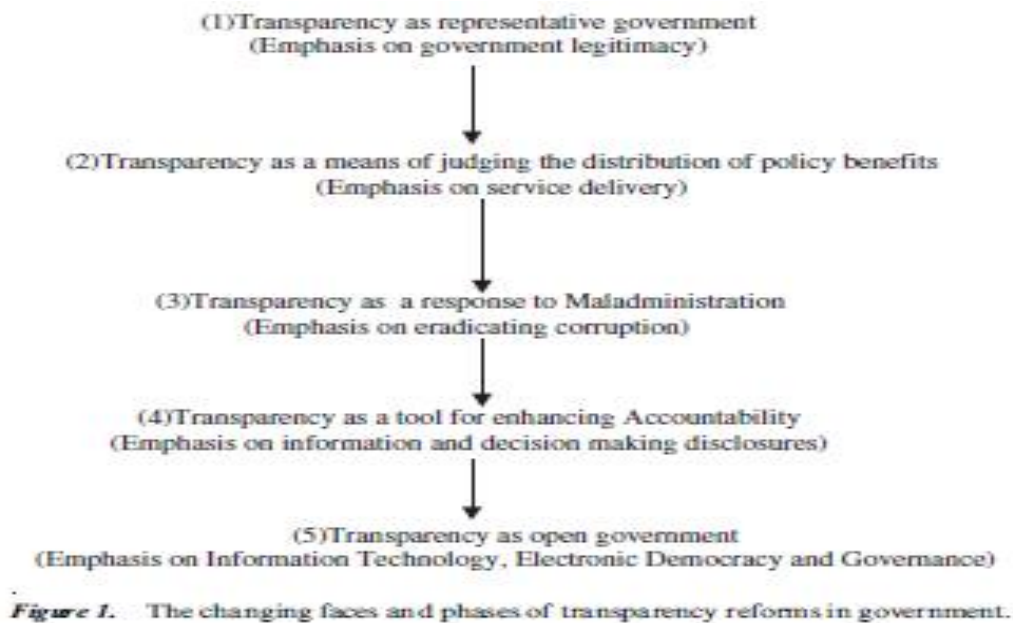
<sup>1</sup> Grichawat Lowatcharin and Charles E. Menifield, «Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level- A Study of Midwestern County Web Sites», *State and Local Government Review* 47/02 (2015): p.3.

<sup>2</sup> Alejandro Saez-Martin and Others, «Freedom of information in local government rhetoric or reality», *Local Government Studies* 43/2(2017):p. 246.

<sup>3</sup> Abdullah Abid Oztoprak & Erna Ruijter, «Variants of transparency- an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015», *Local Government Studies* 42/4 (2016): p. 536.

1794 بالقانون الذي يتيح الاطلاع على الأرشيف للجميع وكذا قانون حرية الوصول للوثائق الإدارية سنة 1978، وكذا م.أ. عبر قانون حرية المعلومات FOIA سنة 1966، في الدستور الإسباني لـ1978 والإيطالي لـ1990، لتتوالى التطبيقات في بريطانيا 2005 و2015 (Local Government Transparency Code)، الهند 2005 (Right to Information Act)، الأردن 2007، البرازيل 2011.. الخ<sup>1</sup>.

تجدر الإشارة إلى إن Lind و Otenyo قد وضحا كيف أخذت ممارسات الشفافية المحلية مكانا لها في تصورات صناع القرار للإصلاحات المختلفة حتى ولو لم تتضمن هذه الأخيرة لفظة الشفافية بصريح العبارة Expressis verbis (شكل 07)، بمعنى أن مضامين الشفافية قد تتداخل أحيانا مع بعض المبادئ الأخرى للحوكمة كالمساءلة، مكافحة الفساد أو التمكين المجتمعي التي تقرها الحكومات في سياقات أخرى، وهو ما يدل على محوريتها ضمن الحوكمة وارتباطها ببقية الأسس الأخرى التي تنطوي عليها<sup>2</sup>.



شكل 07: يوضح المراحل والأوجه التي أخذها مفهوم الشفافية، المصدر: Otenyo and Lind, Op.Cit, p292

فضلا عن ذلك، تعتبر الشفافية ضرورة أخلاقية، اجتماعية، سياسية وإدارية، فهي تعد من لبنات المجتمع الديمقراطي لأنها تؤسس لسلسلة من الحقوق الأخرى كحرية الرأي والتعبير والمشاركة السياسية، وتمتد إلى إرساء ثقافة المحاسبة وبناء

<sup>1</sup> محمد حداد، "المشاركة وحق المواطن في الإعلام، مجلة القانون، المجتمع والسلطة 1(2012): ص ص. 69-71.

<sup>2</sup> Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, « Faces and Phases of Transparency Reform in Local Government », *International Journal of Public Administration* 27/5(2004): pp. 287-303.

علاقة ثقة للمواطن في الإدارة وحثها على الالتزام بواجباتها وتطبيق القوانين، والتقليص من التجاوزات والممارسات غير المشروعة وأشكال الفساد المتنوعة أيضا.

إنها تعمل ببساطة على تعزيز الإحساس بالمواطنة وممارستها برقابة المواطنين على الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية. تتعدى أهمية الشفافية ذلك إلى تحقيق النزاهة والمنافسة الشريفة اللتان تحفزان التنمية والاقتصاديات الوطنية لكونها تشجع على الاستثمار الأجنبي والمحلي بقضائها على العراقيل التي تنجم عن السرية والأعراف التعسفية التي تترتب عن الأمراض البيروقراطية التي تعشش في الدول النامية عموماً<sup>1</sup>. لذلك، يوجد -حسب مركز دعم لتقنية المعلومات SITC - نوعان من الآليات الممكنة لتسهيل إتاحة وتداول المعلومات، تتمثل في:

- الإفصاح الاستباقي: تقوم به الحكومات والمؤسسات دون طلب من أي كان، على غرار الإعلانات والنشرات، يتسم بقلّة تكلفته للمهتمين بالبيانات. مثلاً: في إطار منظمة OCDE تفصح 82% من الدول من المعلومات التي تقرها القوانين مع احترام الاستثناءات، 94% منها بخصوص الميزانيات، 84% عن التقارير السنوية للوزارات، 72% عن تقارير مراجعة الحسابات و28% عن قوائم رواتب الموظفين العموميين.

- الإفصاح التفاعلي: تقوم به الحكومات والمؤسسات بناء على طلب جهات معينة كالمواطنين وأصحاب المصلحة، سواء بالنسبة لوثائق كانت تحت طائلة السرية، أو برامج وجداول وخطط عمل معينة... الخ وعادة ما يتم ذلك وفق شروط معينة كتقديم صفة المعني والانتظار مدة زمنية محددة وتحمل النفقات المتأتية عن نسخ الوثائق.

ركز ذات المنشور على ضرورة وجود هيئة استئناف مستقلة يتم اللجوء إليها في حال رفض الهيئات التماشي مع قوانين إتاحة المعلومات، فضلاً عن عقوبات تطبق بصرامة على كل من يعمل على حجها<sup>2</sup>.

أما Porumbescu، فقد تناول التفرعات التي تأخذها الشفافية على المستوى اللامركزي، فالجانب المؤسسي يتعلق بالبيانات المرتبطة بتسيير المنظمة الإدارية المحلية، والسياسي مرتبط برواتب وأفعال المنتخبين المحليين، والمالي متعلق بكيفية استغلال الموارد المادية للوحدة المحلية، والخدماتي يتمحور حول أداء الجماعات المحلية بخصوص الخدمات التي تقدمها. أما من حيث الموضوع، فتتعلق الشفافية أما بحيثيات اتخاذ القرار، أو بأولويات السياسات العمومية، أو بمخرجات المنظومة الإدارية. إن الشفافية تتيح للمواطن ان يستوعب ماذا تفعل الحكومة، كيف تفعل ذلك ولماذا؟<sup>3</sup>.

فيما يخص الحالة المدروسة، نجد بأن الجزائر انخرطت في كثير من الالتزامات الدولية المتعلقة بتكريس الشفافية، على غرار مصادقاتها على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع

<sup>1</sup> رضا هميسي، "ضمان حق النفاذ إلى المعلومات على ضوء الدساتير المغربية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية 14 (2016): ص ص. 241-242.

<sup>2</sup> مارينا عادل وأخريات، آليات تداول المعلومات مقارنة (القاهرة: مركز دعم لتقنية المعلومات، 2013)، ص ص. 5-27.

<sup>3</sup> Gregory A. Porumbescu، « Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government- Can It Work-», State and Local Government Review 47/3(2015): pp. 206-207.

الفساد ومكافحته، اتفاقية الإتحاد الإفريقي لقيم ومبادئ الإدارة العامة... والتي تنطوي كل منها على إجراءات تلزم الجهات الحكومية بالسماح للمواطنين بالاطلاع على المعلومات المتعلقة بالشأن العام بأشكال مختلفة.

أما في الجانب الدستوري، فقد خلت الدساتير الجزائرية من أي إشارة صريحة لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي نصت مادته الـ 51 على أن "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، ولا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق"<sup>1</sup>. وإن كانت هذه المادة تمثل إضافة دستورية نوعية لمبدأ الشفافية، إلا أن تحليلها يفيد بأن المشرع لم يتخلص من التخوف المرتبط بتسرب المعلومات المتعلقة بالشأن العام بل ولازال يتعامل معها بمنطق أمني بحت، وهو توجس مبرر عندما يتعلق بالمعلومات الحساسة المتعلقة بقطاعات معينة كالأمن والدفاع الوطنيين أو الملفات الحساسة المتعلقة بالتحديات الإستراتيجية للدولة، إلا أن التحفظ تجاه البيانات المرتبطة بالتسيير اليومي لشؤون المواطن محليا بواسطة المصالح اللامركزية وغير المركزية للدولة، يبقى غير مبرر في عصر تتداول فيه المعلومة على نطاق شعبي حتى قبل وصولها إلى العاصمة\*.

كانت الجزائر قبل ذلك من الدول السباقة إلى تبني القانون 88-131 سالف الذكر، والذي خصص قسما لآليات حصول وإعلام المواطن بالمعلومات الإدارية، وألزم الإدارة باطلاعه على التنظيمات والتدابير التي تسطرها بتطوير السندات المناسبة للنشر والإعلام، وأن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل، متيحا للمواطنين أيضا أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية حتى ولو كانت مودعة في المحفوظات، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والشخصية وتلك التي يحميها السر المهني، سواء بالاستشارة المجانية في عين المكان و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، مع إشعار المواطن بمقرر مبين في حال منعه من الاطلاع.

لم يكتف هذا القانون بذلك، بل جعل الموظفين الذين يحولون دونه مخالفين للقانون (الدرجة الثانية)<sup>2</sup>. وبذلك، يكون هذا القانون قد قدم إطار تشريعي محترما خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار كونه صدر في فترة الأحادية الحزبية والانغلاق السياسي، وفي وقت كانت الجهة الاجتماعية تعاني من الغليان لعدة أسباب من بينها فشل الإدارة والتغول البيروقراطي، لتنفجر الأوضاع 03 أشهر فقط (جوان/أكتوبر 1988) بعد صدوره!!

على المستوى المحلي، يمكن ملاحظة البذور الأولى لقيم الشفافية في التعديل البلدي لسنة 1981 الذي حمل المحاولات الأولى للسلطة آنذاك نحو الاعتناق من الانغلاق والانطواء الإداري، حيث أكد على تكفل رئيس المجلس التنفيذي وأعضائه

<sup>1</sup> عبد الرحمان بوكثير، "نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 10(2017):ص.ص 187-188.

\* تشير في هذا الصدد مثلا، إلى أن درجة الشفافية المتعلقة بمصاريف كبار المسؤولين في الدول المتقدمة متاحة بيسر، وهو ما دفع المواطنين الأمريكيين باعتبارهم دافعي ضرائب، إلى الاحتجاج عقب نشر صحيفة The Guardian لمعلومات تتعلق بإسراف وزراء في الحكومة في إنفاق أموال على مكاتبهم وتنقلاتهم كبن كارسون، ستيفن منوشين، سكوت برويت، ديفيد شولكين وتوم برايس الذي دفعه ذلك للاستقالة.

<sup>2</sup> القانون 88-131، المواد 08، 09، 10، 11 و30.

بإعلام المواطنين بأشغال م.ش.ب بانتظام عن طريق إعلانات ملصقة بخصوص القرارات المتخذة من طرفه، وتنظيم اجتماعات سنوية في كل قرية أو حي، مع تحرير محضر إثر كل اجتماع من تلك الاجتماعات (كطريقة لإثبات حدوثها فعلا)، وكفل ذات التعديل لكل مواطن الحق في أن يطلع بعين المكان على محاضر مداولات م.ش.ب والقرارات البلدية، أو أن ينسخها على نفقته<sup>1</sup>.

مثلت هذه المحاور الأسس الأولى التي لم تحد عليها القوانين اللاحقة، فنجد مثلا أن قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 قد أكدا على نفس المبدأ بشكل جزئي من خلال ضرورة تعليق جداول أعمال ومحاضر مداولات المجلسين وغيابات أعضائهم في الأماكن المخصصة لإعلام المواطن، مع جواز الاطلاع على المداولات والقرارات وأخذ نسخة منها على نفقته<sup>2</sup>، لتتحول هاته المظاهر إلى ممارسات ثابتة في العمل المحلي رسخها حرفيا الإصلاح المحلي الأخير<sup>3</sup>، مع نشر محاضر المداولات بكل وسيلة ممكنة لاسيما الالكترونية منها، وفصلها-بشكل متطابق- النظام الداخلي النموذجي للمجلسين المحليين موجبا حفظ أماكن تعليق المداولات بواجهات زجاجية و/أو شبك معدني، وجعلها في متناول الجمهور مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد أو حتى نفاذ آجال الطعن على الأقل<sup>4</sup>.

يرى الباحث بأن إصدار المرسوم المتعلق بكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات م.ش.ب والقرارات البلدية سنة 2016 قد رافقه ابتهاج مبالغ فيه، لأن مضمونه لا يختلف جوهريا ولا شكليا عن تلك المكتسبات التي لها الجزائر منذ 1981، ف1988 ثم 1990 وصولا إلى 2011، بحيث أنه يكتفي بدعوة م.ش.ب إلى اتخاذ الإجراءات الرامية إلى تسهيل إعلام المواطن حول تسيير الشؤون المحلية، واستعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية (بنفس الاستثناءات المعروفة)، إضافة إلى التفصيل الشكلي في خطوات القيام بذلك (الجهة المخاطبة، مضمون الخطاب، آجال الإجابة عن الطلبات، طرق ومقابل ومكان النسخ، حق الطعن في قرار المنع)<sup>5</sup>، وبذلك فإن هذا القانون لم يحمل فعليا أي إضافة وازنة بل استنسخ مواد قانونية موجودة في نصوص لم تؤت أكلها، لأسباب سنتناولها لاحقا.

مما سبق، نلاحظ أن الآليات المعلقة بتكريس الشفافية في الجزائر - وإن تنوعت مصادرها القانونية- فإنها تئن تحت وطأة النمطية والاستنساخ والتكرار للمواد والتوجيهات التي يغلب عليها الطابع السطحي الإرشادي، بحيث تفتقد للحزم اللازم فيما يخص العقوبات التي لا بد أن تفرض ضد كل من يعرقل وصول المواطن إلى المعلومة.

إضافة إلى ذلك، فمن غير المعقول مواصلة تكرار نفس التدابير على الرغم من أنها لم تجد نفعا طوال عقود كاملة، وهو ما يستدعي الالتفات إلى ممارسي الشفافية Hardware بدل الشفافية نفسها Software، بحيث يصبح من الأجدر التساؤل حول خلفيات عدم استفادة المواطن والمجتمع المدني الجزائري من حقوقه المكفولة في المواد القانونية منذ إقرارها (مشكلة

<sup>1</sup> التعديل البلدي لسنة 1981، المواد 92 مكرر2، 92 مكرر 04.

<sup>2</sup> القانون 08-90، المواد 16، 21، 22، القانون 09-90، المواد 20، 14، 21.

<sup>3</sup> القانون 10-11، المواد 14، 22 و30، والقانون 07-12، المواد 18، 31 و32.

<sup>4</sup> النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المواد 32 و33، النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المواد 31 و32.

<sup>5</sup> المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية رقم 41، 12/07/2016، المواد من 02 إلى 12.

الوعي بالحقوق أو الاغتراب (...)، وكذا سبب تخوف الموظفين العموميين من التجاوب مع إجراءات الشفافية (خشية الوقوع في مخالفات تسريب السر المهني).

من جانب آخر، فإن هنالك تركيزاً صريحاً على المجالس المنتخبة، رغم أنها لا تتحمل وزر الممارسات غير المشروعة والإخفاقات التنموية وحدها، ولذلك لا بد من أن تطل شمس الشفافية على بقية أجزاء المنظومة الإدارية المحلية كالمديريات التنفيذية والولاية، ولم لا، التحول إلى المستويات المركزية كالوزارات والدواوين الحكومية، لأن الشفافية هي جملة سلوكيات متناسقة ومتكاملة لا يمكن فصل بعضها الاجتماعي عن السياسي، أو المركزي عن المحلي.

### الفرع الثاني: المساءلة المعطلة

تتعلق المساءلة بالمحاسبة والاستفسار عن التصرفات والمخرجات المنشودة من الأشخاص والأجهزة والحكومات، وحق هؤلاء في شرح الطريقة التي ارتأوا من خلالها القيام بمهامهم، ما يتطلب أن تكون لدى الشخص الصلاحيات التي تمكنه من أداء عمله والتي من الممكن على أساسها مساءلته عن عمله. تعرف بأنها "تمكين المواطنين وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة ومحاسبة الموظفين العموميين والمسؤولين عموماً من خلال القنوات والأدوات الملائمة، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه بغير سند". عرفها UNDP بأنها "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياته وتعريف واجباته والأخذ بالانتقادات التي توجه له وتلبية المتطلبات المطلوبة منه وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش"<sup>1</sup>.

يرى Chand و Chakrabarty بأن المساءلة هي "الوضعية التي تكون فيها المنظومة/الإدارة عرضة للاستجواب والإدانة، ومجبرة على تفسير وتبرير أعمال ما لمعرفة ما إذا نفذت مهامها كما هو مطلوب منها، سواء تجاه القادة الإداريين أو المواطنين"، وهي بذلك تنطوي على بعدين يتمثلان في قابلية الإجابة بـ answerability بمعنى تحمل المسؤولين والموظفين لمسؤولياتهم وإعلام المعنيين بمضمونه وشرحه لهم، وكذا الإنفاذ enforcement بمعنى قدرة الجهة المحاسبة على توقيع عقوبات على كل من يثبت تقصيره في أداء مهامه<sup>2</sup>.

هذا التركيز الواضح على المخرجات يحيلنا إلى تفسير التطور الذي طرأ على المساءلة كفكرة، من البعد العمودي إلى الأفقي في خضم التحولات التي جاءت بها موجة NPM والانتقال من مساءلة الإجراءات process-oriented accountability الذي تقتضيه المساءلة الفوقية hierarchical المتمحورة حول الالتزام بالمناسير والتوجهات، إلى مساءلة النتائج results-oriented accountability التي تقوم عليها المساءلة المهنية professional المتمحورة حول مدى تحقيق الأهداف المرجوة

<sup>1</sup> سمير يحيوي وخديجة حمادي، "مفهوم المساءلة والشفافية ودور الأجهزة العليا للرقابة في الجزائر"، (ورقة بحث قدمت للملتقى الوطني الثاني حول "متطلبات إرساء الحوكمة وإدارة الميزانية العامة للدولة"، البويرة، 27/28 فيفري 2013)، ص. 10-11.

<sup>2</sup> Chakrabarty and Chand, Op. Cit, pp. 360-365.

من عدمه، فضلا عن الانتقال من المساءلة القانونية المتعلقة بمدى الالتزام بالنصوص التشريعية إلى إدماج المساءلة السياسية التي يقوم بها أصحاب المصالح تجاه الحكومات ومدى وفائها بالتزاماتها<sup>1</sup>.

يؤكد Gregory أن هذا التحول الذي تضمن مرونة أكثر بين أيدي المسيرين في خضم تبني معايير التسيير الخاص في القطاعات الحكومية، لا يجعلهم بالمرّة أكثر استقلالاً وإنما أكثر تحملاً لمسؤولياتهم ودقة في تقييم فعاليتهم من طرف جهات مختلفة، بالنظر إلى أن الروح/الرياح المقاولاتية التي هبت على حقل وممارسة الإدارة العامة (خصوصاً في بريطانيا، نيوزلندا وأستراليا)، لم تستن أنماط إدارة الموارد البشرية في القطاع العمومي من التغيير، بحيث سادت أنظمة العقود المحدودة والرواتب المفتوحة للقضاء على كل تملص من المسؤولية وسطحية في تقييم النتائج المتوصل إليها من طرف الإدارات العمومية<sup>2</sup>.

بعض الباحثين ذهب أبعد من ذلك عندما نادوا بمساءلة ديمقراطية democratic accountability يلعب فيها المواطنون الدور الأبرز في محاسبة المسؤولين المحليين، كامتداد للخطاب التشاركي المتمحور حول ضرورة إيجاد آليات المشاركة الشعبية في السياسات المحلية<sup>3</sup>، وهو نفس ما تبناه تقرير القطاع العام للأمم المتحدة لسنة 2015، الذي اقترح مفاهيم المساءلة المشتركة/المجتمعية Shared and social accountability كآليات بإمكانها تجاوز الخلل الذي قد تعرفه المساءلة التقليدية العمودية (مساءلة المؤسسات الحكومية لبعضها البعض)، خصوصاً إذا كانت شبكات الحوكمة قد نضجت بشكل يتم من خلاله التقاسم الفعلي للمسؤوليات بين الشركاء، بالنظر إلى كون المواطنين أكثر حياداً واستقلالاً واستبسلاً في الدفاع عن نوعية المخرجات التي تقدمها المنظمات الإدارية، فهي في النهاية تعنيم أكثر من أي طرف آخر<sup>4</sup>، وكمثال عن ذلك أعطى 6000 مواطن من كل الأعمار والانتماءات، ضمن People 's Panel التي تبنتها حكومة بلير سنة 1998، تصوراتهم حول نوعية الخدمات، لتتحول بعدها إلى آليات وممارسات موجودة في كل القطاعات في إنجلترا.

وحسب دليل المساءلة المتبادلة الذي وضعته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، فإن مساءلة الحكومات تتضمن عدة مستويات يمكن أن تجتمع معا (شكل 08):

- المساءلة السياسية الرقابة الخارجية التي يمارسها الشعب بواسطة الانتخابات الحرة والنزيهة، ليفوض لمثليه الرقابة على السلطة التنفيذية.

<sup>1</sup> Robert Schwartz, « Accountability in New Public Management: An Elusive Phenomenon? », in Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis, Editor: Eran Vigoda (USA: Marcel Dekker, 2002), p. 64.

<sup>2</sup> Robert Gregory, « New public management and the politics of accountability », in International Handbook of Public Management Reform, Editors: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (UK: Edward Elgar, 2009), pp. 72- 73.

<sup>3</sup> Anders Hanberger, « Democratic accountability in decentralized governance » (Paper presented at the "Conference on the Interpretive practitioner: From Critique to Practice in Public Policy Analysis", Birmingham, 8-10 June 2006), pp. 2-3.

<sup>4</sup> United Nations, World Public Sector Report: Responsive and Accountable Public Governance (New York: United Nations, 2015), pp. 59-67.



- المساءلة الإدارية: تمارس داخليا على الإداريين المطالبين بتحقيق أهداف ما، وتتم مسائلتهم سواء إطار التراتبية الوظيفية (من الرؤساء إلى المرؤوسين) أو بواسطة اللجان الخاصة والمفتشين وهيئات الرقابة.
- مساءلة المواطنين: عن طريق تمكين المواطنين من المحاسبة الخارجية للمسؤولين الحكوميين التنفيذيين والمنتخبين عبر آليات المشاركة والتشاور.
- المساءلة القانونية: ليست ذات طابع هرمي، لأنها تتم بين الإدارات والجهات القضائية كالمحاكم الإدارية التي تستطيع فرض عقوبات عليها في حال خرقها للقوانين التنظيمات المعمول بها.



شكل 08 يوضح: الأنماط المختلفة للمساءلة، المصدر: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، المرجع أدناه، ص 20.

أما بخصوص من يحق له المساءلة، فقد ركز الدليل على البعد الشعبي لها مقترحا عدة آليات من بينها

- التقاضي: بواسطة الشكاوى الفردية والجماعية التي يتقدم بها المواطنون ضد المسؤولين المتقاعسين.
- الشكاوى: عن طريق الاخبار الشفهي أو الرسائل المكتوبة أو الاللكترونية على مستوى المرافق والإدارات العمومية، للاعتراض على إجراء أو سلوك.
- المساءلة البرلمانية: تسعى لمساءلة السياسات التي تعتمدها الحكومات والوزارات عبر استجواب مسؤوليها وقياديينها.
- أعمال الاحتجاج السلمي: تتجلى في أشكال مختلفة كالرصد وإصدار التقارير وحشد الرأي العام والتعبئة، في تونس مثلا، أطلقت جمعية "أنا يقظة" مرصدا للأداء عبر موقع سمي "جمعة متر" للوقوف عند مدى التام رئيس الوزراء السابق مهدي جمعة بتعهداته<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، فيم المساءلة (بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2016)، ص ص 15-22.

تنطوي المساءلة الفعالة على أهمية بالغة لكونها تضمن النزاهة في التسيير وتمكن من التصدي للفساد الذي قد يضرب المنظومة الإدارية لأنها تراقب أداء ومسؤولية كل جزء منها، مثلما من شأنها تقوية الكفاءة والفعالية لأنها تضمن التزام موظفي الإدارات والحكومات بأداء مهامهم جيدا، مخافة المحاسبة القانونية الصارمة والتبعات السياسية والإدارية التي قد تعصف بمسارهم وعهداتهم.

في الجزائر، تعتبر المساءلة المحلية طريقا ذا اتجاه واحد (un sens unique) يمثل تحصيلا للجمود والنمطية اللذان تعرفهما الإدارة الجزائرية. فبداية، نجد بأن الشكل الغالب للمساءلة المحلية هو رقابة ووصاية المعين على المنتخب، بدليل وجوده أرمادة من النصوص والآليات التي تجعل نشاط المجالس المنتخبة تعمل تحت مجهر الجهات التنفيذية (الوالي خصوصا)، غير أن ذلك كان ليكون مكسبا مهما لو لم يكن يركز على الجوانب الشكلية والالتزام الحرفي بالقواعد الإدارية واللوائح التنظيمية بدل الرقابة على الحصيلة التي تنتج عن ذلك، بمعنى المبالغة في الإحاطة بطبيعة المخرجات outputs بدل التقييم الفعلي للنتائج outcomes، فيصبح الأهم هو الالتزام بقواعد صرف الميزانية البلدية، حتى وإن كانت تصرف على مشاريع غير مفيدة بالمرّة أو مستنسخة ومكررة، كاقتراع الأشجار لوضع النخيل أو اقتلاع الأرصفة لاستبدالها بأخرى !!

من جانب آخر، فإن هندسة التنظيم اللامركزي جعلت دائما الجهات التنفيذية بمنأى عن الرقابة التمثيلية الفعالة، وعلى المستوى الولائي مثلا، يكتفي الوالي بإطلاع م.ش.و على نشاطات القطاعات غير الممركزة أي المديرية التنفيذية بالولاية ونشاطات الولاية من خلال بيان يتبع بمناقشة، مرة واحدة سنويا، فضلا عن "اطلاعه" رئيس م.ش.ب بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن م.ش.و...<sup>1</sup>. الملاحظ هنا استخدام لفظة اطلاق أي مجرد الأخبار والعرض، إضافة إلى أن الاستعراض السنوي يعتبر قليلا جدا مقارنة بنشاطات المديرية التنفيذية واختصاصاتها.

أما المنتخبون الولائيون، فقد أصبح بإمكانهم أخيرا (على غرار منتخبي غرفتي البرلمان) توجيه أسئلة كتابية لأي مدير أو مسؤول من مديري المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاطات في إقليم الولاية، مع إلزام هؤلاء بالإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تبليغه نص السؤال<sup>2</sup>، أما ما دون ذلك، فإن الأجهزة التنفيذية غير الممركزة للدولة تبقى خاضعة للرقابة الإدارية من الوالي أو من الإدارات المركزية للوزارات.

هذا الأمر ليس حكرا على المستوى المحلي بل هو محاكاة صادقة لتراجع المساءلة على المستوى المركزي على مدار السنوات المتتالية (شكل 09)، لأن الآليات المكفولة للمساءلة البرلمانية كملتصم الرقابة واللوائح غير مستغلة البتة، كما أن معظم الفرق الحكومية تكتفي-عند تشكيلها- بتقديم مخططات عملها<sup>\*</sup>، لكن 03 فقط من بين 19 حكومة عرفتها الجزائر منذ

<sup>1</sup> قانون الولاية 07-12، المواد 103، 104 و 109.

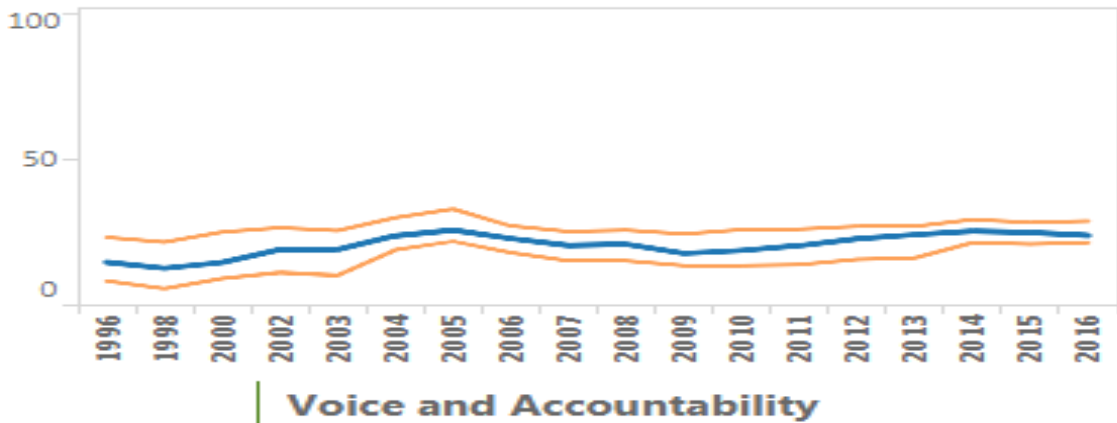
<sup>2</sup> نفسه، المادة 37.

\* يعتقد النائب البرلماني لخضر بن خلاف في هذا الشأن، بأن البرامج الحكومية التي تختفي عادة تحت عباءة برامج الرئيس بوتفليقة، غير واضحة المعالم تتميز بالسطحية والعمومية بشكل يجعلها غير قابلة للمساءلة، أي أنها-حسب البرلماني المعارض- لا تنطوي على أهداف محددة بدقة وآليات لتحقيقها في

أول انتخابات تعددية في 1997، قامت بتقديم بيان السياسات العامة المفترض أن يتم سنويا، رغم الأغلبية الحزبية لأحزاب الموالاتة في الغرفتين بما يضمن عدم الإطاحة بالحكومات<sup>1</sup>، وهو ما كرس ثقافة الاحساب في الأوساط التنفيذية، باستثناء الرقابة التي تقوم بها أيضا المستويات السياسية العليا (كالرئاسة، مؤسسات الأمن بواسطة التقارير المختلفة أو مجلس المحاسبة مثلا)، فضلا عن كون الجزء المتعلق بالإخفاق يفتقر إلى آليات حقيقية لتطبيقه بسبب وجود عدة ظواهر سلبية مناقضة لمبدأ الجدارة في تبوأ المناصب العليا (كالولادة والمدراء التنفيذيين، وهو أمر مشابه شكلا لما يحدث على مستوى الأحزاب السياسية).

أما في الشق المتعلق بالمساءلة الشعبية، فليست سوى امتدادا لأزمة الشفافية والمشاركة اللتان تعانيان من تشريعات غير قوية بما فيها الكفاية بشكل يكرس رقابة المواطنين على أداء وعود المسيرين المحليين المنتخبين والمعنيين، ومن قوى مجتمعية منهكة لا تربطها بالإدارة المحلية علاقات ثقة متبادلة، ويظهر ذلك بوضوح في هيمنة الاحتجاجات العنيفة وغلغ الطرقات ومقرات البلديات كآليات المساءلة الشعبية للسلطات اللامركزية، في ظل عدم جدوى الشكاوى الكتابية والمقابلات الشفهية، كما أن المساءلة السياسية عبر الانتخابات (مكافأة المنتخبين المجتهدين وتفويضهم للرقابة على المعنيين) تشوبها عدة إشكاليات متعلقة بالسلوك الانتخابي البالي القائم على الولاءات الرثة، وكذا بعض النقائص المتعلقة بالمنظومة الانتخابية والحزبية التي تشجع الرداءة.

إضافة إلى ذلك، لا بد من التذكير بضعف الاختصاصات وهلاميتها بشكل يحول دون قدرة المجالس المحلية المنتخبة على وجه الخصوص من المساهمة بكفاءة في البرامج التنموية المختلفة، إضافة إلى افتقارها للموارد المالية المستقلة التي تستطيع من خلالها تنفيذ وعودها، ما يجعل مساءلتها من طرف المواطنين تقتضي الاطلاع على مختلف الوثائق المتعلقة بالوضع المحلية قبل كل شيء.



شكل 09: بوضوح تطور ترتيب الجزائر في مؤشر المساءلة الصادر عن البنك الدولي بين 1996 و2016 (ضمن المؤشر العالمي للحكومة)

المصدر: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

إطار زمني مضبوط، وهي مبنية على شكل إنشائي فلسفي تتضمن إعلانا للنوايا، معربا عن عدم ابتهاجه بما جاء به دستور 2016، لأن المشكلة -حسبه دائما- لا ترتبط بالنصوص وإنما بتطبيقها والجدية والرغبة في ذلك. يمكن الاطلاع على التصريح في المرجع اللاحق.  
<sup>1</sup> محمد مسلم، "الواجب المغيب في علاقة الحكومة بالبرلمان"، الشروق، 15 جوان، 2017، الملف السياسي.

المطلب الثالث: أداء الجماعات المحلية... معضلة القياس ومتطلبات الكفاءة، الفعالية والاستجابة

إن موجة NPM وما رافقها من تحول محوري عرفه التنظيم الإداري العمومي في مختلف الدول بإدماج مبادئ تسيير القطاع الخاص في القطاع الحكومي، كان لها تأثير جوهري بخصوص التعامل مع أداء ومخرجات المنظمات الإدارية التي أصبحت تخضع هي الأخرى لتقنيات تستهدف قياس أدائها ومعرفة جودة خدماتها/سلعها، رغم الصعوبات التي تواجه ذلك، بحكم أن طبيعة القطاع الخاص تختلف عن القطاع العام الذي لا يستهدف الفائدة المادية حرفياً، كما أن غاياته الكلية والجزئية (أهداف أجهزته المتعددة) متداخلة ومتضاربة أحياناً، وتكوينه الوظيفي والبيوي يتسم بالتعقيد. وعليه، فإن معرفة كفاءة وفعالية واستجابة الجماعات المحلية يقتضي حتماً، معرفة نوعية أدائها والعوامل التي تتحكم فيه.

الفرع الأول: الأداء المحلي، مفهومه وقياسه في الأدبيات النظرية

لابد في البداية أن نبرر تناول موضوع قياس وإدارة الأداء في الجزء المتعلق بالكفاءة/الفعالية/الاستجابة كمؤشرات للحوكمة المحلية. يعود هذا الاختيار المنهجي، إلى أن هذه الأخيرة تتمحور حول فكرة واحدة حتى ولو تنوعت تعريفاتها...إنها تتعلق بالدرجة الأولى بالنتائج والمخرجات التي تتوصل الجماعات المحلية إلى تقديمها كسلع، علماً أن الدراسة أشارت في بدايتها إلى أن تبني نظام الإدارة المحلية يستهدف تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين بشكل عادل بين كل مناطق الدولة، والاستجابة لمتطلباتهم المتباينة من إقليم إلى آخر عبر الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتلك الأقاليم.

يشير التقرير الدولي للقطاع العام لسنة 2015 إلى أن "نظام الحوكمة المستجيبة Responsive قادر على الحصول على ثقة المواطنين عبر الاستجابة لمطالبهم وللتحديات التنموية بفعالية وكفاءة efficiently and effectively من طرف الحكومات وشركائها"<sup>1</sup>، بينما ربطت Galdemar بين كفاءة السياسات العمومية التي يضعها صناع القرار وفعالية طرق التسيير التي تقوم بترجمتها إلى نتائج ملموسة كشرطين مهمين لأداء جيد للأجهزة الإدارية العمومية، كما يلي:

● الأثر Impact: ما هو تأثير تلك الأجهزة؟ أي كل ما يتم تحقيقه سواء المخرجات output أو النتائج outcome أو المكاسب effets التي يمكن رصدها بين وضعيتي الانطلاق والوصول (المخرجات تتمثل في السلع/الخدمات المقدمة، أما النتائج فتتمثل في تأثير تلك الخدمات بعد استهلاكها من طرف المتلقين).

● الفعالية Efficacité: مدى تطابق الأهداف المتوصل إليها مع تلك المرجوة.

● الكفاءة Efficience: مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة واستغلالها للوصول إلى المبتغى.

● النجاعة Effectivité: الآليات المواتية التي تم من خلالها تحقيق الأهداف المرجوة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> United Nations, *World Public Sector Report: Responsive and Accountable Public Governance*, Op. Cit, p.27.

<sup>2</sup>Virginie Galdemar et Autres, « performance, efficacité, efficience, les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents », Cahier de recherche, CRÉDOC (2012): pp. 10-12.

وبالنظر إلى أن طبيعة وحجم ونوعية الخدمات العمومية المقدمة تتوقف بالدرجة الأولى على القيم الإدارية والإيديولوجية السائدة، وهو ما يؤثر حتما على التصور المثالي المرغوب للأداء، فقد اقترح Lontig و Van Doren مقاربة اختزالية essentialiste له، تقوم على ثلاث مجموعات أساسية للقيم التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار من أجل أداء جيد. أولها غائي performance de productivité (أداء منتج يخصص الموارد الجيدة للغايات المحددة)، وثانيها إجرائي performance procédurale (العدالة والنزاهة والشفافية خلال العملية نفسها)، وثالثها بنيوي performance structurelle (بمعنى الحفاظ على استدامة المرفق العام وتكيفه مع التحديات والعراقيل)<sup>1</sup>.

تعتقد عالية عارف بأن قياس الأداء يندرج ضمن عديد المساعي والممارسات الشائعة في الإدارة الحديثة كالإدارة بالنتائج، إدارة الجودة الشاملة، التميز المؤسسي، إدارة القيمة، الإدارة بالأهداف... الخ، والتي توفر كلها الإطار الذي يتم من خلاله توفير تغذية رجعية تساهم في بناء فهم متكامل حول المسار الذي تأخذه الخدمة العمومية، منذ التفكير فيها إلى غاية تقديمها وتركها أثرا على البيئة المتلقية، إذ ترى أنه لا يفرق بين تلك المقترحات سوى الاهتمام الذي يوليه كل منها لمحور رئيس يحظى بأولوية في العملية الإدارية (النتائج، الأساليب، التميز، أصحاب المصالح)<sup>2</sup>.

بناء على ذلك، فإن قياس الأداء **measurement performance** يقصد به: "تقييم ومتابعة العمليات التي تقوم بها المنظمة الإدارية من خلال المؤشرات أو النسب الكمية لمعرفة وتحليل ومقارنة قدراتها المؤسسية المختلفة، بهدف تطويرها وتحسينها في إطار إدارة الأداء Performance Management". بالنظر لكونه يتعلق بالأداء، فإن هذا التقييم يمكن أن يشمل كل عناصره المذكورة آنفا، أي تقييم العمليات (التسيير، الشفافية، التنسيق...)، أو المدخلات (الموارد، الزمن، التكلفة...)، أو السلع (كمية/نوعية الخدمة المقدمة أو القرارات المتخذة)، أو الأثر (قبول أو رفض الخدمات والقرارات من طرف المواطنين كمتلقين)، أو النتائج الأكثر شمولا (تقليص حدة الفقر، القضاء على التفاوت التنموي...)، مع العلم أن هذه العملية يمكن أن تتم في اتجاهات مختلفة، بشكل أفقي أو عمودي، داخليا أو خارجيا، بمعنى بين الأجزاء المختلفة للمنظمة الواحدة أو بين المنظمات المتناظرة، أم من طرف الجهات الوصية عليها<sup>3</sup>.

في نفس الإطار، لا يمكن فصل التفريخ الذي عرفته أدبيات قياس الأداء في مختلف القطاعات وعلى كافة المستويات، بمنأى عن الاجتياح الليبرالي لمبادئ التسيير والقطاع العمومي، حيث أن موجة التقييم Evaluation Wave التي أخذت مكانتها المفصلية في التسيير العمومي إلى أن تحولت إلى حقل وصناعة قائمة بذاتها معتمدة على مناهج، مقترحات ومنظرين متخصصين، جاءت كجزء من مد ثقافي سادت فيه أدبيات المحاسبة، التفتيش وجودة الخدمات خصوصا في القطاع الاقتصادي. ذكر Ferlie أن عدد هيئات قياس الأداء قد تضاعف 10 مرات منذ 1984 (سواء بزيادة العدد أو بتفريعها إلى

<sup>1</sup> Wouter Van Doren et Zsuzsanna Lonti, « Contribution au débat sur la mesure de la performance de la gouvernance », *Revue française d'administration publique* 135/3 (2010): pp. 520-522.

<sup>2</sup> عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري: المرجعية النظرية وقضايا معاصرة (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015)، ص ص. 173-178.

<sup>3</sup> Sabine Kuhlmann, « Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales une analyse comparative des expériences de réforme en Grande Bretagne », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 76/2 (2010): pp. 358-360.

أقسام ودوائر فرعية) خاصة في و.م.أ\* التي مثلت البيئة الخصبة التي ظهرت فيها هذه الممارسة ابتداء من ستينيات القرن الماضي، لزيادة كفاءة المؤسسات تجاه مطالب المستهلكين أو دافعي الضرائب، مع التنبيه إلى أن الشق الثقافي والحضاري كان له تأثيره أيضا، ذلك أن المجتمعات المتقدمة تؤمن بالتطور المستمر كقيمة ضرورية للحياة الإنسانية، بشكل يجعل من الضروري قياس وتقييم أداء كل منظمة، وهو ما تحول إلى ظاهرة معدية "إيجابيا" ساعدت على تكريسها الكثير من المنظمات الدولية كالاتحاد الأوروبي وOCDE<sup>1</sup>.

كما كان للجانب التنموي خلال الثمانينيات دور فعال في نشر مبادئ التقييم وقياس الأداء، بالنظر إلى ضرورة متابعة مخرجات المسار التنموي والقطاع العمومي في خضم ما سعي بالطفرة في المراجعة المحاسبية audit explosion، التي انطوت على آليات متعددة للمساءلة خصوصا تلك المتعلقة بمواثيق المواطنين citizens charters في فرنسا، بلجيكا، فنلندا، البرتغال... أدت كلها إلى ظهور معايير كمية standards<sup>2</sup>، زاد من شعبيتها التغيير الذي طرأ على نظم الموازنة والإدارة المالية التي أصبحت تعتمد على الموازنات المعتمدة على النتائج/الأداء performance/result based budget بوضع مقاييس للأداء والنتائج والكفاءة، وبالتالي تخصيص الموارد تبعا للنتائج المحققة في البرامج الحكومية، بعدما كانت تلك النظم سابقا تقوم بتخصيص الموارد بناء على تحليل المدخلات، وتكتفي باستهداف المحافظة على التوازن بين الإيرادات والنفقات والكشف عن أي تجاوزات أو انحرافات مالية<sup>3</sup>.

على المستوى المحلي، يعتقد Klokk و Denters بأن ممارسات قياس وإدارة الأداء جاءت كتحصيل حاصل لاجتياح تلك الأدبيات للمستوى المركزي، حيث دأبت الحكومات المركزية على تضمينها في علاقتها الراسية مع المستويات الإدارية الدنيا

\* نذكر على سبيل المثال لا الحصر، National Performance Review، Government Performance and Results Act GPRA في و.م.أ، أما في بريطانيا، فلم يختلف تصور المحافظين عن تصور حزب العمال من خلال عدة آليات ك: New Efficiency Targets، New Quality Standards، Best Value 1999، Comprehensive Performance Assessment في 2002 الذي جعل قياس الأداء والمقارنة ضروريا لكل المجالس المحلية، من خلال تقييم رباي: ممتاز، جيد، كاف، غير كاف. الأهم في هذا المثال هو أن الأعضاء الذين يثبت سوء أداءهم يتم استبدالهم بواسطة خبراء خارجيين، بينما تكافأ المجالس ذات الأداء الممتاز بموارد إضافية أو الإعفاء من التزامات قانونية.

على النقيض من ذلك، كان للجماعات المحلية النصيب الأوفر من المبادرات المتعلقة بمتابعة الأداء في فرنسا قبل إصدار الحكومة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF سنة 2001، وهو تقريبا ما حدث في السويد لأن فدرالية البلديات السويدية Svenska Kommunförbundet هي من كانت وراء تبني قاعدة معلومات حول أداء البلديات سنة 1987، تبعها لاحقا نظام شبكي لمقارنة البلديات comparative municipal quality networks. أما في ألمانيا فقد ساهمت المنظمة البلدية للتسيير الإداري KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – في خلق نظم المتابعة والمقارنة في البلديات الألمانية خلال سنوات التسعينيات.

في إيطاليا، سنت الحكومة القانون 142 لسنة 1990 الذي يلزم الحكومات المحلية بخلق مؤشرات لقياس الفعالية، يتوجها تقرير لوزارة الداخلية لمقارنة الوحدات حسب حجمها وأدائها. بينما في إسبانيا عدلت سنة 2004 الإجراءات المحاسبية المعتمدة منذ 1992، بحيث تحتم على الوحدات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف نسمة إدراج مؤشرات الأداء والفعالية الاقتصادية في تقاريرها السنوية.

لا بد أن نشير أيضا إلى أن معايير الجودة عرفت هي الأخرى طريقها إلى الخدمات العمومية، كسلسلة ISO 9000، EFQM Excellence Model... الخ. للاطلاع على تفاصيل التجارب يمكن الرجوع إلى: <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.785701> و <https://doi.org/10.3917/risa.762.0367>.

<sup>1</sup> Peter Dahler-Larsen، « Evaluation and Public Management»، in *The Oxford Handbook of Public Management*, Editors: Ewan Ferlie and others (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 719-727.

<sup>2</sup> Christopher Pollitt، « How Do We Know How Good Public Services Are? », in *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Editors: B. Guy Peters and Donald J. Savoie (Canada: McGill-Queen's University Press, 2000), pp. 120-123.

<sup>3</sup> عارف، مرجع سابق، ص. 173.

(أستراليا، بريطانيا) أو على محاولة إقناع الحكومات والإدارات المحلية بتبني مثل هذه المبادئ في تسييرها\*، علما أن بعض المستويات اللامركزية بادرت طوعيا لتبني نظم قياس الأداء لأغراض تتعلق بالإصلاح والمساءلة<sup>1</sup>.

إن أهمية قياس وتقييم الأداء لا تتوقف عند تحميل المسؤولين والإداريين مسؤولياتهم في إطار مهامهم القانونية، بل تتعدى ذلك إلى تحسين الأداء نفسه تحت طائلة الثواب أو العقاب من القيادة السياسية أو من المواطنين، إضافة إلى توضيح أوجه الخلل بدقة measurement microscope بدل إطلاق الأحكام بشكل فضفاض وسطحي، بما يساعد على إيجاد الحلول الفعالة والدقيقة بدل الخطط العامة التي قد تفيد في حالات معينة وتزيد الحال سوءا في البقية.

ولأن ما يمكن قياسه يمكن تطويره What gets measured, gets managed، فإن القياس الكمي المهيمن للأداء يمكن المنظمات من التعلم والاستفادة من التجارب الناجحة وتجنب تلك الفاشلة في التسيير والاستفادة من الموارد المتاحة، كما لا يمكن إغفال أن قياس الأداء والكشف عن فعالية وكفاءة كل طرف، يعززان الشفافية في التسيير ومبدأي المساءلة والجدارة، بما يحفز ثقة المواطنين وأصحاب المصالح في المنظومة الإدارية ككل، مما يسمح بزيادة مستويات المشاركة التفاعلية في العملية الإدارية اللامركزية وبالتالي دعم مستويات الحوكمة المحلية والمسار الديمقراطي.

#### الفرع الثاني: أداء الجماعات المحلية في الجزائر، بين الشيطنة والتقاعس

بما أن الأمور تعرف بأضدادها، فإنه من المنطقي التذكير بأن الثقة الضعيفة للمواطن الجزائري في إدارته مردها الإشكاليات العميقة التي تعرفها المنظومة الإدارية السياسية الجزائرية التي أصبحت تعاني من تهمل أداءها وعدم قدرتها على استغلال الموارد المتاحة لها خصوصا في فترة الوفرة المالية، علما أن الأداء العام وليس المحلي فقط يتميز بتراجع كبير ومزمن في المؤشرات العالمية المتعلقة بالاستجابة (الشكل 10) بحيث لم يتجاوز تنقيط الجزائر (الوطني) المعدل طوال الفترة الممتدة من 1996 إلى 2016.

المتأمل لوضعية الجماعات المحلية يجد بأن المسؤولية تلقى غالبا على المجالس المنتخبة سواء من خلال الخطاب السياسي أو الإجراءات الميدانية المتخذة، فمثلا لم يتوان ولد عباس (الأمين العام لـ FLN كأول قوة سياسية بالجزائر) عن دعوة منتخبي حزبه إلى التكفل بانشغالات المواطنين واستقبالهم<sup>2</sup>، وهو نفس ما ذهب إليه وزير الداخلية بدعوته الأميار إلى الخروج إلى الميدان ومرافقة المشاريع المحلية لتخفيف الضغط عن الولاية والمساهمة في إنجاح كل التحديات والمواعيد الوطنية<sup>3</sup>، علما أن الولاية أنفسهم قد وجهوا (بعد الاحتفال بيوم البلدية في جانفي 2018) مراسلات تتمحور حول

\* التزمت الحكومة الهولندية مثلا في إطار مبادرة السياسة الحضرية Dutch Urban Policy Initiative بالتخلي عن اختصاصات معينة لصالح الحكومات المحلية، مقابل التزام هذه الأخيرة بتحقيق أهداف ملموسة والانخراط في النظام الوطني لتقييم الأداء.

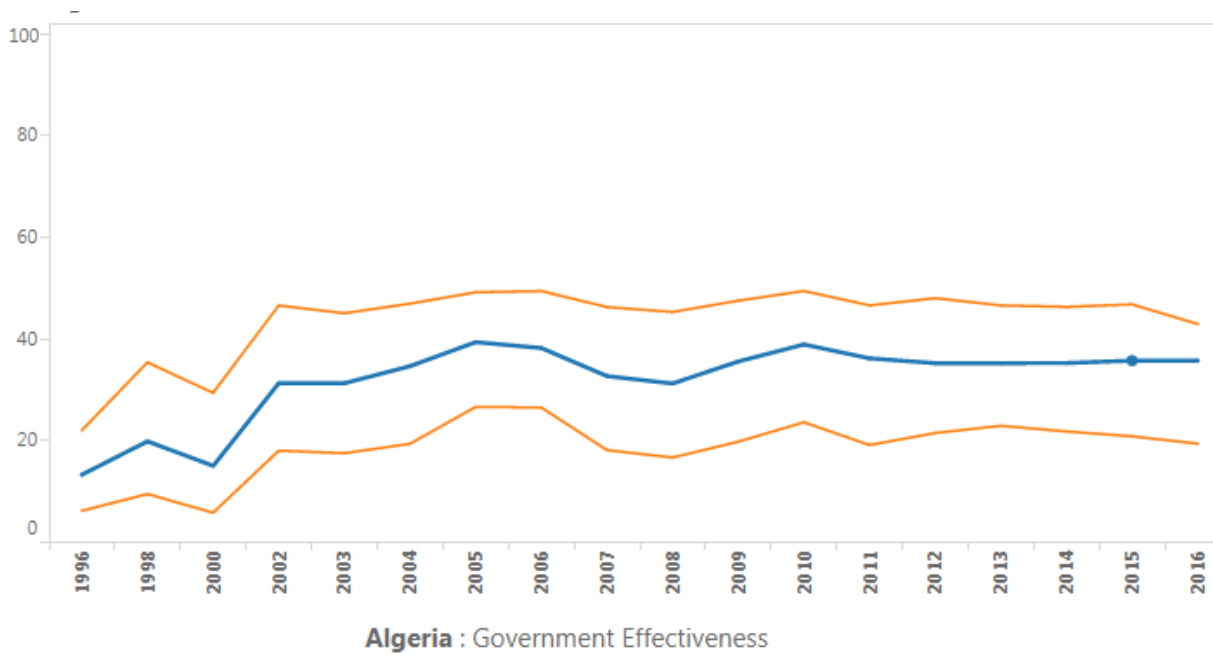
<sup>1</sup> Bas Denters and Pieter-Jan Klok, « Measuring institutional performance in achieving urban sustainability », in *Legitimacy and Urban Governance A cross-national comparative study*, Editors: Hubert Heinelt and Others (UK: Routledge, 2006), pp. 42-43.

<sup>2</sup> عايدة ع، "ولد عباس: فتح مكاتب للاستماع لانشغالات المواطنين"، *النهار الجديد*، 19 جانفي، 2018.

<sup>3</sup> مروة عيجاج، "بدوي للأميار\_ أخرجوا للميدان ورافقوا مشاريع بلدياتكم"، *النهار الجديد*، 11 مارس، 2018.

تخلي الأميار ورؤساء الدوائر عن مهامهم تجاه المواطنين الذين أصبحوا يلجؤون للولادة لحل مشاكلهم، بسبب عدم الالتفات إلى انشغالهم أو استقبالهم بمقرات الإدارات العمومية<sup>1</sup>.

يثبت الواقع أن الأمر لا يتعلق بالاستجابة من عدمها وإنما وجود الصلاحيات والموارد الكفيلة بتمكين المجالس المحلية من ذلك، ويعتقد الباحث في هذا الصدد بأن التركيز على المجالس المنتخبة فيه نوع من المبالغة لأن أي فشل في الاستجابة أو ضعف في الأداء لا تتحمل هذه الأخيرة وحدها، بحكم أن عملها يخضع لوصاية الوالي بالدرجة الأولى كما أن إمكانياتها تتأتى من الدعم الحكومي المركزي، دون التغاضي عن كون اختصاصاتها عموماً تعاني من التقييد وعدم الوضوح كما تم تناوله سابقاً، ولعل ما يؤكد ذلك هو أن أغلبية الاحتجاجات تتعلق بملفات لا تملك البلديات حلها، كما أن الشكاوى التي تلقتها السلطات المركزية عبر الرقم الأخضر المخصص لانشغالات المواطنين، تغلب عليها نفس المواضيع التي لا تملك المجالس الشعبية البلدية والولائية اليد الطولى في إدارتها والتجاوب معها، كونها معضلات وطنية\* استعصى حلها على الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال.



شكل 10: يوضح تطور ترتيب الجزائر في مؤشر الاستجابة الصادر عن البنك الدولي بين 1996 و2016 (ضمن المؤشر العالمي للحكومة)

المصدر: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

<sup>1</sup> عبد السلام سكية، "07 إجراءات استعجالية لوقف حقرة رؤساء الدوائر والأميار"، الشروق، 17 فيفري، 2018، الحدث.  
\* وكمثال عن ذلك، بلغت اتصالات المواطنين على الرقم 1100 سنة 2015 ما يناهز 1.5 مليوناً، منها 1.375 متعلقة بالاستفسار حول تكوين ملفات إدارية (وهو ما لا يمكن إرجاعه إلى لا كفاءة البلديات) تليها مواضيع أخرى كالسكن (48 ألفاً)، البطالة والبيروقراطية (15 ألفاً)، الكهرباء والغاز (6 آلاف).. وهي كلها خارج الصلاحيات الفعلية للبلديات، بينما ما يدخل ضمنها فعلاً لم يكن ذا عدد كبير: الحالة المدنية (05 آلاف)، العقار والطرق (4500)، المياه (4000)، التهيئة العمرانية (3000)، الإنارة العمومية (1600)، تطهير المياه المستعملة (1600)، رفع النفايات (1200)، رخص البناء (1100)، وهو تقريباً نفس التوجه خلال سنة 2017، أين بلغت الشكاوى حول السكن 40%، الشغل 25% (أرقام مديرية الاتصالات السلوكية واللاسلكية بوزارة الداخلية، قدمت للصحافة الوطنية).



إذن فمشكلة الأداء المحلي ترتبط أولاً بالمعضلات التي تعاني الإدارة الجزائرية عموماً والإدارة المحلية خصوصاً، فالأهداف والاختصاصات والموارد تتنوع وتتداخل بشكل ضبابي وقد تتحكم فيها بعض الجوانب الاجتماعية والسياسية في حالات عديدة، كما أن العملية الإدارية والتنموية المحلية في حد ذاتها تفتقد إلى أغلب آليات الحوكمة.

ثانياً، فإنها ترتبط بآليات التقييم لأن المنظومة السياسية والإدارية مازالت ترزح تحت وطأة الإرث الاشتراكي الشعبوي الذي لا يلقي بالآلة إلى التقييم الحقيقي، على عكس المنظومات الإدارية في الدول المتقدمة التي تطورت في سياقات مختلفة وعرفت تراكمات نوعية (خصوصاً في الشقين الاقتصادي والمالي لتلك الدول التي استفادت من إيجابيات موجة NPM قدر المستطاع)، علماً أن آليات وطرق القياس الكفاءة/الأداء/الاستجابة في الجزائر على المستويين المحلي والمركزي تركز على الجوانب الشكلية بدل التركيز على الأداء الحقيقي\*، وإضافة إلى أنها لم تحقق المرجو منها، فإنها تفتقد للشفافية والدقة الكافيتين اللتين تجعلانها في متناول أصحاب المصالح، بدليل أن عديد تقارير مجلس المحاسبة مثلاً، غير متوفرة للمواطنين ولا تصدر بانتظام.

إن تحسين كفاءة الجماعات المحلية بالجزائر يتطلب قبل كل شيء إصلاح الظروف الداخلية والخارجية التي تتفاعل في إطارها، أما عملية ومؤشرات القياس فتكفي الإرادة السياسية لخلقها على غرار استحداث وسم الجودة للإدارات العمومية المرتقب إطلاقه بإشراف المرصد الوطني للمرفق العام<sup>1</sup>، وخصوصاً إعادة النظر في المنظومة الإدارية ككل وفق مبدأ النتائج، وهو ما قد يدعمه بداية القانون العضوي لقوانين المالية la Loi Organique relative aux lois de Finances LOLF الذي يعتمد وضع أسس التسيير القائم على تحقيق نتائج وفق أهداف معينة مع إصلاح الإطار الموازناتي والمحاسباتي للدولة، ويمكن أيضاً إنشاء هيئات تعنى بقياس الأداء على غرار ما قامت به المملكة العربية السعودية عندما تعاقدت مع مؤسسة ماليزية لتصميم وتطبيق نظام قياس الأداء للمؤسسات الحكومية، وتستطيع المجالس المنتخبة نفسها -منفردة أو مجتمعة- تصميم مؤشرات بسيطة لتقييم أدائها ذاتياً ومعرفة أولويات التغيير، بعيداً عن أي ثواب انتخابي أو عقاب قانوني .

\* ذكرت يومية الخبر في عددها الصادر يوم 2016/02/21 أن 40 بالمائة من ميزانية البلديات تصرف على الأرصفة، حسب النقابة الوطنية لعمال البلديات، وهو ما يدل أن الأغلفة المالية تستهلك بشكل غير فعال، ولكن في إطار التنظيم والتشريع المعمول بهما.  
<sup>1</sup> بلقاسم حوام، "وسم الجودة ينتقل إلى الإدارات العمومية ويرعب المسؤولين"، الشروق، 05 أكتوبر، 2016، مجتمع.

المطلب الرابع: مكافحة الفساد حكم القانون... الحلقة الضعيفة في سلسلة متقطعة

لا ينحصر وجود ظاهرة الفساد -على خطورتها- في الدول المتخلفة والنامية فقط، لأنه يعيش كذلك في الدول الكبرى العريقة ديمقراطيا، بدليل أن كثيرا منها لا تحتل مراتب جيدة في الإحصائيات الدولية التي تقيس انتشار الظاهرة\*، حيث أوردت لجنة الاتحاد الأوروبي في تقرير لها سنة 2013 أن الفساد ينتشر في دوله الـ28 بأكملها، بشكل صاعق يكلفها حوالي 160 دولار سنويا (ما يعادل ميزانية الإتحاد نفسه)، ويتورط فيه كبار السياسة والمسؤولين (الوزير الأول الإسباني ايمانويل راخوي، الرئيس الفرنسي نيكولا ساركوزي، الوزير الأول الإيطالي سيلفيو بيرليسكوني وحكومة الفاتيكان...)، ما جعلها تبتعد عن صفة المدينة الفاضلة.

غير أن الفرق المفصلي بين تلك الدول والأخرى النامية، هو الرغبة الحقيقية في تجاوز هذه الآفة وكيفية التعامل معها وسبل محاسبة مرتكبيها والطرق المتبعة لاستئصالها أو على الأقل التخفيف من حدتها<sup>1</sup>، لذلك فقد مثل الحد من الفساد مبدأ أصيلا من مبادئ الحوكمة إلى جانب المبادئ الأخرى، وأصبحت ميكانيزمات التصدي للفساد جزءا من البرامج الحكومية والحزبية واستراتيجيات المنظمات المانحة ومحور تركيز لبعض المنظمات الدولية غير الحكومية، حيث يمكن رصد الاهتمام والقلق المتزايد تجاه تنامي تفشي الفساد دوليا من خلال التوجه الدولي لإدانتته ومحاربتته خلال تسعينيات القرن الماضي (بشكل متزامن مع عولمة مبادئ الحوكمة المتنوعة).

يمكن الإشارة على سبيل المثال لا الحصر، إلى معاناة الإتحاد الأوروبي في بداياته من الرشوة التي تعرفها بعض الدول حديثة الانضمام إليه بشكل حتم على اللجنة والبرلمان الأوروبيين فرض رقابة شديدة على وجهة أموال الدعم المقدمة لها، وهو نفس ما قام به WB ابتداء من 1997، بالتزامه العمل للحد من الممارسات غير المشروعة في مشاريعه ومساعدة الدول التي تريد ذلك وتسليط الضوء على بعض الهيئات الوطنية السبابة التي كانت قد استحدثت لنفس الغاية (The Hong Kong Independent Commission Against Corruption في هونغ كونغ)، ومحاولة تشكيل لجان مشابهة في مالوي، بابوا، سيراليون، زامبيا .. بطريقة أصبحت من خلالها مكافحة الفساد جزءا من الخطة التنموية للبنك Comprehensive Development Framework، لتتطور الآليات المعتمدة وتتنوع مع مرور الزمن<sup>2</sup>.

الفرع الأول: فساد متغول وتصدي مجمد

تؤكد المؤشرات الدولية بلوغ الفساد في الجزائر درجات متقدمة استعصى حلها على جميع المعنيين بالظاهرة، حيث بقيت الجزائر تراوح مكانها في مؤشر مدركات الفساد لسنوات عديدة (الجدول 07) بسبب فضائح الفساد الكبرى التي عرفتها الجزائر، إضافة إلى انتشار ثقافة الفساد في الأوساط السياسية، الإدارية والاجتماعية، بحيث لم يستثن قطاع واحد من

\* احتلت دول كبرى مراتب متأخرة في مؤشر مدركات الفساد العالمي الصادر عن منظمة شفافية دولية لسنة 2017، حيث جاءت روسيا مثلا في المرتبة 135، البرازيل 96، تركيا والهند 81، الصين 77، ماليزيا 64، إيطاليا 54.

<sup>1</sup> صلاح حسن أحمد، "الفساد يترع عن أوروبا صفة المدينة الفاضلة"، آفاق المستقبل، الثلاثي الثاني، 2014، ص 1-4.

<sup>2</sup> Heather Marquette, « Donors seek the right approach to corruption », Local Governance Brief, Spring 2004, pp. 3-5.

هذا السرطان الذي ينخر قيم الدولة والمجتمع معا، من دواوين الوزارات إلى الجمعيات الخيرية ومن المسابقات الرياضية إلى المهرجانات الفنية، ومن الأحزاب السياسية إلى صناديق الزكاة، ومن رجال الأعمال إلى قامات التعليم والتربية، ومن المنتخبين المحليين إلى كبار الشخصيات !!

السنة	إجمالي الدول	ترتيب الجزائر	التنقيط المحرز/10	الفرق مع الأخير	تحسن الترتيب
2003	133	88	2.6	55	/
2004	146	97	2.7	49	6+
2005	159	97	2.8	62	13+
2006	163	84	3.1	79	17+
2007	179	99	3	80	1+
2008	180	92	3.2	88	8+
2009	180	111	2.8	69	19-
2010	178	105	2.9	73	4+
2011	183	112	2.9	71	2-
2012	176	105	3.4	71	=
2013	177	94	3.6	83	13+
2014	174	100	3.6	74	9-
2015	167	88	3.6	79	5+
2016	176	108	3.4	68	11-
2017	180	112	3.3	68	=

جدول 07 يوضح: تطور ترتيب وتنقيط الجزائر في مؤشر مدركات الفساد العالمي 2003 – 2017

المصدر: من إعداد الباحث، بناء على تقارير منظمة شفافية دولية: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

هذا الوضع جعل الرئيس الجزائري نفسه يقرّ بذلك عبر إصدار تعليمة رئاسية مفصلة سنة 2009، أكد من خلالها أن الفساد "داء اجتماعي قادر على إرباك مجرى تنميتنا، وعلى الإخلال بتوازن مجتمعتنا، والغنم من القدرات المالية للبلاد... بل وعلى المساس بأمننا الوطني" فجعلت التعليمات من مكافحة الفساد "مسعى تدأب عليه السلطات العمومية واجبا وطنيا يقتضي التعبئة التامة وعملا ميدانيا..بلغ من الخطورة ما يستوقف جميع المسؤولين ومختلف فئات أعوان الدولة وسائر المواطنين المتضررين من شرور هذه الآفة....بما يفرض تعزيز وسائل المكافحة على صعد التنظيم والوقاية والعمل الحكومي..."<sup>1</sup>.

ذُكرت ذات التعليمات بأهم الآليات التي اتخذت منذ تبوأه الحكم من أجل التصدي للفساد. وفي هذا الصدد، لا بد من التنويه بأن الجزائر اتخذت عدة إجراءات كان من الممكن أن تقضي على الفساد لو تم تطبيقها بشكل جدي، حتى أن المشرع الجزائري لم يتوان عن دسترة مكافحة الفساد في التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث تضمن تأسيس هيئة وطنية لمكافحة الفساد Organe national de prévention et de lutte contre la corruption ONPLCC كسلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، تتولى على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، فضلا عن الإشارة إلى عدم جعل الوظائف الرسمية وسيلة لتحقيق الثراء الشخصي والمصالح الخاصة، مؤكدا على التصريح بالامتلاكات كألية رقابية<sup>2</sup>، وهو ما يعتبر امتدادا للآليات العديدة المتخذة والتي يمكن إيجاز أهمها فيما يلي:

1. التصديق على اتفاقيات دولية تعنى بمكافحة الفساد: انخرطت الجزائر في هذا المسعى والتوجه عبر التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، بواسطة المرسوم الرئاسي 128-04 المؤرخ في 19/04/2004، والتصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة في 11/07/2003 بمابوتو، بواسطة المرسوم الرئاسي 137-06 المؤرخ في 10/04/2006، ثم التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة في 21/12/2010، بواسطة المرسوم الرئاسي 14-249 المؤرخ في 08/09/2014، حيث أن كل هذه النصوص تتقاطع إلى حد كبير من حيث الشكل والمضمون المفصل والثري من حيث مبادئ، أهداف والرؤية الرامية إلى محاصرة الظاهرة التي تفتك بالإنسانية ككل.

2. تبني إطار تشريعي مفصل ومتنوع: تبنت الجزائر الكثير من النصوص القانونية التي وضعت الخطوط العريضة لهذا الموضوع، على غرار:

- القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20/02/2016، المتمم بالأمر 10-05 المؤرخ في 26/08/2010، المعدل والمتمم بالأمر 11-15 المؤرخ في 02/08/2011.
- الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، المؤرخ في 01/03/2007.

<sup>1</sup> التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، متعلقة بمكافحة الفساد، رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص 1-12.  
<sup>2</sup> التعديل الدستوري لسنة 2016، المواد 203، 204، 23.

- المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات، المؤرخ في 2006/11/22.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالامتلاكات، الخاص بالأعوان العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون 06-01، المؤرخ في 2006/11/22.
- القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، المؤرخ في 2005/02/06، المعدل والمتمم بالأمر 12-02 المؤرخ في 2012/02/13.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-318 يتعلق بإجراءات الكشف عن الأموال والأموال الأخرى وتحديد موقعها وتجميدها في إطار مكافحة تمويل الإرهاب، المؤرخ في 2013/09/16.
- نظام بنك الجزائر رقم 12-03 يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال ومكافحتهما، المؤرخ في 2012/11/22.
- التعديلات المتلاحقة التي طرأت على قانون الصفقات العمومية بهدف التضييق على الممارسات غير المشروعة التي تنطوي عليها التعاقدات التي تقوم المؤسسات العمومية والخاصة، كإصدار المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 2002/07/24 المعدل والمتمم في 2003 و2008، ليستبدل بالمرسوم الرئاسي 20-239 المؤرخ في 2010/10/07، المعدل والمتمم هو أيضا في 2011 و2012 و2013 تباعا، ثم يضطر المشرع لاستبداله بسرعة بواسطة المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- 3. استحداث هيئات مختلفة: تم خلق العديد من الأطر المؤسسية المتنوعة إلى جانب تلك الموجودة سلفا، لوضع الإطار القانوني محل التطبيق والتصدي الميداني-نظريا- للظاهرة:
- هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 2006/11/22 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 2012/02/07 (توضع لدى رئيس الجمهورية).
- ديوان مركزي لقمع الفساد OCRC Office central de répression de la corruption بموجب المرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 2011/11/08 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 14-209 المؤرخ في 2014/07/23 (يوضع لدى وزير العدل).
- خلية معالجة الاستعلام المالي بموجب المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 2002/04/07، المعدل والمتمم بموجب المراسيم التنفيذية 08-275 المؤرخ في 2008/09/06، و10-237 المؤرخ في 2010/10/10، و13-157 المؤرخ في 2013/04/15 (تنشط في إطار وزارة المالية).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، ط.2. (الجزائر: هو.و.ف.م، 2014)، ص.216.

- مجلس المحاسبة: مؤسسة عليا تتولى المراقبة المالية اللاحقة لمالية الدولة ومالية السلطات المحلية والمؤسسات العمومية. فإذا رصد مجلس المحاسبة أثناء قيامه بمهامه الرقابية وقائع قد تدل على ارتكاب جرم جنائي، أحال الملف إلى المدعي العام المختص إقليمياً وذلك لغرض إجراء الملاحقة القضائية، وأخطر وزارة العدل بذلك.
- المديرية العامة للأمن الوطني: تضطلع مديرية الشؤون الاقتصادية والمالية التابعة لها بمكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية، عبر تتبع وتوجيه وتنسيق أنشطة شرطة المباحث الجنائية العامة لاسيما في قضايا الفساد. تتكفل الوحدة الاقتصادية والمالية على مستوى جهاز أمن كل ولاية، بإجراء التحقيقات المتعلقة بالفساد.
- الدرك الوطني: يوجد داخل المصلحة المركزية (الجهاز المركزي) للتحقيقات الجنائية مكتب متخصص في مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية. وتتولى وحدات متخصصة تابعة لها تنفيذ أنشطة هذه المصلحة على الصعيد الإقليمي.
- المصلحة المركزية للشرطة القضائية (SCP) للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني: تضطلع بمهام رصد انتهاكات القانون الجنائي وقانون القضاء العسكري وجمع الأدلة عنها وتعبق مرتكبها إلى حين بدء إجراء تحقيق رسمي بشأنها.<sup>1</sup>

إن المتأمل لهذه الزخم القانوني والمؤسسي، يجد بأنه لم يجد نفعا في مواجهة تفشي الفساد في الجزائر، رغم أنها تنم عن جهد مبذول في الجانب التشريعي بالنظر إلى كون أغلبية النصوص تتراوح بين مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية وأوامر وقوانين، إلا أن المؤسف هو أن الإصدار المتواصل للنصوص القانونية وتعديلها باستمرار على مدار كل هذه السنوات ينم عن فشل هذه الآليات المعتمدة وبلوغ الداء مبلغا، جعل من العسير على السلطة السياسية اجتثاثه أو على الأقل التخفيف من وطأته الكارثية على كل الأصعدة.

رغم ذلك، فإن الباحث يعتقد بأن ما يحول فعليا دون التعامل الجدي مع الفساد المستشري، هو ضعف الإرادة السياسية لذلك، وفي أحسن الحالات غياب شجاعة سياسية من أجل فتح الملف نظرا لتشابك ملفاته ومساسه بعدد القطاعات الحساسة في الدولة على كل المستويات، ما قد يؤدي في حالة التعامل معه بحزم إلى تحريك الساحة السياسية وإرباك الجهاز الإداري وبعض فئات القوى المجتمعية المستفيدة من الفساد، وما لذلك من تبعات على الاستقرار العام للدولة على المدى القصير. لذلك، فإن المشرع يكتفي بصمت سلبي عبر بلورة إطار قانوني ومؤسسي غني بدون تفعيله (في انتظار الضغط على زر الانطلاق)، وتبقى النصوص غير مطبقة والمؤسسات مجرد هياكل رغم حجم صلاحياتها وإمامها بكل الجوانب المتعلقة برصد، مكافحة وقمع الفساد.

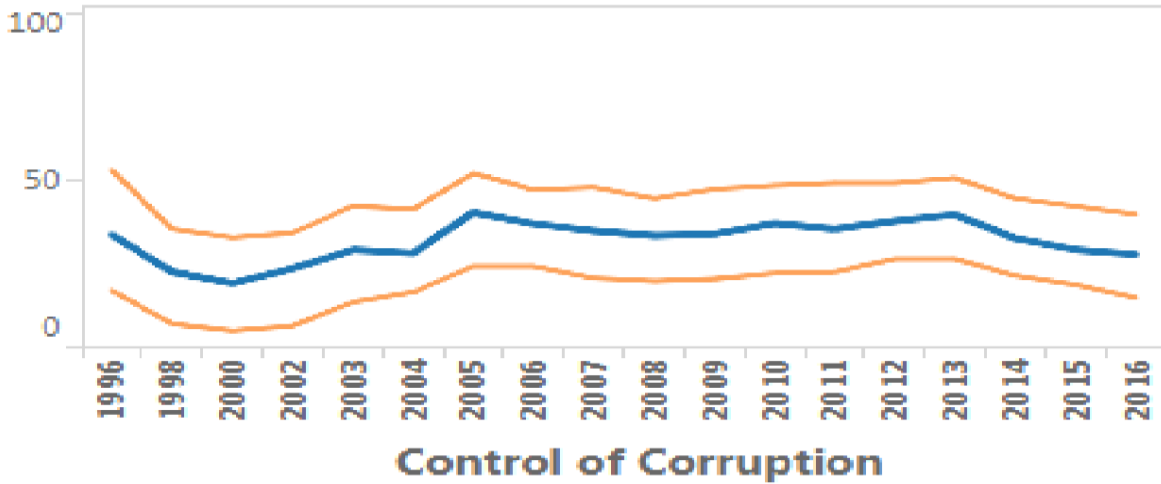
على ضوء ذلك، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نجد بأن المفتشية العامة للمالية سجلت سنة 2012 ما يربو عن 900 قضية فساد، في قطاعات عديدة على غرار الأشغال العمومية، الموارد المالية، التربية والتعليم العالي، الصحة، العمل، الطاقة

<sup>1</sup> مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، "استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف الجزائر"، بنما 26-27/11/2013، ص ص. 4-5.

والمناجم... حيث اكتشفت عدة خروقات في التسيير وثغرات مالية هائلة وتم تبليغ الجهات العليا ومسؤولي القطاعات بنتائج تحقيقها، إلا أن مصير تلك التحقيقات بقي مجهولاً<sup>1</sup>، وهو ما يدل على تعقد الوضعية بشكل تصاعدي تراكمي وأكثر حدة وعمقا فيما يخص تطبيق النصوص المناهضة للفساد.

على الصعيد الهيكلي، يتجلى بوضوح أن تلك البنى المؤسساتية عرفت تأخرا ملحوظا في وضعها على السكة، فالنوايا المبدئية لإنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد ظهرت سنة 2009 (ص 05 من التعليمية الرئاسية 03 لسنة 2009)، ليتم الإعلان عن ذلك في اجتماع مجلس الوزراء في أوت 2010، لكن إصدار المرسوم الخاص به لم ير النور إلى غاية نوفمبر 2011، ثم يتم تعيين مسؤول الإدارة العامة في أوت 2012، وكذا الأعوان الموضوعون تحت تصرف الديوان المنتمون إلى وزارتي الدفاع الوطني والداخلية في جويلية من نفس السنة، ثم يتم تعديل المرسوم المتعلق به سنة 2014، مع العلم أن ذات الديوان بقي بدون مقر رسمي إلى غاية أبريل 2013، ما جعله غير مستقر بالمرة مقارنة بالتحديات والوظائف المكلف بها،<sup>2</sup> دون إغفال أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عرفت مصيرا مماثلا ولم تنج هي الأخرى من هذا البطء الشديد والبيروقراطية غير المبررة في التعامل مع سرطان لم يتوقف عن التغول المطرد.

لابد من التحذير من أن العبرة ليست بالانجراف في تيار الاتفاقيات الدولية ولا بتعاظم النصوص التي تسن بين الفينة والأخرى ولا بكثرة الأجهزة التي تزهزها وهناك، خاصة إن تداخلت عملها واختلطت مجالات تطبيقها، وإنما الأهم هو وجود رغبة صادقة للتعامل بحكمة، صرامة وشمول مع هذه الظاهرة الفتاكة، وهو ما لا تعكسه المؤشرات الدولية المتعلقة بضبط الفساد كمبدأ من مبادئ الحوكمة، حيث لم تنعكس كل تلك الترسانة القانونية والمؤسساتية على ترتيب الجزائر ضمنها (شكل 11).



شكل 11 يوضح: تطور ترتيب الجزائر ضمن مؤشر ضبط الفساد 2016-1996

المصدر: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

<sup>1</sup> خالد بودية، "مصير مجهول لـ 900 قضية فساد"، *الخبر*، 22 ديسمبر، 2014، الوطن.

<sup>2</sup> Djilali Hadjadj, « Office Central de Répression de la Corruption Il y a quelqu'un ? », *le Soir d'Algérie*, 18 juillet, 2016, le Soir Corruption.

بما أن الدراسة تتعلق بالمستوى اللامركزي، فحري بالتذكير أن أغلبية الآليات السابقة احتوت على جزء يتعلق بالتصدي للفساد في الجماعات المحلية الجزائرية، كالإزام المنتخبين المحليين والمسؤولين التنفيذيين بالتصريح بممتلكاتهم أو تلك الضوابط المتعلقة بالوظيفة والإدارة والصفقات العمومية المحلية، مثلما لم تخل القوانين الإقليمية من التدابير التي تساعد على محاصرة الظاهرة لامركزيا.

فقانونا سنة 1990 أشارا إلى "توقيف المنتخب البلدي بقرار معلل من الوالي بعد استطلاع رأي م.ش.ب في حال تعرضه الى متابعة جزئية تحول دون مواصلة مهامه إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية...مع إعلان م.ش.ب إقصائه نهائيا في حال إدانته جزائيا، ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء..."<sup>1</sup>، وتوقيف المنتخب الولائي لنفس السبب ولكن بمداولة من م.ش.و مع إعلان التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية<sup>2</sup>، وهو نفس ما ذهب إليه القانون 10-11 "الذي يؤكد أنه "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب بلدي تعرض لمتابعة قضائية أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة...إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة...مع إقصائه بقوة القانون من المجلس في حالة الإدانة الجزائية النهائية بقرار من الوالي"، لكن هذا القانون حصر المتابعات القضائية بتلك المتعلقة بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، كما أعطى الحق للمنتخب في استئناف مهامه الانتخابية فوريا وتلقائيا في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة<sup>3</sup>، ونفس الشيء بالنسبة للمنتخب الولائي مع مراعاة كون م.ش.و هو من يداول بخصوص الأمر بينما يثبتته الوزير المكلف بالداخلية<sup>4</sup>.

هذه الإجراءات -على بساطتها- تعتبر الحد الأدنى الذي يمكن من خلاله الحيلولة دون عضوية المتورطين في قضايا فساد في المجالس المنتخبة، لكن المفارقة تكمن في أن الفساد المحلي كما تطرقنا إليه في الأجزاء السابقة من البحث، لا يقتصر على الجوانب الإدارية وإنما يتعداها إلى الجانب الحزبي، السياسي، المالي، بحيث يتنوع ممارسوه وتتعدد مظاهره، بل وتتطور وتتخذ أشكالا جديدة بانتظام.

بالتالي، فإن مكافحة الفساد لا تقتضي الاقتصار على الشق المتعلق بعضوية النواب وبعض التجاوزات الإدارية الأخرى كالرشوة والمحاباة، وإنما الاهتمام أكثر بالبيئة المحيطة بالمنظومة الإدارية اللامركزية، لأن مكافحة الفساد في الجماعات المحلية يتطلب محاربه في قطاعات أخرى ونقل المعركة إلى الساحة السياسية، الجهاز الإداري بما فيه المديرات والموظفون التنفيذيون، المنظومة الاجتماعية والقيمية، المنظومة المالية والمحاسبية، دون تناسي أن المستوى المحلي ليس سوى امتدادا وجزءا بسيطا من الظاهرة السائدة بقوة على المستوى الوطني، بمعنى أن فشل إستراتيجية مواجهة وطنيا يستلزم فشلها محليا.

<sup>1</sup> القانون 08-90، المواد 32 و33.

<sup>2</sup> قانون الولاية 09-90، المواد 41 و42.

<sup>3</sup> القانون 10-11، المواد 43 و44.

<sup>4</sup> القانون 07-12، المواد 45 و46.



إن عجز آليات مكافحة الفساد هو تحصيل لكون بيئة الحوكمة السيئة Poor Governance مشجعة للممارسات غير المشروعة، فالمحيط يتميز بضعف المساءلة وقلة الشفافية وتراجع المشاركة، فليس من المنتظر أن تسود النزاهة في منظومة تفتقر إلى أسس الحوكمة المحلية، بل إن العكس هو النتيجة الحتمية الوحيدة المتوقعة، وكل محاولة للتصدي للفساد لا بد أن تمر عبر تكريس مبادئ الحوكمة والتمكين لها.

### الفرع الثاني: تواضع حكم القانون

غالباً ما مثل الفساد وحكم القانون طرفي نقيض ومتغيرين متناسبين عكسياً، لأن ما يزيد من خطورة الفساد هو ضعف دولة القانون، فالظاهرة إن كانت موجودة في الدول الكبرى إلا إن آليات مكافحة والجديّة في التصدي لها جعلاً أثارها تكون أقل وطأة على المنظومة السياسية والاجتماعية ككل.

إن تأثير القانون على التطور الاجتماعي ينطلق من قدرته على تطوير المجتمعات الإنسانية فكرياً وعملياً، إضافة إلى كونه الأداة التي تضبط سلوكيات الأفراد والبنى الاجتماعية وتستخدم إما للحفاظ على الحقوق العامة والخاصة وصونها أو الالتفاف عليها وهضمها، وهو ما جعل إرساء مبادئ العدالة وحكم القانون منطلق عصر التنوير الذي أوصل المجتمعات الحديثة إلى درجات متقدمة من الرقي في شتى المجالات. تجلّى ذلك في اعتماد مبادئ الفصل بين السلطات وإصدار الكثير من المواثيق الدولية التي تعنى بالعدالة واستقلالية القضاء (إعلان ميلانو 1958)<sup>1</sup> بشكل بلغ ذروته في آخر عقدين من القرن الماضي، بحيث استخدمت الدول الأوروبية والمفكرون الغربيون خصوصاً هذا المفهوم ضمن عديد الأدبيات السائدة سابقاً والمعبرة بأشكال مختلفة وبلغات كثيرة وبمعان عديدة عن حكم ودولة القانون على غرار: Rule of law بالانجليزية، Rechtsstaat بالألمانية، État de droit بالفرنسية، Stato di diritto بالاطالية، Estado de derecho بالإسبانية... ليتم إحياءه في إطار عولمة عقيدة حقوق الانسان التي تتضمنها تشريعات ودساتير الدول القومية<sup>2</sup>.

باعتباره مبدأً من مبادئ الحوكمة، تحوّل حكم القانون إلى حل سحري اقترحه السياسيون لكل المشاكل التي عرفها العالم نهاية القرن الماضي وشرطاً أساسياً للتنمية وكل الأشياء الجيدة في المجتمع كالرفاه، الاستقرار، الإصلاح... الخ.

في الجانب النظري للمفهوم، يرى Ferrajoli بضرورة الفصل بين المضامين المختلفة التي يحملها، فالتصور الشكلي البسيط لحكم القانون (الألماني German Rechtsstaat المعبر عن النموذج الوضعي التقليدي لدولة القانون والشرعية positivist model of the legal state) يفضي إلى كل نظام قانوني تنتظم وتوزع وتمارس وفقه السلطات العامة، أي أن كل الأنظمة الحديثة التي تستمد السلطات العامة قوتها من مصدر قانوني هي بالضرورة دول قانون تعبر بشكل مجرد ورسمي عن حكم القانون.

<sup>1</sup> المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، مترجماً، المجالس القضائية أفضل الممارسات الدولية (2004)، ص. 1.

<sup>2</sup> Danilo Zolo, « The Rule of Law: A Critical Reappraisal », in *The rule of law history theory and criticism*, Editors: Pietro Costa and Danilo Zolo (The Netherlands: Springer, 2007), pp. 3-4.

بدلاً من ذلك، فإن التصور الموضوعي (المعبر عن النموذج الوضعي الجديد للدولة الدستورية new positivist model of the constitutional state) المعبر عن النماذج الأوروبية التي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، ويرتكز على كون السلطات العامة خاضعة من حيث تكوينها وقراراتها للقانون ومقيدة في إطار القواعد الدستورية والتشريعية<sup>1</sup>.

رغم هذه التجاذبات التاريخية والمفاهيمية بخصوص تطابق مفهومي دولة القانون وحكم القانون، إلا أنهما يتقاطعان مع الطابع الديمقراطي الذي تنشده الدولة الحديثة التي لا تستقيم إلا عن طريق التمسك بمسؤولية الحكام واستقلال القضاء وحقوق المواطنين، وهنالك من اعتبر أن دولة القانون المترسخ - وإن لم تكن ديمقراطية ولا تحترم حقوق الإنسان - قد تمثل مرحلة أولية تحضيرية للديمقراطية وحكم القانون، بمعنى أن دولة القانون هي مجرد واجهة مبنية على احترام القواعد القانونية فقط، لا بد أن تتوجه نحو الجوهر بتبني حكم القانون نفسه عبر عدالة الحكومة وحرمانها من السلطات المبالغ فيها... إن حكم القانون يقتضي خضوع الحكومة للقانون لا خضوع القانون للحكومة .

ترى Belton بدورها بأن معظم التعريفات التي أعطيت لحكم القانون تتفرع إلى توجّهين رئيسيين متنافسين: يركز الأول الذي يجذبه الفلاسفة والأكاديميون على الغايات المتأنتية من تطبيق القانون كالحفاظ على النظام في المجتمع ends-based definitions، ويعتقد واضعوها أن حكم القانون يتكون من حزمة من الأجزاء تشكل الكل معاً (elephant parts) ولا تقل أهمية أحدها عن الأخرى، على غرار إلزام الحكومة بالخضوع للقوانين المعروفة والسارية المفعول وعدم سنّها وفق مصالحها، والمساواة للجميع أمام القانون بغض النظر عن مكانتهم الاجتماعية والسياسية، وفرض النظام العام مع حماية الحريات العامة والملكيّات الخاصة، وهو ما يمثل بذرة الدولة الحديثة، إضافة إلى جهاز عدالة فعال قابل للتنبؤ Predictable من حيث أحكامه (للفصل في التصرفات الممنوعة والمشروعة وتوضيح تبعات كل منها) مطبق للقوانين بدون تأخير، فضلاً عن احترام الحقوق الفردية وحقوق الإنسان.

أما الفهم الثاني الذي يجذبه الممارسون السياسيون والبرامج الدولية، فيركز على السمات المؤسسية الواجب توفرها من أجل حكم القانون اعتباره غاية في حد ذاته، كالتشريعات الجيدة (المستقرة والمعروفة للمواطنين) والمؤسسات القضائية والأجهزة الشرطية القادرة على إنفاذها<sup>2</sup>.

حتى نتجنب اللبس المتعلق بمفهوم حكم القانون يمكن الرجوع إلى إسهامات المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة الذي فصلّه من ثلاث زوايا:

- من زاوية الوسائل: لا يمكن أن يتحقق حكم القانون سوى من خلال مكافحة الفساد وشيوع الديمقراطية (كنظام حكم وكثافة عامة)، من خلال آليات معينة كالانتخابات الحرة والنزاهة ووجود فصل حقيقي للسلطات دستوريا وعمليا

<sup>1</sup>Luigi Ferrajoli, « The past and the future of the rule of law », in *The rule of law history theory and criticism*, Editors: Pietro Costa and Danilo Zolo (The Netherlands: Springer, 2007), pp. 323-324 .

<sup>2</sup>Rachel Kleinfeld Belton, « Competing definitions of the rule of law implications for practitioners », Working paper, *Carnegie Endowment for International Peace*(2005): pp. 5-18 .

بما يمنع تعسف إحداها إضافة إلى تكريس منهجية ملائمة لتكريس القاعدة القانونية ولبورتها ولتعزيز فرص نموها في إطار ثبات القانون وعدم رجعيته.

• من زاوية الغايات: تتمحور هذه الأخيرة حول الإنسان، الحرية والمساواة كغايات ثلاثية الصور، وتمتد إلى غايات أخرى كحماية الحق في الدعوى العادلة وحماية الأقليات والأطراف الهشة في المجتمع، لأن فكرة القانون لا تعني شيئا بمعزل عن فكرة العدالة التي لا تكتمل إلا بوجود الإنصاف في تطبيقها.

• من زاوية الضمانات: تتعدد الضمانات المكرسة لحكم القانون كالشفافية، والمساءلة وتلك المتعلقة بنزاهة المحاكم والجهاز القضائي على غرار استقلال القضاء وحياد القاضي، فضلا عن حكم المؤسسات لا حكم الأفراد<sup>1</sup>.

لم تختلف إسهامات World Justice Project عما سبق، حيث حددت هذه المنظمة\* مبادئ حكم القانون فيما يلي:

- المساءلة: أي مسؤولية ومحاسبة السلطات العمومية والخواص أمام القانون.
- قوانين جيدة: بمعنى نصوص تشريعية واضحة، منشورة، مستقرة وعادلة، قادرة على حفظ الحقوق الأساسية ومطبقة بإنصاف.
- حكومة منفتحة: أي الشفافية في صياغة وتطبيق القوانين.
- التسوية المحايدة للنزاعات: من طرف جهات مستقلة ومنفتحة<sup>2</sup>.

إن كل هذه المضامين تتداخل بشكل كبير مع قيم الديمقراطية والحوكمة، بل وتشكل شرطا أساسيا من شروط تطبيقها ترسيخها، لذلك فالحكم على درجة حكم القانون في دولة ما لا بد أن يتم في سياقها العام والسياسي على وجه الخصوص، لأنه يتعلق بالدرجة الأولى بالسلطة وكيفية تحويلها إلى قوة مادية غير قهرية مع جعل حريات المجتمع راشدة ومسؤولة.

أما فيما يخص وضعية الجزائر فهي لا تشذ كثيرا عن الحالة العربية عموما (شكل 12)، حيث يعتبر حكم القانون مفهوما وافدا على المجال السياسي العربي، أين لا يزال المفهوم يواجه تعقيدات البيئة المثقلة بعوامل التعقيد والإعاقة، خصوصا

<sup>1</sup> المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، حكم القانون: لقاءات ومحاضرات (2006): ص ص 28-33.

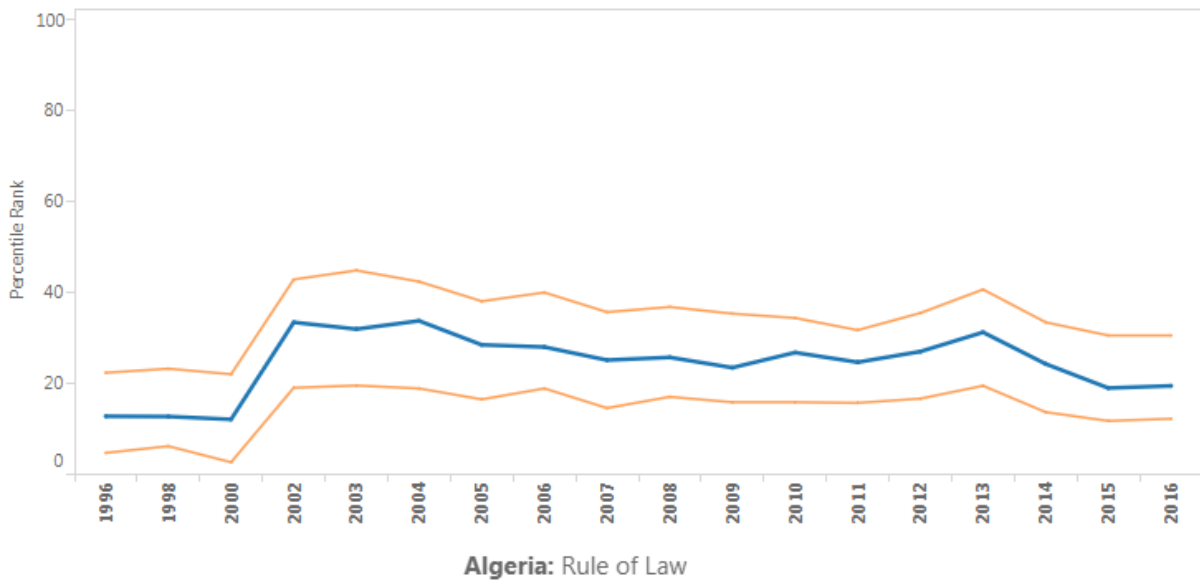
\* منظمة دولية مستقلة تصدر مؤشر حكم القانون The World Justice Project Rule of Law Index بناء على مساهمات ما يفوق 110 ألف باحث ومشارك لقياس مدى ومميزات حكم القانون عبر العالم، بالاعتماد على 09 مواضيع أساسية هي: القيود على سلطة الحكومة، مستوى الفساد، انفتاح الحكومة، الحقوق الأساسية، النظام والأمن، قوة الضبط وإنفاذ القانون، العدالة المدنية، العدالة الجنائية، العدالة الموازية.

إضافة إلى هذا المؤشر هنالك العديد من المؤشرات التي تصدرها منظمات دولية أخرى منها: Rule of Law BTI الصادر عن Bertelsmann Foundation، Rule of Law FW الصادر عن Freedom House، Rule of Law and Access to Justice GI الصادر عن Global Integrity، Law and Order PRS الصادر عن The Political Risk Services Group. يمكن الرجوع إلى المقالة التالية لتفصيل أكثر: <https://doi.org/10.1177/1065912909346745>

<sup>2</sup> World Justice Project، «What is the Rule of Law»، The WJP Organization Website، Accessed on: Juin 03<sup>rd</sup>، 2018. «<https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>»

ما تعلق بالموروث التاريخي والسوسيوقافي وآليات ممارسة السلطة، حيث تفتقر الدساتير العربية إلى مقومات تحقيق حكم القانون كفصل السلطات وعدم رجعية القوانين، كما أن ضمانات حكم القانون محددة وعامة في صياغتها وسهولة التفسير والتأويل. ومما زاد الوضع سوءاً، ضعف استقلالية ونزاهة القضاء في الدول العربية والوهن المزمّن الذي يميز المؤسسات التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

إن الجزائر لا تغدو أن تكن دولة حديثة الاستقلال، مرت بفترة انغلاق سياسي الذي لم تكن القوانين الموضوعية خلالها سوى أداة من أدوات إدارة الحكم والحفاظ على الدولة في بداية تشكيلها وتكوينها، ثم ما لبثت أن عرفت فترة دامية من تاريخها جعلت من اللجوء إلى القوانين نفسها من أجل حماية الدولة مجدداً ضرورة ملحة. غير أنه وبعد بلوغ هدف الاستقرار السياسي واستتباب الأمن، لم يعد هنالك مبرر لبعض الممارسات التي قد تجهض التجربة الديمقراطية رغم سبقها ومكتسباتها، على غرار غلبة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى من حيث الموارد والصلاحيات، والمبالغة في التشريع بل وتعديل الدساتير الذي يخدم الأشخاص بدل مؤسسات الدولة، دون إغفال استئثار الفساد في كل مؤسسات الدولة بما فيها جهاز القضاء الذي لم تنفع الإصلاحات المختلفة في إخراجه من شبهات المحسوبية والتبعية للجهاز التنفيذي. لذلك، فإن مبادرات تكريس حكم القانون لا بد أن تتجاوز الطابع الجزئي الذي يأخذ بمراجعة نقائص العدالة الجزائرية فقط، بل لا بد أن تكتسي طابعاً أعم يشمل البيئة المحيطة بها حتى تكون نتائجها اصدق وأنجع.



شكل 12 يوضح: تطور ترتيب الجزائر في مؤشر حكم القانون بين 1996 و2016

المصدر: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

<sup>1</sup> امحمد مالكي، "عن حكم القانون وحظوظ توطينه في الثقافة العربية"، موقع عربي 21، تم تصفح الموقع يوم: 03 جوان 2018. <https://tinyurl.com/yyrqmajx>

لابد من التنبيه في نهاية هذا المبحث، إلى أن ترتيب الجزائر المتأخر في مؤشرات الحوكمة وسوء وضعية أسسها على المستوى المحلي، ليس سوى انعكاس لنفس الوضعية المتردية على المستوى الوطني، لأن السياسات المحلية في الجزائر ليست مستقلة بذاتها بقدر ما تمثل جزءا من السياسات العمومية المركزية. على صعيد آخر، لا تتحمل الجماعات المحلية وحدها ولا السلطة السياسية فقط وزر الوضعية المتردية للنظام اللامركزي، وإنما أيضا سوء أداء الفواعل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية من جهة، وتعفن البيئة المحيطة من كل جانب، ومما زاد الحوكمة المحلية الرديئة سوءا هو كون الحوكمة تعمل كمنظومة متكاملة بالنظر إلى كون مبادئها تشكل مجموعة متسلسلة من الظواهر التي يتسبب تشوه إحداها إلى تعطل محرك الحوكمة ككل، فلا يمكن أن تتم المسائلة بسلاسة ما لم ترسخ الشفافية بعمق، ولا يمكن أن تتبلور المشاركة بإيجابية ما لم يحارب الفساد بصرامة، ويستحيل أن تتحقق الكفاءة والفعالية بدون قياس عقلائي للأداء.

إن هذا التصور يحيلنا إلى فكرة مفادها أن الإصلاح لا يمكن أن يحدث إذا شمل مكونا واحدا من مكونات الحوكمة بمعزل عن بقية أركانها وأسسها، أو حصره في مستوى محلي بمنأى عن البعد الوطني، وكل مقارنة فرعية لن تنجح بدون تهيئة المحيط ككل لإنجاح الحوكمة كمنظومة كلية.

### المبحث الثاني: المجتمع المدني المحلي في الجزائر وفرص الانطلاق

لا يمكن فهم أعراض الحوكمة المحلية الرديئة في الجزائر دون الرجوع إلى تلك الشروط التي وضعها Gash و Nashel (الشق النظري للدراسة) لنجاح الحوكمة، حيث ناقشا إشكالية غياب/تغييب الفواعل القادرين على مشاركة السلطات الرسمية، مؤكداً أن ضعف القدرة لدى القطاع الخاص والمجتمع المدني على المشاركة بشكل متساو مع السلطة السياسية من شأنه توجيه العملية التشاركية نحو الطرف الأقوى ولفائدته، خاصة إن كانت دوافع الإطار التشاركي ضعيفة ومخرجات/مغريات المسار التشاركي توحى بأنه شكلي وغير مجد لأحد هؤلاء الشركاء، بشكل يجعله غير محفز وغير مقتنع بأهمية المنظومة التشاركية ككل.

هذا التصور المتشائم بخصوص ما عرفته إدارة وهندسة وغايات ومخرجات عملية المشاركة في تجارب معينة، جعل الكثير ينظرون بشكل أكثر عمقا للمقاربة التشاركية في حد ذاتها، وينتقدون قصور رؤية المروجين لها على غرار WB الذي لم يأخذ بعين الاعتبار – حسب Klaus Frey - غياب وضوح ووحدة الأهداف السياسية لدى الفواعل الاجتماعية في كثير من الدول والمجتمعات، فإذا كانت الحوكمة تقوم بالدرجة الأولى وقبل كل شيء على إدارة المصالح المتداخلة والمتنازعة أحيانا، وكيفية الوصول إلى حلول ومقترحات بشأن ذلك عبر الوساطة والتفاوض بين تلك الفواعل، إضافة إلى وضع ترتيبات جديدة قادرة على دمج جميع أصحاب المصلحة في عمليات صنع القرار والحلول التناضحية. فإن WB كان عليه أن يتساءل قبل الترويج للمشاركة الشعبية حول شرعية الحكومات والسلطات الحاكمة في كثير من الدول وعدالة الأنظمة الاقتصادية والسياسات العامة فيها؟ بل أن Frey أثنى على تصور Arnstein القائل بأن بعض المبادرات الدولية كانت ذات طابع رمزي ملطف tokenism لا يتجاوز الاستشارة، بشكل يتجاهل جوهر المشاركة والآليات الفعلية الكفيلة بتقاسم السلطة وإعادة تنظيم حقيقية لعلاقاتها وكذا الأخذ الحقيقي والفعال بأراء الشركاء وليس فقط إعلامهم وسماعهم، خصوصا إذا كان الضعفاء (من الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين) غير قادرين على مقارعة الأقوياء (السلطات الحكومية).

إن هذا التصور يرفض جعل المشاركة- ومن وراءها الحوكمة- ترياقا panacea لكل الأمراض والمعضلات السياسية التي لا بد أن تعالج حسب خصوصيات بيئتها العامة، واستعداد بنائها ومكوناتها السياسية والاجتماعية لتبني قيم معينة من عدمه<sup>1</sup>.

تبني كل من Gagnon و Côté نفس الرؤية إثر دراستهما للحوكمة البيئية ومكانة المجتمع المدني ووزن الفواعل المجتمعية في تنفيذ المشروع الصناعي العملاق Alcan (ببلدية Alma بمقاطعة كيبيك الكندية)، حيث انطلقا من كون شركاء الحوكمة يخضعون لمتغيرات البيئة المحيطة ولا يتفاعلون في فراغ اجتماعي un vacuum social، بحيث توصلوا إلى نتيجة مفادها أنه بعيدا عن التصور المثالي للمشاركة utopie التي قد لا ترقى ميدانيا للتصور النظري لها، وما لم يكن هناك توزيع عقلائي للقوة بين الفواعل الاجتماعية والسياسية، فإن الأقوى منها (السياسي أو الاقتصادي غالبا) سهيمن على العلاقة التشاركية ويطبعا بما يريد من مميزات وبكل الطرق الممكنة بما فيها القانونية منها، وسيحرم في عدة أوجه الأطراف

<sup>1</sup> Klaus Frey, « Development Good Governance and Local Democracy », *Brazilian Political Science Review* 3(2008): pp. 58-60.

الأضعف من مكامن القوة disempowerment التي تتيح لها امتلاك القدرات التي تمكنها من المشاركة والتفاعل بحرية وسيادة، وقد ركز الباحثان على ثلاث متغيرات ضرورية لفهم أفضل للواقع التشاركي:

أولها شروط المشاركة conditions de la participation وتسلط الضوء على إمكانية وفرصة ولحظة المشاركة، طبيعتها ووزنها ضمن عملية اتخاذ القرار (التفاوض، المواجهة والمعارضة)، وثانيها يهتم بسلوك الفواعل la conduite des acteurs بالرجوع إلى الجوانب التاريخية والثقافية لفهم درجة المشاركة وقدرة الفواعل على استغلال الفرص المتاحة، أما ثالثها فهو نتائج المشاركة résultats لمواجهة النظري بالواقعي بحثا عن فهم أدق لمدى تحقيق العملية التشاركية للتوقعات المنتظرة.<sup>1</sup>

إن إسقاط هذه المعطيات على الحالة الجزائرية، يدفعنا حتميا إلى دراسة طبيعة الإطار التشاركي والشركاء الذي بإمكانهم مشاركة السلطات المحلية في تسيير الشأن المحلي (والوطني كذلك)، بحيث يتضح مبدئيا مدى ضعف قدرات كل من المجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص المحلي، وعجزها عن لعب دور الفاعل المؤهل لممارسة ادوار حقيقية والوقوف كمنظرة إلى جانب الهيئات اللامركزية العمومية، وذلك بالنظر إلى ضعف قدراتها من جهة ورداءة الإطار التشاركي من جهة أخرى، مثلما تناولته هذه الدراسة سابقا بخصوص تراجع المشاركة الشعبية.

من أجل ذلك، سنتناول في هذا الجزء أهم مميزات فواعل الحوكمة المحلية في الجزائر، وأهم الآليات التي يمكن من خلالها بناء قدراتها حتى تستطيع لعب دور الشريك المؤهل للقيام بمهام فعلية وتقاسمها مع الهيئات المحلية الجزائري.

<sup>1</sup>Gilles Côté et Christiane Gagnon, « Gouvernance environnementale et participation citoyenne pratique ou utopie », *Nouvelles pratiques sociales* 18/1 (2005): pp. 61-62.

المطلب الأول: التطور المقيد للمجتمع المدني الجزائري

من المفارقات التي تستدعي التأمل لدى دراسة المجتمع المدني الجزائري، هو حجم الدراسات الأكاديمية والنظرية التي تناولت الموضوع بشيء من الانهيار، بحيث تلقف المجتمع البحثي الجزائري هذا المفهوم وأخضعه للتمحيص من عدة زوايا، فنجد مثلا أن عدد المقالات الأكاديمية (بإحصاء الكلمات المفتاحية) التي تناولته بشكل مباشر حسب منصة المجالات العلمية الجزائرية قد ناهز 146 مقالا محكما\*، كما بلغ عدد الأطروحات التي حللت هذه الظاهرة ما يربو عن 198، إضافة إلى الكثير من الملتقيات، المؤتمرات والأيام الدراسية الوطنية والدولية التي عقدت من أجل نفس السبب... إلا أن هنالك هوة عميقة بين هذا التركيز المفرط والواقع الذي لا يؤدي فيه المجتمع المدني سوى دورا ثانويا على الساحة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. سنحاول من خلال هذا الجزء إبراز أهم التحديات التي يواجهها هذا الفاعل "المقدس" نظريا، و"المهمش" سياسيا، و"المغرب" اجتماعيا وبعض المقترحات للنهوض به.

الفرع الأول: السياق الحضاري لتشكيل المجتمع المدني الجزائري

إن المجتمع المدني الجزائري ليس سوى انعكاس لتجاذبات عوامل كثيرة جدا جعلته يحمل تناقضات وخصائص فريدة، وقبل الخوض في إشكاليات المجتمع المدني الجزائري، لابد من الاعتراف بأن ما يواجهه من انتقاد لا يشكل البتة استثناء إقليميا بقدر ما يعبر عن الانتماءات الحضارية التي تشكل الهوية الجزائرية وتتبلور من خلالها خصائص وقيم متنوعة ومتشعبة، فالمجتمع الجزائري كما هو عليه الآن -ومن خلاله المجتمع المدني- هو نتاج تراكمات تاريخية وسياقات عديدة وتقاطع حضارات مرت وتأثرت بها الجزائر المعاصرة، كالانتماءين العربي والإسلامي والفضاء الأورومتوسطي والامتداد الإفريقي والحيز المغاربي وفضاء العالم الثالث.

بداية، يرى الطيب السعيد بأن المجتمع المدني شامل في مفهومه\* concept fourre-tout لكنه معقد صعب التحليل لكونه من صميم اجتهادات المفكرين الغربيين لبراليين واشتراكيين، ونتاجا للفلسفة السياسية الغربية منذ القدم إلى نهايات القرن

\* يمكن الرجوع إلى موقع البوابة لتحيين الإحصائيات: <https://www.asjp.cerist.dz>

\* بالنظر إلى استحالة التطرق إلى مختلف الأطر المفاهيمية للمجتمع المدني، لابد من الإشارة إلى بعض الصعوبات التي تواجه ذلك -حسب ثامر الخزرجي- على غرار إشكالية التأصيل النظري له، تباين الاتجاهات الموقفية، طبيعة تكييف المفهوم... حيث يعرفه بأنه: "المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمهنية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة، منها أغراض سياسية للمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني والقومي، ومنها أغراض نقابية كالدفاع عن مصالح أعضائها، ومنها أغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي والحضاري، وفقاً لاتجاهات أعضاء كل جماعة، ومنها أغراض اجتماعية كالإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية". كما اعتبر بأنه "نمطاً من التنظيم الاجتماعي والسياسي والثقافي خارجاً قليلاً أو كثيراً عن سلطة الدولة، وتمثل هذه التنظيمات في مختلف مستوياتها وسائط تعبير بالنسبة إلى المجتمع تجاه كل سلطة قائمة... فهو إذن مجمل البنى والتنظيمات والمؤسسات التي تمثل مرتكز الحياة الرمزية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي لا تخضع مباشرة لهيمنة السلطة، وهو بذلك هامش يضيق ويتسع حسب السياق، ينتج فيه الفرد ذاته وتضامنته ومقدساته وإبداعاته، فتمتد دائماً هوامش من الحصانة الفردية والجماعية ومسافات تفصل بين المستوى الاجتماعي والمستوى السياسي. هذه الهوامش هي التي يمكن تسميتها مجتمعاً مدنياً".

وضع الخزرجي ثلاث أركان للمجتمع المدني: أولها الفعل الإرادي الحر أو التطوعي لتمييزه عن الانتماءات القرابية كالعائلة والعشيرة، وثانها التنظيم: لأنه يختلف عن المجتمع العام لاشتماله على مؤسسات تعمل بصورة منهجية في إطار عضوية وفق قواعد وشروط معينة، وثالثها: ركن أخلاقي وسلوكي يتعلق



التاسع عشر، إذ ورغم اختفائه من الحقل الأكاديمي مدة طويلة إلا أن المجتمع المدني عاد ليبعث مع التحولات الكبرى التي عرفها العالم نهاية القرن العشرين كالتحول الديمقراطي، تراجع الدولة، تنامي المساعدات التنموية الدولية... ويصبح ملاذاً للتيارات الفكرية المختلفة لكونه مرجعاً قوياً يمكنه تحدي الدولة، فاليمين الليبرالي يراه مرادفاً للسوق والمنافسة والمبادرة الخاصة، بينما مثل طريقاً يمكن أن تسلكه الأنظمة الاستبدادية نحو الديمقراطية.

هذا الزخم، مضاف إليه معانيه المختلفة واستخداماته المتعددة، جعل مفهوم المجتمع المدني يصطدم بإشكالية قابلية نقله *transposabilité* من السياق الغربي الذي نشأ وتطور فيه إلى السياقات الحضارية الأخرى خاصة تلك التي لا تتوفر فيها الشروط الأولية التي رافقت ظهوره، وتفقد للقيم الجمهورية، المواطنة، الحرية والديمقراطية، بشكل يحول دون وجود علاقة بينه وبين الأفراد المرتبطين ببنى أخرى (قبلية، عائلية، تقاليد وعادات..)، علماً أن الدول الاستبدادية تميل إلى امتصاص المجتمع المدني وتجعله رسمياً يقبع تحت سيطرتها. حتى الأصوات المتفائلة بقابلية استيراد المفهوم الغربي للمجتمع المدني نحو الدول النامية كـ Bertrand Badier، ربطت حدوث ذلك بشروط كتمايز *différenciation* الفضائين العمومي والخاص، تفريد *individualisation* العلاقات الاجتماعية، وأولوية التضامن الأفقي على الولاءات الرأسية.

ورغم أن الطيب السعيد لا ينكر وجود مجتمع مدني في الجنوب، ويعدد مظاهره ومكوناته الاجتماعية كالنسيج الجمعي والنقابي، معتبراً إياه مساراً تاريخياً بصدد الحدوث *un processus historique en cours*، إلا أنه يعود لیتساءل عن تمتعه بالقدرات الكافية للمساهمة في التغيير الاجتماعي أو التحول السياسي أو قدرته المجتمع المدني على دفع السلطة السياسية لتقديم تنازلات؟ أو إمكانية أن يفاوض قادة المجتمع المدني الدولة على قواعد العمل الجماعي؟<sup>1</sup> إذن فالمجتمع المدني ليس فضيلة مطلقة، ما لم يحز القدرات التي تجعله شريكاً فعالاً إلى جانب دولة قوية في ظل ديمقراطية تنظم العلاقة بينهما.

وعلى غرار اللغظ الذي يصاحب عادة محاولة توطين المفاهيم التي ازدهرت خارجاً في بيئات أخرى خصوصاً بفعل العولمة واللبنة المتنامية، تبرز هاهنا المعضلات التي واجهتها عديد التجليات التي عرفها المجتمع المدني خارج الفضاء الغربي، ويمكن على سبيل المثال الإشارة إلى أن النموذج العربي الإسلامي لا يزال يفرق في إشكالية المصطلح والتسميات والجوانب التأصيلية التي تتراوح بين وجود هذا القطاع من عدمه، خصوصاً أنه مفهوم دخيل على البيئة العربية الإسلامية التي تفتقر إلى المعتقدات الأساسية التي ناضلت في كنفها المجتمعات الغربية كالعلمانية والرأسمالية والليبرالية وتمخض عنها المجتمع المدني الغربي.

بقبول الاختلاف والتنوع وخصوصاً حق الآخرين في تكوين منظمات مدنية تحقق مصالحهم وتدافع عنها. المصدر: تامر كامل محمد الخزرجي، "المجتمع المدني في الوطن العربي نظرياً وإجرائياً"، *المجلة السياسية والدولية* 10 (2008)، ص 35-60.

أما الموسوعة العربية للمجتمع المدني فقد تبنت رأي مركز دراسات المجتمع المدني التابع لجامعة جونز هوبكنز الأمريكية، والذي وضع عدة ملامح هيكلية إجرائية متفق بشأنها لتنظيمات المجتمع المدني: التنظيم (القطاع المنظم من المجتمع)، الاستقلال عن الأجهزة الحكومية، تدبير أنفسها وفق آليات محددة ذاتية، تطوعية، لا تسعى للربح ولا توزعه، لا تستهدف السلطة، ليست سياسية، ليست دينية. وقد عدت الموسوعة أنواع التنظيمات إلى: منظمات غير حكومية ONG، منظمات حقوقية ودفاعية Advocacy، منظمات الأعمال، الجماعات المهنية، الاتحادات العمالية، الجمعيات الاجتماعية والرياضية... مع استثناء الأحزاب السياسية، الحركات الاجتماعية، الإعلام من مكونات المجتمع المدني. المصدر: أماني قنديل، *الموسوعة العربية للمجتمع المدني* (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008)، ص 63-67.

<sup>1</sup> Essaid Taib, « Société Civile et Transition Démocratique en Algérie », *Revue Algérienne des Politiques Publiques* 03(2014): pp. 26-36.

ورغم أن البعض اعتبر المجتمع الإسلامي قد قبل المجتمع المدني في بدايات الدعوة المحمدية والخلافة الراشدة، إلا أن القطيعة التي حدثت بين السلطة السياسية والقاعدة الاجتماعية عجلت بالتنافر المزمع بينهما، مع بقاء بعض المظاهر الجزئية كبعض المسؤوليات الاجتماعية التي انبرت لها تكوينات مدنية غير دولاتية، خصوصا في الجوانب التعليمية والصحية والثقافية، في حقب تاريخية سابقة<sup>1</sup>.

من زاوية مغايرة، لابد من النبيه إلى أن المجتمع المدني الغربي كمفهوم قد تم تداوله لاحقا لوجوده الفعلي أي أنه كظاهرة سبق النقاش حوله كمصطلح، بحكم أن مؤسساته المستقلة من أحزاب ونقابات وجدت واقعا كفعاليات اجتماعية ثم أطلق عليها المسمى المعروف، كما أنه تصاحب مع تأسيس الديمقراطية والثورات السياسية والعلمية والتقنية والثقافية ومع نشأة الدول الغربية نفسها، مرتكزا على حرية التعبير والتنظيم ومرادفا لاستقلالية تأسيسه كبنية وعلاقات ومؤسسات من طرف الأفراد عن السلطة السياسية، ومتجاوزا جدلية العلاقة بين الدولة والمواطن وهيمنة السياسي على الاجتماعي ومتوسطا بينهما، بينما على النقيض من ذلك، فإن المجتمع المدني العربي لا يزال ملتبسا في مفهومه وغامضا في ممارسته لأنه جاء في إطار التفكير في الإصلاحات السياسية الرامية للحاق بركب الديمقراطية، فهو جاء كمشروع تلتته محاولات لخلقه أو إيجاده أو تقصي آثاره في البنيات التقليدية للمجتمع، إضافة إلى أنه -كبقية بنى الدولة الحديثة- قد أقحم إقحاما ولم ينشأ بفعل تطور داخلي طالما أن الدول العربية في معظمها هي نتاج للحركات التحررية ضد الاستعمار الأجنبي<sup>2</sup>.

لابد من التذكير في هذا الصدد، بما ميّز دول العالم الثالث بعد استقلالها من نزعة شمولية وتقديس الزعامة الكاريزمية وتعبئة وتجنيد والتفاف الجماهير حول قياداتها، في ظل مركزية شديدة في التخطيط والتسيير، وهو ما قلص من هامش الحريات والمبادرة والنقاش وجعل أي رأي مخالف خروجا عن الإجماع الوطني، وحتى الحراك الجمعي الشعبي لم يخرج من طابع اللجان الشعبية والتنظيمات الجماهيرية التي مثلت نمطا من المجتمع المدني المشوه الخاضع لرقابة الدولة والتابع لها تماما، في إطار دور مبرمج سلفا للسيطرة غير المباشرة على فئات معينة كالطلبة والعمال المهنيين والنساء والشباب.

وعليه فإن دولنة Etatisation/المجتمع المدني وجعله امتدادا للسلطة، رافقه تضيق على الحركات الطوعية الراغبة في الحد من تجاوزات الأنظمة الشمولية وما أكثرها في تلك الفترة، وقد أخذت تلك الممارسات شكلا آخر بعد تبني تلك الدول للأنظمة التعددية كواجهة دون تغيير الجوهر، بحيث أنها أقرت إصلاحات جعلت عدد الجمعيات يتضاعف بشدة دون أن يتحول المجتمع المدني إلى ديناميكية اجتماعية وسياسية ذات تأثير حقيقي ميدانيا، بالنظر إلى كونها جاءت بشكل صادم تحت وطأة الانتفاضات الداخلية والضغوطات الأجنبية من دون أن تهيأ الأرضية السوسيوثقافية لها، في ظل بيئة حاضنة مليئة بالقيم السلبية المتعارضة مع فكرة المجتمع المدني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> راجع لعروسي، "المجتمع المدني في منظومة الفكر الغربي والعربي الإسلامي وإشكالية المصطلح"، جوليات جامعة الجزائر 01/30 (2016): ص ص. 94-105.

<sup>2</sup> ابراهيم أبراش، "المجتمع المدني- محاولة في التأصيل ونموذج التطبيق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 44-45 (2002): ص ص 89-93.

<sup>3</sup> عبد الله بوصنوبر، "المجتمع المدني والمشاركة الشعبية الضمان لترشيد الحكم" (ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، 08-09 أبريل 2007)، ص ص 144-148.

الفرع الثاني: خصوصية التجربة الجزائرية

كل هذه السياقات أُلقت بظلالها على تكوين وسلوك المجتمع المدني الجزائري، فهو لم يشذ كثيرا عن هذه التجارب المريرة، إذ تعود بوادره إلى الفترة الاستدمارية التي عرفت خلالها الجزائر بعض الجمعيات التقليدية إثنية ودينية (كالزوايا) التي وإن اقتصر نشاطها على الجوانب الأخلاقية والخيرية، إلا أنها استغلت كثيرا لخدمة مصالح الرأسمالية الكولونيالية، لتلها أشكال أخرى نخبوية مختلطة جزائرية/أوروبية، حضرية واندماجية، إلى غاية ظهور حركة اجتماعية قدمت الكثير من المناضلين للحركة الوطنية بفضل الجمعيات الجزائرية الأهلية الرياضية والثقافية المضادة للتواجد الاستعماري، والمطالبة بهويتها المسلمة والملتزمة بنضال سياسي وإيديولوجي.

أما بعد الاستقلال، فإن الجزائر صادقت وانضمت إلى كثير من المعاهدات التي تؤكد على حرية العمل الجمعي، كما أن كل الدساتير الجزائرية تضمنت حرية الجمعيات كمبدأ (بدرجات متفاوتة)، إلا أن ذلك الالتزام لم يعكس إرادة سياسية بل عادة ما كان يعرف التفافا إجرائيا وضمينيا لدواع سياسية كبناء الدولة أو أمنية كأزمة الإرهاب، ويشير الطيب السعيد إلى أن تخصيص المشرع للجمعيات بـ 04 قوانين كاملة خاصة بتنظيمها وعملها في فترة لم تتجاوز 40 سنة (1971، 1987، 1990 و2012) يكشف الانشغال الرسمي تجاه المجال الجمعي-رغم عدم حساسيته مقارنة بالنشاط الحزبي<sup>1</sup>، بدليل أنه ورغم إقرار دستور 1963 بحرية تشكيل الجمعيات إلا أن ذلك افرغ من محتواه من طرف مؤتمر FLN الذي رأى بعدم جدوى الجمعيات سنة واحدة بعدها (استلزم الأمر مجرد تعليمة وزارية -رقم 40 المؤرخة في 02/03/1964- في خرق للمادة 13 من الدستور آنذاك)، وبسبب هذا، سيطر الحزب الواحد الطلائعي إيديولوجيا وسياسيا على الحركة الجمعوية حتى يستطيع تعبئة وتأطير مختلف الفئات الاجتماعية في منظمات وجمعيات تعمل تحت وصايته ووفق توجيهاته ودون أن يكون لها حق انتقاد السياسات الحكومية، خصوصا أن الإطار التشريعي افتقر إلى قانون للجمعيات في ظل بقاء العمل بالقانون الفرنسي لسنة 1901 إلى غاية إصدار الأمر 71-79، الذي أكد على منع قيام أي جمعية من شأنها المساس بالاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

لاحقا، وبفعل الاحتجاجات التي عرفتها الجزائر والضغط الشعبي لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية، تم إصدار القانون 87-15 الذي سمح بإنشاء ما يناهز 11 ألف جمعية<sup>2</sup> وهو ما كرسته التعددية باعتراف دستور 1989 بحق إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي، ثم إصدار قانون الجمعيات 90-31 مما أدى إلى انفجار هائل في تأسيس الجمعيات متنوعة الطبوع نسائية، خيرية، حقوقية، انسانية، هوياتية، ثقافية.. وهو ما عكس الكبت الاجتماعي طيلة الحقبة الاشتراكية وقبلها الاستدمار الفرنسي<sup>3</sup>.

إن الباحث يعتبر أن فتح المجال أمام ذلك السيل المتدفق من التنظيمات الجمعوية، أريد له أن يمثل استنساخا لمكون مشوه، بالنظر إلى استمرار سيطرة السياسي على المدني من جانب، وفشل هذه التنظيمات في رسم دور حقيقي لها على

<sup>1</sup> Essaid Taib, *Associations et société civile en Algérie* (Algerie: OPU, 2014), p. 07.

<sup>2</sup> يوسف حميطوش، "إشكالية المجتمع المدني في الجزائر"، *مجلة المفكر* 12/10 (2015): ص. 418.

<sup>3</sup> حمزة عزاوي، "الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصوره الأداء التنموي"، *مجلة دراسات في التنمية والمجتمع* 3 (2016): ص. 9-7.

الساحتين الاجتماعية والسياسية، وبذلك فإن الانفتاح وعض أن يؤدي إلى خلق مجتمع مدني حقيقي، أدى إلى تفرخ كيانات لا تعبر عن الروح المدنية لأنها كرسست بعض القيم المجتمعية التقليدية كالعروشية والمحسوبية، وبعض الظواهر السياسية السلبية كالفساد والزبونية، وهو ما سمم البيئة السياسية والاجتماعية أكثر فأكثر، وجعل من الخروج من هذه الوضعية-إن أريد لها ذلك- يمر عبر إصلاحات شاملة، عميقة، جديّة، متزامنة وذكية، بدل حصر المراجعات في الشق القانوني فقط، فكثيرا ما كانت تلك المراجعات القانونية مجرد تعديلات شكلية طفيفة كان يمكن أن تصوّب بنشريات تميمية circulaires أو تعليمات إدارية\*.

إن الإصلاحات التشريعية التي مست القطاع الجمعي في الجزائر تعكس المعضلتين التي يواجههما هذا الأخير: الأولى هي براغماتية الدولة (وزارة الداخلية) في التعامل معه، كمكون اجتماعي لم يصل إلى مرحلة كافية من النضج لاستغلال الفرص القانونية الموجودة أمامه للانطلاق في تكوين قطاع ثالث حقيقي وفعال، بشكل يجعل السلطة تقدم تنازلات في إطار الإصلاحات السياسية تارة وتارة أخرى استجابة للضغوط الدولية والداخلية أو التزاما بالمواثيق والاتفاقيات، أما الثانية فهي الضعف الداخلي لتلك الجمعيات على المستوى التنظيمي والتعبوي والمادي بشكل يبرر معظم الإجراءات التطهيرية التي تتخذها السلطة. فعلى سبيل المثال، بقدر ما حمل القانون 06-12 بعض التشديد على الجوانب التنظيمية لموضوع الجمعيات، بقدر ما حمل في نفس الوقت تسهيلات بالجملة مقارنة بسابقه ويمكن تلخيصها كما يلي:

- توسيع مجال نشاط الجمعيات ليشمل البيئي والخيري والإنساني، ويبرر ذلك باتساع مجال العمل الجمعي في الجزائر بعد إقرار التعددية وبفعل زخم العولة خاصة.
- تمييز أدنى عدد للأعضاء المؤسسين بين الجمعيات حسب امتدادها الإقليمي، بالتخفيض إلى 10 للبلدية والإبقاء على 15 للولائية والرفع إلى 21 و25 بالنسبة لما بين الولايات والوطنية على التوالي، هذه الخطوة تعتبر تسهيلات للإجراءات بالنسبة للجمعيات الصغيرة، كما أنها تضيء أكثر جديّة على الجمعيات الأكبر والأكثر انتشارا إقليميا.

\* في هذا الصدد، لم تعد التعديلات المقترحة في قانون الجمعيات المعروض على البرلمان خريف سنة 2018 سوى جعله عضويا، تتمحور أساسا في إضفاء ليونة فيما يخص شروط وإجراءات إنشاء الجمعيات، من خلال تقليص عدد الأعضاء المؤسسين وإلغاء بعض الوثائق الإدارية المكونة لملف التصريح، وكذا تسهيل الإجراءات المتعلقة بكيفيات التصريح والترخيص بنشاط الجمعيات عن طريق تقليص آجال إصدار المستندات الإدارية، والتأكيد على حق إنشاء الجمعيات وحرية نشاطها في إطار القوانين...إلى جانب ترسيخ مجالات نشاط الجمعيات التي ترتبط بالصالح العام، لاسيما المجال الصحي السياحي والاجتماعي بالإضافة إلى توسيعها إلى مجال حقوق الإنسان وترقية المواطنة، ويكرس القانون (حسب تصريح وزير القطاع خلال عرضه لنشاط قطاعه أمام لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي بالغرفة البرلمانية السفلى) المبادئ الديمقراطية في تسيير الجمعيات ومنع كافة أشكال التمييز التي تمس بالحريات الأساسية، ويحدد أيضا الحالات الحصرية التي يتم فيها تجميد أو تعليق نشاط الجمعية أو حلها. ويمكن مشروع هذا القانون الجمعيات من ممارسة حق التظلم فيما يخص قرار رفض تسجيلها من طرف السلطات المختصة، كما يفسح المجال للجمعيات للبحث عن مصادر تمويل ذاتية تمكّنها من تحقيق أهدافها وتنفيذ مشاريعها وكذا فتح المجال لإقامة توأمة بين الجمعيات التي تتبنى أهدافا مماثلة وتعمل في نفس المجال. كل هذه التغييرات ليست جذرية إلى حد يجعلها تستحدث في قانون عضوي خاص من جهة!! ولأن تأخذ كل المسار والخطوات التي تأخذها القوانين حتى تشرع رسميا (بالنظر إلى التكلفة المادية، الفكرية، المؤسساتية والزمنية لذلك)، ما لم تحمل خطوات أو نقلات نوعية في هذا المجال...أو غيره.

- تمييز المدة للقصوى للرد على طلب التسجيل (بعدها كانت 60 يوماً لجميع الأنواع) لتصبح 30 يوماً للبلدية، 40 للولاية، 45 يوماً لما بين الولايات و60 يوماً للوطنية، ما يمكن اعتباره مكسباً للجمعيات أيضاً<sup>1</sup>.
- إلزام الإدارة بتسليم وصل إيداع بعد تدقيق حضوري لوثائق الملف المقدم من أجل التسجيل، وهو مكسب قانوني للجمعيات للحد من أي تعسف ممكن للإدارة المحلية أو المركزية.
- إلزام الإدارة بتعليل رفض طلب التسجيل (وليس إخطار الغرف الإدارية لتقوم به في حال ارتأت ذلك) مع إمكانية رفع دعوى من طرف ممثلي الجمعية لإلغاء القرار، وكذا إمكانية ذلك للإدارة من أجل الطعن في قرار المحكمة الإدارية، وهو مكسب قانوني بتحكيم السلطة القضائية بين الطرفين وجعلهما ندين متساويين أمام القضاء.
- إلزام ممثلي الجمعية باستظهار شهادة السوابق العدلية للأعضاء المؤسسين، والوثائق الثبوتية لعنوان المقر، هذا ما يمكن تفسيره بردة فعل حكومية تجاه الفساد والتميع الذي عرفه عدد كبير جداً من الجمعيات.
- تحرير محضر اجتماع الجمعية العامة التأسيسية من طرف محضر قضائي.
- إسقاط شكليات الإشهار في يومية وطنية عن عاتق الجمعية، كتبسيط للإجراءات بفعل تنوع وسائل الإعلام وتطورها.
- التأكيد على تسليط عقوبة مالية في حال رفض تسليم الوثائق المتعلقة بسير الجمعية مالياً وأدياً، لتكريس نزاهة أكبر في تسيير الجمعيات.
- إضافة إلى إمكانية نشر وتوزيع نشرات ومواد إعلامية، مكن القانون الجديد الجمعيات من تنظيم أيام دراسية وملتقيات وندوات ولقاءات مرتبطة بمجال نشاطها، وهو مكسب كبير لها من أجل الانفتاح على محيطها الاجتماعي وإيجاد موطأ قدم لها والنضال سلمياً وحضارياً.
- فتح المجال أمام الجمعيات للتعاون وللانخراط في الجمعيات الأجنبية ذات الأهداف المشابهة في ظل احترام الثوابت الوطنية، وبترخيص من قطاعي الداخلية والخارجية، مع إمكانية اللجوء إلى القضاء في حالة الرفض، وهو مكسب على الصعيدين التنظيمي والموضوعي لصالح الجمعيات للاحتكاك والاستفادة من التجارب الأخرى وبناء قدراتها، وتكريس للمساواة أمام القانون وتقليم لسطوة الإدارة.
- جرد أملاك الجمعية من طرف محضر قضائي في حال حلها، وذلك للحد من التلاعب الحاصل في هذا المجال.
- التذكير بعدم قانونية استغلال أملاك الجمعية لأغراض خاصة أو غير منصوص عليها في قانونها الأساسي تحت طائلة العقوبة، وذلك بالنظر إلى انتشار هذه الممارسات المشينة في الأوساط الجمعوية.

<sup>1</sup> القانون 06-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 02، 2012/01/15.

- التأكيد على وجوب تسجيل جميع الموارد والمداخييل في حساب إيرادات ميزانية الجمعية، تكريسا للنزاهة والشفافية في عمل الجمعيات.

- نص القانون 06-12 على إمكانية تعليق نشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز 06 أشهر في حال عدم احترام المبادئ الديمقراطية عند انتخاب وتجديد الهيئات التنفيذية، أو عدم إعلام الإدارة بالتغييرات التي تطرأ على قوانينها الأساسية وهيئاتها التنفيذية، أو الامتناع عن تقديم نسخ من محاضر الاجتماع والتقارير المالية والأدبية خلال الجمعيات العامة، أو في حال تضمن قوانينها الأساسية إجراءات تمييزية، أو في حال تلقى إعانات من طرف جهات أجنبية بدون ترخيص... وغيرها . هذه الآلية المؤقتة تعتبر مكسبا للجمعيات لأن المشرع لم يشترط فقط أن يسبقها إعدار للجمعيات، وإنما أعطى هذه الأخيرة كذلك حق الطعن لدى الجهة القضائية الإدارية ضد قرار التعليق.

- استحدث القانون الجديد تدابير تنصب على حل الجمعيات في حال تدخلها في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية، وكذا في حال توقف نشاطها. إذا كان الإجراء الثاني يحد من الجمعيات الطفيلية التي تقتات على إعانات الدولة بدون أن يكون لها مكانة فعلية على الميدان، إلا أن الإجراء الأول لم يتضمن حالات معينة مذكورة ومعددة بل جاء بصيغة عامة قد تستغلها الإدارة للتحرش بالجمعيات التي تضايقها.

- حمل القانون 06-12 بعض التدابير المتعلقة بالجمعيات ذات الطابع الخاص كتلك الدينية (الإحالة على التنظيم) كالمؤسسات والوداديات والجمعيات الطلابية والرياضية، تماشيا مع التطور الذي عرفه الحراك الجمعي كما ونوعا<sup>1</sup>.

- على غرار القانون 31-90، حمل القانون 06-12 توصيات للجمعيات بجعل قوانينها تتماشى مع التدابير الجديدة\*.

تعليقا على ما سبق، يمكن القول بأن أغلبية التدابير المتخذة من طرف السلطة السياسية تجاه الجمعيات، مبررة في ظاهرها لأنها تخدم الجمعيات وتنصفها أكثر في مواجهة الإدارة وتجعل القضاء الإداري الفيصل بينهما غالبا، وهي تمثل محفزا لإقلاع مجتمع مدني ذو وزن اجتماعيا وسياسيا، وهو ما يحيلنا إلى التذكير بعدد النقائص التي يعاني منها هذا الأخير، والتي تسهل من غلبة الفواعل الأخرى عليه وجعله أداة لتحقيق مختلف المآرب السياسية، أو تحجيمه في حال مثل خطرا على مصالحها.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

\* المقارنة قام بها الباحث بين القانونين 31-90 و06-12 لمعرفة منطق منهجية السلطة في التعامل مع إصلاحات القطاع الجمعي، لذلك فقط تم التركيز على أهم الاختلافات والمواد الجديدة التي جاء بها القانون الجديد، المواد التي حذفت، الإجراءات المستحدثة مع محاولة فهم خلفيات ذلك بشكل عام، دون تكرار أو عادة ذكر لكل ما لم يتم المساس به من مواد أو تدابير.

**المطلب الثاني: بين إيجابية التضخم الكمي وإشكالية الخمول الكيفي**

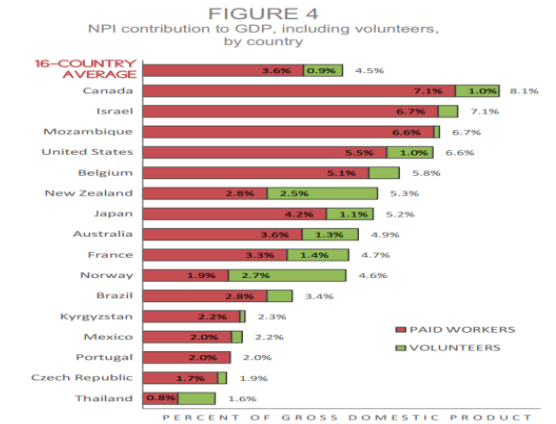
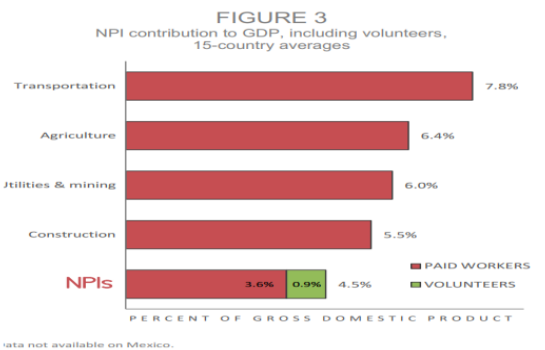
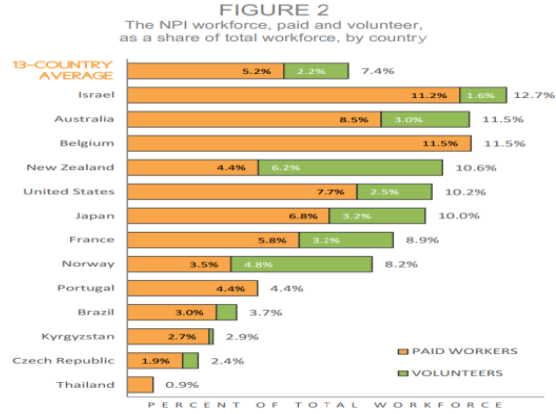
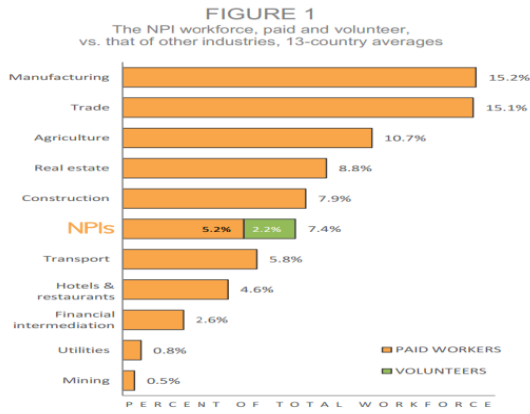
قبل التطرق إلى أهم نقائص المجتمع المدني في الجزائر عموما وعلى المستوى المحلي خصوصا، لابد من التذكير بأن الدور الإيجابي للفواعل غير الرسمية في دعم السلطات الوطنية للدول وللسلطات المحلية للمدن والأقاليم، مثلما أكدته الكثير من التجارب الدولية (الشكل 13)، قد يصطدم ببعض العراقيل التي تواجهها تلك الفواعل أو تتأثر بها شبكات الحوكمة ككل، فإذا لم يكن للمجتمع المدني القدرات الكافية أو الإطار المناسب للشراكة، لا يمكن البتة أن يقوم بأدوار تكميلية أو تعويضية للسلطات المحلية.

**الفرع الأول: ضعف الأدوار**

ذلك ما يفسر الدور الثانوي لمنظمات القطاع الثالث في الجزائر رغم عددها الكبير وتنوع مجالات نشاطها، ففي قراءة لأرقام وزارة الداخلية قدر عدد الجمعيات في الجزائر بـ108.940 جمعية منتشرة عبر التراب الوطني بمعدل 70 جمعية لكل بلدية (عشر 10/1 العدد المسجل في و.م.أ كدولة عريقة ديمقراطيا ومهد المجتمع المدني المعاصر، وسدس 6/1 عددها في ألمانيا وأستراليا بـ600.000، ونصف العدد بالسويد المقدر بـ232.000 جمعية، وعشر أضعاف العدد المسجل في المكسيك 10.700)\*، كما أن التوزيع العددي للنسيج الجمعوي في الجزائر غير منتظم مقارنة بعدد السكان أو البلديات، فبينما تحصي ولاية أدرار مثلا 3725 جمعية، نجد بأن عنابة لا تعرف سوى 783، وبالرغم من التشابه الكبير في البنية الديموغرافية والبشرية بين ولايتي المسيلة والجلفة، تغطي الأولى 3108 جمعية وتكتفي الثانية بـ1215!! مثلما من المنطقي أن تنصدر العاصمة من حيث العدد المقدر بـ11692 جمعية، مع التنبيه إلى الانعكاس المتباين لحجم للحراك السياسي والمدني بمنطقة القبائل على التغطية الجمعوية المقدر، إذ تعرف تيزي وزو 6014 جمعية، وبجاية 5502، بينما البويرة 1630 وبومرداس 2158 فقط.

أما على الصعيد القطاعي، فإنه من المحمود أن تحتل جمعيات الأحياء الصدارة بما يناهز 23371 جمعية نظرا لطابعها الجوّاري المحلي، لكن هنالك تركزا للجمعيات في قطاعات معينة على حساب أخرى كالرياضية بما يتجاوز 18000 ثم أولياء التلاميذ والدينية بـ16.000 تقريبا، بينما لم يتجاوز عدد الجمعيات المهتمة بالسياحة أو المستهلكين الـ150، أما تلك المهتمة بالعلوم والتكنولوجيا أو الصحة والطب فراوحت 1.000 في أقصى الحالات، وهو ما يدل على أن القيم التقليدية والانشغالات الاجتماعية طغت وغطت على بعض المجالات الواعدة، والتي تعاني تقنيا وتظل بحاجة ماسة إلى القطاع الثالث (العلوم، السياحة ..)، وهو ما يجعله مساعدا على تقديم الخدمات وليس مطالباً ومسائلاً للدولة providers than advocates.

\* تتحدث الإحصائيات الدولية عن وجود 10 مليون منظمة مجتمع مدني وغير حكومية في العالم (منها 1.4 مليون في و.م.أ و3.3 مليون بالهند)، لو كانت دولة قومية لكانت خامس أقوى اقتصاد عالمي، لمعلومات أكثر: <https://techreport.ngo/previous/2017/facts-and-stats-about-ngos-worldwide.html>



شكل 13 يوضح: إسهام المنظمات غير الحكومية والقطاع الثالث في اقتصاديات مجموعة من الدول.

المصدر: Lester M. Salamon and Others, « The state of Global Civil Society and Volunteering », Working Paper, Johns Hopkins University (2013): pp2-3.

من جانب آخر، فإن نقطة الاستفهام تطرح بشدة بخصوص عدم قدرة الجمعيات على مطابقة قوانينها وهيئتها مع القانون الساري المفعول مما نجم عنه تجاوز عددها لتلك التي قامت بذلك ( 59983 مقابل 48957 أي 55,06% غير مطابقة و44,94% مطابقة)<sup>1</sup>، فكيف سيكون ممكناً أن تمارس تلك نشاطاتها وهي لم تتجشم عناء حماية وجودها في مواجهة القانون والإدارة مثلما ألزمت به وفق المادة 70 من القانون 06-12، بينما تتماطل السلطات في حلها مثلما تنص عليه نفس المادة رغم مرور سنتين على دخولها حيز التنفيذ، وهو ما يمكن تفسيره بالتخوف من الشروع في عملية قد تجعل السلطة في مواجهة مع قطاع واسع من القوى المجتمعية الصامتة. هذا التقاعس هو تعبير عن المكانة الحقيقية التي تحوزها الأغلبية الساحقة من تلك المنظمات في المجالين السياسي والاجتماعي خصوصاً على المستوى المحلي.

على الصعيد السياسي، فإن المجتمع المدني لعب دوراً في تأطير وتغذية الحراك الاجتماعي الذي عرفته الجزائر خلال سنوات الثمانينيات (الربيع الامازيغي، الحركة النسوية ضد قانون الأسرة 1984، رابطة حقوق الإنسان 1985، نضالات الصحفيين والمفكرين ضد الأحادية..)، إلا أنه لم يكن فاعلاً محورياً في التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر، لأنه بداية لم يُشرك

<sup>1</sup>وزارة الداخلية، "قائمة الجمعيات في الجزائر"، ملف مرفوع بموقع وزارة الداخلية، تم تحميل الملف يوم: 01 أوت 2017. <https://tinyurl.com/yxsp4u6c>



في صياغة الترسنة القانونية للتعددية، ثم استمر وجوده افتراضيا إلى غاية اندلاع الأزمة السياسية والأمنية في الجزائر وإعلان حالة الطوارئ ودخول البلاد في دوامة العنف والإرهاب، حيث أشركت بعض التنظيمات (المجتمع المدني الرسمي كمنظمات العائلة الثورية والجماهيرية) صوريا أو اضطراريا في بعض محطات الحوار الوطني كالمجلس الانتقالي الوطني أو ندوة الوفاق الوطني سنة 1996، بحثا عن التهدئة الاجتماعية ودعمًا لخيارات السلطة آنذاك دون أن يكون لها الوزن الكافي للمشاركة الفعالة في رسم مسار التحول الديمقراطي المفترض.

يبرر الطيب السعيد ذلك بكون "السلطة فتحت الباب أمام المجتمع المدني كخطوة تكتيكية بعيدا عن أي توجه ديمقراطي، بل لأنها فهمت قوته لذلك فهي تخشاه خوفا من بناء ثقافة ديمقراطية وخلق نخب بديلة.. خصوصا بعد المد الجمعي الاسلامي الذي أنتج أحزابا سياسية معارضة... فالسلطة دعمت الجمعيات الخيرية لأنها تمثل بديلا محليا بدون خلفيات سياسية، ومنظمات الباترونا التي تدعم السياسات الاقتصادية الانفتاحية للسلطة... هذه الأخيرة لا تتوانى في كل مرة وبشكل متكرر عن استغلال الجميع لتوسيع قاعدتها الاجتماعية".<sup>1</sup>

أما على الصعيد الاجتماعي، فتلعب الجمعيات المدنية دورا ملحوظا في المجالات الثقافية والرياضية وفي قطاعي التعليم والتربية وعلى وجه الخصوص في الشق الخيري التضامني كمكافحة الفقر، الطفولة، المرضى، المعاقون.. خصوصا خلال المناسبات الوطنية والدينية، علما أن نوعية الخدمات العمومية التي تقدمها الهيئات المحلية في تلك المجالات عادة ما تعجز عن تلبية متطلبات كل المواطنين، خصوصا الفئات الهشة والحالات المستعصية والمناطق التي تتمتع بتغطية خدماتية ضعيفة (أرياف، أحياء عشوائية...). من جانب آخر، يبقى النشاط الجمعي في المجال البيئي محصورا في بعض الأوجه كالحملات التوعوية والتحسيسية والاستشارة والعرائض رغم ما يوفره الإطار القانوني من هامش للمناورة كالحق في التقاضي. فيما يتعلق بالتنمية المحلية، ومقارنة بتلك الدول التي يمارس فيها القطاع الثالث دورا اقتصاديا محليا ووطنيا *économie sociale ou solidaire* (المؤسسات الصغيرة، الخدمات العامة) خالقا الثروة وموفرا لمناصب العمل ومستثمرا رابحا، تبقى غير محبذة للجمعيات الجزائرية سواء بسبب الجهل بأطرها أو لانعدام الكفاءة والخبرة أيضا، أو بالنظر إلى الطابع الاقتصادي والإداري شبه الاشتراكي للوحدات المحلية الجزائرية، مع بعض الاستثناءات النادرة.

أما ما يتعلق بالمواطنة، يتقلص عدد الجمعيات التي تعنى مباشرة بتوعية المواطنين بحقوقهم المدنية وتكوينهم من أجل ممارستها والمطالبة بها، وكذا تنشئتهم على تبني قيم الاحترام، التعايش والديمقراطية، ويمكن أن تشمل على سبيل الاستثناء تلك الناشطة في مجال حقوق الإنسان، المرأة (1086)، حماية المستهلك (124)، لذلك فإن الفرصة السانحة من أجل المحاربة القيمية للفساد، الزبونية، العشائرية، العنف.. لم تستغل بل تحولت إلى وبال لأن المجال الجمعي كرس تلك الظواهر بدل التصدي لها.<sup>2</sup>

وكما سبق ذكره سابقا، فإن أغلبية القيود الإدارية التي يرى الناشطون الجمعيون بأنها تدخل سافر للإدارة والسلطة السياسية في تكوين، عضوية، تسيير، تمويل، نشاط منظماتهم وعلاقاتها الداخلية والخارجية، لها مبرراتها التقنية

<sup>1</sup> Essaid Taib, « Société Civile et Transition Démocratique en Algérie », Op. Cit, pp. 36-40.

<sup>2</sup> Essaid Taib, *Associations et société civile en Algérie*, Op. Cit, pp. 299-307.

والسياسية، لذلك فلا يمكن اعتبارها عائقا أمام نشاطها الميداني. بالمقابل، هناك تحديات حقيقية لا بد من إدراكها لجعل المجتمع المدني قادرا على التموثق بإيجابية بين مختلف الفواعل الاجتماعية في الجزائر.

### الفرع الثاني: مشكلة القدرات الداخلية

تبدو معاناة المجتمع المدني واضحة من أزمة نقص انتساب المواطنين لصفوفه، وحتى وإن كانت الإحصائيات الرسمية حول عدد المنخرطين غائبة، إلا أنه وبعملية حسابية لمتوسط عدد المناضلين الأدنى لتأسيس جمعية محلية (15) مضروبا في عددها وطنيا، يحيلنا إلى ما يفوق 1.6 مليون عضوا. هذا الرقم يبقى متواضعا لأنه لا يمثل سوى 3.8% من إجمالي عدد السكان (42.2 مليون)، وهذا بافتراض أن كل الأعضاء نشطون فعليا وهو ما لا يمكن الجزم به مادام المجتمع المدني يعاني من أزمة اغتراب اجتماعي لا تختلف عن تلك التي يعاني منها الأفراد أيضا، ويعرف أزمات شبيهة بتلك التي تعرفها السلطة، الأحزاب السياسية وغيرها، كالمصداقية المتأكلة والمقاطعة الشعبية وانعدام الثقة... الخ ويفضل أفراد المجتمع الجزائري الحفاظ على الانتماءات إلى الروابط التقليدية كالعائلة والقبيلة بدل تلك الحديثة المدنية، دون إغفال الطابع النخبوي للمجتمع المدني الجزائري عموما، مما يجعله بعيدا عن التمثيل الجيد والمتكامل لمختلف الفئات المجتمعية.

وقد أوضحت بعض الدراسات الميدانية بأن جمعيات الأحياء مثلا يغلب عليها العنصر الذكوري تماما، مشيرة إلى عدم تعويل المواطنين عليها لحل مشاكلهم وتبليغ مطالبهم، إدراكا منهم بصعوبة المهمة، فضلا عن الطابع المناسباتي والسطحي للعلاقة مع السلطات المحلية بدل العمل اليومي المشترك الدؤوب، دون تناسي الضعف الذي يميز علاقات جمعيات الأحياء ببعضها البعض<sup>1</sup>.

تتعلق المعضلة الأكبر بالديمقراطية والحوكمة المغيبتين داخل الجمعيات نفسها، بحيث تواجه دائما سيطرة أشخاص أو عائلات بعينها على قيادتها لتليها انشاقات داخلية ونزاعات بين قياداتها وتصدعات في تكوينها البشري واختلالات في إطارها التنظيمي، بسبب تغييب الثقافة والآليات الديمقراطية ومبادئ الحوكمة في عملها، كالتناقش الحر والتداول على السلطة والشفافية<sup>2</sup>، فعوض أن تكون مدرسة للديمقراطية تحولت منظمات المجتمع المدني إلى مقبرة لها، وبدل أن تكون الجمعيات مرآة للحوكمة الرشيدة أضحى مستنقعا للرداءة في أبغض حللها.

إن الغالبية العظمى للجمعيات المدنية في الجزائر لازالت بعيدة عن الاعتراف وتغرق في العشوائية عموما، إذ يلاحظ ضعف بارز في التكوين والفهم العميق للمشروع الجمعي تعكسه قلة الإحاطة بالمقاربة الاتصالية للجمعيات الجزائرية (صعوبة الحصول على مقر ثابت، انعدام وسائل الاتصال بالجمعية تجعلها معروفة لدى المجتمع)، وضبابية في صياغة المشاريع وتمييز الأهداف الرئيسية من الثانوية لدى القيادات الجمعوية التي تفتقر إلى رؤية إستراتيجية مستدامة، بشكل يجعلها تفرط في العمل المناسباتي والمشاريع قصيرة المدى، فضلا عن عدم استقرار في التكوين البشري للجمعيات بسبب الخلافات

<sup>1</sup> السعيد رشيد، "جمعيات الأحياء في التجمعات الحضرية الجديدة دراسة ميدانية بالتجمعات الحضرية الجديدة علي منجلي قسنطينة"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية 16/9 (2012): ص.ص. 81-89.

<sup>2</sup> عبد الرحمان برفوق، "مورفولوجية المجتمع المدني في الجزائر"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع 02(2012): ص.ص. 59.

الشخصية التي تؤدي إلى الاستقالة والانسحاب الدوري للأعضاء، مما يؤدي إلى ضياع النواة الصلبة للجمعيات وتلاشيها تدريجيا. إضافة إلى ذلك، يسجل بعض المتابعين للشأن الجمعي بالجزائر تركيز الجمعيات بالمناطق الحضرية مقابل قلة في الأرياف (7.6%) والمناطق شبه الحضرية (20%)، مما قد يحرم سكان تلك المناطق المحرومة أصلا تنمويا، من الخدمات والروابط التي تتيحها الجمعيات.

بالموازاة مع ذلك، لم تتحرر الجمعيات الجزائرية من هاجسها الأبدي المتمثل في الحصول على موارد دائمة، فهي تشتكي قلة الدعم المستقل لضعف قاعدتها الاجتماعية (تبرعات المواطنين أو القطاع الخاص) بما يكرس التبعية المفرطة للإعانات الحكومية التي قدرت سنة 2017 بـ 2.000 مليار سنتيم (بمعدل ما يقارب 20 مليون سنويا للجمعية الواحدة)، أي ما يعادل سنة كاملة من الأجر الأدنى المضمون)، مع العلم أن توزيع تلك الإعانات يطبعه الكثير من اللبس لأنه غالبا ما يغدق على الجمعيات الرياضية (كرة القدم) خاصة وتلك الخيرية بدرجة أقل، بينما لا تنال قطاعات جموعية أخرى سوى مبالغ زهيدة<sup>1</sup>، وتظل بذلك الجمعيات المتمردة على الإدارة عرضة للتمييز أو التهميش مقارنة بتلك الأقل نشاطا... وتمردا.

من جانبها، لم تتوان الأحزاب الجزائرية عن جعل الجمعيات المدنية حديقة خلفية لخدمة مآربها السياسية في عهدي الأحادية والتعددية، فعادة ما يجمع القادة الحزبيون بين انتمائهم السياسي والجمعي مع تسخير هذا الأخير لتحصيل منافع سياسية ومكاسب شخصية ضيقة، ولعل اصدق مثال على ذلك أن لكل حزب من الأحزاب الكبرى في الجزائر (FLN، RND وحمس) امتداداته الجموعية في كل القطاعات النسوية، الشبانية، الطلابية.. وهو ما حاول القانون 06-12 التصدي له بمنع أي علاقة تنظيمية، هيكلية أو مادية (المادة 13)، لكن من الصعب إخضاع أحزاب الموالاتة لهذا المنع بحكم مشاركتها في الحكومات المنتتالية، وأغلبيتها البرلمانية وقاعدتها الشعبية العريضة.

إن أغلبية الشروط التاريخية لقيام المجتمع المدني لم تتوفر في التجربة الجزائرية التي تتداخل فيها المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بشكل مزمّن، فمؤسسات الدول لم تقم بكل منفصل عن مؤسسات المجتمع، وآليات عمل الدولة لم تتمايز عن آليات عمل الاقتصاد بما يؤدي إلى تشكيل مستقل لكل من المستويين السياسي والاقتصادي (كما حدث في أوروبا الغربية مع تكون الطبقة البرجوازية مع قيام الثورة الصناعية) بالنظر إلى حداثة الدولة الجزائرية والخيارات الاقتصادية التي أخذت بها بعد الاستقلال، بينما أدى الخيار الأحادي إلى شبه تبلور منقوص لفكرة المواطنة وما يجب أن ترتبط بها من أفكار حول الحقوق المدنية والسياسية التي تتيح للفرد أن يستقل ككائن حقوقي في إطار الدولة بغض النظر عن انتماءاته، وحتى الممارسة المجتمعية لم تعرف انشطارا إلى حقول مستقلة نسبيا مادامت آليات عمل المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية لم تظهر، وعادة ما اندمجت التنظيمات الاجتماعية الطوعية بتلك العضوية التضامنية التقليدية، إلى جانب أن الديمقراطية التمثيلية لم تستقل عن تلك المباشرة مادامت منظمات المجتمع المدني مرتبطة عضويا ومصالحيا بالفواعل السياسية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Abdelhamid Maiza, « Etat des lieux du mouvement associatif et propositions de sortie de crise », publié sur le Réseau des Démocrates, Consulté le: 20 janvier 2013. « <https://bit.ly/2NFqA2k> »

<sup>2</sup> عزاوي، مرجع سابق، ص. 4.

**المطلب الثالث: تحديات التمكين للمجتمع المدني**

لقيت قوة منظمات المجتمع المدني اهتمام الحكومات في الدول التي تدرك مكانة هذا الشريك اجتماعيا، سياسيا وحتى اقتصاديا، وهو ما جعل المهتمين يدعون لأن تشمل الإصلاحات الماناجريالية managerial reform القطاع الثالث كما شملت قبله القطاعين الخاص والعمومي، وجعل المنظمات غير الربحية تقوم على مبادئ الحوكمة وNPM، وقد أثبتت دراسة ميدانية\* أجريت على 125 جمعية أمريكية أهمية الاستثمار في التمكين للقطاع الثالث وكيف أن تكلفة بناء قدرات المنظمات الجماهيرية من تدريب ومساعدة تقنية، تعود بالإيجابية على أداءها.

إذا كانت بعض التقارير الدولية قد ركزت على تقييد دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للقطاع الجمعي عبر أنظمتها القانونية وممارستها السلطوية، فإن البعض الآخر لم يغض الطرف عن عناصر أخرى محورية كشروط أولية لاستدامة منظمات المجتمع المدني على غرار القدرة التنظيمية والسلامة المالية والبنية التحتية وتقديم الخدمات والصورة العامة لمنظمات المجتمع المدني ككل<sup>1</sup>، وفي رأينا فإن أي إصلاح للقطاع الجمعي لا بد أن يشمل كل من بناء قدرات المجتمع المدني نفسه وإصلاح المناخ التشاركي مع تنمية القدرات التشاركية للشركاء الآخرين بما فهم الرسمىون(السلطات المحلية).

**الفرع الأول: حتمية حوكمة مؤسسات المجتمع المدني بالحزائر**

تتطلب الوضعية المزرية التي يعاني منها المجتمع المدني في الجزائر، إيجاد بعض الحلول البنيوية التي يمكن أن تعيد الاعتبار للقطاع الثالث كشريك ضروري، وقد تعتبر -في حال حدوثها- ترجمة لتوجه حقيقي تجاه الحوكمة ككل وبعدها المحلي خصوصا. لذلك، لا بد من تضمين مبادئ الحوكمة في الإدارة الداخلية لمنظمات المجتمع المدني من أجل بناء قدراته الداخلية، كما يلي:

- تداول المسؤوليات القيادية وتجنب الأحادية وجمعيات الرجل الواحد Onemanshow Associations: بالاعتماد على المبادئ الديمقراطية في تشكيل مجالس الإدارة وإسناد الوظائف القيادية فيها حتى يتعزز انتماء المناضلين في الجمعيات، ويعطي شرعية للقادة الجمعيين لتنفيذ تصوراتهم مقابل متابعتهم من طرف أعضاء المنظمة، ويمكن في هذا الصدد إتاحة المجال أمام المواطنين والمناضلين للتوجه إلى القضاء للطعن في قرارات الجمعيات الانتخابية المجحفة.

- المشاركة: إن كان من البديهي أن يكرس المجتمع المدني المشاركة الشعبية، فإنه من الضروري أن يضمها بين صفوفه أولا، بإتاحة الفرصة أمام المواطنين لعرض انشغالاتهم والتعبير عن آرائهم تجاه القضايا المختلفة، بل وخلق القنوات والآليات التي تتيح لهم ذلك.

\* الدراسة الموسومة How Cost-Effective Is Capacity Building in Grassroots Organizations، متوفرة على الرابط التالي:

[https://doi.org/10.1300/J147v32n02\\_04](https://doi.org/10.1300/J147v32n02_04)

<sup>1</sup> الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2012 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (2012): ص. 56-57.

- الشفافية: بمعنى توفر قاعدة معلومات صحيحة ودقيقة وشاملة مع تمكين المواطن منها كالقانون الأساسي والميزانية والمصاريف... خصوصا ما تعلق منها بالتقارير المالية والأدبية ومحاضر الاجتماعات التي يمكن نشرها عبر المواقع الالكترونية وليس الاكتفاء بإرسال نسخ من مقرراتها للإدارة، ما دام المواطن هو المعني الأول بها، مع الإعلام المسبق بالنشاطات، وهو ما يمكن الجمعية من تحسين صورتها أكثر لدى الأفراد والهيئات.
- المساءلة: وتقتضي قيام الجمعية بكشف حساب حول ممارستها لواجباتها من أجل رفع أدائها وفعاليتها، وتشمل مساءلة البرامج أي تحويل المدخلات إلى مخرجات وطبيعة المشاريع ومدى تجسيد الخطط التي تباشرها الجمعية كحق للمناضلين والممولين والمتبرعين، ومساءلة العملية أي تطابق النشاطات مع التشريعات المعمول بها وهو من صميم اختصاصات السلطات العمومية عادة، وبذلك تستطيع الجمعية كسب ثقة الشركاء داخليا وخارجيا.
- حكم القانون: أي إخضاع عمل الجمعية منذ تأسيسها وخلال نشاطاتها وتسييرها اليومي للقوانين التي تحكم عملها، إضافة إلى مختلف التشريعات التي تنظم علاقاتها مع مختلف الهيئات الحكومية وغير الحكومية، مع الاحترام اللازم لمضمون قوانينها ولوائحها الأساسية.<sup>1</sup>
- تعزيز القدرة التنظيمية Organizational Capacity: لا بد بداية على الجمعيات ومناضليها من استيعاب رسالتها وأهدافها، من أجل تبني أساليب التخطيط الاستراتيجي عند صياغة مشاريعها، كما لا بد علميا أن تفرق بوضوح بين مسؤوليات أعضاء هيئاتها التنفيذية بحثا عن الكفاءة والفعالية. من جانب آخر، لا بد ألا تتناسى الجمعيات الجزائرية أهمية العنصر البشري سواء بالعمل على تجنيد المتطوعين بكثرة واستقطاب الكفاءات الشبانة لعضويتها بهدف بناء دوائر شعبية لمبادراتها أو الحفاظ على منتسبها جيدي التدريب كمكسب مستدام، دون إغفال توفير الوسائل العصرية كالمعدات المعلوماتية لتسهيل المهام وتيسير النشاطات.
- تطوير الاستدامة المالية Financial Viability: لا بد على الجمعيات الجزائرية إيجاد مصادر تمويل متنوعة وعدم الاكتفاء بالإعانات التي تقدمها السلطات المحلية والمركزية التي تجعلها في وضعية معاقبة تجاه العمل المستقل، وهو أمر يرتبط بزيادة عدد المتطوعين ومحاولة كسب ثقة كبار المانحين (رجال الأعمال أو المؤسسات) كخطوة أولى، وإن أمكن المبادرة لاحقا بمشاريع مربحة<sup>2</sup>. تجدر الإشارة إلى وجود توجه حكومي نحو فرض قيود على التمويل وتجفيف الإعانات المقدمة للجمعيات التي لا تثبت وجودها ميدانيا، من خلال مطالبة وزارة المالية كافة المصالح المسؤولة عن الجمعيات بضرورة مراقبة وتقديم تقرير عن الأموال الموجهة لدعم تلك الجمعيات، وإن كان هذا الإجراء مرده الأزمة المالية التي تعرفها الجزائر، إلا انه يعتبر أمرا محمودا يمكنه الحد من التضخم الكمي المهول للجمعيات الموجودة على الورق<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> فتيحة اوهابيه، "مستويات التقاطع بين الحاكمية والعمل الجمعي"، دراسات وأبحاث 9/4(2012): ص. 44-49.

<sup>2</sup> الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مرجع سابق، ص. 55-67.

<sup>3</sup> زايدي أفتيس، "توقيف الدعم المالي عن الجمعيات التي لا تقدم تقارير عن وجهة أموالها"، النهار الجديد، 04 أوت، 2016، الحدث.

- النزاهة ومكافحة الفساد: للحيلولة دون تحويل الجمعيات إلى فرصة لتحقيق المصلحة الخاصة، لأبد من حرمان المتورطين في استغلال الموارد الجموعية من بعض الحقوق المدنية كتأسيس وعضوية الجمعيات والأحزاب السياسية، لثني البقية عن القيام بذلك.

- بلورة سياسة وطنية لبناء القدرات الجموعية: من المهم البحث عن تسيير احترافي professionnaliser للجمعيات برسكلة وتكوين المكونين لتقديم المشورة ومرافقة القيادات الجموعية، أو استحداث معهد أو مدرسة أو دفعات لدراسات متخصصة أو أقسام ماستر في "تسيير وإدارة المنظمات غير الربحية" على مستوى جامعات الوطن، مؤطرة من طرف مختصين في القانون والإدارة والعلوم السياسية وحتى علم النفس وعلم الاجتماع، وكذا الممارسين الخبراء ورجال الإدارة المركزية والمحلية. مثلما يمكن خلق فضاءات للتعاون الجموعي تحت إشراف حكومي، كمجلس استشاري للجمعيات (على شاكلة المركز الوطني للتطوعية بفرنسا Le Centre National du Volontariat) بغرض متابعة التطور الذي يعرفه المجال الجموعي وإيصال انشغالات مناضليها على المستوى المحلي، أو بإنشاء "دار الجمعية" في كل الولايات للبحث على الاحتكاك والتشبيك بينها والمواجهة التشاركية لتحدياتها<sup>1</sup>. من جانب آخر، يستدعي النهوض بقدرات المجتمع المدني والانفتاح على الأكاديميين والاستفادة المتبادلة من دراساتهم، وجود قاعدة بيانات مفتوحة للحركة الجموعية بالجزائر تتضمن المعلومات الدقيقة حول كل جمعية جزائرية، أهدافها، وضعيتها القانونية والتنظيمية، مصادر تمويلها، مشاريعها وبرامجها المحققة وغير المحققة، حتى تكون الدراسات المنصبة حول الموضوع ذات دلالة وعمق معرفيين.

### الفرع الثاني: إصلاح المناخ التشاركي وتحفيز الفواعل

كما سبق ذكره، فإن قدرات الشركاء المجتمعيين لا يمكن أن تبني بجرة قلم لوحدها أو بقوانين تبقى حبرا على ورق فقط أو بمنظمات لا تغدو أن تكون هياكل دون روح، بل أن المشاركة نفسها ليست هدفا بل محركا خلافا لقدرات ووعي الفواعل بمهاراتها ومدربا لها على تحمل المسؤولية والتكفل بمشاكلها إلى جانب الآخرين من ذوي مصالح ومعهم السلطات، وخلق الثقة بين الجميع. لذلك، يقترح الباحث الخطوات التالية:

• **المضي قدما في الإصلاحات القانونية الداعمة للتشاركية:** لا يمكن نفي بعض المكاسب التي حققتها المقاربة التشاركية على صعيد التشريعات التي تدعم وتتيح إشراك المعنيين في تسيير الشأن المحلي في الجزائر، ولكن لأبد ألا تقتصر تلك التشريعات على الجانب المتعلق بإدارة ومراقبة النشاطات الجموعية فقط، وعلى السلطة أن تنخرط في مسعى بناء القدرات الجموعية بالتوجه مثلا نحو إلزام السلطات بالانفتاح الدائم على محيطها المجتمعي عبر تنويع عملية المشاركة process of collaboration وزيادة مظاهرها وقطاعاتها، فضلا عن السماح للجمعيات بأن تكون مقاولة des associations plus entrepreneurs وأن تأخذ صفة المتعامل الاقتصادي المنتج كمؤسسات صغيرة أو تعاونيات coopératives أو تعاضديات mutuelles للحصول على دخل متأت من تقديم سلع وخدمات بشكل مستقل أو في إطار الشراكة والتعاقدات الخارجية

<sup>1</sup> Maiza, Op. Cit.

مع القطاعين العمومي والخاص، وتمكينها من مزايا مالية وضريبية، مع إمكانية توظيف موظفين بأجرة ثابتة للمحافظة على استدامتها بنويًا ووظيفيًا<sup>1</sup>.

• تعزيز القدرات التشاركية للجمعيات: لا بد على الجمعيات كبنى اجتماعية حاملة لمشروع حضاري وباحثة عن التغيير السلمي أن تكتسب القدرة على التفاعل الإيجابي في محيطها مهما كانت العراقيل، مع السلطات المحلية، المواطنين وكذا نظيراتها من الجمعيات. نقطة الانطلاق للجمعيات الجزائرية لا بد أن تكون من الترويج بصورتها العامة Public Image والقيام بالتسويق لعملها marketing عبر إدارة علاقاتها العامة بما يتيح تغطية نشاطاتها من قبل وسائل الإعلام ويضمن اطلاع الجميع عليها، إضافة إلى استحداث مدونات أخلاقية وسلوك داخلها لكسب ثقة المجتمع وفهمه وتقديره لأبعاد مهامها وبالتالي زيادة متطوعها وتسهيل قبولها كشريك من طرف السلطات المحلية والوطنية. أما في الجانب الميداني، فيمكن تطوير مصداقية وحجبة العمل الجماعي عن طريق اكتساب ما يشبه شرعية الانجاز عبر ترقية الخدمات التي تقدمها الجمعيات (سلع مادية، دفاع عن الحقوق، مناهضة، تدريب ...) وتنويعها (صحة، تضامن، تعليم، تشغيل ...) وتعميمها لتشمل مناطق عديدة وفئات متنوعة.

أما في الجانب المتعلق بالتشبيك وبالمناصرة Advocacy، سيكون من الضروري للجمعيات الجزائرية أن ترتقي إلى مستوى توقعات القواعد الشعبية وأن تظهر أكثر قدرة وكفاءة على الاستجابة للاحتياجات والتحديات المتغيرة للمجتمع، والانخراط في لعب الوسيط المؤهل بينه وبين الدولة، سواء بالرقابة على الهيئات التنفيذية أو بتعبئة المواطنين والائتلاف مع المنظمات الأخرى Les échanges interassociatifs (نشير هنا إلى محورية دور مراكز الموارد ومنظمات الدعم الوسيطة في خلق التشبيك الفعال)، للوصول إلى أهداف مشتركة كالتأثير على السياسات العامة من خلال حملات الدعم لقضايا معينة التي تستهدف الضغط على القطاع الحكومي، وإيجاد الطرق الكافية واستحداث تلك الموجودة من أجل تحقيق تعاون مثمر مع السلطات المحلية<sup>2</sup>. من بين الباحثين من دعا قادة الجمعيات إلى إدارة ذكية لعلاقاتهم مع المجالس المحلية، باستيعاب خطط وتصور هذه الأخيرة في التعامل مع القطاع الثالث ومعرفة مدى انفتاحها عليه وخصوصاً الأولويات التنموية المحلية، بهدف رسم خطة تتماشى مع ذلك واتخاذ خطوات بإمكانها جعل السلطات اللامركزية في صنفهم كالحصول على الإعانات والمبادرات المشتركة (دون محسوبية)، مع المبادأة قدر الإمكان من طرف الجمعيات نظراً لمرونتها مقارنة بالمسحة البيروقراطية التي تغلب على البلديات والولايات الجزائرية<sup>3</sup>.

• تطويع الحس التشاركي لدى القادة والسلطات المحلية: على الضفة الأخرى من العملية التشاركية، تظهر السلطات المحلية متمتعة بشرعية تمثيل الدولة، لذلك فإن الهالة التي تحيط بها كفاعل رسمي يحظى بالقداسة السياسية، قد تجعلها تترفع عن كل مسار من شأنه أن يجمعها بفواعل غير رسمية بل ويساويها بها من حيث المهام أو المصداقية، وقد يترسخ ذلك أكثر إذا لم تلتزمها التشريعات والقوانين ببناء شراكة فعلية حقيقية في السياسات العمومية المحلية مع المجتمع

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مرجع سابق، 55-67.

<sup>3</sup> Serge Koulytchizky et Laurent Pujol, « Les associations et la gestion publique locale », dans Annuaire des collectivités locales Tome 21: La démocratie locale (France: GRALE, 2001), pp. 125-129.

المدني. لذلك فغالبا ما تتم الإشارة للقيادة المحلية Leadership كمحفز/مثبط للمشاركة الشعبية والمدنية، حسب درجة حرية، مهارة، خبرة، رغبة وإدراك القادة المحليين لأهمية ذلك.

إن القائد المتعاون collaborative leader هو القادر على تحفيز وتسهيل الإطار التشاركي مع الفواعل الأخرى لبناء إطار تشاركي خصب<sup>1</sup>، ونضرب مثلا بسكان العاصمة الكورية الجنوبية سيؤول الذين تحولوا هم أنفسهم-مجازا- إلى "عمدات Mayors" بسبب الأهمية التي يولمها القادة المحليون لأراء منتخبهم والأخذ باقتراحاتهم والاستجابة لانشغالهم، كاستحداث عدة آليات للتواصل مع المواطنين مباشرة كالمكتب المفتوح للعمدة: On-Site Office of the Mayor، ورشات الاستماع للمواطنين Listening Workshops، هو المواطنين بالبلدية Citizens' Hall، إطلاق موقع أنترنت ينفذ عبره مواطنو سيؤول للوثائق والمعطيات البلدية بدون عائق مع إمكانية التعليق على قرارات البلدية، فضلا عن وضع منصات للتواصل مع السكان Social Networking Services عبر موقع خاص وكذا صفحات فايسبوك، تويتر.. الخ. كل هذه الآليات استغلت لصالح المواطنين والحكومة المحلية معا لحل عديد المشاكل العالقة كالتوسعات الحضرية، خطوط وتوقيت النقل العمومي، وكثيرا ما سمح ذلك بفض الخلافات بواسطة المفاوضات والتشاور بين أصحاب المصالح<sup>2</sup>.

أما في بريطانيا، فقد دعت كل من وثيقة Governance of Britain Green Paper سنة 2007 وتقرير Sciencewise إلى جعل المسؤولين والسياسيين المحليين حلقة أساسية لإشراك المواطن في التسيير العمومي، بواسطة تمكينهم من المعارف والحوافز التي تدفعهم إلى خوض التجارب التشاركية، والتنبيه إلى الممارسات الجيدة والسيئة في هذا الصدد، وقد تجلت تلك الرغبة في عدة برامج من ضمنها تخصيص موقع موجه لمساعدة الموظفين العموميين على إتقان المنهجيات والمفاهيم التشاركية (peopleandparticipation.net)، فضلا عن إطلاق مبادرة Participation Partners للحصول على مرافقة الخبراء في المقاربة التشاركية<sup>3</sup>. بالنسبة للجزائر، فإن حداثة تجربة الديمقراطية التشاركية، تجعلها في أمس الحاجة إلى توعية وتكوين المنتخبين الجدد والتنفيذيين لاستيعاب التطورات الحاصلة في المجال السياسي والإداري والانخراط الايجابي في شبكات الحوكمة المحلية، والعمل على استقطاب المجتمع المدني المحلي لاستغلال المكاسب القانونية وإثرائها تدريجيا.

● التمكين للمجتمع والمواطن المحلي: إلى جانب التحديات التنظيمية، القانونية والتقنية، لم تخل الأدبيات التشاركية من مفهوم التمكين Empowerment الذي يركز جوهره على إمكانية اكتساب وزيادة القوة (وعناصرها كالمعلومات، القدرات، المهارات، المعرفة، القرارات) لدى الجماعات والمواطنين المحليين لتحسين ظروفهم وتحقيق أهدافهم واختيار مصيرهم بكل استقلالية<sup>4</sup>. بالإسقاط على العملية التشاركية المحلية، لا بد من التساؤل حول بعض المحددات التي تحكمها بالنسبة

<sup>1</sup> David Warm, « Local Government Collaboration for a New Decade- Risk, Trust, and Effectiveness », *State and Local Government Review* 43/1 (2011): p. 63.

<sup>2</sup> Park Won-soon , « In seoul citizens are mayor », *Public Administration Review* 74/4 (2014): pp. 442-443.

<sup>3</sup> Ian Johnson, « Building Government's Capacity to Engage Citizens, United Kingdom », in *Focus on citizens - public engagement for better policy and services*, OCDE (Paris: OECD, 2009), P 189

<sup>4</sup> Hedayat Allah Nikkha and Ma'rof Redzuan, « Participation as a Medium of Empowerment in Community Development », *European Journal of Social Sciences* 11/1(2009): p. 173.



للمواطن الجزائري؟ يمثل نموذج CLEAR تشخيصا تجريديا يبسط ذلك<sup>1</sup>: Can do: هل يحوز المواطن الإمكانيات والمعرفة ليشارك؟ Like to: هل للمواطن الرغبة والدافع لذلك؟ Enabled to: هل يملك الفرصة؟ Asked to: هل هنالك قنوات وأجهزة مدنية لذلك؟ Responded to: هل يؤخذ المواطن بعين الاعتبار؟.

بالمقارنة ما سبق ذكره، وبما هنالك فرصا مقبولة نظريا للمشاركة الشعبية المحلية في الجزائر، يصبح من المهم التمكين للمواطن الجزائري حتى يكتسب القدرة المدنية *civic capacity* والحافز للارتباط في إطار شبكات الحوكمة المحلية التي تمكنه من تحقيق فرق ولو بسيط في حياته اليومية، بالتأثير على السياسات المحلية. هذه القدرة يمكن أن تبني/تتقوى عبر توعية المواطنين وتدريبهم وتعريفهم بحقوقهم المدنية وآليات ممارستها في إطار الفرص المتاحة له قانونيا، وكثيرة هي الأمثلة الناجحة عبر العالم كأكاديمية المواطنين *Citizens academies* في و.م.أ، وهي برامج تعليمية ممولة من طرف الحكومات المحلية أو بعض مصالحها لتثقيف المواطنين مدنيا، وتطلعهم بدقة واسترسال على آليات تسييرها تقنيا وماليا والخدمات المقدمة... وهي بذلك تلقىهم معارف نوعية، تشركهم في التسيير المحلي، وتضمن كذلك علاقات متينة مع مواطني وجماعات الوحدة المحلية<sup>2</sup>. في الجزائر، يمكن اللجوء إلى الأيام المفتوحة على الجماعات المحلية لتنوير المواطنين بحقوقهم في هذا المجال، أو استغلال شبكات التواصل الاجتماعي لذلك، وربما أيضا الورشات الجوارية لنفس الغرض، في الهواء الطلق على مستوى الأحياء خصوصا الشعبية، مع تنظيم مسابقات توعوية لجذب اهتمام المواطن وتنمية مهاراته *up-skill* في آن واحد.

● حتمية تشكيل رأس مال اجتماعي جزائري *Social Capital*: يمكن النظر إليه على أنه فن الترابط الذي يربط المجتمعات ببعضها البعض وكذا "القيمة المجتمعية للشبكات الاجتماعية وميلها لخدمة بعضها البعض" و"السلوك التعاوني ومحيط الثقة الذي يجمع مجتمعا معا"<sup>3</sup>. إن الدولة الجزائرية تمر، منذ بدء الحراك الشعبي لسنة 2019، بأحرج مراحل تطورها بعد الاستقلال، ولن يتحقق انبثاق سليم لها إلا بوجود إجماع حولها ككيان من طرف الحاضنة المجتمعية، لذلك فالمجتمع في أمس الحاجة لتكريس رابطة الولاء وتعزيز روح الانتماء بين مختلف مكوناته، من خلال استغلال الوجود الكمي لمنظمات المجتمع المدني وإصلاحها لخلق ثقة وخدمات متبادلة للحفاظ على وجود الأمة الجزائرية ككل، والمضي بسرعة في درب التطور الاجتماعي والسياسي.

بغض النظر عن كل مساوئه، سيكون من المستهجن أن يُطلب من المجتمع المدني الجزائري المحاكاة الحرفية للتجارب الناجحة الغربية نظرا لكونه لا يحوز نفس القدرات، ليس لسبب سوى لأنه لم يمر بنفس الظروف ولم يتبلور في نفس السياقات ولا يتفاعل في بيئة مشابهة ولا يواجه نفس التحديات، وبدل ذلك، من الضروري على المؤسسات السياسية ومنظمات المجتمع المدني أن تثمن وتدعم تجربته المتميزة إقليميا (من حيث العدد، الحرية وحتى الإرادة السياسية مقارنة بالفضاء العربي خصوصا)، وأن تستغل المكاسب القانونية وتقتنص الفرص والتنازلات الظرفية للحصول على قدرات أكبر وامتداد أعمق.

<sup>1</sup> Vivien Lowndes and Lawrence Pratchett, « CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government and How to Make it Work Better », *Local Governance Brief*, summer 2008, p. 7-11.

<sup>2</sup> Morse, Op. Cit, pp. 82-94.

<sup>3</sup> أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008)، ص ص. 91-95.

### المبحث الثالث: التوجه نحو الشراكة العمومية الخاصة محليا: خيار مُدرك أو تأقلم ظرفي

مثلت العلاقة بين القطاعين العام والخاص والحيز الذي يجب أن يشغله كل منهما محور تساؤل تأصيلي طرحه الباحثون، بين قائل بوجود تمايز ممكن بين المجال العمومي والخاص، ومعتقد بأن ذلك محض خيال يكذبه الواقع الذي يتلامس فيه القطاعان ماليا (التمويل المتبادل)، وبشريا (الهجرة البنينة للإطارات والعمال) والتأثير والمنفعة والإضرار المتبادل بحيث تتلاشى الحدود بينهما، خاصة أن تلك العلاقة عرفت تطورات عديدة خلال القرن العشرين، بحيث استحوذ القطاع الحكومي على كثير من الصلاحيات واتسعت مهامه بين خمسينياته وسبعينياته، غير أن الصدمة النفطية لاحقا ووصول عدة محافظين conservative leaders إلى الحكم عجلا باستحواذ القطاع الخاص على مكانة أكبر في الديمقراطيات الغربية التي توجهت إلى إلغاء بعض البرامج الاجتماعية والتشفي أكثر Retrenchment، وتقليص دور القطاع العام الذي تحول آنذاك إلى مشكلة بفعل أزماته. كانعكاس لذلك، كان ولازال من العسير وضع معايير تتيح التمييز بين ما يجب اعتباره خدمة عامة يجب أن يتصدى لتوفيرها القطاع العمومي، وبين ما يعتبر غير ذلك أي ما لا ضير أن يقدمه القطاع الخاص<sup>1</sup>.

إن نقطة التحول في هذا الشأن، كانت موجة العولمة التي انطوت على عدة مظاهر من بينها الانتشار الرهيب لقيم الرأسمالية حتى في المعازل التاريخية لغريمها الاشتراكية كالصين وروسيا، بشكل عجل بتوجه عديد الدول نحو الانفتاح والتحرير الاقتصادي مع تقليص التدخل الحكومي في توجيه النشاط الاقتصادي laissez-faire، وتحفيز القطاع الخاص ودعمه كفاعل تنموي مؤهل للتنافس والتكامل مع القطاع العمومي ولعب دور تنموي محوري اقتصاديا، خدماتيا واجتماعيا، وهو ما جعل الخصوصية من بين المحطات الأكثر مفصلية في تاريخ الفكر الاقتصادي.

وإذا كان من المتفق بشأنه أن تقديم الخدمات العمومية للمواطنين بكفاية ونوعية وفعالية وعدل، هي من أهم أهداف الأخذ بنظام اللامركزية عبر العالم، فإن المستوى اللامركزي لم يمثل استثناء بخصوص مكانة القطاع الخاص ضمنه، بحيث عجت البحوث بالتجارب التي أثبتت قدرته على المساهمة في التنمية المحلية وتقديم الخدمات العامة بفضل الميزات التي يتمتع بها كالمبادرة والابتكار والإبداع والمخاطرة، سواء بشكل مستقل أو في إطار علاقة هجينة Hybridization تتمثل في الشراكة مع القطاع العام (Public-Private Partnerships (PPPs)، وهو أمر يتحدد بالدرجة الأولى حسب الخيارات الاقتصادية التي تأخذها الدول التي تفصل في شكل وطريقة والطرف الذي ينبري لتقديم الخدمات العمومية المحلية.

سنحاول في هذا الجزء تبين الأهمية التي ما فتى يحظى بها هذا التوجه، إضافة إلى وضعية القطاع الخاص في الجزائر ومدى إسهامه في تقديم الخدمات العامة وطنيا ومحليا والخلفيات الكامنة التي تحرك PPP في بلدنا.

<sup>1</sup>Vincent Wright, « Blurring the Public-Private Divide », in *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Editors: B. Guy Peters and Donald J.Savoie (Canada: McGill-Queen's University Press, 2000), pp. 155-163.

المطلب الأول: إطلالة على المفعول السحري للشراكة العمومية/الخاصة عالمياالفرع الأول: مفهوم وأشكال الشراكة العمومية/الخاصة

يمكن تعريف الخصخصة privatization بأنها " مجموع السياسات التي تحاول إسناد بعض الوظائف والمهام التي تقوم بها الدولة إلى القطاع الخاص"، وهي -ككل ظاهرة إنسانية أخرى- تنطوي على فضائل وتبعات، فمن جهة تسمح الخصخصة بترشيد وتخفيض القطاع العام وتصفية وإصلاح المؤسسات العمومية والاستفادة من الموارد بأفضل صورة بل وتعظيمها. لكنها من جهة أخرى قد تهدد مستوى ومقابل الخدمة المقدمة للعملاء وتخطر بالجوهر الاجتماعي للمشاريع الحكومية مقابل الطابع الاقتصادي والتجاري، وقد تمهد لتسريح العمالة واحتكار القطاعات من طرف فئات بعينها<sup>1</sup>. هذان الوجهان عجلا ببروز الشراكة بين القطاعين كمنهج سحري أو منفذ وسط بين الإيجابيات التقنية للقطاع الخاص والقيم المعيارية للقطاع العمومي.

تعرف الشراكة العمومية الخاصة بأنها " عبارة عن عقود تتم بين القطاع العام والخاص بهدف انجاز أو تسيير مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام، وتقاسم الاستثمار، التمويل، المخاطرة وتوزيعها على القطاع العام والخاص"، وعرفها IMF بأنها " ترتيبات يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة، وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز والتأجير التشغيلي، ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية...". وهي بذلك تشمل جميع أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ أو انجاز كل أو جزء من الخدمة العمومية، وتتم هذه العلاقة بموجب عقد طويل<sup>2</sup>. ذهب البعض إلى اعتبار PPP: " عقدا إداريا يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى أشخاص القطاع الخاص القيام بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة محددة، مقابل مبالغ مادية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال الفترة التعاقدية، وتتولى مؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل معا لتحقيق مشاريع أو تقديم خدمات للمواطنين، خاصة في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية".

تختلف PPP كعمارة مؤقتة عن الخصخصة كإجراء دائم ينطوي على نقل نهائي للملكية المشروعات العمومية إلى القطاع الخاص، عبر تخلي الجهات الحكومية جزئيا أو كليا عن أصولها بالبيع بحيث تؤول الملكية في النهاية للقطاع الخاص بمقابل مالي\*، إضافة إلى استهداف المؤسسات المخصصة تعظيم أرباحها دون قيود حكومية، بينما تحتفظ الدولة في حالة الشراكة بالأصول والمنشآت<sup>3</sup> ويمكنها التدخل في مخرجات والنتائج المستهدفة ككمية وجودة وسعر الخدمات المقدمة،

<sup>1</sup> طلق عوض الله السواط وآخرون، الإدارة العامة المفاهيم الوظائف الأنشطة (المملكة العربية السعودية: دار حافظ، 2000)، ص ص. 315-321.

<sup>2</sup> عبد الوهاب نعمون وعبدالله مسعود، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في ترشيد النفقات العمومية-كندا نموذجا-" (ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قالمة، 08-09 نوفمبر 2016)، ص. 4.

\* يعتبر نموذج Build-OwnOperate BOO أقرب أشكال الشراكة إلى الخصخصة، إلا أنه لا يلغي رقابة الدولة على خدماتها وبالتالي فهما ليسا مترادفين.

<sup>3</sup> رشيد فراح وكريمة فرحي، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية -نماذج من التجارب الدولية والعربية-"، معارف 22 (2017): ص ص. 86-87.

ويكتفي الشريك الخاص بضبط المدخلات (الموارد والمهارات الضرورية)، كما تكمن خصوصية PPP في كونها علاقة تعاقدية تتضمن التزامات وحقوق كل طرف وتبعات إخفاق كل منهما في تنفيذ واجباته<sup>1</sup>.

فضلا عن ذلك، تتمايز الشراكة العمومية الخاصة عن عقود الأشغال العامة التي يتعهد بمقتضاها المقاول بالقيام بأعمال بناء أو صيانة لمملوكات حكومية بمقابل مادي تدفعه هذه الأخيرة، وبالتالي فالإنجاز يكون فوراً والدفع كذلك، بالنظر إلى أن مدة انجاز الأشغال العامة قصيرة جدا وينتهي العقد بمجرد انتهاء الانجاز، بينما يمتد في حالة الشراكة إلى زمن معتبر، كما أن عقد الأشغال العامة لا ينطوي على تقاسم المخاطرة بين الطرفين<sup>2</sup>.

وبما أن PPP ذات طابع تعاقدية إضافة إلى أنها انتشرت لتشمل كل القطاعات بما فيها تلك التي كانت تعتبر سيادية وحكرا على الدولة إلى زمن قريب\*، فإن الباحثين لم يتفقوا على تصنيف موحد لها وهو ما يصعب حصر جميع أشكالها التي تتنوع بتنوع مضامين العقود التي تحدد مسؤولية ومخاطرة ومساهمة كل جهة، لكن يمكن الإشارة إلى أهم التطبيقات التي تعرفها، لا سيما على المستوى اللامركزي:

1. عقود الخدمة: تتم عادة لفترة قصيرة بين جهة حكومية وأخرى خاصة تكفل بأداء مهام فرعية (وضع شبكات الصرف الصحي، تجديد شبكات المياه...) مقابل أجر مادي، في إطار بقاء الإدارة والمسؤولية الكاملة لدى القطاع العمومي، دون أن يكن للقطاع الخاص دور ملموس في اتخاذ القرارات الإدارية وبالتالي فلن يتحمل أي مخاطرة.

2. عقود الإدارة: تتكفل بموجبه الشركة الخاصة بتسيير شؤون المرفق العام مع تحول حقوق التشغيل والصيانة-دون الملكية- لصالحها، ويحصل القطاع الخاص بذلك على تعويض مادي (أجر ثابت مهما كانت الأرباح ويمكن إضافة حوافز مادية إن أراد القطاع الحكومي ذلك) مقابل خدماته مع تكفل المؤسسة العمومية بنفقات التشغيل والاستثمار واحتفاظها بالعوائد، أي أن القطاع العام يتحمل كل المخاطر.

<sup>1</sup> وفاء عثمان، "الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص"، في عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية (القاهرة): المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (2008)، ص ص. 308-310.

<sup>2</sup> رحيمة نمديلي، "عقود المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص دراسة تحليلية مقارنة"، مجلة البحوث السياسية والإدارية 1/4 (2015): ص ص. 259-260.

\* في مجال الدفاع والحرب مثلا، يرى Didier Danet في مقالته المعنونة " Guerre d'Irak et partenariats public-privé - des partenariats public-privé controversés" المنشورة بالمجلة الفرنسية للإدارة العامة (العدد 130 لسنة 2009)، بأن العدوان الأمريكي على العراق بداية الألفية الثالثة، هي أول حرب تشاركية في التاريخ Première Guerre Partenariale ترجمت التوجه نحو لادولنة désétatisation العنف وخصخصته بعدما كان محتكرا شرعيا لصالح الدولة كسلطة شرعية، حيث قارب عدد المستخدمين العسكريين العاملين لصالح القطاع الخاص تعداد القوات الأمريكية مجتمعة، كما فاقت كل التوقعات تلك الأغلفة المالية المخصصة للتعامل مع الشركات الخاصة العاملة بالعراق كDynCorp، Aegis، Blackwater (ما يناهز 100 مليار دولار بين 2003 و2007)، حيث شملت الخدمات التي تقدمها تلك الشركات كل ما له علاقة بجهات القتال military provider firms، وتقديم استشارات وتكوين المستخدمين العسكريين النظاميين Military Consultant Firm، ودعم الجيش الأمريكي المتواجد بالعراق في مختلف نواحي الحياة كالإطعام military support firms...وبذلك فقد وضعت أخلاقيات الحرب والسياسة والشرعية السياسية لها (وهي حرب عدوانية لا شرعية لها أصلا) على الملح.

3. عقود التأجير: وتعني تأجير القطاع العام لأصول معينة للقطاع الخاص الذي يستفيد من الأرباح المتأتية عن ذلك مع دفعه ايجارا معيناً، بحيث يتكفل المستأجر بإدارة واستخدام وصيانة التجهيزات، ويتحمل أيضاً مخاطر التشغيل كاملة (حتى ولو تعرض للخسارة)، لكن الدولة تتكفل بالمقابل بالاستثمارات الرئيسية.

4. عقود الامتياز: هي آلية يستأجر من خلالها القطاع الخاص أصولاً من هيئة عمومية لفترة زمنية محددة، مع توليه تمويل استثمارات ثابتة جديدة محددة (إنشاء مشروعات جديدة أو توسعة المنشأة) خلال تلك الفترة، لتنتقل هذه الأخيرة إلى القطاع العام عند نهاية العقد..

5. عقود البوت: هي اختصار Build, operate and transfer B.O.T أي البناء، التشغيل وتحويل الملكية، وهي النمط الأكثر تناولاً بالدراسة والتحليل والإشادة مؤخراً، ويمكن بموجبه أن تسلم الدولة للخواص قطعاً أرضية لتشييد وإنشاء مشاريع كالبنية التحتية والمرافق العامة مع الاتفاق المسبق حول المواصفات، بحيث يستفيد المستثمر من امتياز الحصول على إيرادات المرفق أو المنشأة لمدة زمنية تطول عادة لتغطية نفقات الانجاز، ثم تتحول في نهاية العقد ملكية المشروع للقطاع العام (الذي يقرر تمديد العقد أو خصخصة المرفق أو استغلاله مباشرة..)<sup>1</sup>. يتحمل القطاع الخاص المخاطر الكاملة لهذا النمط من العقود (لذا فهنالك من المتخصصين من يخرجهم من مجال الشراكة العمومية الخاصة التي تقوم على مشاركة المخاطرة)، وهو بدوره يتسم بالتنوع والتفرع إلى أنماط عديدة جداً:

• التعاقدات المنصبة على مشاريع جديدة: من بينها:

- عقد البناء والتشغيل والتملك ثم التحويل BOOT Build, Operate, Owen and Tranfer: بإقامة المشروع واستغلاله وتملكه مؤقتاً لمدة محددة، ثم تحويله في النهاية إلى الدولة .
- عقد البناء والتملك ثم التحويل BOO Build Owen and Operate: ببناء المشروع وتملكه واستغلاله، وذلك طيلة مدة انتهاء عمره الافتراضي (المحاجر مثلاً).
- عقد البناء والاستغلال والتجديد BOR Build, operate and Renewal: بإنجاز مشروع وتشغيله طيلة فترة متفق عليها، ثم بتجديده لفترة أخرى.
- عقد التصميم والبناء والتمويل والاستغلال DBFO Desing, Build, Finance and Operate: بتصميم المشروع ثم إنجازه عن طريق توفير التمويل اللازم لتشغيله طوال مدة معينة، ثم تحويل المشروع للدولة بانتهاءها.
- عقد البناء والتأجير والتحويل BLT Build, Lease and Transfer: ويقتضي بناء المشروع وتملكه مؤقتاً من أجل تأجيره سواء للمالك الأصلي أو للغير، ثم تحويله في الأخير إلى الحكومة.

<sup>1</sup> فراح وفرجي، مرجع سابق، ص ص. 89-91.

- عقد البناء والاستئجار والتحويل **BRT Build, Rent and Transfer**: يقوم إثره الطرف المتعاقد ببناء مشروع ما ليستأجره لمدة معينة بعد تشغيله، ثم يقوم بتحويله في نهاية العقد إلى الدولة أو إلى جهة محددة في العقد.
- عقد البناء والتحويل والتشغيل **BTO Build, Transfer and Operate**: يتم ببناء المشروع من قبل المستثمر الذي يحوله (يملكه) إلى الحكومة بشرط تعاقدتها معه، ليستغل المشروع المنجز لفترة امتياز محددة مقابل حصوله على إيرادات يتلقاها.
- عقد التأجير والتدريب والتحويل **LTT Lease, Training and Transfer**: يتعهد المستثمر بتمويل المشروع وتدريب العمال التابعين للهيئات الحكومية ثم يتولى تأجير المشروع لهذه الأخيرة لاحقاً حتى تقوم بتشغيله خلال فترة متفق عليها، على أن يعود في نهاية تلك الفترة إلى ذلك المالك الخاص.

• **التعاقدات المنصبة على مشاريع قائمة: من بينها:**

- عقد التحديث والتملك والتشغيل والتحويل **MOOT Modernize, Operate, Owen and Transfer**: يتعهد المتعامل بتحديث المشروع الموجود أصلاً (فنياً أو تكنولوجياً...)، مقابل تشغيله وتملكه لفترة متفق عليها، ليعاد في الأخير إلى الدولة.
- عقد الإيجار والتجديد والتشغيل والتحويل **LROT Lease, Renewal, Operate and Transfer**: يتولى المستثمر إثره استئجار مشروع قائم ويقوم بتجديده وتشغيله خلال مدة إيجار متفق عليها، وفي النهاية يعيد المشروع إلى الجهة المالكة له دون قيد مقابل عن هذا التحويل.<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: دوافع ومخاطر الشراكة العمومية/الخاصة**

من الملاحظ بوضوح ذلك التنوع الكبير لهذه العقود في شكلها ومضمونها وهو أمر تتحكم فيه الظروف المحيطة وخلفيات لجوء أطراف التعاقد إلى هذا النمط من التعاون والاستثمار، ويعتقد كل من Fageda و Bel بأن تلك الدوافع لا تخرج عن أحد العوامل التالية (عبر إجراء دراسة مسحية لـ 28 دراسة تناولت موضوع خصخصة المرافق المحلية عبر العالم):

- إجهاد الظروف المالية **fiscal stress**: حيث أن الضغوط المالية التي تمر بها الوحدات المحلية خصوصاً خلال الأزمات الاقتصادية الكبرى، كالعجز في الميزانية والأعباء الضريبية والديون المتأتبة عن الاقتراض وكذا التبعية للسلطات المركزية، تدفع الهيئات المحلية للبحث عن مصادر تمويل بديلة كالشراكة مع القطاع الخاص التي تمثل متنفساً لها، وكذا تتيح لها تقليص النفقات وترشيدها أكثر.

<sup>1</sup> عبد العزيز نويري، عقود التزامات المرافق العامة BOT (ورقة قدمت للمؤتمر السادس "لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية"، بيروت، 30 ماي-01 جوان 2016)، ص. 4-6.

■ البحث عن الكفاءة الاقتصادية economic efficiency: أكد المسح أن البلديات الكبرى حجما هي التي تلتجئ عادة إلى هذا النموذج لتقديم الخدمات بسبب قدرتها التعاقدية الأكبر، ولكونها تقبع تحت ضغط مجتمعي أكبر ينادي من خلاله الرأي العام بخدمات أحسن وتكلفة أقل. من جانب آخر تبرز مشكلة المنافسة وانخفاض معدلات النمو.

■ المصالح السياسية political interests: لجماعات الضغط أو الأحزاب السياسية دور في دفع عجلة الخصخصة محليا.

■ التوجهات الإيديولوجية ideological attitudes: بما أن القناعات والأنساق الفكرية للقادة المحليين متنوعة، فإن هنالك تأثيرا للجانب الإيديولوجي على ميل فئات نحو القيم الليبرالية بما فيها الخصخصة والشراكة، أكثر من غيرها<sup>1</sup>.

إن هذه الأسباب قد تكون الجزء الظاهر من جبل الجليد، لأن ضعف الكفاءة الاقتصادية للجماعات المحلية مثلا يعكس فشل منظومة أو نسق بأكمله من موارد بشرية غير محفزة وغير مؤهلة، وميكانيزمات تسيير متآكلة وأساليب إدارة كلاسيكية جامدة... لذلك فإن لجوء الإدارات العمومية إلى الشراكة مع القطاع الخاص يمكن تفسيرها بالنتائج الإيجابية الممكن تحقيقها من وراء ذلك، إذ تتحول المنافسة إلى تكامل قائم على تبادل الالتزامات بين الشركاء يفضي إلى تخفيف مخاطر الاستثمار على الحكومة mutualisation des risques ودعم مساعيها الهادفة لتحقيق التنمية المستدامة، عبر الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني وإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص وتزويد الشركاء بحلول متكاملة.

إضافة إلى، ذلك تمكن الشراكة من الإدارة والاستغلال الأمثل للمشاريع الاقتصادية باستخدام أحدث الأساليب وتبادل الخبرات التي يحوزها الطرفان، وما يرافق ذلك من تحسن أكيد في الأداء، وكذا تخفيض تكلفة المشاريع وتخفيف الأعباء التمويلية عن الحكومة وخاصة في مشاريع البنية التحتية، فضلا عن تحسين الخدمات المقدمة من الحكومة من خلال جذب الاستثمارات من القطاع الخاص، وتحقيق معدلات نمو مرتفعة من خلال تعزيز دور القطاع الخاص في العجلة الاقتصادية الوطنية بما ينعكس إيجابيا على مستوى عيش السكان وتطوير أنشطتهم الإنتاجية<sup>2</sup>.

رغم كل هذه الإيجابيات الفنية، هنالك بعض الثغرات الكامنة ضمن آليات PPP حول إمكانية حدوث انكشاف في سيادة الدول وأمنها القومي والإضرار بالحقوق التنموية للأجيال المقبلة، بسبب اللجوء إلى الإعداد والتنفيذ والرقابة الخاصة للمشاريع وسيطرة القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي على قطاعات إستراتيجية كالمياه، الصحة، النقل... إضافة إلى منح العقود في إطار حزم ووفق التزامات طويلة الأمد وهو ما قد يمنع التنافسية ويعزز الاحتكار. إلى جانب ذلك، فإن التكاليف غير المباشرة المبالغ فيها أحيانا من طرف القطاع الخاص الذي يسعى إلى تعظيم الأرباح، قد يزيد من تكلفة السلع المقدمة

<sup>1</sup> Germà Bel & Xavier Fageda , « What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation », *Local Government Studies* 43/4 (2017): pp. 504-508.

<sup>2</sup> وسيلة سعود وعباس فرحات، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء مشاريع البنية التحتية في تركيا"، *مجلة البشائر الاقتصادية* 1/4 (2018): ص ص. 208-207.

للأفراد دون أن يلتزم بمبادئ المسؤولية الاجتماعية، وبالتالي تتحول الشراكة من نعمة الأداء الجيد والنوعية الجيدة للخدمات إلى نقمة الأسعار المرتفعة التي تقدم مقابلها<sup>1</sup>.

في نفس الاتجاه، حدد مختصون آخرون انتقادات أخرى مألوفة Familiar Critiques ناجمة عن اللجوء إلى الشراكة، كالفساد الذي قد ينخر القطاع العام أكثر فأكثر إذا ما تلامس مع القطاع الخاص!! يحدث ذلك عندما تتحول الشراكة إلى فرصة للتواطؤ collusion (بتعظيم النفقات العمومية أو تمييع نوعية الخدمات العامة للدفع نحو الشراكة والخصوصية) بداعي التعاون بين الفواعل والحوكمة كشعارات براقاة لا يقاوم إغراؤها.

على صعيد الموظفين، قد لا تكتفي المؤسسات الخاصة بالامتناع عن نقل الخبرات اللازمة وتكوين الموظفين العمومية في إطار الشراكة، بل إنها قد تستقطب أحسنهم بفضل التحفيزات المالية والمهنية، ما يزيد متاعب المرافق العمومية التي تفقد بذلك رأسمالها البشري واستمرارية القادة والطواقم الكفؤة لديها.

الأخطر من ذلك، أن يحدث انفصام متناقض Schizophrenia في ميكانيزمات التسيير في المرافق محل الشراكة، إذ يتم تطبيق القيم الإدارية (المناجريالية) للقطاع الخاص مع الاحتفاظ بالمقابل الرمزي والمنافع الجامدة التي يقدمها القطاع العام.

على الصعيد السياسي، فإن الانغماس المفرط في سياقات الشراكة دون وجود آليات رقابة حكومية ومتابعة فعالة، حتى وإن بدا أكثر ديمقراطية، فإنه يستطيع الحد من سيطرة وتأثير الدولة (في الدول النامية خصوصا) وتشتت القوى diffusion of power بين السلطات المركزية، المحلية والخاصة. أكثر من ذلك، قد تقود الشراكة غير مضبوطة المعالم إلى التشويش Obfuscation على أهداف المشاريع وملكية المرافق العمومية والمستفيدين منها، إضافة إلى الطعن في مصداقية القطاع العام ومن وراءه الحكومة في حال فشل أو خلل في آليات إنتاج وتوزيع الخدمات العمومية.

أما فيما يخص أسس الحوكمة، فما لم تتوافر الشفافية الكافية التي تحدد المسؤوليات في الترتيبات المعقدة complex arrangements لعقود الشراكة بين القطاعين، سيكون هنالك لبس في تحديد ومساءلة موردي الخدمات من طرف متلقي هذه الأخيرة<sup>2</sup>.

إن ما قد يؤزم الشراكة العمومية/الخاصة أيضا هو الفجوة بين الحاجة والدافع أي غياب رؤية إستراتيجية مدركة لأهميتها كمسار، بحيث يتم الخوض فيها للاعتبارات التي شرحها Fageda و Bel دون تحضير البيئة القانونية والمؤسسية المواتية لنجاحها، أو لتحقيق أهداف أنية مرتبطة بأزمات أو ظروف عابرة وبالتالي تقزيم الفوائد الممكنة في تلك المالية أو المادية فقط<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد صلاح والبشير عبد الكريم، "أسلوب البوت كآلية لتشييد مشروعات البنية التحتية- تجارب دولية وعربية مختارة-"، أبحاث اقتصادية وإدارية 17(2015):ص. 189.

<sup>2</sup> Wright, Op. Cit, pp. 164-172.

<sup>3</sup> Sang-Hoon Lim, « Local Partnership and Human Resources Development » (Paper prepared for «KLI/ILO Tripartite Workshop on Skill Development, High Performance Work Organization and Social Dialog», Seoul, March 06, 2003), p.12.



المطلب الثاني: الزوغ المتنامي للقطاع الخاص الجزائيالفرع الأول: الانبثاق الصعب للقطاع الخاص

إن تحليل وضعية PPP وفهم أهم العوامل التي تتحكم في نجاحها وطنيا ومحليا، يمر حتما عبر معرفة خصوصيات اللبنة الاقتصادية للحكومة أي القطاع الخاص، حيث أنه بإلقاء نظرة عامة على التطور التاريخي له بالجزائر، نجد بأنه تأثر بأهم التحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر وفرضتها بعض الخيارات الإيديولوجية والظروف السياسية والتغيرات العالمية، وتنعكس كل فترة ادراك وتوجه صناع القرار تجاهه، ويمكن تقسيم هذه الفترات كما يلي:

1. مرحلة التهميش 1963-1982: كان القطاع العمومي أولوية فرضها الخيار الاشتراكي الذي جعله يستحوذ على أغلب وسائل الإنتاج الوطني ويحتكر النظام المالي والتجارة الخارجية، وتم إصدار عدة قوانين تنظم الاستثمارات الخاصة من بينها: القانون رقم 277/63 المؤرخ في 27/07/1963 الذي كان موجها للمستثمر ورؤوس الأموال الأجنبية، معطيا الحرية للاستثمارات الخاصة بشرط تحديث عوامل الإنتاج والترقية العقارية، ليليه الأمر رقم 248/66 المؤرخ في 15/09/1966 الذي أكد على احتكار الدولة للقطاعات الحيوية محددًا وموسعا مجال تدخل القطاع الخاص ليشمل الوطني وليس الأجنبي فقط دون المساواة بينهما، وهو موقف كرسه الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي حافظ على الاشتراكية كخيار وطني. يعكس ذلك التجاذب بين رغبة الدولة في إدماج القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني مقابل تخوفها من تعاضمه، خصوصا بعد فترة قصيرة من الاستقلال والبحث عن تأسيس اقتصاد وطني سيادي مبني على الشركات والدواوين العمومية ويكون مستقلا عن رؤوس الأموال الأجنبية-ومن وراءها القوى الأجنبية- التي قد تسيطر على قطاعات حيوية في الدولة، خصوصا أن الطابع اليساري للقيادات الوطنية آنذاك (بن بلة وبومدين) رسخت فكرة الدولة الاجتماعية التي تقدم خدمات عمومية لجميع المواطنين بدون تفرقة بينهم، لتكوين لحمة مجتمعية تحافظ على وجود الدولة<sup>1</sup>.

2. مرحلة رد الاعتبار 1982-1988: تميزت بالرغبة في تأطير القطاع الخاص بدءا بصور قانون الاستثمار 11/82 المؤرخ في 21/08/1982 كنقطة تحول في التشريعات الوطنية في هذا المجال، ذلك أنه عدد المهام الموكلة له كالمساهمة في توسعة القدرات الإنتاجية وتجنييد الادخار وخلق مناصب شغل وإشباع حاجيات المواطنين من الخدمات والسلع وتحقيق التكامل مع القطاع العمومي، ورغم إعطائه بعض الامتيازات الضريبية إلا أنه بقي مُثَبِّطًا أكثر منه مُشَجَّعا بتسقيفه للاستثمار الفردي والخاص وتقزيمه لقيمة القروض البنكية.. الخ. بعدها تدعم المجال بالأمر 93/83 الصادر في 29/01/1983 المنشأ لديوان توجيه ومتابعة وتنسيق الاستثمارات الخاصة، ثم الميثاق الوطني لسنة 1986 الذي اعترف بدور القطاع الخاص ومكانته في الاقتصاد الوطني.

لاحقا، صدر القانون 25/88 المتعلق بالاستثمارات الخاصة الذي ألغى الإجراءات التأطيرية التي جاء بها القانون 11/82، بحيث نص على أن أحكامه تهدف لتشجيع القطاع الخاص والسماح للمستثمرين الخواص بالاستثمار في قطاعات متعددة

<sup>1</sup> توفيق بن الشيخ، "تطوير القطاع الخاص خيار إستراتيجي لتفعيل التنوع الاقتصادي في الدول المنتجة للنفط حالة الجزائر"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية 7 (2017): ص ص. 591-593.

ما عدا التي تعتبرها الدولة قطاعات إستراتيجية (المصارف، التأمينات، المناجم والمحروقات، النقل البحري والجوي والسكك الحديدية)، وهو ما يمكن تفسيره بالأعباء التي أصبح يخلفها القطاع الاقتصادي العمومي على الخزينة العمومية، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الدول البترولية سنة 1986، وما انجر عنها من مديونية خارجية رهيبية.

3. مرحلة الانفتاح منذ 1990: تميزت بصدور ترسانة قانونية فتحت المجال أمام القطاع الخاص في المجال الاقتصادي، بدءا بقانون النقد والقرض 10/90 الذي شجع تسهيل حركة رؤوس الأموال ونشط حركة البنوك وإقراضها للقطاعين بدون تمييز، وكذا القانون 19-91 المتضمن تحرير التجارة الخارجية وإخضاع القطاعين لنفس الشروط والمعايير، ثم قانون الاستثمار 12-93 الرامي إلى خلق اقتصاد السوق عن طريق التحرير الاقتصادي وفتح الأسواق للرأسمال الوطني والأجنبي مع إنشاء الوكالة الوطنية لدعم وترقية الاستثمار APSI، والذي كرسه المرسوم 22-95 المتضمن خصخصة المؤسسات العمومية.

يبدو للعيان أن مثل هذا التحول فرضه السياق الوطني الذي تميز بدخول الجزائر في أزمة أمنية كادت تعصف بوجودها ودمرت بنيتها التحتية بما فيها المؤسسات الاقتصادية ودفعتها للاستدانة وما رافق ذلك من ضغوط المؤسسات المانحة من أجل التحول نحو الرأسمالية، إضافة إلى السياق الدولي الذي عرف انهيار المعسكر الاشتراكي الذي طالما مثل مرجعية للجزائر، واضطرت أغلبية الدول الاشتراكية إلى تبني النموذج الغربي.

لاحقا، وبفعل تعافي الخزينة العمومية نتيجة ارتفاع أسعار البترول والخروج تدريجيا من محنة العشرية السوداء، حاولت السلطة الدفع بعجلة الاستثمار نحو الأمام عبر مجموعة من الإجراءات بدءا بالأمر 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار الذي فتح المجال أمام المستثمرين في قطاعات كانت محتكرة من الدولة، واستحدثت أجهزة الاستثمارات كوكالة ترقية وتطوير الاستثمار ANDI، ليعدل بعدها بالأمر 08-06 الذي تضمن امتيازات ضريبية وجبائية.

يعتبر القانون 09-16 المؤرخ في 2016/08/03 آخر نص يتعلق بترقية الاستثمارات، حيث قدّم عدة امتيازات للمستثمرين خصوصا في القطاعات الجاذبة للثروة والناقلة لتكنولوجيات وتقنيات الإنتاج<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: المكانة الواعدة والتحديات الراهنة

بما أن القطاع الخاص لا يعتبر هدفا في حد ذاته وإنما فاعلا اقتصاديا شريكا للدولة ومساعد لها، فإن دوره في الجزائر تأثر بالتطورات التي عرفها وبإستراتيجية التنمية التي اعتمدها الدولة منذ الاستقلال، فبعدما كان دوره هامشيا في فترة الستينيات والسبعينيات بفعل الخيار الاشتراكي، أصبحت ملامح تطور مكانته ملحوظة أكثر بعد تطبيق السياسات الاقتصادية المتحررة، سواء من حيث اتساع حجم مساهمته في النشاط الاقتصادي أو من حيث تحسين الكفاءة الاقتصادية.

<sup>1</sup> نفسه.

من بين أوجه مساهمة القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية الشاملة بالجزائر، تحسن إسهامه بشكل واضح في خلق الثروة عبر تكوين الناتج المحلي (سنة 2011 ناهزت النسبة 50.7%)، وفي حال عدم احتساب قطاع المحروقات تصل إلى 79.1%)، في حين بلغ عدد المشاريع الاستثمارية الخاصة التي أحصتها وكالة ANDI بين 2002 و2013 حوالي 52381 مشروعاً أي ما يقارب 98.45% من العدد الكلي للمشاريع المسجلة (مقابل 1.42 للقطاع العمومي و0.13 للمشاريع المختلطة)، وبتكلفة تلامس 65 مليار دولار أي بنسبة تقدر بـ 57.77% من إجمالي الاستثمارات المسجلة (30.54% للقطاع العمومي و11.68% للمشاريع المختلطة).

في مجال التصدير، بلغت صادرات القطاع الخاص بالجزائر سنة 2012 مثلاً نسبة متواضعة لم تتجاوز 1.03 مليار دولار<sup>1</sup>، بالنظر إلى هيمنة المحروقات على الاقتصاد الجزائري ككل. في نفس السياق، وصلت نسبة مشاركة القطاع الخاص في تكوين القيمة المضافة الكلية إلى ما يفوق 66% سنة 2015 بعدما كانت لا تتجاوز 30% سنة 1981، كما أن مساهمته في تطوير القطاعات الاقتصادية الأساسية المختلفة كانت فارقة، فباستثناء قطاع المحروقات الذي يسيطر عليه القطاع العمومي، والقطاع الصناعي الذي لا يقبل عليه القطاع الخاص سوى في مجال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فإن القطاعات الأخرى تعرف زيادة مطلقة لهذا الأخير كالتجارة، الخدمات، البناء والأشغال العمومية، الفلاحة.

من حيث خلق فرص العمل، فإن سوق التشغيل كذلك تتميز بهيمنة القطاع الخاص الذي يتحمل مسؤولية اجتماعية كبيرة في هذا المجال، فبعدما كان يحصي رقماً لا يفوق 2.18 مليون عامل سنة 1997، تطور ليصبح العدد 6.3 مليون عامل أي 58% من إجمالي اليد العاملة سنة 2013<sup>2</sup>، ليقارب عدد مستخدميه الـ 7 ملايين سنة 2018، بنسبة تقارب 63% من إجمالي العمال بالجزائر المقدرين بـ 11 مليون عامل<sup>3</sup>.

وإذا كان من الجلي أن القطاع الخاص في الجزائر قد أوجد لنفسه مكانة له على الساحة الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنها كانت لتكون أكثر تأثيراً لولا العراقيل التي لا يزال يعيشها القطاع الثاني. على المستوى العام، لا يعرف الاقتصاد الجزائري استقراراً بفعل ارتباطه بأسعار المحروقات، إضافة إلى غياب رؤية إستراتيجية بعيدة المدى *visibilité à long terme* رغم توالي البرامج التنموية ومخططات الإنعاش، حيث يعتقد متابعو الشأن الاقتصادي بالجزائر أن اقتصادها ليس منسجماً ولا متماسكاً، بل هو سلسلة من ردود الأفعال المستعجلة غير المنتظمة تجاه أزمات عابرة وأخرى مزمنة، تستهدف محاصرة تحديات معينة والحد من أثارها على الاقتصاد وعلى الحكومة أيضاً، مما يجعل الإصلاحات الحقيقية والجذرية تسقط في الماء، فتتأجل أو تلغى أو تفقد بريقها أو فحواها مرة تلو الأخرى<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عيسى عبد الحفيظ، "مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الجزائري- دراسة تحليلية-"، *البيدليل الاقتصادي* 2/1 (2014) : ص.ص. 179-188.

<sup>2</sup> عابد شريط وياسين بن الحاج جلول، "دور القطاع الخاص في دعم التنمية الاقتصادية المحلية دراسة حالة الجزائر"، *مجلة الإستراتيجية والتنمية* 10/6 (2016)، ص.ص. 244-248.

<sup>3</sup> نوار باشوش، "مليون ونصف مليون جزائري بطال"، *الشروق*، 30 جويلية، 2018، الحدث.

<sup>4</sup> Cherif Belmihoub، «Notre modèle économique n'est ni cohérent ni stable»، *le Soir d'Algérie*، 14 Aout، 2018، Entretien.

هذه التراجيديا، لم يتوان عن تأكيدها بعض الدبلوماسيين الأجانب المعتمدين بالجزائر، كالسفير الأمريكي John Desrocher الذي اعترف بأفضلية الجزائر من حيث الاستقرار الأمني والسياسي، لكنه تأسف لصعوبة التنبؤ *prévisibilité* بالسياسات والقرارات الاقتصادية في الجزائر، ضاربا المثل بالتغير المتواصل في الإجراءات التي تحكم الاستيراد من نظام الحصص إلى المنع فالرسوم الجمركية في مدة لا تتجاوز سنة واحدة<sup>1</sup>، ما قد يثني الشركات الأجنبية عن الاستثمار في الجزائر (وهو أمر ينطبق بالضرورة على القطاع الخاص الوطني) ويسبب عسرا في فهم المناخ الاقتصادي، فرصه، تحدياته، رهاناته ومميزاته.

ضبابية الإطار العام يمكن أن تعكسها -على وجه الخصوص- الأزمة التي أطاحت بسرعة بالوزير الأول تبون عبد المجيد بعدما تعامل بطريقة معينة مع كبار رجال الأعمال في الجزائر (مبديا رغبته في فصل المال عن السياسة)، بحيث تلقى بسبب ذلك شبه توبيخ من السلطات العليا. لكن المحير أن أحمد أويحي معوضه على رأس الحكومة، ورغم تبنيه لسياسة أكثر تسامحا مع رجال الأعمال فإنه تلقى أيضا شبه توبيخ نظير ذلك!! ليكون من الصعب جدا على النافذين فهم التوجه الرسمي تجاه رجال الأعمال والقطاع الخاص فما بالك بالمستثمرين المحليين والأجانب، وبعيدا عن التجاذبات الإيديولوجية، يمكن القول بغياب إجماع لدى صناع القرار في الجزائر، تجاه الحسم نهائيا في تحرير فعلي لاقتصاد السوق بما فيها القطاع الخاص، أو مواصلة حمائية الدولة قدر الإمكان، ويمكن استذكار تلك الاتهامات التي طالما وجهت لوزير الاستثمار السابق تمار عبد الحميد ببيع المؤسسات العمومية بمبالغ زهيدة جدا تحت مسمى الخصخصة، فضلا عن موجة الرفض والمقاومة\* التي لقيها من حزب العمال ونقابة UGTA خصوصا<sup>2</sup>.

هذا المتغير -إلى جانب أخرى كثيرة- جعل من الجزائر تحتل مراتب متأخرة في المؤشرات الدولية لتنافسية مناخ الاستثمار على غرار *Doing Business*، فقد جاءت في المرتبة 166 سنة 2018، وراء جيبوتي وقطاع غزة، ومتفوقة على اليمن والعراق وسوريا فقط في منطقة MENA، بعدما كانت في المرتبة 156 سنة 2017، 163 سنة 2016 و161 سنة 2015، بما جعل الجزائر بيئة عدائية تجاه الاستثمار، في نظر رواد الأعمال، في مستويات عديدة يعتمد عليها هذا المؤشر كحرية نقل الملكية، سرعة إنشاء المؤسسات، الحصول على رخصة البناء، توافر البنية التحتية كالربط بالكهرباء، الحصول على القروض، تسوية حالات الإعسار، التجارة الحدودية، الشروط الجبائية والضريبية...علما أن الجزائر تعاني أصلا من إدارة بيروقراطية لطالما فرخت الفساد والرشوة.

<sup>1</sup> Yacine Babouche, « Les États-Unis déplorent l'absence de prévisibilité dans les décisions économiques du gouvernement algérien », publié sur TSA, Consulté le: 12 octobre 2018. « <https://tinyurl.com/yxt83g5c> »

\* يتفق الباحث مع د. شبياكي سعدان الذي يرى في مقالته الموسومة "معوقات الخصخصة في الجزائر"، بأن من بين القوى الراضية للخصخصة تلك الشبكات ذات الطابع الاثني، القبلي، العائلي والسياسي، المستندة على أرضية علاقات زبائنية تشكلت داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية بفعل التساهل في تسيير الموارد البشرية فيها، إضافة إلى المستفيدين من التداخل الثرواتي الجديد *néo-patrimoine* كعمال ومسيري القطاع العمومي الذين لا يتوانون عن الخلط بين الأملاك العمومية والخاصة، بتحويل الممتلكات والاستفادة من مزايا غير مبررة (سفرات، منح، سكنات ...) ...عادة فإن تلك الأطراف تخشى انكشاف فضائحتها وتجاوزاتها في حال تغير أنماط التسيير من العام إلى الخواص الأكثر حرصا على ممتلكاتهم واستثماراتهم.

<sup>2</sup> Ahmed Aghrout and Others, « Restructuring and Privatization in Algeria », in *Algeria in transition, reforms and development prospects*, Editors: Ahmed Aghrout and Redha M. Bougherira (London: RoutledgeCurzon, 2004), pp. 133-135.

على الكفة الأخرى، يمكن أن نضيف حداثة القطاع الخاص نفسه إلى تلك العراقيل التي يواجهها في الجزائر، حيث أنه تطور في ظل ضعف القطاع العام مستهدفا الربح المادي في قطاعات تجارية مربحة كانعكاس لضعف الروح المقاوالية الحقيقية وهيمنة التفكير المادي على ذهنيات رجال الأعمال الذين يبتعدون عن المخاطرة ويفضلون المشاريع النمطية غير المبتكرة أو المكلفة أو المنتجة بل سريعة المدروية عموما.

زاد من حدة ذلك، تعدد وتذبذب التشريعات المعمول بها وتعديلاتها المتتالية، وتداخل الاختصاصات بين الهيئات والمؤسسات المعنية بالقطاع الخاص من وزارات تستحدث وتلغى بين الفينة والأخرى، ودواوين ووكالات تتشابه مهامها بشكل سبب عجزا عن الإلمام بها لدى المختصين، فما بالك بالمستثمرين الخواص. إضافة إلى ذلك، تبرز الهوة بين نوعية الخدمات السلع الوطنية والأجنبية وصعوبة منافسة هذه الأخيرة، علما أن الاقتصاد الجزائري موبوء بمعضلة السوق الموازية التي تنطوي على خليط من التجاوزات كالتزوير والتهرب الضريبي والمنافسة غير الشرعية<sup>1</sup>.

يتبين مما سبق، بأن القطاع الخاص في الجزائر عانى من تأخر السماح يتبلوره بوضوح نتيجة سياقات تاريخية معينة، كما أنه لازال يتحمل تبعات منظومة اقتصادية مهلهلة في جوانبها الضريبية، النقدية، المالية... وكذا الخيارات السياسية للسلطة التي انعكست على الإطار التشريعي الذي يضبطه، لكنه رغم ذلك ينمو بشكل مستمر ويترك أثرا ايجابيا في شتى المجالات.

<sup>1</sup> صبرينة طكوش وفاضل صباح، "القطاع الخاص في الجزائر ودوره في تفعيل التنمية المستدامة"، *Revue d'économie et de statistique appliquée* 1/14 (2017): ص ص. 78-83.

المطلب الثالث: اللجوء القسري إلى الشراكة العمومية الخاصة محليا..نقطة اللاعودةالفرع الأول: الإدراك القاصر لأهمية الشراكة

إن الشراكة العمومية الخاصة على المستوى المحلي، على أهميتها التي وضحت سابقا، بدأت تخطو-متناقلة- خطواتها الأولى في الجزائر، حتى وإن كان ذلك مرده المأزق الاقتصادي الذي عصفت بالموارد المالية التي كانت تدرها الاسعار المرتفعة لبرميل البترول طوال العشرية الأولى من الألفية الثالثة.

بتفحص الإطار التشريعي للPPP محليا، نجد بأن قوانين الإدارة المحلية في الجزائر واكبت التصور الرسمي للمكانة الاقتصادية للقطاع الخاص عموما فيما يخص التنمية المحلية خصوصا، فقانونا البلدية والولاية لسنتي 1967 و1969 (وتعديلاتها لسنة 1981) سارا في نهج التوجه الاشتراكي الذي جعل بلورة كل الاختصاصات المتاحة للجماعتين الإقليميتين تتم عبر انشاء المؤسسات، المقاولات والتعاونيات العمومية\*، كما تركز في ذلك السياق التسيير المباشر للمرافق العامة أو عبر المؤسسات العمومية البلدية التي تنشأ لذلك<sup>1</sup>، مع الإشارة إلى الامتياز كآلية استثنائية لتسيير المصالح العمومية، ويمكن تفهم ذلك بكون القطاع الخاص لم يكن موجودا فعليا للعب دور الشريك المحلي إلى جانب الجماعات المحلية.

ورغم الاقرار التدريجي بالامتياز كممارسة في قطاعات عدة كالمياه (بموجب قانون المياه 17/83)، ثم الانعتاق رسميا من التوجه الاشتراكي وظهور القطاع الخاص كحقيقة اقتصادية مع بداية الثمانينات، فإن البوادر الأولى للPPP محليا لم تظهر صراحة في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، الذين حافظا على أسلوب التسيير المباشر والمؤسسة العمومية كآليتين تمكنان البلدية من تقديم خدماتها في مجالات عدة كالمياه، جمع النفايات، الاسواق، المقابر... الخ<sup>2</sup>، والولاية في مجال الطرقات، رعاية المسنين، حفظ الصحة العمومية.. الخ<sup>3</sup>، كما أنهما أبقيا على صيغة الامتياز كاستثناء خاص وبديل للتسيير المباشر والمؤسسات العمومية البلدية والولائية.

إن التوجه الحقيقي نحو الاستنجد بالقطاع الخاص في تقديم بعض الخدمات العامة المحلية، لم يظهر إلا بعد أن ضربت الأزمات الأمنية والاقتصادية، وما انجر عن ذلك من ضغوطات المؤسسات المانحة، وتجسد ذلك عبر إجراءات:

- توقيف العمل بنظام المؤسسات العمومية المحلية Entreprises Publiques Locales: بتوصية من صندوق النقد الدولي الذي اضطرت الجزائر أن تستدين من خزائنه تحت وطأة العجز المالي للخزينة العمومية، ألزمت البلديات بالكف عن استحداث هذا الشكل من المؤسسات بعد إقرار قانون المالية التكميلي لسنة 1994 (المواد من 23 إلى 25)، بحيث كانت

\* بحث القانون البلدي لسنة 1967 مثلا على " إحداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق في المجال الفلاحي"، ويجوز لمجلسها "قصد تحقيق مخططة المحلي للتنمية الصناعية، أن يحدث في دائرة البلدية مؤسسة أو أكثر للتوسع الصناعي والصناعي التقليدي" ويمكنه المساهمة في رأسمال المؤسسات أو المقاولات العمومية، ونفس التوجه نجده في مجالات النقل والسياحة والإسكان والثقافة (المواد من 140 إلى 163). أما قانون الولاية لسنة 1969 فقد أتاح لـ م.ش. و.صلاحيات مشابهة في مجال النقل والمنشآت الأساسية والإسكان (المواد من 86 إلى 90).

<sup>1</sup> القانون البلدي لسنة 1967، المواد من 200 إلى 220.

<sup>2</sup> قانون البلدية 08-90، المواد من 132 إلى 138.

<sup>3</sup> قانون الولاية 09-90، المواد من 119 إلى 130.

البلديات -خصوصا المحرومة- أول من دفع ثمن سياسات التعديل الهيكلي عبر إلزامها بحل ما يناهز 1400 مؤسسة عمومية ضعيفة ومفلسة، كانت تشغل ما يقارب 200 ألف عامل وتقدم خدمات عمومية في مجالات النقل العمومي والمدرسي، رغم أن تحويلها إلى مؤسسات عمومية اقتصادية EPE Entreprise Publique Économique، ساهم في إنقاذ ما يقارب 400 منها وإعادة الحياة بفضل الاستفادة من بعض ميكانيزمات المساعدة المالية وإعادة الرسملة recapitalisation. ويعاب على هذا الإجراء أنه لم يُكَلَّل بالحفاظ على ممتلكات وأصول تلك المؤسسات التي تعرضت للنهب والبيع كالعقارات والأراضي والمنقولات<sup>1</sup> (خصوصا أن الفوضى العارمة التي سادت الجزائر في تلك الفترة كانت خلافة للفساد والفسادين والمفسدين).

- التعليم الوزارية رقم 3.94/ 842 بتاريخ 1994/09/07 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها: وضعت النظام القانوني الأول لعقد الامتياز في الجزائر، وبغض النظر عن كونها مثالا حيا عن النقاش حول الأثر القانوني لبعض القرارات الإدارية التي أصبحت تمثل قواعد قانونية تحل محل النصوص التشريعية أو تعديلها، فضلا عن أن التعليمات بوصفها عملا داخليا للإدارة، تعبر عن السلطة الرئاسية التي تتناقض مع جوهر نظام اللامركزية، ودون الإشارة إلى العيوب الشكلية التي اعترتها (الاختلاف بين النسختين الفرنسية والعربية)، إلا أن موضوعها مثل آنذاك نقطة تحول في شراكة الجماعات المحلية مع القطاع الخاص، لأنها اعتبرت كلا من التأجير والامتياز البديل الأكثر ملائمة لتسيير المرافق العمومية المحلية، لأنه يساهم في الابتعاد عن المخاطر الاقتصادية المحيطة بالمؤسسات العمومية، ويجنب الإدارة تبعات التسيير المباشر مع إعطاء المرفق العام حافز الربح المادي الذي يؤدي إلى تسييره بنجاعة وتقديم خدمات أعلى جودة. وقد عرفت هذه الطريقة انتشارا كبيرا تجلى في المزايدات العمومية حول تأجير الأسواق البلدية والمذابح<sup>2</sup>.

بدا هذا الانفتاح على الشراكة العمومية الخاصة أكثر إصرارا في عدة نصوص قانونية لاحقة من بينها على سبيل المثال لا الحصر، القانون 02-10 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، والمرسوم التنفيذي 10-138 المحدد للقواعد التقنية لتصميم واستغلال وصيانة شبكات توزيع الكهرباء والغاز، التي ذهبت إلى حد إتاحة إنشاء واستغلال المنشآت الجديدة للكهرباء من طرف أشخاص عامة أو خاصة، حيث تضمنت عمليات ومراحل الشراكة من الانجاز إلى التصميم فالاستغلال، ثم قانون المياه 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 الذي تحدث عن "الأملك التي ترجع للدولة بدون مقابل بعد انتهاء نفاذ عقد الامتياز أو التفويض للإنجاز أو الاستغلال..."، وقد توجت هذه النصوص مثلا بإبرام شركات وطنية لعقد مع مجموعة SNC Lavalni بقيمة 600 مليون دولار لتصميم وتشغيل الكهرباء لمدة 12 عاما<sup>3</sup>.

للأسف، فإن الشراكة العمومية-الخاصة المحلية لم تر النور من خلال الإصلاحات اللامركزية التي عرفتها بداية العشرية الحالية، فقانون البلدية 11-10 حمل إضافة بسيطة جدا لطرق تسيير المصالح العمومية البلدية، تتمثل في التفويض إلى

<sup>1</sup> Nordine Grim, « Communes pauvres et enclavées, accorder aux maires le droit de créer des entreprises publiques locales », publié sur le site d'Algérie-eco le: 27 janvier 2017. « <https://tinyurl.com/y3p4c8c9> »

<sup>2</sup> راضية بن مبارك، "التعليق على التعليم رقم 3.94/ 842 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها"، بوابة مذكرات وأطروحات جامعة الجزائر، تم تصفح الموقع يوم 12 فيفري 2017. <http://193.194.83.98/jspui/handle/1635/5764>.

<sup>3</sup> نمديلي، مرجع سابق، ص ص. 253-254.

جانبا الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية البلدية والامتياز كآليات كانت موجودة سلفاً<sup>1</sup>، بينما لم يختلف قانون الولاية 07-12 عن نظيره البلدي، بحيث حدد كفاءات تسيير المصالح العمومية الولائية بكل من الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية الولائية والامتياز<sup>2</sup>.

تبرز هاهنا عدة ملاحظات، على رأسها بقاء بعض الإجراءات مجردة من آليات تطبيقها، بدليل أنه إلى غاية أواخر سنة 2018 (أي بعد 7 سنوات كاملة من صدور القانونين) فإن النص المحدد لقواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية والولائية لم يصدر بعد، إضافة إلى أن الامتياز بقي استثناءاً للتسيير المباشر كقاعدة، حيث لم يتوان المشرع عن تكرار تلك العبارات التي كانت تستخدم في عز مرحلة الاشتراكية، من بينها جعل الامتياز صيغة تلجأ إليها الجماعات المحلية في حال "تعذر" الطرق الأخرى، ومع اشتراط عدم حدوث ضرر جراء ذلك، وهو ما يعكس سيادة ذهنية الاشتراكية والتخوف الذي يعتري المشرع تجاه تكليف القطاع الخاص بتقديم الخدمات العامة، ولعل ما يؤكد ذلك أنه من جهة. فإن سريان عقود الامتياز البلدية والولائية يخضع لرقابة وفيتو الوالي كشكل من الأشكال المستهجنة للوصاية على توجهات المجالس المنتخبة، ومن جهة أخرى فإن عقود الامتياز تتم وفق دفتر شروط نموذجي تعدده الإدارة مسبقاً، وهو ما يجعلها تنظيمية أكثر منها اتفاقية مما قد يحد من المرونة وروح المبادرة التي تميز التسيير الخاص للمشاريع.

### الفرع الثاني: الشراكة كمخرج للنجدة

كما في حدث في التسعينيات، فإن السياق الاقتصادي أعاد رسم قدر القطاع الخاص في الجزائر من جديد، إذ أن هذا التناثر الذي عرفته النصوص القانونية المتعلقة بالشراكة العمومية الخاصة سابقاً قد عرف نهايته بفعل تهاوي أسعار البترول، الأمر الذي جعل السلطة تتجه نحو التخلص من بعض الأعباء التي خلفتها سياسة الإنفاق المتهورة المنتهجة خلال فترة ازدهار أسعار المحروقات، وبرز توجه رسمي لاتخاذ معايير تقشفية des mesures d'austérité تستهدف تقليص النفقات غير الضرورية وإيجاد موارد بديلة، خاصة تلك المتأتية من الشراكة مع القطاع الخاص واستغلال الأملاك العمومية وحتى الوقفية\*.

على المستوى المحلي، برز خطاب ينادي بتحول في منطلقات التسيير اللامركزي عبر مطالبة البلديات والولايات بأدوار اقتصادية، إضافة إلى إيجاد موارد مالية خاصة باستغلال الأملاك والمصالح العمومية المحلية في إطار الشراكة، فالوزير بدوي ما فتى يدعو إلى تحرير "روح المبادرة" على مستوى الجماعات المحلية أمام المستثمرين والاستجابة لتطلعات المواطنين، و"بعث روح المبادرة والشفافية في تسيير الجماعات المحلية وعدم ادخار أي جهد لفتح المجال أمام المستثمرين وتحرير المبادرة الاقتصادية من القيود البيروقراطية"، معتبراً أن الاقتصاد المحلي هو أحد أكبر عوامل التنويع الاقتصادي

<sup>1</sup> قانون البلدية 10-11، المواد من 149 إلى 159.

<sup>2</sup> القانون 07-12، المواد من 141 إلى 149.

\* صدر المرسوم التنفيذي رقم 18-213 المؤرخ في 20/08/2018 المتعلق بشروط وكفاءات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، محاولاً ترمين الأوقاف التابعة لوزارة الشؤون الدينية والتي كانت تسيل لعباب المستثمرين نظراً لقيمتها كالأراضي والعقارات، حيث حاول المشرع جاهداً وضع حد للإهمال الذي يطال الممتلكات العمومية أو استغلالها بمقابل رمزي، حيث أصبح بإمكان المستثمرين استغلال تلك الأوقاف والانتفاع بعائداتها مقابل نسب معينة من رقم الأعمال (بين 01 و08%) ولمدة تتراوح بين 15 و30 سنة.



المنشود"<sup>1</sup>، كما أكد ذات المسؤول بأن الحكومة كانت تحضر لإطلاق طريقة عمل جديدة لتمكين خريجي الجامعات من تسيير المرافق العامة غير المستغلة على مستوى البلديات تجسيدا لمبدأ الشراكة بين المرافق على المستوى المحلي مع الطاقات البشرية، وعملا بديناميكية جديدة في "تفويض" المرفق العام وتغيير "النظرة الكلاسيكية في التسيير على المستوى المحلي، التي تسببت في وجود عدد من المرافق غير المستغلة"<sup>2</sup>.

تجسدت هذه الرغبة بإصدار عدة نصوص قانونية تؤسس للشراكة العمومية الخاصة كمخرج استراتيجي من بينها:

- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام: كان هذا النص التشريعي أول خطوة في إطار التوجه المذكور سابقا، ورغم أن معظم النص (205 مادة و41 صفحة) خصص للباب الأول المتعلق بالصفقات العمومية التي عرفت تنظيمها تعديلات كثيرة ومتتالية)، فإن الباب الثاني تضمن الأحكام العامة المطبقة على تفويضات المرفق العام. هذا الأخير أتاح للهيئات الحكومية القائمة على المرافق العامة تفويض تسييرها إلى مفوض له يتلقى المقابل بصفة أساسية من استغلاله لها، وقد فتح المشرع المجال أمام السلطة أن تعهد للمفوض لهم بأن يقوموا بإنجاز منشآت واقتناء الممتلكات الضرورية لسير تلك المرافق، على أن تعود ملكية الاستثمارات والممتلكات عند نهاية عقد التفويض للدولة.

هذا المرسوم حمل طابعا فقهيا (كما حملته التعليم رقم 842/3.94) لأنه أحاط بعدد الجوانب والتفاصيل على الطريقة الأكاديمية، كعدم إغفال خضوع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف، وهي مبادئ لظالما أصر المتخصصون على ضرورة تضمينها في صور الشراكة المختلفة. وقد حدد نفس المرسوم صور التفويض الممكن حسب المستوى والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة، وهي:

✓ الامتياز **Concession**: يقوم من خلاله المفوض له بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام (على نفقته) واستغلاله، أو الاكتفاء باستغلال المرفق العام فقط باسمه وعلى مسؤوليته وتحت مراقبة جزئية للسلطة المفوضة، مقابل تقاضي أتاوى من مستخدمي المرفق العام.

✓ الإيجار **Affermage**: تتكفل الدولة بتمويل إقامة المرفق العام ثم تكلف المفوض له بتسييره وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، على أن يتصرف لحسابه بذلك تحت رقابة جزئية للدولة متحملا مخاطر الأعباء والمداخيل، ويتبرح من خلال تحصيل الإتاوات من مستعملي المرفق العام.

✓ الوكالة المحفزة **Régie Intéressée**: تقوم الدولة بتمويل إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته كليا، لكنها تكلف المستثمر بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام أي أنه يستغله لحسابها عبر تحصيل التعريفات لصالحها، مقابل

<sup>1</sup> الخبر أونلاين، "بدوي يدعو إلى تحرير المبادرة أمام المستثمرين"، موقع جريدة الخبر، تم تصفح الموقع يوم: 12 نوفمبر 2016. <https://tinyurl.com/yxzp6ezo>

<sup>2</sup> و.أ.ج، "جماعات محلية: طريقة عمل جديدة لتمكين خريجي الجامعات من تسيير المرافق العامة غير المستغلة على مستوى البلديات"، موقع و.أ.ج، تم تصفح الموقع يوم: 12 مارس 2018.

حصوله على أجر (منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصّة من الأرباح عند الاقتضاء). ويحدد المفوض والمفوض له قيمة التعريفات التي يدفعها المستخدمون.

✓ **التسيير Gérance** : تقوم الدولة بتمويل المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته كلياً، لكنها تكلف الدولة المستثمر بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام أي أنه يستغله لحسابها عبر تحصيل التعريفات لصالحها، مقابل حصوله على أجر (منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية)<sup>1</sup>. لكن الاختلاف مع الصيغة السابقة يكمن في تحديد السلطة المفوضة فقط للتعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام واحتفاظها بالأرباح، وحتى في حالة العجز فإن الدولة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجراً جزافياً، وهو أمر منطقي لأنه لم يخاطر ولم يتدخل لا في التمويل ولا في تحديد التعريفات.

من حيث الشكل يحسب لهذا القانون تنوع مضامينه وانفتاحه على أشكال أخرى ممكنة لعقود تفويض المرفق العام، ومن حيث المضمون فإنه احترام منطق المخاطرة (زيادة مسؤولية الطرف بزيادة ما يخاطر به من أموال)، إضافة إلى أنه فتح المجال أمام تخفيف العبء من على كاهل السلطات العمومية سواء بالحصول على مداخيل إضافية يدفعها الخواص أو بتقليص نفقات إنشاء وتسيير وصيانة واستغلال المرافق العامة من خلال تكفل المستثمرين بذلك، كما أن هؤلاء بإمكانهم بفضل التخصص التقني أن يحسنوا من نوعية الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، علماً أن التفويض لا يعني انسحاب السلطات العمومية فهي تواصل رقابتها على نوعية السلع المقدمة وكذا أسعارها (تحديد التعريفات والرسوم). من جانب آخر، فإن تنوع صور التفويض يعتبر فرصة لتثمين الممتلكات العمومية خصوصاً المحلية منها، بما فيها تلك المهملة التي كانت ملكاً للمؤسسات البلدية والولاية المحلة خلال التسعينيات.

- **ميثاق الشراكة بين الشركات Charte Relative au Partenariat des Sociétés**: التي صادق عليها نهاية سنة 2017، كل من الوزير الأول أحمد أويحي، عبد المجيد سيدي السعيد ممثل النقابات العمالية ومعهما عدة ممثلين لفئة رجال الأعمال. هذه الوثيقة تعبر عن الالتزام المتزايد بين القطاعين نحو بناء شراكة فعالة كما تستهدف الحد من الصعوبات الإدارية والقانونية التي يمكن أن تحيط بمسار الشراكة إضافة إلى جمع كل الأحكام والإجراءات المتعلقة به والتي أصدرها مجلس مساهمات الدولة في وثيقة واحدة. حدد الميثاق الأحكام العامة لشراكة الشركات ومجال تطبيقها والمتدخلين في مسار الشراكة وأسس بروتوكول اتفاق مشاريع الشراكة والحالات الخاصة لعمليات دمج-امتصاص، والشركاء المحتملين من الشركات وأشكال الشراكة وتمويل عمليات الشراكة وشفافية الإجراءات.

اعتبر ذات الميثاق بأن هذه الشراكة تمثل فرصة تلتزم المؤسسات المحلية باغتنامها لتطوير قدراتها وتنافسيتها، وعاملاً مهماً لإعادة إحياء القطاع الاقتصادي العمومي وإستراتيجية لعصرنتها وتطويرها ونشر المعارف، كما عبر الموقعون عن التزامهم

<sup>1</sup> القانون 15-247، المواد من 207 إلى 210.

بتطوير ومرافقة الشراكة بين المؤسسات الوطنية العمومية والخاصة وترقيتها في إطار برامج انجاز وتمويل المنشآت القاعدية<sup>1</sup>.

لا ترتبط أهمية هذا الميثاق فقط بمضمونه التقني، وإنما في تأسيسه لعلاقة راسخة بين القطاعين الخاص والعام، وتجاوز الخيارات الإيديولوجية والمسلّمات الاقتصادية البالية التي أثبتت فشلها، كما أنه مدخل لبناء علاقات ثقة متبادلة بين الحكومة والمستثمرين الخواص وجعلهما أكثر ارتباطا بعيدا عن المتغيرات الظرفية.

- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02/08/2018 المتعلق بتفويض المرفق العام: هذا النص التطبيقي للمرسوم السابق (المواد 207 و210) جاء بعد 03 سنوات كاملة، لكنه حمل بين مواد الـ 88 العديد من الجوانب التطبيقية التي تجعل الشراكة العمومية الخاصة على المضمار، ذلك أنه وضع كل جزئيات عملية التفويض من بدايتها إلى نهايتها. ويمكن أن نشير إلى أهم مضامين هذا المرسوم التنفيذي:

✓ على غرار الصفقات العمومية، يكون إسناد التفويض بناء على المنافسة العامة الوطنية كقاعدة عامة والتراخي كاستثناء، وهو إجراء هدفه الحفاظ على المساواة، الشفافية والمنافسة بين المتعاملين من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق المصلحة العامة بتوفير مردودية مالية للدولة وأحسن الخدمات للمواطنين.

✓ اللجوء إلى دفتر الشروط المتضمن القدرات المالية والتقنية والمهنية فضلا عن دفتر العروض المتضمن البنود المالية والإدارية للعقد، من شأنه ضمان أحسن العروض للاستفادة من التفويض، لكن جعل الاختيار يتم على مرحلتين أولاهما تخصص للانتقاء الأولي للمشاركين والثانية لتقديم هؤلاء لعروضهم، قد يكون مدخلا للمحاباة والمحسوبية وإقصاء أطراف على حساب أخرى.

✓ الإبقاء على التراخي كآلية تعاقدية مهم لاستدامة المرفق العام، لكن لا بد من الرقابة عليها لتجنب الفساد الذي ينخر الصفقات العمومية بالجزائر.

✓ منح الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة إجراء صائب في ظل ميكانيزيمات دعمها التي أطلقتها الحكومات المتتالية، بشرط التأكد من أهليتها للمهام المكلفة بها.

✓ إن غيوم الفساد لازالت تلوح على التسيير العمومي في الجزائر، بحيث أن هذا المرسوم التنفيذي أفرد 22 مادة تتعلق بإجراءات إبرام عقود التفويض، تتعلق كلها بمحاولة تكريس الشفافية والتنافس الشريف في منحها.

✓ بالنسبة لأشكال عقود التفويض، فقد أعاد المرسوم ذكر الصور الأربع التي عددها المرسوم السابق، مع تحديد المدد الزمنية المتاحة لكل صورة: الامتياز (30 سنة)، التأجير (15 سنة)، الوكالة المحفزة (10 سنوات)، التسيير (05 سنوات).

<sup>1</sup> و.أ.ج، " ميثاق شراكة الشركات: أرضية لعبت وتنوع الاقتصاد"، موقع و.أ.ج، تم تصفح الموقع يوم: 23 ديسمبر 2017.

- ✓ أجاز المرسوم مبدأ المناولة بشروط دقيقة لتجنب التلاعب بالعقود، وتسهيل قيام المشاريع ونجاحها.
- ✓ تم تحديد آليات انتهاء وفسخ التعاقدات بشكل متدرج لإعطاء فرص للمفوض له لاستدراك أخطائه مع احترام استمرارية المرفق العام.
- ✓ تحسبا للنزاعات التي قد تنشأ إثر تبني هذا النمط من التسيير، فكر المشرع في وضع لجان تسوية ودية للنزاعات على مستوى الولاية والبلدية.
- ✓ بالنسبة لرقابة عقود التفويض، وضع المشرع لجانا بلدية وولائية تتكفل بالرقابة القبلية (فتح وفحص ملفات العروض والتعهد، فضلا عن المفاوضات مع المفوض له) والبعديّة (نجاحة التسيير، جودة الخدمات).
- ✓ تضمن هذا المرسوم مبادئ تحفظ حقوق المستهلك، على غرار إلزام المفوض له بنشر شروط استخدام المرفق العام (التعريفات، المستفيدين، التوقيت) وفتح سجل الملاحظات للمواطنين لتسجيل ملاحظاتهم وشكاويهم، مع تمكين المواطن من تبليغ السلطة المفوضة في حالة التجاوز أو الإهمال أو سوء استغلال المرفق العام<sup>1</sup>.
- لقد أحاط هذا النص بكثير من جوانب الشراكة العمومية الخاصة خصوصا على المستوى اللامركزي، حيث أن التفويض أصبح متاحا على المستوى الولائي في مجالات كثيرة كالطرق والشبكات المختلفة، مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة، النقل العمومي، النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة، المساحات الخضراء، النقل العمومي، الصناعات التقليدية والحرف. أما على المستوى البلدي فالتفويض ممكن في مواضيع أكثر تنوعا من بينها: التزويد بالمياه الشروب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية، فضاءات الرياضة والتسلية، المساحات الخضراء.
- يبقى نجاح هذا الإطار التشريعي في التأسيس لشراكة متينة مرتبطا بالسهر على تطبيق أحكامه بدقة وجدية، بالنظر إلى أن التحدي الأكبر الذي واجهه مختلف الإصلاحات في الجزائر، هو التريث في وضع أطر قانونية محيطية بكل الجزئيات، ثم تجاوزها إما بعدم تطبيقها بحذافيرها أو التساهل مع منتهكها من صغار وكبار المسؤولين الإداريين.
- في نفس السياق، فإن من بين العوامل التي توحى بإمكانية نجاح هذا المسار التشاركي، هو الحماس الذي يميز خطاب المستثمرين الخواص تجاهه، على غرار منتدى رؤساء المؤسسات FCE الذي نادى رئيسه بفتح بضرورة فتح باب الاستثمار "في جميع القطاعات في الجزائر، ودون شروط، باستثناء الصناعات العسكرية"، كمؤشر غير قابل للتشكيك على تحسن مناخ الاستثمار في الجزائر<sup>2</sup>، وهو ما أكدته نائبته الذي لم ينف استعداد رجال الأعمال من أعضاء المنتدى لتمويل المشاريع

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 48، 2018/08/05.

<sup>2</sup> رزاق سالم، "حداد يدعو إلى فتح جميع القطاعات أمام استثمار الخواص"، الشروق، 06 أكتوبر، 2018، الإقتصاد.

وضخ السيولة اللازمة لإنقاذ الجماعات المحلية، مطالباً بمنح صلاحيات أوسع لرئيس البلدية بغرض تسهيل الاستثمار الذي تعرقله بيروقراطية الإدارة والتراخيص، ونفس الطرح قدمه رئيس الكونغرس الوطنية للمؤسسات الجزائرية، لأن رئيس البلدية -حسبه- هو مفتاح حل أزمة تعطل التصاريح والتراخيص الخاصة بالاستثمار التي تنتظر لدى الولاية، إضافة إلى ضرورة الثقة في رجال الأعمال وفتح باب الحوار معهم والكف عن تجريمهم<sup>1</sup>.

في هذا الصدد، فإن استدامة التقارب العمومي الخاص وقدرته على تحقيق أهدافه بكفاءة يقتضي توافر عدة عناصر، على رأسها تكثيف الحوار بين القطاعين للتعرف على أفكار كل منهما تجاه القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وهذا لا يمكن إلا في ظل وجود إرادة سياسية واضحة، صادقة، حاسمة ونهائية تجاه مكانة القطاع الخاص، بدل اعتباره حلاً مؤقتاً لتجاوز مرحلة الأزمة، يتم التخلي عنه بمجرد عودة مداخل المحروقات إلى سابق عهدها، وهذا الأمر يتطلب الابتعاد عن الظرفية والاترجالية في بلورة الإطار التشاركي.

هذا الأخير عرف -في الحالة الجزائرية- ظهوراً متأخراً لكنه في حاجة للمحافظة على استقراره التشريعي بعيداً عن التغييرات والتعدلات المنتالية، وتدقيقاً في مواده -قبل إصداره- حتى لا يضطر المشرع أو الإدارة إلى نشر تعليمات ونشريات توضح بعض مضامينه الغامضة أو التي تحمل تأويلات، كما أنه من الضروري تفعيل آليات الرقابة والمتابعة الفعالة التي تضمنها التشريعات المستحدثة لتصحيح الأخطاء والتجاوزات المرتكبة.

ميدانياً، لا بد من حوكمة عملية الشراكة من خلال المساواة في توفير الفرص للجميع والإسناد العادل للمشاريع والتصدي للممارسات الفاسدة التي قد تهدده، مع التأكيد على الشفافية الشاملة\* التي تمنح الفرصة للقطاع الخاص لمعرفة الواقع الاقتصادي والمالي والخدمي للجماعات المحلية واستيعاب متطلبات الجماعات المحلية وبلورة المشاريع وفقاً لذلك. أما الانفتاح والإبداع في استحداث صيغ جديدة للشراكة فمن شأنه الحفاظ على ديمومتها لأنه يساهم في التكيف مع المتغيرات وتعديل الآليات المتبعة وفقها ويتيح استفادة كل الأطراف ويعزز التزامها تجاه العملية ككل<sup>2</sup>.

بنيوياً، تتعالى الأصوات\* التي تعتبر أن القطاع الخاص نفسه ليس مقدساً ولا ينبغي أن يحاط بهالة تجعله حلاً سحرياً لتحسين الأداء الخدماتي للجماعات المحلية، بل أن الدول الرأسمالية الرائدة أصبحت تتبنى مقاربة مزدوجة للحفاظ على

<sup>1</sup> إيمان كموش، "مستعدون لمنح أموالنا لرؤساء البلديات.. لكن بشروط"، الشروق، 17 نوفمبر، 2016.

\* في بحثهما حول الشفافية في عقود الشراكة العمومية الخاصة بهولندا، شدد الباحثان بجامعة امستردام Gimmelikhuijsen وReynaers على أن الشفافية في هذا المجال لا بد أن تكون داخلية لصالح الخواص وذوي المصلحة، وخارجية في نفس الوقت لصالح المواطنين والجهات الحكومية، مع إلزامية تضمينها في مدخلات الشراكة، مسارها ومخرجاتها input, process and output transparency، انظر: <https://doi.org/10.1111/padm.12142>؛  
<sup>2</sup> أيمن محمد فريجات، "معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص"، مجلة الاقتصاد والتنمية 1(2013): ص. 33-35.

\* كثيرة هي المقالات التي تناولت تجربياً فشل بعض تجارب PPP على المستوى اللامركزي، ويمكن أن نذكر منها عملياً Mildred E. Warner، الأستاذ بجامعة Cornell: المقالة المعنونة Reversing privatization, rebalancing government reform Markets, deliberation and planning، والتي اعتبر من خلالها أن مسار خصخصة الخدمات المحلية -رغم عالميته- إلا أنه أخفق جزئياً في ضمان بعض المعايير كالعادلة، النوعية، الأصوات، ما أدى إلى موجة عكسية وتحول نظري Shifts in theory (لا تعني بالضرورة العودة إلى احتكار القطاع العام) تستهدف الجمع بين أدبيات السوق والطابع الاجتماعي والمدني للخدمات العامة. استدل هذا الباحث بتجارب دول سباقه إلى تبني الخصخصة كنيوزيلندا، بريطانيا و.م. التي لم تكن تجاربها بالمثالية المتوقعة، ولو استمر الاعتماد

وجود القطاعين والاستفادة من فضائلهما Mixed public–market approaches، وبما أن التجربة الجزائرية تعرف تقدما ملحوظا فإنه من المستحسن إخضاع القطاع الخاص وتدريبه على قيم الحوكمة، إضافة إلى بناء قدراته عبر البرامج المتنوعة حتى يكون شريكا مؤهلا وليس مجرد بريستيج وواجهة ترويجية للإصلاحات.

أما القطاع العمومي كطرف ثاني في الشراكة كان لفشله تبعات سياسية واقتصادية وخيمة، فلا يمكن شيطنته في حد ذاته لأن ذلك كان نتيجة خيارات إيديولوجية اقتصادية فاشلة وسياسات عمومية وبرامج خاطئة، والدليل على ذلك أنه حظي في دول أخرى بنجاحات باهرة. وعليه، فإن الباحث يرى بضرورة البعث المتروى للمؤسسات العمومية البلدية مع إخضاعها على قدم المساواة لمبادئ حوكمة الشركات والتسيير العصري بعيدا عن الشعبوية والأسباب التي أدت إلى انهيارها سابقا.

لا يتعلق الأمر في النهاية البرامج ولا الشعارات وإنما بالنوايا والأهداف، فما الفائدة من تغيير الأشكال إن كانت المضامين نفسها، والمقصود بذلك أن المشكلة ليست في تقديم الخدمة العمومية من القطاع العام أو الخاص أو بالشراكة بينهما، وإنما يكمن مربط الفرس في نوعية وطبيعة المخرجات ومدى مساءلة مقدميها، فحتى الدول الأعرق إيديولوجيا لم تتوان عن تغيير قناعاتها السياسية براغماتيا. إضافة إلى ذلك، فإن إصلاح المسار التشاركي المحلي يتطلب بعض المبادرات على مستوى أعلى تتعلق أساسا بمناخ الاستثمار والنموذج الاقتصادي ككل.

في الأخير لا بد من التذكير بأن التجربة التشاركية المحلية الجزائرية سواء مع القطاع الخاص أو المجتمع المدني المحلي تخطو أولى الخطوات التي تبناها الخطاب الحكومي، ولا يمكن بالتالي أن نغفل الدور الذي يمكن من خلاله أن تساهم الإدارة والجماعات المحلية في تثبيط أو تشجيع الشراكة العمومية الخاصة لأنها المسؤولة عن تنفيذ الأطر التشريعية وترجمتها إما إلى نجاح أو فشل، خصوصا إذا ما نظرنا إلى المعضلات العديدة التي تعاني منها والتي سبق ذكرها.

إن السؤال الذي يطرح نفسه هو أنه إذا كان شركاء الحوكمة في الجزائر يعبرون عن رغبتهم في أخذ فرصتهم مع إشادة رسمية بذلك (على الأقل من طرف مسؤولين حكوميين بارزين)، بينما لا يسير الإطار التشاركي جيدا، فأين يكمن الخلل؟ إن الحلقة المفقودة تتمثل في بلورة القدرة التشاركية La Capacité Partenariale لدى الشركاء وتحدي المتغيرات البيئية التي تعرقل ذلك لأنها لن تزول بسهولة، وهو ما ذهبت إليه Lise Préfontaine وزميلاتها حينما أجريتا مسحا لـ PPP عملية في كندا، وتوصلن إلى أن عوامل محفزة كالثقة، التواصل، التنسيق لا يمكنها تحصيلها سوى من خلال مهارات العلاقات الشخصية les compétences partenariales, relationnelles et interpersonnelles التي يجب أن تتوفر في الشركاء (كالمسؤولين المحليين، القادة المجتمعيين، رواد الأعمال) الذين يتحولون إلى ميسرين champions للشراكة بفضل استيعابهم للصورة الكاملة التي تتضمن أهدافها، تحدياتها، فرصها... الخ وحنكتهم في التعامل مع ما قد يواجهها، والأهم هو

على آليات السوق وحدها بدون ضبط حكومي لتحويلات قيم كثيرة نحو الأسوأ، من بينها المفهوم الاقتصادي للمواطنة economic conceptions of citizenship الذي تحدد في إطاره حقوق المواطن حسب قدرته على الدفع.

- مقالته المشتركة مع Bel وHebdon الموسومة Privatisation and Its Alternatives Local Government Reform: حيث اعتبر الباحثون الثلاثة أن خصخصة الخدمات المحلية طريقة واحدة من بين طرق كثيرة يمكن الاعتماد عليها كالشركات البلدية كما هو عليه الحال في البرتغال التي قامت فيها 296 وحدة محلية من بين 308 في الفترة 1998 و2007 بإسناد الخدمات إلى مؤسسات عمومية بلدية municipal corporations.

قدرتهم على نيل ثقة كل الفواعل بل وتجنيد المنظمات، النصوص القانونية، العقود نفسها من أجل ضمان الذوبان المتجانس للجميع في بوتقة واحدة هي العلاقة التشاركية الناجحة<sup>1</sup>.

لقد أن الأوان في الجزائر، للتمكين لهذه المهارات الإنسانية القادرة على تحويل المكتسبات التشريعية والمؤسسية في الجزائر في مجال الحوكمة والتسيير التشاركي إلى تجارب ناجحة، وتشكيل رأسمال اجتماعي تشاركي *capital relationnel*\* ينأى بعلاقات الدولة/القطاع الخاص/المجتمع المدني عن فكرة الاحتجاز المتبادل *Mutual Imprisonment* (غلبة فاعل على آخر) وجعلها خاضعة للمواءمة والمصلحة العامة المشتركة.

<sup>1</sup> Lise Préfontaine et Autres, « La capacité partenariale, pilier de la réussite d'un partenariat public-privé », *Revue française d'administration publique* 130/ (2009): pp. 323-336.

\* مصطلح اقتصادي في مجال إدارة الأعمال بالدرجة الأولى، يشير إلى مجموعة الموارد، المعلومات، الترابطات الناتجة عن شبكة علاقات شخصية أو مهنية.

### خلاصة الفصل الثالث

بالرجوع إلى الأبعاد النظرية للحوكمة واسقاطها على التجربة المحلية بالجزائر، نجد بأنها تعاني في مجملها من آثار مدمرة خلفتها الوضعية الصعبة للجماعات المحلية والبيئة العامة التي تتفاعل في إطارها، فالبعد المؤسسي ما زال لم يرق بعد إلى كونه إطارا جامعا ممكنا لكل فواعل الحوكمة ومبادئها رغم بداية تشكل ملامحه بخجل، أما البعد السياسي فيتحمل وزره الساحة السياسية المتعفنة التي تعرف مؤخرا انحدارا كبيرا على كل المستويات، وفي حين لا يزال الاقتصاد المحلي مجرد تابع للتوجهات الاقتصادية للدولة ويتحمل وزر فشل الكثير منها كرهينة لإخفاقات مركزية لا تكاد تستدرك حتى تبدأ من جديد وبصورة أكثر فظاعة، فلا يمكننا الحديث عن دعامة اقتصادية موجودة فعلا!! بدوره البعد الاجتماعي يعرف خمولا رغم محاولات السلطة فتح المجال أمام الفواعل الاجتماعية وتعبير هذه الأخيرة عن رغبتها في المشاركة فيها بسبب انعدام الثقة المتبادلة، وهو ما يعكس ضعف البعد الروحي وتشتته.

تبين من خلال هذا الفصل أيضا أن المشكلة لا تكمن في الممارسات لوحدها بقدر ما تكمن في الفواعل الشريكة أيضا، أي أن الخلل ليس مقتصرًا على العناصر اللامادية للحوكمة وبرامجها software - إن صح التشبيه- وإنما العناصر المادية للعملية وأجزائها الملموسة أيضا hardware، فما الفائدة من توفير ضمانات لشركاء غير مكتملي النضج للعب أدوارهم الثقيلة على أكمل وجه، وعلى رأسها المساعدة في بناء قدرات الجماعات المحلية والذي هو جوهر الافتراض الذي جاء به هذا البحث؟

إن هؤلاء الشركاء غير الرسميين قد لا يحوزون الكفاءات والمهارات التي تتيح لهم الانخراط الجدي في مسار الحوكمة، بل ويعانون من نفس المعضلات التي تعاني من بعض المؤسسات الرسمية، وهو ما يجعل الانجراف أمام أي طرح نظري مستورد أمرا محفوفًا بالمخاطر الأدبية والسياسية بالنسبة للتجربة الجزائرية الفتية، فالاعتماد على شركاء منقوصي الكفاءة يجعل الحوكمة محل مساءلة هي أيضا؟ فمن يحوكم من؟ ومن يبني قدرات من؟

يتفق الباحث مع الطروحات التي تعتبر وجود فاعل رسمي مؤهل (جماعات محلية كوحدة تحليل في هذا البحث) شرطًا مبدئيًا للانطلاق في مسار الحوكمة المحلية المتكامل.



## الفصل الرابع:

بحثاً عن بناء قدرات هجين للجماعات  
المحلية

إضافة إلى أن شركاء الحوكمة في الجزائر يعيشون مرحلة التكوين، ما جعل قدرتهم التشاركية مقيدة نوعيًا وصعب عليهم أداء الدور المفترض أن يلعبوه بكفاءة وفعالية، فإن الجماعات المحلية كلاعب رسي في عملية الحوكمة، تعرف وضعية سيئة في ظل إقرار متردد لبعض مضامين الحوكمة ومبادئها، بشكل جعل مؤشرات الحوكمة متراجعة وطنيا ومترنحة محليا، وهو ما يدفع إلى ضرورة التفكير في بناء قدرات الجماعات المحلية نفسها قبل إطلاق العنان للشركاء الآخرين.

في نفس الإطار، فإن صعوبة إيجاد ملامح مشروع متماسك ومستدام ومتكامل لبناء دولة ومجتمع، يجعل من الملزم ترتيب الأولويات التي تختارها الحكومات والدول، وفي حالة بحثنا هذا، فإن التمكين لهيئات الدولة اللامركزية يعتبر المنطلق لكونها الحاضنة الرسمية لبقية الفواعل ومسار الحوكمة ككل، والحجر الأساس لترميم البعد الإداري للحوكمة عبر بناء جهاز إداري منفتح فعال وكفأ قادر على التعاون مع الشركاء.

سيعالج الباحث في هذا الفصل بعض الأبعاد التي بإمكانها -في حال إصلاحها- أن تساعد الجماعات المحلية على دعم قدراتها وأن تشكل حجر زاوية ترتكز عليه بقية الفواعل، وبما أن الجانب النظري للدراسة أكد على أن القدرات تنطوي على محورين أساسيين هما الموارد وكيفية استغلالها، فإنه سيكون من المعقول أن تقوم الهيئات اللامركزية في الجزائر- ككل منظومة إدارية - على لبنات عديدة: مالية، بشرية، تقنية وإدارية، تسمح لها باكتساب الموارد المالية خصوصا وتسخيرها بكفاءة وفعالية عبر الرأسمال البشري والتكيف الأمثل مع المتغيرات المحيطة بها، باستغلال كل الوسائل الإدارية والتقنية الممكنة.

فضلا عن ذلك، سنحاول في نهاية هذه الدراسة إعادة قراءة بعض المعطيات النظرية التي تتشكل وتتقوّل بل و"تُصنع" باستمرار، والتي بإمكانها تعزيز الطرح التطبيقي لهذا العمل العلمي.

لذلك، فقد تم تقسيم الفصل الرابع كما يلي:

المبحث الأول: حوكمة التسيير المالي كأساس لتعزيز الركيزة المالية.

المبحث الثاني: بناء القدرات البشرية كمحرك الأداء الفعال.

المبحث الثالث: التطوير الإداري بين العصرية الإجرائية والتخلف القيمي.

المبحث الأول: حوكمة التسيير المالي كأساس لتعزيز الركيزة المالية

أشارت هذه الدراسة في مواضع عديدة كيف أن الهيئات اللامركزية في الجزائر تعاني من معضلات تحول دون أداء مهامها، بكفاءة كما أنها تخضع لوصاية مشددة من الدولة ممثلة في هيئات عدم التركيز الإداري، وقد تبين بأن هذا الإخفاق يعود إلى ضعف قدراتها في تحصيل الموارد بشكل مستقل ومستدام، فضلا عن العجز عن استخدام ما توافر من موارد بفعالية. بتعبير آخر، فإن الجماعات المحلية تخضع لوصاية الدولة على أفعالها بواسطة هيئات عدم التركيز الإداري بسبب غلبة الإعانات الحكومية على مصادر تمويلها، تطبيقا لمبدأ "أن من يمول لا بد أن يحكم بالضرورة".

إن التحدي المالي -حسب الباحث- هو ذروة سنام بناء قدرات المجالس المحلية لأنه حجر أساس الاستقلالية التي تطمح لها وينادي بها الجميع، لكن أضلاع الركيزة المالية لن تكتمل إلا بحوكمة تسيير الموارد المالية وفقا لمبادئ الشفافية والتشاركية والمساءلة والفعالية والكفاءة في إعداد الميزانية وفي إنفاقها أيضا، وعلى هذا الأساس، فإن بناء القدرات المالية للجماعات المحلية، يتأتى بتبني قيم الحوكمة عبر كل مرحلة من مراحل العمليات المالية، من تحصيل الموارد، مروراً بالتخطيط للميزانية، وصولاً إلى إنفاقها.

المطلب الأول: الجماعات المحلية الجزئية والتبعية المالية المزمّنة

من المسلّم به أن من أهم أهداف التوجه نحو اللامركزية هو تخفيف العبء المالي على السلطات المركزية، من خلال إعطاء الجماعات المحلية الصلاحيات التي تمكنها من تحصيل مواردها بنفسها واستغلالها في التنمية المحلية، إلى جانب قربها من المواطن وإدراكها لمطالبه وكونها أكثر تحفيز ومقدرة على التجاوب معها، غير أن الكثير من الدول النامية تصطدم -بعد تبنيها النظام اللامركزي لأغراض مرفقية وسياسية عموما- بالعجز المالي لتلك الهيئات المحلية سواء بسبب افتقارها للموارد الجبائية أو لضعف وأنماط النشاط الاقتصادي أو التفاوت التنموي، وتصبح السلطات المركزية بذلك في حرج بين ضرورة الحفاظ على استمرارية سير المرافق العامة المصلحية والإدارية مثلما تمليه أسس التسيير العمومي، والزامية مراقبة وجهة تلك الأموال عبر نظام وصاية مشدد بواسطة أجهزتها التنفيذية على الأجهزة المنتخبة التي تمثل عماد النظام اللامركزي.

هذا التجاذب يفسر طبيعة النظم المحلية في الدول النامية، والتي قد تظهر فيها ملامح اللامركزية الإدارية والمرفقية، بينما تبقى اللامركزية المالية والجبائية مغيّبة بغية الحفاظ على سيطرة الدولة على الموارد المالية وتوزيعها وفق أطر وتصورات محددة، خصوصا في فترة الأزمات المالية التي قد تعصف باقتصادياتها الهشة.

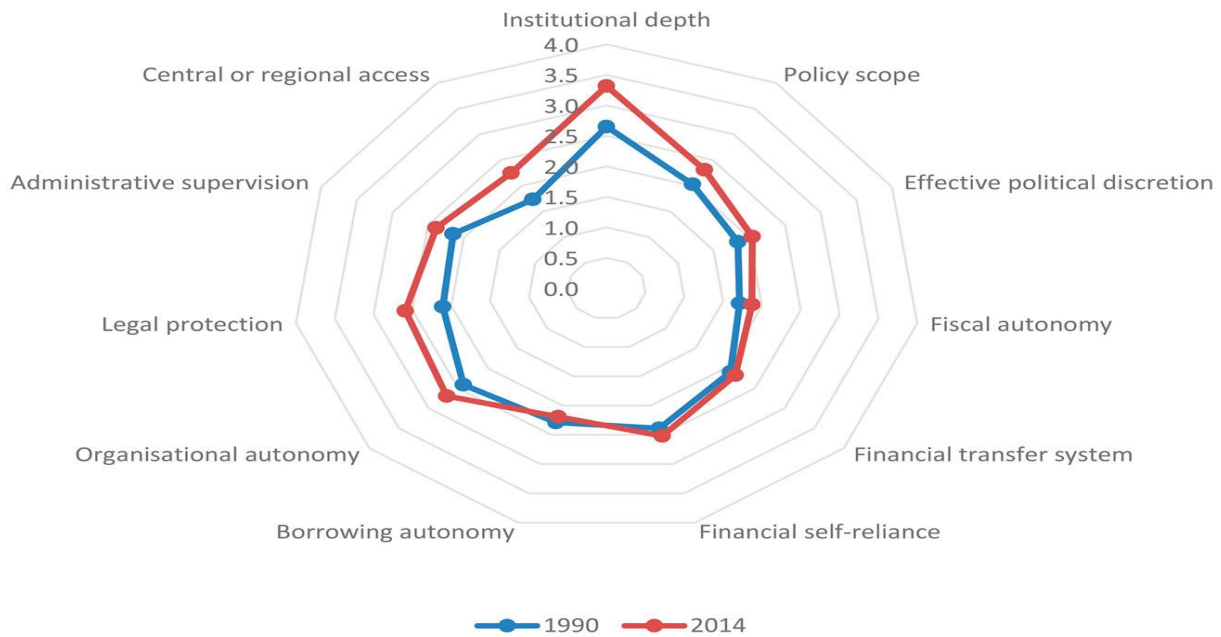
الفرع الأول: اللامركزية المالية والجبائية: ضمانات للاستقلالية المحلية

يعد العامل المالي محورا رئيسا لتحقيق أهداف المنظومة الإدارية المحلية، فبواسطة الأغلفة المالية يمكن تسيير المرافق العامة وتمويل البرامج التنموية والمبادأة بالمشاريع الاقتصادية وممارسة الاختصاصات التي تبقى مجرد مواد قانونية ما لم تتوفر القدرة المالية la capacité financière للوحدة المحلية، لذلك فإن الربط بين استقلالية السلطات المحلية واعتمادها على مواردها الذاتية في التمويل أمر بديهي، لأن التجارب أثبتت بأن التمويل المركزي للإدارة المحلية عادة ما يجعل حرية هذه الأخيرة مقيدة بفعل تدخل السلطة وممثلها في قراراتها التخطيطية والتنفيذية، بواسطة حزمة الشروط والإجراءات التي ترافق غالبا تخصيص تحويلات وإعانات مالية لصالحها، حتى أن الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي مثلا La Charte européenne de l'autonomie locale نصّ على أن استقلالية الجماعات المحلية تقوم بالأساس على موارد كافية تمثل ضمانات للديمقراطية المحلية الحقيقية (إلى جانب الإطار القانوني والسياسي الواضح والاختصاصات اللازمة)، مؤكدا على ضرورة تنويعها وجعلها ذاتية قدر الإمكان وعدم اقتصرها على المساعدات الحكومية التي قد تتركس التبعية المحلية بواسطة التوجيهات directives حول طريقة إنفاقها واستثمارها<sup>1</sup>.

هذه الرؤية تجاه محورية الاستقلالية المالية، أكدتها الدراسة المسحية التي أجراها Ladner وآخرون لقياس استقلالية الجماعات المحلية عبر 39 دولة أوروبية بين 1990 و2014، وبغض النظر عن نتائجها (مستوى وتطور درجة الاستقلالية

<sup>1</sup> La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le 15 octobre 1985 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988, notamment son préambule, et son article 09.

المحلية) فإن الجوانب المالية مثلت أغلبية المعايير المعتمدة للقياس بـ 04 من بين 11 معياراً\* تبنتها الدراسة (الشكل 14): الاستقلالية الضريبية، نظام التحويلات المالية، القدرات المالية الذاتية وحرية الاقتراض<sup>1</sup>.



شكل 14 يوضح: تطور الاستقلالية المحلية في 39 دولة أوروبية بين 1990 و2014. المصدر: Ladner, Op. Cit, p. 329.

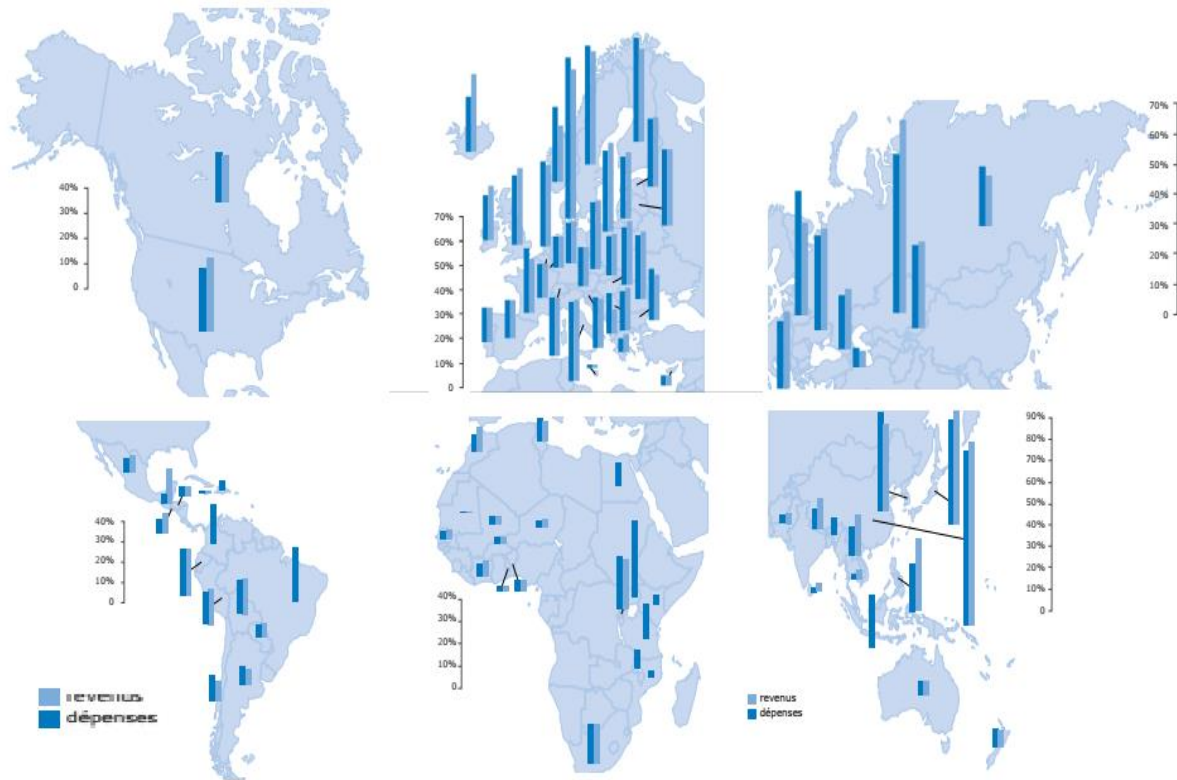
على الصعيد العالمي، تشير تقارير المنظمات الدولية المتخصصة إلى أن التمويل المحلي هو المرآة العاكسة لطبيعة النظام اللامركزي والسياسي عموماً، بحيث أُلحَ تقرير GOLD1 على ضرورة التوازن بين الموارد المتاحة للهيئات المحلية وحجم الاختصاصات الموكلة لها، حتى تتمكن من الوفاء بها وتقديم الخدمات للمواطن/المستهلك جيداً، موضحاً بأن أغلبية الدول النامية تسيطر فيها الحكومة المركزية على الموارد المحلية، إضافة إلى غلبة المصادر الجبائية على التمويل المحلي سواء مباشرة أو عبر إعادة توزيع المحصلات الجبائية، مقابل قلة الموارد المتأتية عن الاستثمار الخاص أو النشاطات المنتجة<sup>2</sup>. أما التقرير الثاني GOLD2 فخصص فصلاً بأكمله لمسألة تمويل الجماعات المحلية موضحاً الفوارق الموجودة بين دول العالم في حجم مداخيل ونفقات الجماعات المحلية بالنسبة للدخل والإنفاق العام (الشكل 15)، وتباين درجة الصلاحيات المخولة لها في تحديد واقتطاع وتحصيل العائدات الجبائية، وكذا قدرتها على طلب الاستدانة من هيئات عمومية ومالية لتغطية نفقاتها، فضلاً عن اختلاف مدى حوكمة نفقاتها المالية (شفافية، مشاركة، مساءلة) وحرية استغلال وتوجيه مواردها المالية، مثلما يبيّن التقرير بأن الاستقلالية المحلية ترتبط بتبني الأسس الديمقراطية المرادف للامركزية الحقيقية بكامل أبعادها، والعكس بالنسبة للأنظمة المحلية التي تعبر أكثر عن عدم التركيز الإداري كما هو في الدول غير الديمقراطية عموماً<sup>3</sup>.

\* إلى جانب الكفاءة المؤسسية، حجم ونطاق الصلاحيات، حرية التقدير السياسي للقرارات، الحرية التنظيمية والبنوية، الحماية القانونية للهيئات المحلية، الرقابة الإدارية عليها، درجة تأثيرها على المستويات الإدارية الأعلى أي الجبوية والمركزية.

<sup>1</sup> Andreas Ladner and Others, « Measuring Local Autonomy in 39 Countries 1990–2014 », *Regional & Federal Studies* 26/3(2016): pp. 326-327.

<sup>2</sup> UCLG, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Op. Cit, pp. 302-308.

<sup>3</sup> UCLG, *Le financement des collectivités locales - Les défis du 21ème* (Barcelone : UCLG, 2010), pp. p75-76.



شكل 15 يوضح: حجم النفقات والمدخيل المحلية بالنسبة للنفقات والمدخيل الوطنية في بعض دول العالم من إعداد الباحث، بالاعتماد على تقرير GOLD 2

هذا الاختلاف في حجم المدخيل والنفقات المحلية، يعكس أيضا التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية ماليا، إضافة إلى ما تعانيه من مشاكل معروفة فإنها الجهة الأكثر تضررا من الأزمات المالية العالمية والاقتصادية الوطنية التي تسبب إما تراجع المساعدات الحكومية المقدمة لها أو تقليص حصتها من العائدات الضريبية، كما أنها -بحكم صلاحياتها الواسعة- تتحمل وزر الأزمات والتغيرات التي تصيب الدول كالاحتباس الحراري وما يتبعه من مشاكل بيئية، الإشكاليات الطاقوية، تناقص أو تلوث الغذاء، الفقر، الإجرام، البطالة، الانفجار الديموغرافي... الخ، وبسبب التوسع الحضري المتزايد فإن إيجاد حلول لهذه العوامل أصبح يقع على عاتق الهيئات اللامركزية أكثر من أي طرف آخر، بمعنى أن مهامها في التعامل مع هذه المشكلات من برامج، خدمات، بنى تحتية لا/لن تكف عن التعاظم يوما بعد يوم<sup>1</sup>.

إضافة إلى ما سبق، لابد من التنبيه إلى أن الركيزة المالية تقوم أصلا على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وبما أن العنصر المالي ليس هدفا في حد ذاته وإنما أداة تستهدف تحقيق التنمية، فإن القدرة المالية لا تتوقف على توافر التمويل الكافي والمستدام فقط، وإنما تتعداها إلى:

- استقلالية التسيير: أي القدرة على التحكم في الميزانية ورسمها وتنفيذها، وكذا التحكم في الممتلكات.
- استقلالية الميزانية: بمعنى حرية تقدير وتخصيص النفقات والإيرادات في الأوجه التي تترتبها الجماعات المحلية.

<sup>1</sup> Ibid, pp. 12-14.

- الاستقلالية الجبائية: وتشتمل على محلية المورد أي وجوده قدر الإمكان في نطاق الوحدة المحلية وتمايزه عن أوعية الموارد المركزية، وذاتيته أي استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعره وتحصيله، وسهولة تسيير المورد أي إمكانية تقييمه وتقديره وكيفية وكلفة تحصيله<sup>1</sup>.

تشير إلى أن أغلبية الأدبيات التي عالجت الجانب المالي للجماعات المحلية ركزت على الشق الجبائي، وكلما أثير موضوع تقاسم وإسناد الصلاحيات، إلا وأثيرت معه مسألة التحويلات الجبائية والعلاقات الرأسية والأفقية المتعلقة بالضرائب Intergovernmental fiscal transfers، بحيث تزخر مجالات الإدارة والمالية العامتان بالأطر النظرية المتمحورة حول اللامركزية الجبائية. هذه الأخيرة تعنى بحجم الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية لتعبئة الموارد المحلية لاستغلالها في ممارسة صلاحياتها القانونية، وهي تعرف أسلوبين رئيسيين هما:

- الأسلوب التنازلي: يطبق خاصة في الدول الأحادية التي تمنح الأولوية لقرارات حكوماتها المركزية التي تسعى لتسخير اللامركزية لخدمة الأهداف الوطنية كزيادة فعالية تقديم الخدمات المشتركة وضمان العدالة في توزيع التحويلات المالية وتحسين المستوى المعيشي على المستوى الوطني.

- الأسلوب التصاعدي: يطبق في الدول الفدرالية عادة، لأن حكوماتها المحلية تستهدف تحقيق المصالح المحلية من خلال تقديم الخدمات العامة التي تتناسب مع الموارد الجبائية التي تتحكم فيها جيدا.

إن لكل دولة نظامها الخاص في الجبائية المحلية لكن هذه الأخيرة تتميز عموما بإيجابيات عديدة، فهي تفعل المنافسة بين الجماعات المحلية لاستقطاب المواطنين من دافعي الضرائب، وتصبح مطالبة بإيجاد أحسن التوازنات الممكنة بين حجم الضرائب التي يدفعها هؤلاء والخدمات التي يتلقونها مقابل ذلك، مع دفعها لاستغلال مواردها بشكل أفضل وزيادة درجة التزامها بمسؤولياتها لأنها تقع تحت رقابة الممولين الفعليين (دافعو الضرائب)، والبحث والإبداع في استغلال واستثمار تلك الموارد عبر تجربة حلول مبتكرة اقتصاديا ومرفقيا<sup>2</sup>، وبإمكان اللامركزية الجبائية-إن طبقت جيدا- أن تشجع على ترسيخ كل مبادئ الحوكمة المحلية من مشاركة للمواطنين، وكفاءة وفعالية في الخدمات وشفافية في التسيير ومساءلة للمجالس والمنتخبين.

### الفرع الثاني: التمويل المحلي الممركز في الجزائر

عرفت الجزائر بداية منذ سنة 2015 أزمة اقتصادية إثر انهيار أسعار البترول وتراجع المداخيل التي تمثل المحروقات 98% منها، واتخذت الحكومة مجموعة من الإجراءات التقشفية الهادفة لـ "تقليص النفقات وتعزيز التوازنات المالية الداخلية والخارجية للبلاد"، وكان من المنطقي أن يكون قطاع الداخلية من القطاعات الأكثر تضررا بالنظر إلى أنه يمثل

<sup>1</sup> يوسف مسعداوي، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر" (ورقة قدمت للملتقى الدولي الأول حول "اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، البليلة، 10-11/06/2013)، ص 7-8.

<sup>2</sup> زفيقة حاجي ونادية دباح، "اللامركزية الجبائية مبادئ ومفاهيم أساسية" (ورقة قدمت للملتقى الدولي الأول حول "اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، البليلة، 10-11/06/2013)، ص 4-6.

العمود الفقري للدولة ككيان ولوظائفها المتنوعة. ولم تخف الحكومة توجهها نحو تقليص نفقات الجماعات المحلية بحيث طالبت وزارة المالية -عبر البرقية 2530 المؤرخة في 2016- ولاية الجمهورية بتأكيد إجراءات التقشف وترشيد النفقات لميزانياتي التجهيز والتسيير لسنة 2016 للحد الأدنى وبالتقطير، موضحة أن العمليات الممولة ذاتيا في إطار الميزانيات المحلية وصندوق التضامن للجماعات المحلية وكذلك الصندوق الولائي لإعادة تأهيل الحظائر العمرانية للبلديات، تبقى غير معنية بالتجميد الذي مس بعض النفقات (اقتناء السيارات والأثاث مثلا) لكنها لا بد أن تبقى ضمن حدود صارمة من سقف الإنفاق<sup>1</sup>، وهو أمر تكرر سنة 2017 حينما أقر وزير الداخلية في تعليمة موجهة للولاية بتراجع مداخيل وميزانيات البلديات، داعيا إياهم إلى شد الحزام عند إعداد الميزانية الإضافية لسنة 2017<sup>2</sup>.

هذا التناقص في المداخيل رسخ سوء الوضعية المالية التي تعيشها الجماعات المحلية الجزائرية أصلا، بحيث كشفت الأرقام الرسمية أن عدد البلديات الفقيرة سنة 1998 بلغ 1249، بينما لم تسجل أي بلدية عاجزة سنة 2010 (بفضل دعم الصندوق المشترك لدعم الجماعات المحلية آنذاك)، ليناهز عددها في سنة 2013 حدود 1300 بلدية تضم 20 مليون ساكن!!<sup>3</sup>، أما سنة 2016 فإن 958 بلدية كانت تعاني الفقر\*، و480 تعرف وضعية مالية متوسطة، و فقط 103 تعرف وضعية مالية جيدة، بحيث استهلكت البلديات الفقيرة خلال 15 سنة ما يفوق 30 ألف مليار دينار، وهو أمر أصبح يضايق السلطات المركزية التي تدعو البلديات في كل مناسبة لإيجاد موارد بديلة ذاتية<sup>4</sup>. هذه الإحصائيات ساءت أكثر مع تواصل تذبذب أسعار المحروقات، حيث بلغ عدد البلديات الفقيرة سنة 2018 ما يفوق 1200 بلدية تعاني من عجز مالي، ولم تسلم سوى 200 بلدية غنية بفضل كونها عواصم الولايات وضمن مناطق النشاط الاقتصادي<sup>5</sup>.

الهدف من التذكير بهذه الأرقام، هو التأكيد بأن الوضعية المالية للبلديات كانت ولا تزال غير مستقرة، سواء خلال فترة الاستقرار أو الأزمة الاقتصادية في الجزائر بسبب هندسة منظومة مواردها المالية.

على المستوى القانوني، اعترف قانونا الإدارة المحلية ضمينا بوجود إشكاليات مالية تواجه الجماعات المحلية فقد أشار في بدايته إلى أنه "على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.. إضافة إلى أن إسناد كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية (الولاية) أو تحوّل لها من قبل الدولة، لا بد أن يرافقه التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة". هذا التنبيه يدل على إدراك صانع القرار بأن تلك البلديات (الولايات) أبعد ما تكون عن توفير مواردها المالية بشكل مستقل وأنها تحتاج إلى دعم الدولة حتى تباشر مهامها القانونية، بحيث يؤكد النص بأن " كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية (الولاية) ينجم عن إجراء تتخذه

<sup>1</sup> حسان حويشة وسعد لعجال، "هذه هي القطاعات المعنية بالتقشف"، الشروق، 11 ماي، 2016.

<sup>2</sup> سعد لعجال، "بدوي يأمر ولاية الجمهورية بشد الحزام في 2017"، النهار الجديد، 25 أفريل، 2017، الحدث.

<sup>3</sup> لطيفة بلحاج، "20 مليون جزائري يمزقهم الفقر عبر 800 بلدية"، الشروق، 22 أفريل، 2013.

\* حسب المدير العام لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فإن البلديات العاجزة ماليا هي تلك التي لا تستطيع تغطية نفقاتها الإلزامية ولا تتعدى مداخيلها المعدل الوطني، وتعتبر حاسي مسعود أغنى بلدية جزائرية بفضل الجبائية البترولية التي تبلغ مداخيلها 500 مليار سنتيم سنويا، بينما لا تتعدى مداخيل أفقر بلدية 100 مليون سنتيم.

<sup>4</sup> فاطمة الزهراء حاجي، "958 بلدية تعاني الفقر و103 تعيش الثراء الفاحش"، النهار الجديد، 18 أكتوبر، 2016.

<sup>5</sup> أحمد ع، "1200 بلدية عاجزة ماليا وحاسي مسعود الأغنى"، الشروق، 04 جويلية، 2018.



الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، يجب أن يعوضه ناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل"<sup>1</sup>.

هذه المواد القانونية لا توضح فقط توجه الدولة نحو المرافقة المالية للجماعات المحلية التي تتبعها تماما، وإنما تعكس أيضا جوهر المالية المحلية الذي يقوم على استثثار السلطة المركزية بالسياسة الضريبية رسما وتحصيلا وتوزيعا، بشكل تكتفي في إطاره السلطات اللامركزية باستهلاك الأغلفة المالية لتنفيذ مهام (لم تختبرها تلك الوحدات أصلا)، رغم أن تلك النصوص تتحدث عن ضرورة تعبئة البلدية والولاية لمواردها المالية<sup>2</sup>. إضافة إلى ذلك، فقد حددت تلك النصوص التشريعية مصادر تمويل تكاد تتطابق بالنسبة للبلدية والولاية، وهي:

- حصيلة الجباية وناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤدها البلدية والولاية.
- مداخيل ممتلكاتهما وأملكهما وكذا ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية.
- ناتج الهبات والوصايا (بشروط موافقة الوصاية المركزية).
- الإعانات والمخصصات: وهي أغلفة ممنوحة من الدولة توجه للغرض التي منحت لأجله، تتلقاها الولاية والبلدية بسبب استحالة كفاية مداخيلهما مقارنة بمهامهما وصلاحياتهما الواسعة وبالنظر لعدم مساواة تلك المداخيل وطنيا لاختلاف المعطيات الاقتصادية والجغرافية والبشرية لكل وحدة. كما تقدم تلك الإعانات في حالات عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، أو لتغطية التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة (الكوارث الطبيعية، النكبات)، أو لنقص قيمة الإيرادات الجبائية (لاسيما لتشجيع الاستثمار).
- القروض: مكن التشريع البلدية والولاية من اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل<sup>3</sup>.

تنطوي وضعية المالية المحلية على تعقيد وازدواجية يعكسان جوهر وغاية نظام الإدارة المحلية الذي تتجاذب في خضمه اللامركزية وعدم التركيز، بسبب التردد بين ضرورة تبني نظام محلي من كما تفرضه المتطلبات السياسية والإدارية والمرفقية، وضعف قدرات الجماعات المحلية التي لاتزال غير مؤهلة لاحتضان ذلك النظام بمسؤولياته وتبعاته وواجباته، فبالرغم من أن مصادر المالية المحلية متنوعة نظريا بشكل يوحي بتفهم وتعامل عقلاني للمشرع مع الوضعية المالية الصعبة للجماعات المحلية وإدراكه صعوبة تحصيلها موارد مالية ذاتية، إلا أن السياسة المالية المحلية لاتزال غير متكاملة وواضحة المعالم، فنجد مثلا على الصعيد الشكلي والمنهجي، بأن الكثير من المواد المتعلقة بالمالية المحلية التي أحييت إلى التنظيم بمناسبة آخر مراجعة قانونية (المواد 170، 172، 174 من القانون 10-11، و151، 154، 156 من القانون 07-12) بقيت بدون تشريع (07 سنوات من التأخير)، وهو أمر غير محمود ويفتح المجال أمام الإجراءات المؤقتة والتسيير الارتجالي عبر التعليمات الإدارية والقرارات غير المتناسقة والمتضاربة أحيانا.

<sup>1</sup> المواد 04 و05 من قانون 10-11، والمادة 05 من القانون 07-12.

<sup>2</sup> المواد 169 من القانون 10-11، و152 من القانون 07-12.

<sup>3</sup> المواد 170، 172 من قانون البلدية، 151، 154، 156 من قانون الولاية.

أما عمليا، فإن الإعانات الممنوحة استثناءً تحولت إلى قاعدة\*، فالدولة بقيت تقدم المساعدات المالية (التي لا تسترجع) في كل الحالات سواء لاعتبارات سياسية أو لاقتناع صانع القرار بانعدام هامش المناورة لدى الجماعات المحلية التي بقيت بسبب غرقها في المشكلات المتشابكة والمتنوعة، عاجزة عن استغلال وتثمين أملاكها وممارسة أدوار اقتصادية حقيقية تحقق لها مداخيل خاصة تغنيها عن الأغلفة التي تخصصها الدولة لدعم ميزانيات التسيير (أجور الموظفين خصوصا) والتجهيز والاستثمار اللذان يدعمان بواسطة البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية للتنمية، إضافة إلى صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية (الصندوق المشترك لدعم الجماعات المحلية سابقا FCCL وصندوق الهضاب والجنوب).

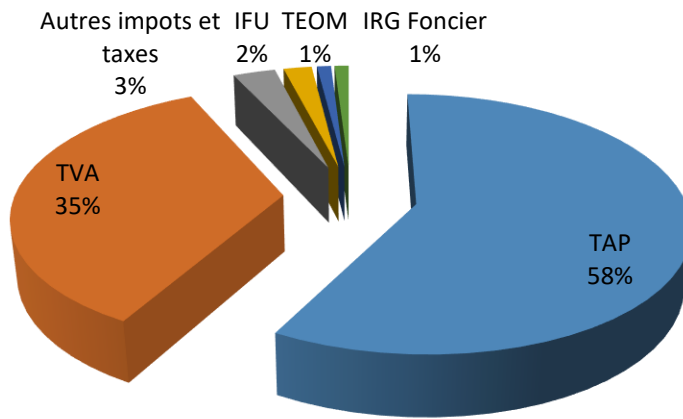
لا يمكن التطرق أيضا للموارد المالية المحلية دون الإشارة إلى هندسة المداخل الجبائية المحلية التي تعتبر الأكثر محورية بالنظر إلى تنوعها (21 ضريبة ورسم، الشكل 16) وإلزاميتها واستقرارها نوعا ما مقارنة بالموارد الأخرى، ونذكر في هذا الصدد بأهم مصادر التمويل الجبائي للجماعات المحلية:

- الموارد المخصصة كلياً لفائدة الجماعات المحلية: تنقسم إلى نمطين يخصص ويحصل أولهما كلياً للبلدية كالرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية، رسم التطهير، الرسم على الإقامة، الرسم على الرخص العقارية (البناء، التقسيم، التهديم، المطابقة والعمران)، الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية. بينما يخصص الثاني للبلديات والولايات معا كالرسم على النشاط المهني.

- الموارد المحصلة جزئياً لفائدة الجماعات المحلية: تتقاسمها هذه الأخيرة مع الدولة وهيئاتها وFCCL، من بينها الرسم على القيمة المضافة (وهو ثاني مورد للدولة بعد الجبائية البترولية)، الرسم الصحي على اللحوم، الرسم على الأملاك، القسيمة على السيارات، الضريبة الجزافية الوحيدة (حلت محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل)، الضريبة على الإطارات المطاطية والزيوت والشحوم<sup>1</sup>، الرسم التكميلي على التلوث البيئي، الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات، الرسم التحفيزي على النفايات الناتجة عن نشاطات العلاج، الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي... الخ.

\* نشر موقع وزارة الداخلية إحصائيات حول الإعانات التي قدمها صندوق الضمان والتضامن سنة 2017 التي استفادت منها 94% من البلديات و71% من الولايات، وقدرت منحة معادلة التوزيع بالتساوي بـ 83.66 مليار د.ج أو ما يعادل 700 مليون دولار (منها 73.66 مليار على 1442 بلدية و10 مليار لفائدة 34 ولاية)، وجهت هذه الإعانات للتكفل بعدة نفقات على غرار كراء حافلات النقل المدرسي، صيانة وحراسة المدارس الابتدائية، تزويد المطاعم المدرسية بالغذاء، تركيب وصيانة أجهزة التدفئة المدرسية، تنمية بعض البلديات الحدودية، تهيئة التجزئات الاجتماعية على مستوى بلديات الهضاب العليا والجنوب، تهيئة مناطق النشاطات في 154 ولاية، تدعيم المقاطعات الإدارية المنشأة في الجنوب، تغطية الزيادات التي أقرت لفائدة مستخدمي الجماعات المحلية، برنامج فتح الطرقات البلدية وفتح المسالك. فيما يخص الاعتمادات المالية المخصصة للمخططات البلدية للتنمية عبر مختلف المخططات الخماسية التي عرفتها عهدة الرئيس بوتفليقة، فقد بلغت-حسب نفس الموقع- بين سنتي 2000 و2018 ما يناهز 1352.4 مليار د.ج أو ما يعادل 11.5 مليار دولار. هذه الأرقام تبين غلبة الإعانات الحكومية مقارنة بالموارد الذاتية للجماعات المحلية، لكن الخطورة التي ينطوي عليها الاعتماد المطلق على تلك الإعانات هو تعويد الجماعات المحلية على مسح الديون والتكاسل المالي، لأن أي أزمة حقيقية من شأنها تقليص الدعم الحكومي وبالتالي العجز عن مباشرة المهام القانونية.

<sup>1</sup> وهيبه برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري" (رسالة دكتوراه في القانون، قسم الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2017)، ص. 248-265.



شكل 16 يوضح: أهم الموارد الجبائية للجماعات المحلية في الجزائر، المصدر: <https://tinyurl.com/yxqvw3a3>

إذا كان هذا الشكل يوضح كيف تهيمن ضريبتان اثنتان (الرسوم على النشاط المهني وعلى القيمة المضافة) على 93% من العوائد الجبائية المحلية بينما تعتبر بقية الرسوم هامشية، فإن المعضلة أعمق من ذلك مادامت منظومة الجبائية المحلية ممركة إلى حد بعيد ولا تعرف مساهمة فعلية للجماعات اللامركزية فيه. فبالنسبة لسلطة تحديد الوعاء الضريبي فإن الدولة تقوم بموجب القوانين بتحديد وإلغاء كل أنواع الضرائب وأوعيتها، سواء المحصلة كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية التي لا سلطة لها سوى تسجيل الضرائب من بين المنصوص عليها قانوناً وسارية المفعول، وكذا سلطة ضيقة جداً في تحديد قيمة بعض الرسوم كالإقامة والتطهير والحفلات عبر مداوات يصادق عليها من طرف السلطة الوصية، إضافة إلى أن سلطة تقدير معدل الضريبة تعود للدولة أيضاً لأنها تقوم بموجب القوانين بوضع مجال يتضمن الحد الأقصى والأدنى لمبالغ عدد من الرسوم والضرائب\*.

هذه الأخيرة تقوم الدولة نفسها بتحصيلها وجبايتها باعتبارها الجهة الرئيسية القائمة بالتحصيل، إذ لا يمكن للجماعات المحلية القيام بذلك أو متابعة المتخلفين عن الدفع (مع التمييز بين الضرائب والرسوم التي تقدم نظير خدمات معينة). تتوج هذه السياسة الضريبية المحلية الممركة بسيطرة الدولة على توزيع الضرائب وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة بما فيها البلديات والولايات، كما أنها من تحدد النسب والمعايير المتبعة لتوزيع العوائد الجبائية بما في ذلك تسييرها للصناديق المختلفة كصندوق الضمان والتضامن الذي يدار تحت إشراف السلطة التنفيذية (وزارة الداخلية)، في حين أن الإعانات موجهة بالأساس مسبقاً نحو اعتمادات محددة، وهو ما يعني بأن نظام الإدارة المحلية يفتقد ركنا مهماً يتمثل في اللامركزية الجبائية.

تتجسد مركزية النظام الجبائي إجرانياً عبر الإطار الدستوري الذي أوكل مهمة مهمة تأسيس ونسب وطرق تحصيل الضريبة إلى السلطة التشريعية (م.ش.و) عبر قوانين المالية والقوانين الفرعية الأخرى المتخصصة بدون أية أدوار للبلديات والولايات، كما أن الجانب البنوي يعبر عن ذلك بشدة ويترجم بوضوح عن غلبة عدم التركيز على اللامركزية في

\* لأسباب انتخابية وسياسية، تتوجه عادة المجالس المنتخبة نحو فرض الحد الأدنى للضريبة للحفاظ على أصوات الناخبين في استحقاقات موالية.

المجال الجبائي، لكون المجالس المحلية ليست مزودة سوى بقابض بلدي يعين بمرسوم تحت إشراف وزير المالية بما من شأنه تكريس تبعية المحاسبين العموميين للسلطة التنفيذية المركزية، والأكثر من ذلك أنه لا يكلف سوى بتحصيل وتصريف رسوم هامشية، بينما تتكفل المصالح الخارجية غير الممركزة لوزارة المالية بتحصيل الموارد الجبائية للدولة ذات الطابع المحلي.

أما غائيا، فإن مركزية السياسة الضريبية تتجلى في بلورة جل قراراتها على مستوى السلطة المركزية، فنجد مثلا السياسة التحريص (الحث) الضريبي قد أقرت جملة من الامتيازات والتسهيلات والإعفاءات الجبائية للأعوان الاقتصاديين خصوصا الشباب في مناطق معينة في إطار قوانين الاستثمار، لكن ذلك يحرم عدة بلديات خصوصا الفقيرة من عائدات جبائية هي في أمس الحاجة إليها، وحتى في الجانب الإحصائي، فإنه من الملاحظ ضعف الجباية المحلية مقارنة بجباية الدولة التي تتجه نحو الاستحواذ على حق اقتطاع الضرائب الأكثر مردودية (TVA) بينما تحتفظ البلديات والولايات بضرائب ذات مردود ضعيف (الأفراح، الرسم العقاري...)،<sup>1</sup> وأحيانا أخرى فإن تحصيل هذه الضرائب يصطدم بعراقيل عرضية ذات طابع وطني لا تتحمل وزرها الجماعات المحلية، على غرار مشكل مسح الأراضي وتسوية العقارات الذي يحول دون تحصيل جيد للرسم العقارية التي تطبق على العقارات المعروفة والمصنفة كملك لدافع الضريبة.

من جانب آخر، فإن كثرة الضرائب والرسوم العائدة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية لا يمثل بالضرورة عاملا إيجابيا، لأنها تضي تعقيدا تقنيا وعدم وضوح على هيكلها العام لارتباطها بترسانة من النصوص القانونية التي تحكمها وتعدد الهيئات المتدخلة في تثبيت وتحصيل الموارد الجبائية المحلية من أجهزة غير الإدارة الجبائية\* بما فيها بعض المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، بحيث تتعطل لاحقا عملية تحويل الأموال بسبب خضوعها للقانون التجاري والمحاسبة العامة التجارية<sup>2</sup>.

ومن بين المعضلات الوطنية التي تلقي بظلالها على الجباية المحلية إشكالية التهرب والغش الضريبيين والاقتصاد غير الرسمي، حيث تفقد الجماعات المحلية الكثير من الإيرادات الضريبية بسبب الاقتصاد الموازي الذي يبقى بعيدا عن أيدي الإدارة بسبب عدم استقرار التشريعات الجبائية وتعقدتها إضافة إلى تآكل ثقة المواطن في مؤسسات الدولة لاعتبارات عديدة على رأسها الفساد الكبير Big Corruption وتردي الخدمات العمومية، ومما زاد الوضع سوءا ضعف التحصيل الجبائي le recouvrement fiscal للجماعات المحلية نفسها، بسبب قلة الاهتمام والوعي باسترداد المخلفات الضريبية وضعف الإمكانيات البشرية والمادية التي تسمح بذلك أحيانا، وأحيانا أخرى لسذاجة وتراخي المحاسبين العموميين الذين يكتفون بتسجيل المبالغ المحصلة دون تقييم وحساب النسب المستحقة، وهو ما جعل نسبة التحصيل

<sup>1</sup> محمد زرقون وآخرون، "إصلاح الجباية المحلية في الجزائر في إطار البحث عن نظام جبائي لامركزي فعال" (ورقة قدمت للملتقى الدولي الأول حول "اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، البلدة، 10-11/06/2013)، ص. 6-11.

\* حوالي 13 نضا من بينها قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون الرسم على رقم الأعمال، قانون التسجيل، قانون الطابع، قوانين المالية، قانون المناجم، قانون الأملاك... وعدة هيئات كالخزينة البلدية، مصالح عدة مؤسسات كسونلغاز، الطاقة والمناجم، البريد، الجمارك، مديرية كبريات المؤسسات.

<sup>2</sup> محمد فراري، "هيكل الجباية المحلية ومردودها" (ورقة قدمت لليوم البرلماني حول "الجبائية المحلية في الإصلاح الجبائي"، الجزائر، 22 أبريل 2013)، ص. 14-18.

المحلي لا تتجاوز 4، 11 و 17% في سنوات 2014، 2015 و 2016 على التوالي، رغم الحاجة المالية الماسة لأغلب البلديات الجزائرية في ظل الأزمة التي تعيشها الموارد الوطنية<sup>1</sup>.

هذا الجنوح نحو الاعتماد المفرط على الموارد الجبائية مرده أيضا التقسيمات الإدارية التي أخذت بعين الاعتبار عوامل غير منطقية، وهمشت معطيات أساسية على غرار حجم النشاط الاقتصادي والحركية المالية في البلديات والولايات المستحدثة، فحتى مع التسليم باختلاف الثروات الطبيعية والمنجمية بين المناطق المختلفة، واختلاف طبيعتها: ريفية، ساحلية، جبلية.. بحكم المساحة الشاسعة للدولة، فإنه من غير المفيد خلق بلديات وولايات فقيرة مسبقا بسبب عدم توفرها على نشاطات صناعية وفلاحية وخدماتية تضخ الموارد في خزينتها، خصوصا مع فشل الكثير من برامج التنمية والاستثمار الوطنية والمحلية وتعطيل آليات دعم البلديات الفقيرة على غرار FCCL سابقا الذي عانى هو نفسه لفترة من ضغط مديونية البلديات، بشكل كرس التفاوت والفوارق الواضحة في مجال التنمية الاقتصادية. تتعقد هذه المشكلة أكثر إذا ما نظرنا إلى التعاضم المتسارع لمسؤوليات البلديات نتيجة زيادة عدد السكان وتنوع متطلباتهم التي تتغير وتتطور بمرور الوقت بفعل تغير الأنماط السلوكية وتدفعات العمولة بأوجهها العديدة<sup>2</sup>، مقابل بقاء تلك الجماعات المحلية في حلقة مفرغة من التبعية.

لا تكتمل هذه الصورة القاتمة بدون التذكير بأن الجماعات المحلية تتحمل غالبا أوزار فشل قطاعات أخرى بعضها مركزية، ذلك أن ثقل الأعباء والصلاحيات الملقاة على عاتق البلديات والولايات من شأنه تكريس عجزها المالي حتى ولو كانت تتلقى مساعدات نظير ذلك، لأن توحيد الصلاحيات والمهام لجميع البلديات رغم اختلاف مواردها يجعل أغلبيتها - التي تعاني من شح مواردها المالية- لا تستطيع مباشرة مهامها بكفاءة وفعالية، بحكم أن تلك الأغلفة المالية تتطلب كفاءات إدارية وبشرية مؤهلة تحسن تصريفها وهو ما تعوزه البلديات الجزائرية، وعلى سبيل المثال فإن نسبة معتبرة من الموارد المحلية توجه تغطية أعباء وأجور المستخدمين، رغم أن الإدارة المحلية ليست سوى جزء من منظومة الإدارة العامة للدولة، يخضع للسياسات العمومية الوطنية في التشغيل والأجور<sup>3</sup>.

في الجانب المتعلق بالمداخيل غير الجبائية، لابد من التسليم بأن الجماعات المحلية لازالت تسير بعقلية بالية تعتبر الإدارة المحلية مجرد جهاز إداري لكون القادة المحليين لا يمتلكون ملكة التسيير الحديث Le sens du management، بدليل أن الأملاك المحلية Patrimoine لازالت مهمشة وإن استغلت فبدون مردودية. هذا الضعف في تعبئة الموارد المحلية الممكنة وتثمين الممتلكات العمومية يتجلى في الوضعية السيئة التي توجد عليها هذه الأخيرة نتيجة الإهمال وقلة الصيانة، وفي حالة استغلالها من طرف الخواص فبمقابل ضئيل جدا لا يعكس قيمتها الحقيقية، بدليل أن الكثير من أسعار الكراء لم

<sup>1</sup> Chaib Baghdad et Autres, « La question du recouvrement fiscal des collectivités locales en Algérie Quelle option pour les finances locales?, article sans informations.

<sup>2</sup> فاتح أحمية، "إصلاح الجبائية المحلية من أجل تدعيم المالية المحلية" (ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحوكمة والتنمية المحلية"، برج بوعريريج، 7 و 8 ديسمبر 2015)، ص. 10.

<sup>3</sup> بن شعيب وشريف، مرجع سابق، ص. 165.

تراجع منذ الاستقلال وتكاد تكون مجاناً<sup>1</sup>، وقد استغرب والي ولاية الجزائر كون موارد بلديات العاصمة المتأتية عن استغلال أملاكها لا تشمل سوى 3% من إجمالي الموارد ( 01 مليار د.ج من إجمالي 42 مليار د.ج تمثل، بينما تمثل الضرائب والرسوم ما يقارب 35 مليار د.ج) بسبب المحافظة على نفس قيمة الكراء لمدة 30 سنة<sup>2</sup>، دون الانتباه للارتفاع الهائل الذي عرفته أسعار العقار بالعاصمة بيعا وكراء. أما الخدمات الإدارية فأغلبها يقدم بالمجان نتيجة تجذر الروح الاشتراكية في الإدارة الجزائرية رغم الإصلاحات والشعارات التي تنادي بالليبرالية والانفتاح واقتصاد السوق.

إضافة إلى ذلك، فإن إمكانية الاقتراض لانجاز مشاريع مدرة للأموال لم تحظ بعد بالاهتمام المناسب رغم الوفرة المالية التي تحوزها البنوك الجزائرية، وهو ما يمكن تفسيره بتخوف المجالس المنتخبة من الوقوع في تبعات الاقتراض من ديون وفوائد وإجراءات، خصوصا أن البلديات لها سوابق مخيبة في هذا المجال لأنها مثلا لم تستطع تخليص الديون التي كانت تقع على عاتقها لصالح بعض المؤسسات المالية كالصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP سوى بعد تدخل الدولة، والتي قامت بموجب المادة 79 من قانون المالية لسنة 2007 بدفع ما يقارب 35 مليار د.ج لصالح البنك المذكور مقابل ديون البلديات التي اقترضتها لإنشاء سكنات اجتماعية خلال التسعينيات (علما أن أغلبية المشاريع لم تتحقق).

جعل هذا الإشكال المؤسسات المالية لا تثق في الجماعات المحلية كمقترض وفي بسبب عدم تمتعها بمراد ذاتية واضحة ومستدامة، رغم الإجراءات المشددة التي تتبعها في عملية الإقراض حيث توفر الجماعات المحلية تصورا عن مدة وموضوع وتكلفة ومردودية المشروع محل الاقتراض مرفقا بملف يوضح وضعيتها المالية، ومدولة المجلس المنتخب التي تكلف رئيسها بإمضاء عقد الاستدانة، مصحوبة بترخيص السلطة الوصية (رئيس الدائرة، الوالي، الوزير المكلف بالداخلية، وذلك حسب حجم الوحدة المحلية ومبلغ القرض).

هذه الإجراءات على تعقيدها تعتبر -حسب الباحث- مبررة بالنظر إلى الفساد وسوء التسيير اللذان يطبعان الإدارة المحلية في الجزائر، وهي مقتضيات معقولة للحيلولة دون تبيد تلك القروض وضمان استغلالها بحكمة ورشادة. من جانب آخر، يبرز اللاتجانس والاضطراب الذي يميز السياسات اللامركزية في الجزائر من خلال هيمنة بنوك بعينها على هذا مجال إقراض الجماعات المحلية (بنك التنمية المحلية وصندوق التوفير والاحتياط والخزينة العمومية) رغم تبني اقتصاد السوق والتنافسية المفترضة في الخدمات المالية<sup>3</sup>.

أما أضعف مصدر من مصادر التمويل المحلي فيتمثل في الهبات والوصايا كممارسة غير شائعة تتأتى عادة من العطايا التي تقدمها الجماعات المحلية الأجنبية في إطار التعاون اللامركزي والتوأمة، بينما يندر أن يهب المواطن الجزائري أمواله للبلديات والولايات بسبب العلاقات المشحونة التي غالبا ما ربطت المواطن والإدارة الجزائرية.

<sup>1</sup> Billel Benilles, « L'état des finances et de la fiscalité locales » (Communication présentée au premier colloque international sur « le rôle de la décentralisation fiscale dans le financement des collectivités locales, Blida, 10 et 11 juin 2013), pp. 17-18.

<sup>2</sup> راضية شايث، "طالبهم بخلق الانسجام والعمل لصالح المواطنين"، *النهار الجديد*، 04 فيفري، 2018.

<sup>3</sup> Djalel Mahrezi, *Les Finances Locales En Algérie* (Alger: ITCIS, 2013): pp. 83-103

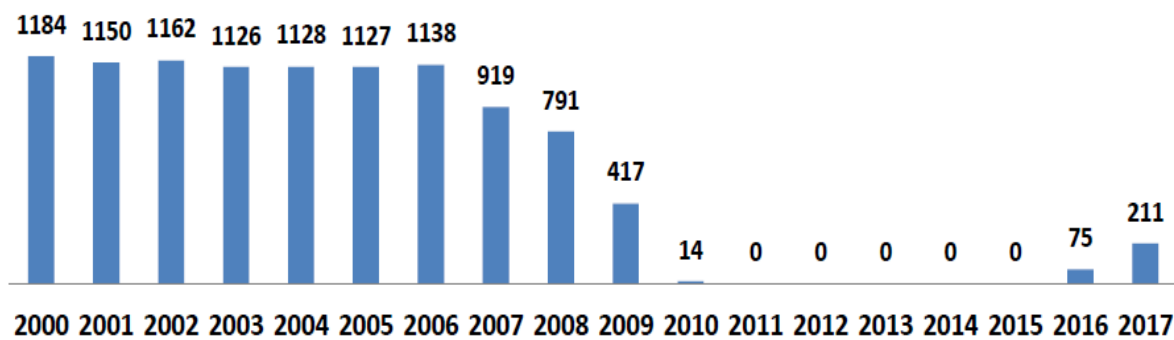
مما سبق نستنتج أن التمويل المحلي أبعد ما يكون عن الحوكمة والطابع التشاركي الذي يعرفه العالم بشكل متزايد، ولازال تمويلا متركزا لوحدة لامركزية، كما أن مبرط الفرص فيما يخص الموارد المالية للجماعات المحلية في الجزائر يتعلق بالحلقة المفرغة التي توجد فيها هذه الأخيرة، فمن جهة هي غير مسؤولة عن صياغة الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحدد صلاحياتها المتعاضمة التي تتطلب موارد مالية معتبرة لمباشرتها، مثلما تخضع لإرادة الدولة وفروعها الإقليمية فيما يخص حجم وتوزيع واستغلال الإعانات الحكومية المقدمة لها، ومن جهة أخرى فهي لا تتوفر على الإمكانيات البشرية والإدارية التي تسمح لها بضمان الحد الأدنى من الموارد الذاتية التي توفر لها النزر القليل من الاستقلالية، وهي المفارقة التي تكرر تبعيتها المزممة للدولة. هذه الأخيرة عقلانية في سعيها للحفاظ على الموارد الوطنية وتحقيق تنمية وطنية متوازنة، بيد أن إصلاحاتها اللامركزية لازالت غير متناسقة ولم تخلق استقلالية محلية بقدر ما كرست عدم التركيز الإداري الذي لن يتيح للجماعات المحلية بناء قدراتها المختلفة، لأنه يمارس الوصاية الأبوية كحل بسيط بدل فتح المجال أمام التعلم وإرساء التقاليد الإدارية والسياسية في التسيير المحلي.

إن المعضلة الأعمق تتمثل في كون تمويل الجماعات المحلية ليس سوى محاكاة للطابع الريعي للدولة ككل\*، بحيث لا تمثل الحكومة المركزية استثناء في مصادر تمويلها التي تغلب عليها الجبايتان العادية والبتروولية، لذلك فإنه من المستبعد الجزم بنجاح الإصلاحات الجبائية الموعودة ما لم تكن شاملة لمؤسسات الدولة ولسياساتها العمومية ككل، فمن غير المعقول أن تقتصر مراجعة المالية العمومية على المستوى اللامركزي بينما تترسخ الممارسات الريعية على المستوى المركزي، ومن غير المنطقي أن يكرس هذا الأخير ممارسات معينة بينما يلام مستوى إداري أقل على خضوعه لنفس الممارسات!!

\* كشفت أرقام المديرية العامة للضرائب بأن مداخيل الميزانية إلى غاية شهر ماي من سنة 2018 بلغت 6714.3 مليار دينار، تتكون من 2776.2 مليار دينار من مداخيل الجباية البتروولية (41.35%)، و3033 مليار دينار من الجباية العادية (45.2%) بينما تتأتى 13.5% من مصادر أخرى، وهي نسب مقارنة لتلك التي تسجلها الجماعات المحلية التي تعرف هيمنة الموارد الجبائية.

**المطلب الثاني: طغيان المركزية والرشادة الإجرائية في الإنفاق المحلي**

لا تقف الاستقلالية المالية الضعيفة للجماعات المحلية الجزائرية عند سيطرة مركزية على مواردها المالية، متعددة إياها إلى تحكّم ضمني في آليات وأوجه الإنفاق، لكن هذه الغلبة المركزية التي تستهدف حماية المال العام من الاستغلال غير المشروع وغير المفيد، لم تستطع القضاء على كل الظواهر السلبية المتعلقة بالتسيير المالي اللامركزي كالفساد، غياب النجاعة في تسخير تلك الأغلفة المالية لخدمة الأقاليم وقلّة مردودية المشاريع التنموية بل وتواصل العجز المالي رغم الترسنة القانونية التي تحكّم المالية المحلية، بحيث تبقى البلديات والولايات تعاني من عجز مالي صريح (الشكل 17) يعكس الثغرات العديدة التي يعرفها الإطار التنظيمي الذي يحكم الميزانية المحلية.



شكل 17 يوضح: تطور عدد البلديات التي تعاني من عجز مالي في الفترة من 2000 إلى 2017، المصدر: وزارة الداخلية.

يبين هذا الشكل كيف استمر العجز المالي للبلديات في الجزائر لسنوات عديدة، بطريقة لم تنفع معها سوى الإعانات الحكومية التي ما فتئت تقدمها الدولة لمسح تلك الديون بفعل تنامي عوائد المحروقات، لكن الأزمة المالية جعلت تواصل ذلك العجز مزعجا للدولة التي ما فتئ مسؤولوها يعيبن على الجماعات المحلية عدم قدرتها على تسديد فواتير خدمات أساسية تدخل ضمن نفقاتها الإجبارية كالهاتف، الكهرباء\* والمياه\*، واستلزم الأمر تدخل الدولة مرات عديدة للحيلولة دون توقيف تلك الخدمات التي تضمن السير اليومي للمرافق المحلية.

\* أوضح وزير القطاع بأن فاتورة الكهرباء تستهلك بين 2 و5% من ميزانية التسيير للبلديات الجزائرية أو ما يناهز 20.9 مليار د.ج (جريدة الشروق، عدد 2018/06/03) وهو رقم مهول يعكس اللامبالاة تجاه وجهة الأموال العمومية من طرف المسيرين المحليين، لكن المستهجن أن بعض البلديات لا تكلف نفسها عناء تخلص فواتير الكهرباء التي بلغت 480 مليار سنتيم وطنيا (حسب تصريح خداج هيلة نائب مدير على مستوى وزارة الداخلية لجريدة النهار الجديد 2018/03/17)، وقد اضطرت شركة سونلغاز إلى قطع التيار الكهربائي عن 22 بلدية بولاية باتنة إثر بلوغ ديونها ما يقارب 41 مليار سنتيم بعد استنفاد كل الطرق الودية والقانونية في تحصيلها بشكل أدى إلى تعطيل سير المرفق العمومي الإداري ومصالح المواطنين، خصوصا الخدمات التي لا يمكن أن تتم سوى عن طريق أجهزة الإعلام الآلي أو الشبكة الداخلية إنترانات (جريدة النهار الجديد، 2017/11/04، ص8)، أما بولاية تيزي وزو فقد بلغ عدد البلديات التي تعرضت لنفس الإجراء 20 بلدية متقاعسة عن دفع مستحقاتها (جريدة الخبر، 2016/12/07).

\* يعاني قطاع المياه بدوره من تهرب البلديات عن تسديد ديونها تجاهه والتي بلغت خلال سنة 2018 ما يقارب 900 مليار سنتيم وطنيا (تصريح حسين نسيب وزير الموارد المائية لمنتدى جريدة الشعب، 2018/05/29) بحيث اضطرت نفس المؤسسة لمباشرة عدة إجراءات كالتابعة القضائية ومراسلة الوزارة الوصية للتكفل بذلك، علما أن العوائد لم تخلص سوى بعد تدخل الحكومة لاحقا من خلال الترخيص استثناء للمدراء الجهويين للميزانية والمراقبين الماليين بالولايات، بتسوية جميع ديون الجزائرية للمياه المتراكمة على عاتق البلديات والولايات من خلال ميزانيتها (جريدة المشوار السياسي، 2018/09/05).



استعرض الباحث هذه الوضعية كمثال عن الاختلالات التي يعرفها نظام الميزانية المحلية، والتي تحول دون استغلال الموارد المالية للجماعات المحلية وتستدعي تدخل السلطة المركزية لحل مشاكل بسيطة تندرج ضمن العمل اليومي والمهام العادية للمجالس المنتخبة، وهو ما يعتبر وجهاً آخر للحلقة المفرغة التي يعرفها التسيير المحلي في الجزائر، لأنه وعلى غرار الموارد المالية المحلية، فإن ما يميز الميزانية المحلية هو تكريسها للوصاية المركزية في أوضح صورها وافتقارها لمبادئ الحوكمة سواء في إعدادها أو إنفاذها، وتبرير السلطات المركزية ذلك بالمشكلات التي تعاني منها المجالس المنتخبة، ما يحول دون تكليفها بسلطة إدارة ميزانيتها بحرية لأنها لا تستطيع القيام بذلك باقتدار، مما يهدد سير المصالح العامة كما يحدث بالنسبة لتخليص الفواتير مثلاً.

### الفرع الأول: إعداد الميزانية: حظوة وتمهيد مراران للمعّين والمنتخب

تتجلى هيمنة السلطة التنفيذية على المجالس المنتخبة في إعداد الميزانية المحلية من خلال التعليمات التي تقدمها وزارة الداخلية قبيل كل سنة مالية للمسؤولين المحليين، لتذكيرهم بالمصادر المالية المتاحة لجماعاتهم المحلية وخصوصاً المعايير الواجب إتباعها عند تحضير مشاريع الميزانية السنوية (الملحق 09). هذه التوجيهات قد لا تعكس وصاية مشددة بقدر ما تعبر عن إشراف تقني تجاه أطراف تعتقد الإدارة المركزية بأنهم يفتقرون إلى القدرات والخبرة الإدارية التي تتيح لهم إعداد ميزانية بلدية مقبولة شكلاً ومضموناً.

بالنسبة للنصوص القانونية، لم يخل قانونا البلدية والولاية ساريا المفعول من الأحكام المفصلة التي تعبر عن تلك الوصاية، إذ اعتبر قانون البلدية بأن رئيس البلدية هو الذي ينفذ ميزانيتها وهو الأمر بصرفها، إلا أن إعداد مشروعها يتم من طرف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس م.ش.ب الذي يقدمه أمام المجلس لضبطه والتصويت عليه بابا بابا ومادة مادة في الأجال المحددة (31 أكتوبر للميزانية الأولية و15 جوان للميزانية الإضافية)، مع اشتراط توازنها وتضمينها للنفقات الإجبارية، بينما منح القانون للمجلس البلدي إمكانية إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، ولرئيسه إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار يبلغ للمجلس لاحقاً.

غير أنه وفي حال تقاعس المجلس المنتخب عن أداء مهامه المتعلقة بالميزانية البلدية على غرار المصادقة على ميزانية غير متوازنة، أو حيلولة الاختلال الداخلي بين الأعضاء عن المصادقة عليها أو عدم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بامتصاص العجز الذي تسجله تلك الميزانية، فإن المشرع سمح للوالي بالتدخل لمعالجة ذلك بالنظر إلى أهمية الميزانية المحلية في التسيير الإداري والمرفقي للبلدية، سواء بضبطه للميزانية تلقائياً بعد إرجاعه المشروع للمجلس المنتخب لضبطه ثم اعذاره أو التدخل لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بامتصاص العجز المسجل، أو ضبطه للميزانية نهائياً بعد استدعاء المجلس لدورة غير عادية للتصويت على ميزانية البلدية، علماً أن الميزانية البلدية لا تنفذ في كل الأحوال إلا بعد مصادقة الوالي عليها<sup>1</sup>.

أما على مستوى الولاية فإن حظوة السلطة التنفيذية تبدو أكثر حدة باشتراط مصادقة وزير الداخلية على الميزانية الولائية حتى يتم تنفيذها، كما أن الوالي هو المتحكم الرئيس في مختلف مراحل إعدادها فهو الأمر بصرفها والذي يعد

<sup>1</sup> المادتان 57 و81 والمواد من 180 إلى 186 من قانون البلدية.

مشروعها وتنفيذها بعد عرضها أمام م.ش. وللتصويت عليها بابا بابا في نفس الأجال المحددة للبلدية، وعلى شاكلة الميزانية البلدية، فإن المشرع أتاح للوالي تسجيل النفقات الإجبارية إذا لم يصادق عليها المجلس المنتخب، وسمح له باستدعاء أعضاء هذا الأخير لعقد دورة غير عادية إذا لم يصوت على الميزانية بسبب اختلال داخلي (مع إبلاغ وزير الداخلية الذي يتكفل بضبطها في تلك الحالة)، كما يمكنه التدخل لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بامتصاص العجز المسجل إذا لم يقر المجلس المنتخب بذلك. ومن الصلاحيات الواسعة التي منحت للوالي أيضا، قدرته على نقل اعتمادات مالية داخل نفس الباب، ومن باب إلى باب أيضا بالاتفاق مع مكتب م.ش.و الذي يخطر المجلس لاحقا، لتتوج هذه الغلبة التي يتمتع بها ممثل الحكومة مقارنة بممثلي الشعب بإيداع ميزانية الولاية بمقر الولاية<sup>1</sup>.

لعله من الأكيد أن لأنصار الرأي القائل بأن هذا المنهج ليس سوى امتدادا لسيطرة المعين على المنتخب ولخضوع السلطة التشريعية لتنفيذها التنفيذية، مبرراتهم التي يكاد يجمع عليها جل الباحثين في الشأن المحلي الجزائري. وتعتقد برازة مثلا بأن للهيئة التنفيذية والأجهزة المعنية سلطة مطلقة في إعداد الميزانية المحلية مقارنة بالهيئة التداولية التي همشت خصوصا عبر مختلف النصوص القانونية التي تعكس-حسبها- إرادة سياسية لعدم التنازل عن هذا الاختصاص، معتبرة أن هنالك تراجعا جوهريا بعد سحب سلطة إعداد مشروع ميزانية البلدية من يد المجلس المنتخب (قانونا 1967 و1990) لصالح الأمين العام (قانون 2011)، والإبقاء على الرقابة الوصائية المشددة كشرط لنفاذ مداوات التصديق على الميزانية<sup>2</sup>.

على النقيض من ذلك، يرى الباحث بأن تعامل المشرع مع هذا الموضوع معقول، لأنه لم يكن ليحذو هذا الحذو لولا إدراكه للواقع المعاش الذي يتميز بتعفن المجالس المحلية الشعبية المنتخبة وغرقها في الصراعات الداخلية والتجاذبات الحزبية التي سببت الانسداد وتعطل سير أعمالها كثيرا، بدليل إشارة النص القانوني في أكثر من موضع إلى "الاختلال الداخلي" الذي يقتضي تدخل الوصاية للفصل في التصديق على الميزانية. إضافة إلى ذلك، ما يبرر هذا التوجه الرسمي هو الأهمية الاستثنائية للعامل المالي كعصب حساس في ديمومة سير المرفق العام الإداري، وبالتالي فإن تعطيل المصادقة على الميزانية التي تسمح بصرف الأغلفة المالية كل لما خصصت إليه، من شأنه تعطيل السير الحسن للمصالح العمومية للدولة والخاصة للأفراد.

من جانب آخر، لا يمكن إنكار أن النصوص القانونية تستهدف بالدرجة الأولى حماية المال العام من مختلف أوجه الاستعمال غير المشروع وسوء التسيير التي تعرفها المجالس المحلية من جهة، ومن جهة أخرى فإن النصوص نفسها أتاحت لتلك المجالس عدة خطوات وإجراءات قبل اللجوء إلى تدخل السلطة التنفيذية (إعادة المشروع غير المتوازن، الإنذار). فضلا عن ذلك، في ظل ما تعرفه الساحة السياسية من تدهور وانحدار كبير في مستوى المنتخبين، من اللائق بل ومن الضروري على الأقل في المرحلة الراهنة، إسناد مهمة إعداد الميزانية لموظفين إداريين قادرين عليها ومؤهلين سلفا لذلك.

<sup>1</sup> المواد 55، 107، 160، 171، 169، 168، 164، 163، 162، 161 من قانون الولاية.

<sup>2</sup> برازة، مرجع سابق، ص ص. 295-311.

في المقابل، كان من الممكن تجاوز التخوف من فشل المجالس المنتخبة في إدارة الميزانية المحلية بتبني قيم حوكمة الميزانية من شفافية ومشاركة شعبية، إلا أن إعداد ميزانيتي البلدية والولاية يتميز/يعاني ب/من حوكمة معاقة، فالقانون يضمن مبدئيا للمواطن والجمعيات المشاركة في الجلسات المفتوحة (دون التدخل) والاطلاع على القرارات والمداولات المحلية، إلا أن مشاركة المواطن فعليا أو استشارته وإبداء رأيه أو تقديم مقترحاته في مضمون مشروع الميزانية لا يتم بأي شكل من الأشكال، رغم أنها تتعلق به وبوحدته المحلية أولا وأخيرا. إن هذه النصوص لا تضمن سوى شفافية عمياء ومشاركة صماء للمواطن، فهو يشارك بدون حق في الكلام، ويطلع على القرارات...بعد اتخاذها.

### الفرع الثاني: الإنفاق المالي الرديء وفق الرشادة "الإجرائية" للميزانية

بمقارنة المخصصات المالية التي تتحصل عليها الجماعات المحلية في إطار الميزانيات السنوية للدولة أو من خلال الصناديق والبرامج التنموية المتتالية بمستويات التنمية المحلية والإقليمية المحققة فعليا، نجد بأن تلك الإمكانيات لم تستعمل بكفاءة وفعالية ورشادة، طالما أن جل الجماعات المحلية لم تحقق الهدف الأسى المرجو من وجودها فهي لاتزال تعاني من المشاكل التي تأتي أن تختفي من الواقع المحلي الجزائري من اهتراء للبنية التحتية، غياب المرافق الضرورية، سوء الخدمات، ضيق أفق التفكير للقيادات المحلية.. الخ. إن هذا الافتقار للنجاعة يعود إلى الجوانب التنظيمية التي تميز وتمييع توزيع الميزانية المحلية، وإلى عجز آليات المتابعة والرقابة في المنظومتين المالية والإدارية المحليتين—رغم شديتها وتنوعها- عن محاسبة مخرجات الأموال العمومية المحلية وليس وجهتها وقانونية إنفاقها فقط.

تضم كل من ميزانيتي البلدية والولاية جزئين اثنين هما التسيير وكذا التجهيز والاستثمار، وينقسم كل منهما إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا<sup>\*</sup>، والملاحظ أن مظاهر عدم التركيز لم تطبع إعداد الميزانية المحلية فقط بل وإنفاقها أيضا، ذلك أن أوجه صرف المالية المحلية محددة بموجب النصوص القانونية<sup>\*</sup> التي تضعها الإدارة المركزية دائما، وتبقى حرية الإنفاق ودور السلطة المحلية محدودة لأنها تكتفي بتوجيه الأغلفة المالية إلى وجهات محددة قانونيا سلفا. فضلا عن ذلك، فإن رغبة المشرع في الحفاظ على سير المصالح والمرافق العمومية المحلية دفعته إلى الإفراط في اعتماد نفقات التسيير الإجبارية التي تمتص معظم الموارد البلدية المتناقصة أصلا، مقارنة بتزايد نفقات التسيير التي تتأثر سببيا بتزايد اختصاصات البلديات، خصوصا أن عدم مراعاة تلك النفقات الإجبارية يعرض البلدية لسلطة حلول الوالي<sup>1</sup>، بينما نجد أن نفقات التجهيز والاستثمار تعتبر بسيطة مقارنة بسابقاتها.

<sup>\*</sup> نص قانون البلدية على أن قسم التسيير في باب النفقات يحتوي على أجور وأعباء مستخدمي البلدية، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على أملاك ومداخل البلدية بموجب القانون، نفقات صيانة طرقات البلدية وأملاكها المنقولة والعقارية، المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها وفوائد القروض، الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، مصاريف تسيير المصالح البلدية، الأعباء السابقة. أما قسم التجهيز والاستثمار فيضم النفقات المتعلقة بنفقات التجهيز العمومي والمساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار، وتسديد رأسمال القروض ونفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية(انظر: المواد 179 و198 من قانون البلدية، 158 من قانون الولاية).

<sup>\*</sup> في سعيها لضبط الميزانية البلدية شكلا ومضمونا، طرحت الوزارة الوصية المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21-08-2012 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية، حيث يفصل بالتدقيق الأحكام التي تضمنتها بعض مواد قانون البلدية، وهو أمر محمود في شقه التقني لأنه يساهم في تحقيق توازن الميزانية البلدية.

<sup>1</sup> برازة وهيبية، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني 1/13 (2016): ص. 254-255.

هذا الميل نحو الإنفاق على نشاطات التسيير اليومي غير المربحة، يعكس الطابع الريعي للقطاع العام واهتراء النظام الإداري ككل الذي يحبذ استهلاك الأغلفة المالية بشكل غير منتج وضعيف المردودية، عكس ما تتطلبه قيم التسيير العمومي الحديث الذي يجعل من المنظومة الإدارية اللامركزية خالقة للثروة عبر الوظيفة الاقتصادية والاستثمارية والتنمية التي تقوم بها الجماعات المحلية من جهة، ويقوم من جهة أخرى على ترشيد الإنفاق العمومي المحلي بناء على الكفاءة في تحقيق المخرجات والفعالية في استغلال الموارد العامة نحو الأولويات الفعلية.

المأزق الآخر هو سوء التسيير الذي يمس نفقات التجهيز والاستثمار والمشاريع التنموية بسبب عدم جدوى عديد المشاريع التنموية المحلية، كإنشاء مرافق عامة (وحدات علاج، مدارس) أو توصيل خدمات عمومية (إنارة ريفية، شبكة الكهرباء والغاز والمياه) أو بنى تحتية (تعبيد الطرق) في مناطق تكاد تنعدم بها الكثافة السكانية، وذلك بسبب جهل المسيرين المحليين بخصوصيات وحداتهم وافتقارهم لروح النجاعة المالية، وأحيانا أخرى فإن بعض الصفقات العمومية تبرم دون انجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى التقنية، المالية، الاقتصادية والاجتماعية بما يؤدي إلى عدم ضبط التكلفة الإجمالية بدقة، وينجر عن ذلك إنفاق موارد ضخمة على انجازها دون تحقيق الأهداف المنشودة، علما أن انجاز بعض المشاريع المدرة للمداخيل يتأخر، فيتم إهمالها بشكل يضر بالمالية المحلية<sup>1</sup>. كمثل عن ذلك، لا ضير بالنسبة للأطر الرقابية السائدة أن يتم برمجة مشروع تبليط حي سكني معين مرة كل سنة حتى وإن كانت وضعية البلاط الحالي مقبولا، طالما احترمت الإجراءات والخطوات الإدارية والقانونية المعمول بها عند اقتراح واعتماد المشروع المذكور!

أما فيما يتعلق بأطراف تنفيذ الميزانية المحلية نفسها، فنجد بأنها تنحصر في كل من الأمر بالصرف (رئيس م.ش.ب. والوالي على المستويين البلدي والولائي تواليا) والمحاسب العمومي (أمين الخزينة البلدية وأمين خزينة الولاية)، بحيث يتولى الأول متابعة عمليات الميزانية أي صرف مجموع نفقاتها عن طريق الالتزام والتصفية والأمر بالدفع، بينما يتكفل الثاني بمسك الأموال وتسديد النفقات<sup>2</sup>. الملاحظ أن الدور الأهم يمارسه المحاسبون العموميون كمعينين ممثلين لسلطة مركزية تتمثل في وزارة المالية، غير أن الاعتماد على هؤلاء المحاسبين كتقنيين مختصين في المحاسبة العمومية يعتبر أمرا جيدا للحفاظ على الأموال العمومية، لكن هنالك ضعفا واضحا في التأثير الذي يجب أن تمارسه المجالس المنتخبة البلدية والولائية في مجال تنفيذ الميزانية مادام دورها ينتهي في المصادقة على هذه الأخيرة، ومقارنة بالدور المقبول الذي اسند إلى رئيس م.ش.ب. فإن دور رئيس م.ش. وينعدم أمام مكانة الوالي الأساسية في تنفيذ ميزانية الولاية.

على العكس من ذلك، نجد في الجزء المتعلق بالرقابة على المالية المحلية بأن الآليات القانونية والمؤسسية تعدد وتتشابك، بدءا بالرقابة السابقة التي يمارسها المراقب المالي le Contrôleur Financier -كعون ممثل لوزارة المالية- من خلال اشتراط تأشيرته المسبقة على صنف واسع من النفقات التي يلتزم بها الأمر بالصرف، بحيث لا يؤشر ذات المراقب إلا بعد التأكد من صحة الملفات وتطابقها مع القوانين (صفة الأمر بالصرف، التخصيص القانوني للنفقة، توفر الاعتمادات...)، فضلا عن المحاسب العمومي الذي لا يقبل أي نفقة ما لم يتحقق من قانونية العملية (صفة الأمر

<sup>1</sup> زحل حفاظ ونور الهدى يحيواي، "دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام" (ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قالمة، 08-09 نوفمبر 2016)، ص. 12.

<sup>2</sup> المواد 205 و206 من قانون البلدية، والمواد 14، 15، 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

بالصرف، شرعية عملية تصفية النفقة، توفر الاعتمادات، تأشيرات عمليات المراقبة)، مروراً بمجلس المحاسبة la Court des Comptes كأعلى هيئة رقابية مستقلة تمارس غرفها الجهوية التسع صلاحيات إدارية وقضائية لاحقة على مالية الجماعات المحلية، من خلال تفحص ومراجعة وتطهير حسابات التسيير التي يودعها لديه الآمرون بالصرف محليا، بحيث يمكن للمجلس إجراء التحريات الضرورية وإصدار قرارات بترتيب المحاسبة وإدانة المحاسبين المخطئين بغرامات مالية، ويحرص أيضا على احترام قواعد الانضباط والأحكام التشريعية في مجال تسيير الميزانية والمالية من طرف الآمرين بالصرف ومعاقبتهم في حال العكس.

تمتد الرقابة على المالية المحلية إلى المفتشيات العامة للمالية les Inspections Générales des Finances التابعة لوزارة المالية، والتي بإمكانها إجراء رقابة ميدانية في مجال التسيير والحالة المالية للجماعات المحلية وصحة المحاسبة ومطابقة العمليات المالية لتقديرات الميزانية وشروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف الجماعات المحلية، وذلك بممارسة مهام المراجعة والتحقيق في المستندات فجائيا أو بإشعار مسبق، وقد يتوصل المفتش إلى إصدار أمر للمحاسبين لضبط المحاسبة وإعادة ترتيبها، وفي حال تأخرهم عن ذلك فيمكنه تحرير محضر تقصير يرسل إلى السلطة الوصية ومجلس المحاسبة وتقرير آخر لوزير المالية مرفق بالاقترحات التي يراها مناسبة<sup>1</sup>.

إلى جانب كون أغلبية هذه الأجهزة والسلطات الرقابية تمارس بواسطة أعوان غير مركزين للدولة بشكل يعبر عن توجه مركزي صريح، فإنها تبدو غير فعالة وعاجزة عن تكريس آليات الحوكمة وإدماج قيم الأداء والنتائج في الخطط المالية وإجراءات التسيير المالي المحلي، فهي من جهة أخفقت في التصدي للفساد الذي استشرى بين أوساط المسؤولين المحليين كما أنها لم تستطع ضمان نجاعة صرف الميزانية في أوجه تضمن تحقيق تنمية محلية حقيقية بكفاءة وفعالية، إضافة إلى أنها لا توفر المساءلة اللازمة بقدر ما تمحص مدى احترام شكلية الإجراءات بدليل أن الرقابة اللامركزية للمجالس المنتخبة -كمصدر للشرعية الشعبية- ضعيفة وتقتصر على التصويت على الحساب الإداري مع فرصة بسيطة لإجراء تحويلات داخل الميزانية، في حين تغيب الرقابة الشعبية على الميزانية والنفقات المحلية تماما، بما يقوض القيمة الفعلية للشفافية التي ينبغي أن تشمل وجهة الأموال العمومية ومخرجات استغلالها.

في هذا الصدد، يتفق الباحث بشكل كبير مع الرأي الذي تبناه بن عيسى الذي اعتبر بأن المحاسبة العمومية المحلية بيروقراطية أكثر منها تسييرية، لأنها تتوقف عند مراقبة شرعية العمليات بدون هدف مركزي يرتبط بتحقيق غايات المجتمعات المحلية، بل إنه نظام غير محفز وحائل دون تحمل الموظفين لمسؤولياتهم لأنه يخضعهم بالدرجة الأولى للرقابة الخارجية التي يمثلها القابض البلدي والولاية ومجلس المحاسبة وغيرها.

هذا النظام المحاسبي يكرس أيضا ميزانية الوسائل بدل ميزانية الأهداف ويعبر عن علاقة نازلة descendant بين المقرر والمنفذ لكونه لا يتضمن قيم المشاركة والتفاوض والرقابة الذاتية التي تعرفها الجماعات المحلية في الدول المتطورة في مجال التسيير، فضلا عن كونه مبني على الحذر أكثر منه على الثقة بشكل لا يترجم روح العمل الجماعي بين أفراد

<sup>1</sup>مولود مليكاوي، "أجهزة وسلطات الرقابة على مالية الجماعات المحلية في الجزائر" (ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحوكمة والتنمية المحلية"، برج بوعريريج، 8 و7 ديسمبر 2015)، ص. 3-13.

وقيادات وإطارات الجماعات المحلية ومنظومة الإدارة المحلية ككل، كابحا روح المبادرة لديهم ويلزمهم بالخضوع للأوامر التراتبية والقواعد الجامدة.

ما يعاب كذلك على هذا النظام المحاسبي هو تكريس انحرافات الميزانية، فبفعل التخوف من الفروق التي قد تظهر على تقديرات الإيرادات والنفقات وانجازها، يلهث المسيرون وراء الإتقان الشكلي مضحين بالأهداف والنتائج والمردودية ونوعية الخدمات العمومية التي لا تهتم بالإجراء التسييري، مع الاخذ في الحسبان بأن كثرة القواعد تؤدي إلى كثرة الثغرات، لأن غياب الرقابة الذاتية في تسيير المالية المحلية يجعل القواعد الرقابية الخارجية نفسها ملاذا يحتجى به الأفراد، خصوصا أن القائمين عليها لا يتعاونون فيما بينهم<sup>1</sup>، وبذلك فإن هذه الترسنة الرقابية التي من المفترض أن تحقق فعالية وكفاءة ورشادة في التسيير المالي للجماعات المحلية بالجزائر، تحتاج هي الأخرى من الإصلاحات ما يرشدها ويجعلها أكثر كفاءة وفعالية في الرقابة !!!

من زاوية أخرى، لا يمكن فهم وفصل الخصائص التي تميز التسيير المالي المحلي عن التوجه العام في إدارة مالية الدولة، فمشاريع قوانين المالية السنوية تتم هي الأخرى باقتراح من الحكومة (من إعداد وزارة المالية) وتخضع لرقابة بسيطة من البرلمان بغرفتيه اللتين تساهمان بسطحية مقارنة بالنص الأصلي في غياب تام للمشاركة الشعبية في اقتراح مضمون الموازنة العامة للدولة. أما السياسة الوطنية للإنفاق فتتميز هي الأخرى بضعف النجاعة، بحيث أصبحت عاجزة في ظل تراجع أسعار البترول بتفوق نفقات الميزانية على مداخيلها (بلغ العجز سنة 2018 ما يقارب 16 مليار دولار)، بينما تفوق ميزانية التسيير ميزانية التجهيز كنسخة مكثرة عما تعرفه الميزانية المحلية (الملحق 10)، دون إغفال أن الأغلفة المالية الفلكية التي خصصت خلال فترة الوفرة المالية لم تحقق الإقلاع الاقتصادي والتنمية المرجوة بقدر ما كرس الفساد بمختلف أشكاله، ما يعني أن الأجهزة المتعددة للرقابة على المالية العامة لم تتمكن من تكريس التسيير المالي والموازني الراشد، وقد أحصى مجلس المحاسبة سنة 2018 ما يزيد عن 1846 مشروعا متأخرا برخص برامج نهائية تقدر قيمتها بما يناهز 23 ألف مليار سنتيم (02 مليار دولار تقريبا)، كمثال عن ضعف النجاعة والتبذير المفرط للأموال بسبب إعادة التقييم المستمرة للمشاريع وطنيا ومحليا<sup>2</sup>.

هذه الوضعية جعلت الجزائر تحتل أسوأ المراتب في التقارير الدولية التي تعنى بحوكمة الموازنة العامة كمؤشر الموازنة المفتوحة Open Budget Survey\*، فنالت سنة 2017 مثلا تنقيطا ضعيفا حول شفافية الموازنة وتوفير الوثائق اللازمة للجمهور (03 من 100 ممكنة)، بحيث تتوفر معلومات حول الموازنة المقررة وتغيب المعلومات المتعلقة بالبيان التمهيدي ومقترح الموازنة والمراجعة نصف السنوية وتقرير نهاية العام (تنج لأغراض داخلية فقط)، بينما لم تنل أية تقييم (0)

<sup>1</sup> ابراهيم بن عيسى، "الحكم الراشد في المالية المحلية" (رسالة ماجستير في المالية العامة، قسم التسيير، جامعة تلمسان، 2011)، ص ص. 82-87.

<sup>2</sup> سميرة بلعمري، "1846 مشروع متأخر بقيمة 22 ألف مليار"، الشروق، 10 ديسمبر، 2018، الحدث.

\* تصدره سنويا الشراكة العالمية من أجل الموازنة The International Budget Partnership (IBP) وهي مبادرة مؤسسية، بحثية، استشارية انطلقت سنة 1997 مقرها واشنطن وخمس فروع أخرى عبر العالم، تتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني لتحليل السياسات المالية للدول، ومقارنة مدى خضوعها لقيم الحكامة، مع محاولة بناء قدراتها في هذا المجال، موقعها على الانترنت: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

فيما يخص فرص المواطنين في بلورة الميزانية العامة، مقابل تقييم ضعيف (100/31) لتأثير هيئات الرقابة على حوكمة المالية العمومية Budget Oversight<sup>1</sup>.

وعليه، فإن أعراض الحوكمة المالية الرديئة لا تتوقف حصرا على المستوى المحلي الذي يعتبر تحصيليا لعدد الأزمات الموجودة التي تميز إدارة الشأن المالي وطنيا وتجعلها تسيّر مركزيا أيضا وفق قيم تتعارض مع الحوكمة الرشيدة، وهو ما يترسخ أكثر عبر المركزية غير المباشرة لتسيير المالية المحلية سواء فيما يتعلق بالموارد المالية للجماعات المحلية، أو ما يتعلق بالميزانية المحلية منذ إعدادها مروراً بتنفيذها ووصولاً إلى الرقابة عليها.

<sup>1</sup> الشراكة الدولية من أجل الميزانية، "مؤشر الموازنة المفتوحة للجزائر لسنة 2017"، موقع IBP، تم تصفح الموقع يوم 02 جانفي 2019. <https://tinyurl.com/y2u3nqj2>

المطلب الثالث: استدامة الموارد ورشادة الإنفاق المحلي: أية مخارج؟

ينجر عن تعقد المشكلات التي تعرفها المالية المحلية تعقد الحلول التي ينبغي اتخاذها للحد من انعكاساتها على تسيير الشأن المحلي ككل، غير أن أي خطة ترمي إلى بناء قدرات الجماعات المحلية الجزائرية لا بد أن تأخذ بقيم الحوكمة المالية على مستويي الموارد وآليات الإنفاق. سنشير في هذا الجزء إلى التوجهات الراهنة لإصلاح المالية المحلية وفق المنظور الذي تنتهجه الوزارة الوصية، مع التعليق عليها واقتراح بعض التجارب التي أثبتت نجاحها عبر العالم.

الفرع الأول: الموارد المالية وضرورات الحوكمة والاستقلالية

تطراً على الإطار التنظيمي للمالية المحلية الكثير من التعديلات والإصلاحات المتتالية خصوصاً في ظل الأزمة المالية التي تعرفها الجزائر، والتي جعلت خطاب السلطة المركزية حاداً تجاه الأعباء المالية التي تخلفها تبعية الجماعات المحلية مالياً، حيث دعا مسؤولو القطاع مرات عديدة السلطات المحلية الجزائرية للاعتماد على نفسها لتحقيق استقلالية مالية سواء من خلال المبادرة بنشاطات اقتصادية أو بإيجاد موارد تغنيها عن الإعانات الحكومية\*. في هذا السياق، يمكن الإشارة إلى عدة محاور شملتها المراجعات الحكومية التي مست موارد المالية المحلية:

• **إصلاح الجباية المحلية... تصور أزمة أم أزمة التصور:** دفعت الأزمة الاقتصادية بصانع القرار في الجزائر إلى البحث عن مصادر تنعش الخزينة العمومية من الداخل، وكان إصلاح الجباية المحلية -باعتبارها مصدراً رئيساً لتمويل الجماعات المحلية- محور اهتمام المشرع والفاعلين المحليين كلما أثيرت مسألة بناء القدرات المالية للجماعات المحلية. اقترح ولاية الجمهورية خلال لقاءهم بالحكومة سنة 2016 إعداد قانون خاص بالجباية المحلية إلى جانب مراجعة وتحيين عدد من الرسوم والتوظين الجبائي لبعض الرسوم في البلديات مكان ممارسة الأنشطة الإنتاجية، وإشراك أكبر للجماعات المحلية في تحديد وتحيين الأوعية الخاضعة للضريبة، واستحداث عدد من الرسوم الكفيلة\* -حسبهم- بدعم

\* يمكن الإشارة على سبيل المثال إلى المحطات التالية:

- لقاء الحكومة-الولاية سنة 2015: كان من بين أهم مواضيعه بحث أسس بناء القدرات الصناعية للجماعات المحلية للسماح لها بدعم الاستثمار وتشجيع السياحة والنشاطات الفلاحية.
  - لقاء الداخلية-رؤساء البلديات في 18 جانفي 2018: نادى وزير الداخلية بدوي في كلمته الافتتاحية المسؤولين المحليين لاستغلال والبحث عن الثروات الموجودة في بلدياتهم لأن "زمن البترول انتهى". أما المفتش العام للوزارة سديني عبد الرحمان فقد صرح خلال استضافته في برنامج "ضيف التحرير" للقناة الثالثة الإذاعية بأن الوقت قد حان لتغيير نمط تمويل البلديات من خلال تحرير الدور الاقتصادي وتطوير العمليات المربحة الذي تقوم بها.
  - زيارة الوزير بدوي إلى بجاية في 28 جانفي 2018: أكد فيها استعداد الدولة التام لتشجيع ومرافقة البلديات من أجل خلق مشاريع استثمارية.
  - لقاء الحكومة-الولاية شهر نوفمبر 2018: شدد الوزير بدوي على ضرورة تبني نهج جديد في التسيير يهدف إلى "بناء جماعة إقليمية خلاقة للثروة" من خلال استقطاب أكثر للاستثمارات وتنمين أملاكها المنتجة للمداخيل والابتعاد عن الفكر الربحي وتحرير المبادرة وتحمل المسؤولية.
- \* اقترح الولاية في هذا الصدد فرض رسوم على: قاعات الحفلات، منح رخص استغلال المؤسسات، شهادات التأهيل والتصنيف المهنيين للمقاولات والمؤسسات، استغلال واستعمال المواقع السياحية والطبيعية (الغابات، البحيرات، المخيمات العائلية)، استغلال المحاجر ورخص قطع الأشجار في المحيط الحضري، رسم جزائي فلاحي يطبق على الفلاحين، استحداث تعريفات لاستعمال الطرق البلدية والولائية من طرف أصحاب المشاريع الكبرى (الآليات المتحركة، ضريبة موجهة لتمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تفرض على الرخص المسبقة لاستيراد المواد السامة التي تشكل خطراً خاصاً وكذلك على المواد العطرية بتخصيص جزء من ناتج الرسم على السكن لفائدة الميزانية البلدية في حدود 20%. كما اقترح "رؤساء الولايات" أيضاً رفع نسبة الرسوم على: جمع النفايات المنزلية لاسيما بالنسبة للنشاطات المهنية والتجارية والصناعية، الرسم على الإقامة وتعميمها على جميع أنشطة الإقامة لتشمل جميع الفنادق بما فيها تلك غير المصنفة، رفع قيمة الجزء المخصص للبلدية على الرسم من الدخل الإجمالي العقاري إلى 70%، رفع النسبة المخصصة للبلديات الناتجة عن الرسم على البيئة المطبقة على النشاطات الأكثر تلويثاً للبيئة. وتم أيضاً اقتراح



الركيزة المالية للجماعات المحلية<sup>1</sup>، وهو سرعان ما لقي صدى لدى الوزارة الوصية التي استحدثت جملة من الإجراءات\* لرفع الحصيلة الجبائية للجماعات المحلية، مثلما خطت البلديات بدورها بعض الخطوات لزيادة مواردها الجبائية كسب ضرائب جديدة (منها ضريبة الزواج) في بعض البلديات الداخلية (ملحق 11).

هذه المراجعات والتعديلات لا يمكن اعتبارها -حسب الباحث- إصلاحات جبائية فعلية لأنها مجرد إجراءات استعجالية جاءت في خضم سياق اقتصادي سلبي فرض التصرف بأي شكل للخروج من مأزق تناقص مداخيل المحروقات، كما أنها لم تغير سوى بعض الأرقام والنسب المئوية دون التفتات للثغرات الحقيقية التي تعرفها الجبائية المحلية من حيث سنها، تحصيلها، توزيعها، الرقابة عليها... وهي بذلك لا تختلف شكلا ومضمونا عن الإصلاحات الكبرى التي سبقتها (التي أقرها قانون المالية لسنة 2008).. الخ

وعلى النقيض من ذلك، فإن الخطوة الأكثر جدية في مجال مراجعة النظام الجبائي المحلي تتمثل في نظر الباحث، في مشروع قانون الجبائية المحلية الذي جاء لفصل الجبائية المحلية عن جباية الدولة بإدماج كل الضرائب والرسوم في نص تشريعي واحد، يهدف توضيح قراءتها وإرساء شفافية أكثر في تطبيقها وتبسيط وعصرنة إجراءات تسييرها. تضمن المشروع عدة مكاسب ممكنة للجماعات المحلية بحيث مكنتها من صلاحية تحديد التعريفات والرسوم ومناقشة السياسة الضريبية سنويا، فضلا عن تكريس التضامن المالي بين البلديات داخل الولاية الواحدة مع إمكانية تقديم البلديات لإعانات مالية لتظيراتها المحتاجة، فضلا عن فتح المجال أمام التعاون بين المصالح الضريبية واللامركزية بإنشاء لجان بلدية وولائية للجبائية المحلية، وإحداث هيئة وطنية استشارية في مجال الجبائية المحلية (مرصد وطني) يتكفل بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجبائية المحلية ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية<sup>2</sup>.

يمكن أن يقدم المشروع (لم يصدر إلى غاية نهاية سنة 2018) دفعة للجبائية المحلية ومن خلالها الاستقلالية المالية المحلية، لكن ذلك يقتضي بناء القدرات البشرية، التقنية، الإدارية للجماعات المحلية أولا، حتى يكون تطبيق النص التشريعي فعالا وذا مردودية، لأن الجبائية المحلية لا تتعلق بالنص الذي يحدد قيمتها ودفعها فقط، وإنما تقوم بالدرجة الأولى على وجود نية حقيقية في تحصيلها، ثم وجود طرف مؤهل قادر على ذلك، ثم توفر الحرية في توجيه محصلاتها وفق ما ترى المجالس المنتخبة انه أولوية للوحدة المحلية.

رفع بعض الرسوم التي لم يتم تحيينها منذ مدة كالرسم على الإعلانات واللوحات الإشهارية والرسوم على الرخص والوثائق العمرانية، مع تخفيض سقف الخضوع للضريبة الجزافية الموحدة من 30 مليون دينار إلى 20 مليون دينار مع إعفاء تلقائي للأشخاص المعنويين.

<sup>1</sup> و.أ.ج، "اجتماع الحكومة-ولاية يتوج بتوصيات عملية من أجل إصلاح مستعجل وشامل للمالية المحلية"، موقع و.أ.ج، تم تصفح الموقع يوم: 14 نوفمبر 2016. « <https://www.djazairss.com/aps/436109> »

\* من بينها: تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات، الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار لاسيما على مستوى التجمعات الكبرى، توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية، الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص، تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية، تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات، إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية، منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية، منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

<sup>2</sup> حمزة بكاي، "هذه هي صلاحيات البلديات في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية"، الشروق، 28 ماي، 2017، الحدث.

• مراجعات آليات الدعم الحكومي... عود على ذي بدء: إلى غاية وقت قريب، مثل FCCL الآلية الرئيسة التي دعمت من خلالها الحكومة الجماعات المحلية ماليا، فقد تأسس هذا الصندوق طبقا لأحكام المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 1986/11/04 والمتضمن تنظيمه وسيره، مكرسا فكرة التضامن المالي الذي يسمح بتشارك الجماعات المحلية وطنيا لمساعدة الجماعات العاجزة ماليا وتمكينها من مسايرة المشاريع التنموية المقررة على إقليمها، علما أن مصادر تمويله تتأتى من اقتطاعات سنوية من ميزانية البلديات والولايات إلى جانب نسب متفاوتة من الاقتطاعات من جملة رسوم وضرائب محلية. تشكل FCCL سابقا من صندوق للتضامن يقدم إعانات سنوية لتقليص الاختلالات المالية ما بين البلديات، وتخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية أو تتعرض لكوارث طبيعية، ويمنح اعتمادات توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها (كالسهوب والجنوب)، أما صندوق الضمان فكان يتكفل بضمان تحصيل الجماعات المحلية لتقديراتها الجبائية وضمان مواجهة التخفيضات المتعلقة بالضرائب والرسوم، التي تطرأ بموجب قوانين المالية<sup>1</sup>.

رغم الدور المحوري الذي لعبه هذا الصندوق في تمويل الجماعات المحلية، إلا أنه عجز هو الآخر عن تغطية العجز المتزايد في الميزانيات المحلية خلال سنوات التسعينات، وحتى وإن ساهمت الوفرة المالية التي حدثت لاحقا في جعله في وضعية راحة مالية مكنته من مساعدة البلديات العاجزة والقضاء على ظاهرة العجز المالي لفترة، إلا أنه واجه عدة تحديات عجلت بإصلاحه وتحويله إلى: صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية la Caisse de Solidarité et de CSGCL Garantie des Collectivités Locales. ظهر هذا الأخير إلى الوجود بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 2014-03-22، وبغض النظر عن بعض الإجراءات التنظيمية التي تحكم سيره، تكوينه وعمله ودمجه الصندوقين اللذين تكون منهما سابقه، فقد استهدفت هذه المراجعة بالأساس تدعيم التمويل المحلي ذو المصدر الجبائي وتنويعه، والتحول إلى مؤسسة شبه اقتصادية، وضمان التمويل المستدام.

احتفظ CSGCL بتلك المهام الموكلة لـ FCCL عبر إسناد وظيفتين له، أولاهما تتمحور حول تجسيد التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية من خلال المساعدات المالية من خلال: معادلة التوزيع بالتساوي وتخصيص الخدمة العمومية والإعانات الاستثنائية والتخصيص الموجه للتجهيز والاستثمار، أما ثانيهما فتتمثل في ضمان الموارد الجبائية للجماعات المحلية في حالة تسجيلها لناقص قيمة جبائية مقارنة بتقديراته المالية.

ما يحسب لهذا الصندوق هو كونه يخطو أولى خطوات التحول في التسيير المحلي للأموال العمومية إلى مؤسسات شبه اقتصادية، من خلال السماح له بالقيام بالوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، أي إدارة الرساميل العمومية المحلية وفق التسيير المالي ومتطلبات أسواق المال من عمليات إقراض\* وعمليات استثمارات مشترك في تفويض المرفق

<sup>1</sup> إبراهيم قايدى، "FCCL التقديم والمهام" (ورقة قدمت لليوم البرلماني حول "الجبائية المحلية في الإصلاح الجبائي"، الجزائر، 22 أفريل 2013)، ص.1.

\* في حين أن العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار المقدمة من CSGCL قد تم ضبطها بموجب القرار المؤرخ في 2014-12-09، فإن الإطار التنظيمي لإقراض الجماعات المحلية انتظر إلى غاية إصدار القرار المؤرخ في 2017-03-13 والمحدد لكيفيات وتسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من طرف CSGCL، حيث وضع ما يشبه دفتر شروط كتلك التي تضعها المؤسسات المالية عند إقراض الأفراد أو المؤسسات، من أجل ضبط عملية الإقراض. والملاحظ هنا هو التأخر

العام ومع القطاع الخاص. إضافة إلى ذلك، فإن الصندوق شكّل استثناء في تحويل الحسابات الخاصة في منظومة الميزانية الجزائرية، إلى مؤسسة عمومية إدارية موكل لها التمويل المحلي.

رغم ذلك، يعاب عليه -حسب عجلان - اتساع الفجوة بين الواقع والمأمول منه في استدامة تمويل التنمية التشاركية المحلية، لكونه لم يضبط بعد كهيئة عمومية- مثله مثل الجماعات المحلية التي يمولها- بميكانيزمات الترشيح، الالتزام بالقانون والتقييد بالمحاسبة والخضوع إلى المساءلة والرقابة بكل أصنافها خاصة منها المجتمعية، وما لم يستند ذات الصندوق إلى الرشادة اللازمة في منحه الإعانات والرقابة على توجيهها وصرفها في الأوجه المطلوبة\*، فليس من المستبعد أن يبقى مجرد وسيط غير مباشر لتحويل أموال الضرائب. أكثر من ذلك، هو أن الصندوق-مهما تعاضمت موارده- فإنه لن يستطيع معالجة فوارق الموارد المالية المحلية، لأن هذه الأخيرة ترسخ يوميا بتغلغل الفساد عبر منافذه المختلفة<sup>1</sup> وتواصل انتشار قيم الحوكمة والرداءة وتراجع قيم الحكامة الجيدة والرشادة على المستويين الوطني واللامركزي.

وعليه، لا مناص من الاعتراف بان عمليات الدعم المالي للجماعات المحلية بالجزائر لم تتغير في فلسفتها، ذلك أنها لا تغدو أن تكون وسائل بيروقراطية لإعادة توزيع الربح وتكريس التبعية المالية، بدليل أن أداء مثل هذه الصناديق لمهامها يتوقف على امتلاء خزنته من مبالغ الاقتطاعات الضريبية بالنظر إلى تركيز المورد الجبائي الأساسي في إيراداتها، وهي بذلك ليست سوى صورة طبق الأصل للجماعات المحلية التي تحاول دعمها، تفتقد للاستقلالية وتعوز للرشادة.

• **تثمين الأملاك، هاجس مركزي وعجز لامركزي:** إذا كان قانون الإدارة المحلية يلزم الجماعات المحلية صراحة بالحفاظ على أملاكها وتثمينها\* وفق ما تقتضيه مبادئ التسيير المعقولة، فإن تساهل البلديات في ذلك وضغط سياسة التقشف التي تبنتها الحكومة وبحثها عن مصادر تمويل بديلة، عَجَلًا بتدخل الوزارة الوصية عن طريق إصدار تعليمات ترمي إلى معالجة عجز البلديات عن استغلال بعض الأملاك كمحلات الرئيس (100 في كل بلدية)، حيث تدخلت السلطات المركزية للدفع نحو استرجاعها ثم بيعها أو الرفع من مبالغ كراءها للخواص أو تحويلها لمرافق إدارية وخدمائية ذات منفعة كالمدراس<sup>2</sup>.

تضمنت تعليمات أخرى (رقم 132/11/2018) توجهات تتعلق باسترجاع العقار الصناعي المهمل وجرد الأملاك الشاغرة من قاعات ومساح ودور شباب ومساح وقاعات سينما<sup>3</sup>. وقد تكفل هذا التوجه بتشكيل "الجنة الوزارية المكلفة بأنشطة

الكبير في إصدار مثل هذا القرار (بعد 03 سنوات من خلق CSGCL فعليا) ما يتقاطع مع ما ذهب إليه الباحث سابقا، بأن الإطار الزمني والتراث المبالغ فيهما لإصدار النصوص التنظيمية مع كثرة الإحالات على التنظيم أصلا في مختلف التشريعات، عادة ما تفرغ الإصلاحات من مضمونها بمرور الوقت.

\* لم تتوان الإدارة المركزية عن توجيه رؤساء البلديات الـ1541 إلى اقتناء سيارات جديدة لفائدة مصالح الصحة والنظافة البلدية، يدفع CSGCL ثمنها، وهو توجه يتعارض مع سياسة التقشف التي تتبناها الدولة وسياسة ترشيح النفقات التي تتبناها الوزارة الوصية (ملحق 12).

<sup>1</sup> العياشي عجلان، "آليات ترشيح الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية" (ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيح قرارات التنمية"، فالمة، 08-09 نوفمبر 2016)، ص. 4-20.

\* خصص قانون البلدية 10-11 فصلا كاملا للأملاك البلدية (المواد من 157 إلى 168) مؤكدا على ضرورة جردها وإحصائها وتحيين السجل الذي تسجل فيه سواء كانت منقولة أو قارة، مع العمل على تثمينها وجعلها أكثر مردودية.

<sup>2</sup> عبد الله ندور، "بيع محلات الرئيس في المزد العلي"، البلاد، 10 جويلية، 2017، الحدث.

<sup>3</sup> أ داودي وس لعجال، "جرد وإحصاء كافة ممتلكات البلديات للشروع في تأجيرها، النهار الجديد، 19 نوفمبر، 2016.

تتمين أملاك الجماعات المحلية والتحكم فيها " تتكون من مسؤولين مركزيين ومحليين مكلفين بتحديد الصعوبات والعراقيل التي تعرفها الجماعات المحلية في مجال تسيير ممتلكاتها والمحافظة عليها واقتراح حلول عملية لرفعها، فضلا عن مرافقة البلديات في نشر الممارسات الحسنة وتبادل الخبرات على مستوى التراب الوطني<sup>1</sup>.

إن هذه الإجراءات جيدة وإمكاناتها تحقيق نتائج ميدانية، لكنها تصطدم بضعف مستوى المجالس المحلية بشريا وفكريا، وتجذر الفكر الاشتراكي والإداري التقليدي في ذهنيات المسؤولين المحليين الذين يفتقدون لفكر المبادرة والابتكار، علما أن هذه اللامبالاة لا يمكن مواجهتها بالتعليمات واللجان، وإنما بالإصلاحات الجذرية التي يجدر أن تمس الجانب البشري المسير للجماعات المحلية، وهو ما يعني أن هذه التدابير المتخذة قد تنجح في بلديات وتفشل في أخرى، لكن الغالب أن الجماعات المحلية تفتقد للمؤهلات التي تجعلها قادرة على تحقيق الاستقلالية في مواردها، ويقترح الباحث جملة من التوصيات للتعامل مع الوضعية:

✓ الإصلاح الجذري لا الشكلي للجباية المحلية: حتى لا يكون الإصلاح الجبائي الجاري شيئا -من حيث مخرجاته- بالإصلاحات التي تبناها المشرع سنوات 1992، 2002 و2008، وبما أن المراجعات التي تضمنها مشروع قانون الجباية المحلية قد غطت وأخذت بعين الاعتبار أغلبية التوصيات التي ما فتئ يناهزها الباحثون في الملتقيات العلمية والأعمال الأكاديمية، فإن من المهم التأكيد على ضرورة توفير البيئة المناسبة المتكاملة وخصوصا الإجراءات المرافقة les mesures d'accompagnement وآليات التطبيق الميدانية التي يجب أن تحيط بتأهيل الأجهزة المكلفة بجمع الضرائب محليا (الهيكل القاعدية والإمكانات المادية والبشرية) مع الجدية في التعامل مع محاربة الغش والتهرب الضريبيين بدون هوادة وطنيا ومحليا، فضلا عن غرس الوعي الضريبي لدى المواطن من خلال الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات أولا وأخيرا من أجل تحقيق أقصى قدر ممكن من الموارد برفع قوة التحصيل الضريبي، مع تجنب رفع الرسوم ما لم يرافق ذلك تحسن في أداء الجماعات المحلية تنمويا.

يعتقد الباحث من جانب آخر، بأن الدعوة للتبني المباشر للامركزية ضريبية من سماح للجماعات المحلية بتأسيس الضرائب والرسوم ونسبة اقتطاعها والتحكم في تحصيلها، يعتبر توجهها طوبويا في ظل الوضع الراهن الذي تعرفه المجالس المنتخبة، لذلك فإن التوجه نحو تأسيس جباية محلية مستقلة يقتضي التدرج في منح الصلاحيات الضريبية للجماعات المحلية وبناء قدراتها المختلفة قبل كل شيء، وإلا فسيتحول الحل إلى مشكلة أكثر تعقيدا From Panacea to Pandora's Box.

✓ الموارد البديلة الدائمة لا المؤقتة: يعتبر التوجه الحكومي نحو تامين الممتلكات البلدية والولائية نقطة انطلاق إيجابية لكنه يصطدم أيضا بضعف القدرة الإدارية وروح المبادرة لدى المجالس المنتخبة التي تتمتع بسلطة تقديرية مقبولة في إدارة الأملاك العمومية، لكن مستوى استغلالها يتباين من مجلس إلى آخر حسب درجة الكفاءة والفعالية

<sup>1</sup> موقع الداخلية، "التنصيب الرسمي للجنة الوزارية المكلفة بأنشطة تامين أملاك الجماعات المحلية"، موقع وزارة الداخلية، تم تصفح الموقع يوم: 08 نوفمبر 2018. <https://tinyurl.com/yxsqmda6>

المطلوبة\*، وهو أمر يرتبط بوجود حد أدنى من التكوين وملكية التسيير والإلمام بقواعد الإدارة لدى المنتخبين المحليين، والانسجام بين أعضاء المجالس المنتخبة لخلق الثروة وإيجاد مصادر تمويل بديلة.

في سبيل الحث على ذلك، يمكن لقيم الحوكمة أن تمثل مدخلا لبناء القدرات المحلية من خلال الشفافية في جرد أملاك البلدية كمكتبات البلدية دور الحضانة الملاعب ومحطات المسافرين والأسواق الجوارية والمحلات التجارية، وإعلام قاطني الوحدة المحلية بذلك بحثا عن مستغلين محتملين لها، وإتاحة المجال للمواطنين من أجل مساءلة المجالس المحلية حول طريقة وقيمة استغلالها حفاظا على الحقوق العامة من الانتهاك والفساد. مثل هذا الإجراء يكرس أيضا التسيير التشاركي لأنه يسمح بالإنصات إلى المقترحات التي يقدمها المواطنون والخبراء من رؤى بديلة وتصورات قد لا يفكر فيها الرسميون.

بدورها تمثل القروض العمومية مصدرا بديلا لتمويل التنمية المحلية، بشرط ضبط الإطار التنظيمي لتلك القروض حتى لا تتحول إلى مطية لتبذير المال العام، مع فتح المجال للتنافس أمام المؤسسات المصرفية للتعامل المالي مع الجماعات المحلية بإقراضها بفوائد مخفضة وحتى الاقتراض من الوحدات المحلية الغنية لتوظيف أموالها مقابل فوائد.

✓ التمويل التشاركي.. الحلقة المفقودة: إذا كانت المشاركة الشعبية منعدمة تماما بالنسبة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، فإنها ممارسة وجدت مكانها في كثير من دول العالم عبر تسميات مختلفة كـ co-financing أو participatif، وقد تناول عمران وقريد تجربة سلطة لندن الكبرى في تمويل المشاريع العمومية عبر منصات التمويل الجماعي Crowdfunding platforms أي حشد الموارد المالية من طرف الجمهور بهدف توفير التمويل اللازم لمشروع ما (بشكل إعانات أو قروض أو استثمارات) عن طريق منصات للتمويل لها مواقع متخصصة على شبكة الانترنت، إذ تبين من خلال الدراسة أن هذا التمويل المبتكر من شأنه زيادة فرص التمويل وتطوير المشاركة المجتمعية من خلال السماح للمواطنين والجمعيات بإدارة المشاريع العمومية، علما انه يمكن لسكان الوحدة المحلية اقتراح أفكار لمشروعات جديدة عمومية محلية أو أية أفكار تتعلق باستخدامات أخرى للمساحات غير المستغلة على مستوى الأحياء والتجمعات السكنية عبر الانترنت، بحيث بلغت في الحالة المدروسة 37 مشروعا ممولة من طرف 2100 شخصا و120 شركة و06 مجالس<sup>1</sup>. هذه الممارسة يمكن الاستعانة بها في التجربة الجزائرية لتمويل التنمية المحلية والريفية والاستجابة الذاتية لتطلعات المواطنين والتي طالما فشلت الهيئات الحكومية في الاستجابة لها، ويمكن استهداف رجال الأعمال والشركات الخاصة بالدرجة الأولى.

\* تشير مثلا إلى نموذج ناجح كبلديات العاصمة التي - ورغم ارتفاع عوائدها الجبائية- فهي لم تتوان عن استرجاع المحلات غير المستغلة (280 ببلدية الجزائر الوسطى وحدها) ومراجعة أسعار الكراء لتتماشى مع أسعار السوق، ومراسلة التجار الشاغلين للمحلات التي تملكها من أجل إلزامهم بتسديد تكاليفها، مع فرض رسوم على المساحات الخارجية التي يستغلها بعض أصحاب المحلات والمطاعم والمقاهي، ومبالغ مالية على الراغبين في تنظيم معارض وتظاهرات اقتصادية على تراها. إضافة إلى ذلك، قامت بلديات العاصمة بالقضاء على ما يفوق 1200 حظيرة توقف Parking عشوائية وتقنين نشاطها لصالح الخزينة المحلية، ووضعت رسوما على مستغلي الملاعب الجوارية ذات العشب الاصطناعي التي شيدتها، وإتاوات أخرى على اللافتات الإشهارية المثبتة عند العمارات.

على العكس من ذلك، حاولت الوزارة الوصية التحضير لموسم الاصطيف في الولايات الساحلية من أجل الحفاظ على مجانيتهما مع استغلال الفضاءات الشاطئية المرافقة لقانونيا (كراء نقاط الإطعام واللوازم)، مع تشكيل لجنة وطنية ولجان ولائية من أجل ذلك، لكن الحصيلة جاءت سلبية تماما لأن الكثير من الشواطئ لم تخرج من سيطرة المستغلين الخواص المزيفين، بحيث بلغت فيه خسائر بعض تلك البلديات 100 مرة ضعف مصاريفها على مهينة الشواطئ (لم تتعد مداخيل ولايات الشرق الساحلية 40 ألف د.ج مقابل 4.5 مليون د.ج مصاريف) رغم القوات الأمنية المسخرة والإجراءات المتخذة والحملات الإعلامية!!!

<sup>1</sup> عبد الحكيم عمران ومصطفى قريد، "منصات التمويل الجماعي كآلية مبتكرة لتمويل المشروعات، عرض تجربة سلطة لندن الكبرى في مجال التمويل الجماعي للمشروعات العمومية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية 1/7 (2018): ص. 292-303.

الفرع الثاني: الإنفاق المالي وحتميات الترشيح والتشاركية

لا تكتمل أطراف معادلة بناء قدرات الجماعات المحلية ماليا، دون التطرق إلى أهم الإصلاحات التي يعرفها تسيير الموازنات والنفقات على المستويين المحلي والوطني، حيث كانت الخطوة الأكثر دلالة تلك التي اتخذها المشرع بإصدار المرسوم التنفيذي المتعلق بالتمويل غير التقليدي، الذي أكد على ضرورة التحكم في النفقات العمومية وترشيدها من خلال عدة إجراءات متمحورة حول مراجعة السياسات العامة في مجال الإعانة العمومية والتوظيف والإسكان والحماية الاجتماعية والصحية<sup>1</sup>. في نفس الإطار، أقر المشرع أيضا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تماشيا مع أحكام دستور سنة 2016، والذي كان من أهم أهدافه "تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم"<sup>2</sup>. باحثا بذلك عن فعالية أكثر في الإنفاق وتعزيز شفافية المعلومات كما هو معمول به في كثير من دول العالم المتقدم\*، متجاوزا الإطار التقليدي القائم على الامتثال للإجراءات والقواعد، ومطبقا البعد متعدد السنوات للميزانية كضرورة يفرضها التسيير الجيد للبرامج الحكومية، مع مرونة وليونة أكبر في التسيير من خلال منح حرية أكبر في تسيير البرامج والاعتمادات المالية عبر حركية الاعتمادات<sup>3</sup>.

هذه المراجعات، وإن كان مردها عموما تراجع مداخيل المحروقات والانتكاسة التنموية التي عرفتها الجزائر رغم إنفاق أغلفة مالية معتبرة خلال سنوات الوفرة المالية، إلا أنها تعتبر مبادرة تشريعية ايجابية تستحق ان تطبق بحزم بعيدا عن الأجندات السياسية التي طالما أخرجت أو أفرغت عديد الإصلاحات من مضمونها، مع التنبيه إلى أن الدول الأجنبية الرائدة في هذا المجال، عرفت ثورات إدارية تبنت بفضلها مبادئ NPM التي تتماشى مع قيم الحوكمة من فعالية وكفاءة ومرونة، ويكمن التحدي الفعلي للتجربة الجزائرية في قدرة المنظومة الإدارية الجزائرية على التناغم مع هذا الإصلاح؟

أما لامركزيا، يعرف تسيير الميزانية والنفقات المحلية تعديلات دورية، بحيث أقرت الوزارة الوصية بعض الإصلاحات كالمعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية، وضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (رفع النفقات المنزلية- الطرق البلدية)، مع الإدخال التدريجي للميزانية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية، ووضع الرقابة القبليّة على النفقات الملتمزم بها على مستوى البلديات، كما يعتبر كل من المرسوم التنفيذي رقم 315-12 المؤرخ في 21-08-2012 المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06-01-2014 الذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم وتقسيمات الأبواب والحسابات، من بين أهم الإجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية. ويهدف تحيين بعض النصوص التنظيمية التي تحكم هذا المجال،

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 86-18 المؤرخ في 05 مارس 2018، يتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي، الجريدة الرسمية رقم 15، رقم 2019/03/07.

<sup>2</sup> القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53، 02/09/2018، المادة 02 منه.

\* قارن Jacques Bourgault في مقالته: Les réformes budgétaires de type managérial observations chez quelques précurseurs بين عدة ممارسات حميدة في تبني الموازنات العمومية القائمة على النتائج مثل Increased Ministerial Accountability and Authority في كندا، Reporting Cycle في بريطانيا، Government Performance and Results Act في الولايات المتحدة، Performance Budgeting Project في السويد، موضحا خصوصيات كل تجربة.

<sup>3</sup> وزارة المالية- المديرية العامة للميزانية، "مشروع القانون العضوي لقوانين المالية"، أبريل 2018.

قامت وزارة الداخلية وضع لجنة مؤقتة (ad-hoc) تكلف بمراجعة وتحيين التعليمات C1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات، مع إعداد برنامج إعلام آلي موجه للآمرين بالصرف حول تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة للبلديات<sup>1</sup>.

في مجال تقليص النفقات، سطرت وزارة الداخلية "برنامجا للترقية الإقليمية للطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية"، أبرمت بموجبه اتفاقية تزويد وتمويل مشترك لاستبدال المصابيح الزئبقية بمصابيح اقتصادية للإنارة العمومية لفائدة 33 بلدية موزعة عبر 29 ولاية، وتحضّر أيضا لتزويد المرافق والإدارات المحلية بألواح الطاقة الشمسية<sup>2</sup> كخيار استراتيجي مستدام وصديق للبيئة، لكن لابد من التذكير بان نجاح سياسة ترشيد الإنفاق يتطلب أن تكون متكاملة ومتجانسة وفي جميع المجالات وليس في قطاعات محددة بينما تسرف بقية القطاعات\*.

من المؤكد أن الجوانب الشكلية التنظيمية تنطوي على أهمية استثنائية بالنسبة للموازنات العمومية والمحلية خصوصا لكونها تعاني من ضعف تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بما ينجر عنه كثير من الثغرات التي تعرقل الإدارة الحسنة للمالية المحلية، وهو أمر يفسر تمحور أغلبية الإصلاحات حول الجوانب الإجرائية procedural reforms، لكن ذلك لابد أن يتعزز بنقلة نوعية تتماشى مع التوجه القاضي بترشيد وعقلنة الإنفاق وجعله قائما على الكفاءة والفعالية أكثر من تركيزه على مدى التطابق مع التنظيمات واللوائح. يعتقد الباحث بأن مبادئ الحوكمة تمثل مدخلا متكاملًا من شأنها بناء قدرات الجماعات المحلية في مجال الإنفاق المالي، ومن بين ما يمكن الاستعانة به في التجربة الجزائرية:

• **الميزانية التشاركية Participatory Budgeting**، غاية ووسيلة: تعتبر أنموذجا ناجحا تبنته عديد الدول عبر العالم\* مثل ذروة الديمقراطية التشاركية لكونه متعلقا بالمال كعنصر حساس ولما له من ايجابيات على التسيير المحلي وعلى تكريس مبادئ الحوكمة نفسها. من خلال هذه الطريقة، يشارك المواطنون مباشرة في المراحل الأساسية للميزانية المحلية بدءا بتحضيرها عبر اقتراح الجهات المحتملة لإنفاق الموارد المحلية المتاحة وكذا تحديد نسب الضرائب المحلية، ثم إقرار تلك الموازنة باختيار جهات صرفها Resource Allocation كالفصل في المشاريع والأولويات القطاعية التي

<sup>1</sup> وزارة الداخلية، "إصلاح المالية والجباية المحليتين"، موقع وزارة الداخلية، تم تصفح الموقع يوم: 10 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y3kr7oj5> »

<sup>2</sup> إيمان عويمر، "مصائب اقتصادية بالمدارس والمساجد والإدارات لتقليص فاتورة الكهرباء بـ28 مليارا"، الشروق، 20 مارس، 2018.

\* نشير هنا مثلا إلى رأي د.جواد نور الدين في حوار مع جريدة التحرير (يوم 2017/03/22، العدد 1156) والذي أوضح الإفلاس المطلق الذي يعيشه قطاع المهرجانات العمومية في الجزائر لكونها بدون جدوى اقتصادية وتكرس نزيف الموارد وهدر الأموال العمومية (على عكس دول أخرى يمثل فيها القطاع صناعة استثمارية لها عوائد مالية معتبرة)، وهو يمثل أولوية للإصلاح والمراجعة في سياق ترشيد النفقات العمومية.

\* ظهرت هذه الطريقة في تسيير الميزانية أول مرة بالبرازيل عقب استعادة الديمقراطية سنة 1985، حيث لم يمنع ذلك من تواصل ظواهر سلبية كالوصاية الإدارية، الزبونية، الفساد المحلي.. وهو ما أدى بالناشطين المجتمعين، الأحزاب السياسية والمنظمات المحلية إلى البحث عن طريقة تتماشى مع الديمقراطية الفتية وتحدث قطيعة مع تلك العراقيل المتجذرة في المنظومة اللامركزية، وتوج ذلك سنة 1989 بأول تجربة للميزانية التشاركية في بلدية Porto Alegre عاصمة ولاية Rio Grande do Sul بعدد من المشاركين يقل عن 1000 مواطن. أما حاليا فالتجربة البرازيلية قد ألهمت عدد كبيرا من الوحدات المحلية عبر العالم، ليلبغ عددها 2778 سنة 2012 (الشكل 18). وإذا كان من المؤكد انه لا يوجد نموذج محدد للميزانية المحلية التشاركية لأنها ترتبط بالأطر القانونية والظروف الخاصة بكل دولة، إلا أن هنالك عدة تجارب ناجحة تناقلتها الدول على غرار لجان الاستماع committee hearings (عقد جلسات أو قمة المواطنين Citizen Summit مع المسؤولين في واشنطن دي سي الأمريكية)، التأثير على المسؤولين المحليين lobbying of members، تقديم دراسات وتحليلات علمية وتدريب مهني لأعضاء المجالس المنتخبة (مثلما قام به معهد Institute for Democracy in South Africa IDASA في جنوب إفريقيا)، إجراء معاینات ميدانية لتنفيذ الميزانية (مثلما قامت به منظماتا MSE Consultants في أوغندا، و Initiative for Social and Human Action DISHA في الهند)، إضافة إلى تقييم الأداء والنجاحة المتأنية من تنفيذ الموازنة (على غرار استقصاء رضا المواطنين على الخدمات العمومية Citizen surveys في ولاية بنغالور الهندية والذي بادر به فرد واحد يدعى Samuel Paul ثم تحولت المبادرة إلى مؤسسة متخصصة Public Affairs Centre). يمكن الاستزادة حول تجارب أخرى في كتاب Participatory Budgeting (مرجع لاحق)، وكتاب "Hope For Democracy – 25 Years Of Participatory Budgeting Worldwide" (مرجع لاحق).

يفضلونها (تعليم، صحة، مياه ..)، فتتفريدها بتفضيل آليات، أطراف وأشكال معينة لتطبيق الميزانية، ثم مراجعة الحسابات وتقييم الأداء والرقابة على مخرجات المالية المحلية Expenditure Monitoring and Tracking (شكل 18).

تتمثل أهمية الميزانية التشاركية في كونها تعزز الشفافية المحلية من خلال اطلاع المواطنين كشهود عيان مباشرة على مضامين الحسابات المالية للوحدات المحلية، وبالتالي الحد من فرص فساد المسؤولين المحليين وممارسة رقابة قبلية على المخصصات المالية لكل مشروع والحيلولة دون سوء تسيير الأغلفة المالية الموجهة لها، كما أنها تسمح بذلك بمساءلة المواطنين Public Accountabilty للسلطات المحلية حول تقدم تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، وإضفاء شرعية أكبر على عمل المجالس المحلية.

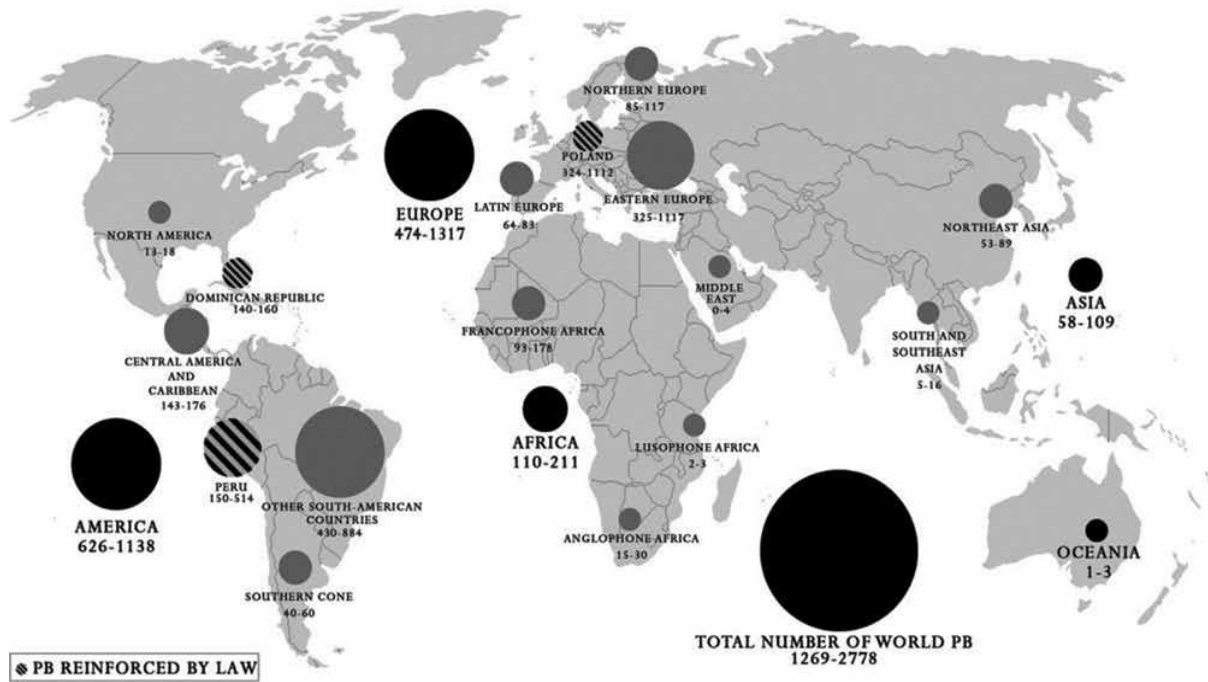
في نفس السياق، فإن الميزانية التشاركية تسهل تعبئة Engaging القوى المجتمعية وتدريبها Educating على المشاركة الفعالة البناءة من خلال اطلاع المواطنين على الخبايا التقنية والقانونية للإدارة المحلية، إضافة إلى تكريس العدالة الاجتماعية بإشراك الفئات الهشة والمنعزلة في المجتمع للدفاع عن مصالحها واحتياجاتها الخاصة، مثلما تقوي روح الانتماء وولاء القوى المجتمعية للوحدة المحلية وضمان مشاركتهم وتجندهم للعملية التنموية ومشاركتهم الإيجابية ضمنها (بما فيها دفع الضرائب، الحفاظ على الممتلكات العامة)، أي أنها مدرسة لتلقين المواطنة الجيدة Citizenship Schools وتعريف المواطنين بكيفية التفاوض حول نيل حقوقهم- فيما بينهم ومع المسؤولين المحليين- وأداء واجباتهم.

يمكن للميزانية التشاركية أيضا بناء قدرات شركاء الحوكمة لامركزيا لكونها مدخلا لدعم القدرات الفعلية والتشاركية لدى المجتمع المدني والحيلولة دون ركوده، إضافة إلى كونها فرصة لتحقيق التشبيك بين منظمات المجتمع المدني والتعاون في بينها لهدف مشترك. أما القطاع الخاص، فإنه يصبح أكثر استجابة للمسؤولية الاجتماعية والتنموية تجاه الوحدة المحلية كلما نظر إليه بعين الاعتبار عبر المراحل المتتالية للميزانية المحلية.

بالنسبة للجزائر، يوجد عاملان اثنان يشجعان على الاستلها من هذه التجارب: أولهما تقني يكمن في توفر معظم شروط تبنيها مثلما وضعها Brian Wampler<sup>1</sup>، فالإرادة الحكومية الرسمية نحو تكريس المشاركة الشعبية محليا تعززت تواليا بعدة نصوص قانونية سبق ذكرها، كما أن النسيج الجمعي -رغم نقائصه- ثري ومتخم كما ونوعا، في حين ان الموارد المالية متنوعة ويمكن دعمها أكثر بإصدار قانون الجباية المحلية، بينما يمكن معالجة ضعف التزام المجالس المحلية Mayoral Support باستحداث بلديات وولايات نموذجية ثم تعميم التجربة إن هي نجحت. العامل الثاني يتمثل في سوء وضعية الجماعات المحلية الجزائرية في كل المجالات: التنظيمي، المالي، البشري، القيمي...وعليه فإن إيجابيات الميزانية التشاركية من شأنها إحداث نقلة نوعية في الثقافة والقيم الإدارية وتحضير تلك الجماعات الإقليمية لتحديات أكبر كالإصلاحات الجذرية (التي لا بد لها أن تمس بالنموذج الإداري التقليدي السائد)، بل إن خلق الرأسمال الاجتماعي والتعاون بين المواطن ورجال الأعمال والمنظمات الشعبية والسلطة المحلية -كعناصر المنظومة الإدارية- يمر حتما عبر تبادل المعلومات والصلاحيات والتجارب في مجال حساس كالمالية المحلية.

<sup>1</sup> John L. Mikesell, « Fiscal Administration in Local Government: An Overview », in *Local Budgeting*, Editor: Anwar Shah (Washington: The World Bank, 2007), pp. 21-45.





شكل 18 يوضح: توزيع وعدد برامج الميزانية التشاركية عبر العالم.

المصدر: Yves Sintomer and Others, «Participatory budgeting worldwide Updated version», Dialog Global series , Global Civic Engagement (2013): p. 14.

• رقابة أكبر على أداء الميزانية **Performance Budgeting** بدل إجراءاتها: يشمل هذا النوع المستحدث من الموازنات سلسلة من العناصر تتضمن الأهداف المرجو بلوغها والموارد المخصصة لذلك وسبل القيام به، والى جانب إتباع الأطر الشكلية الإجرائية، تتطلب الرقابة الفعالة على مالية الجماعات المحلية- حسب هذا النموذج- قياس مدى كفاءتها في تحقيق أهدافها وتقييم فعالية إنفاقها، من خلال الربط بين مدخلات الميزانية ومخرجاتها للإجابة عن التساؤل حول نجاعة الإنفاق وليس فقط كمية وكيفية الإنفاق العمومي<sup>1</sup>.

إن إجراء إصلاح جذري مماثل بإمكانه توجيه المسألة نحو مدى تحقيق النتائج المرجوة Results-Oriented Accountability وبالتالي بناء قدرات الجماعات المحلية في مجال الإنفاق المالي، عبر دفعها نحو فعالية أكبر وكفاءة أحسن في تخصيص الموارد المحلية وتنفيذ البرامج التنموية. ولابد من التنبيه إلى أن محاكاة هذا التوجه لامركزيا غير مجدية ما لم يحدث ذلك على المستوى الوطني أي موازنة الدولة، وهو أمر يمكن أن يُطبّق في الجزائر قريبا بعد إقرار القانون العضوي لقوانين المالية.

• المبادرة أكثر من أجل شفافية الإنفاق: يمكن تعزيز حوكمة المالية المحلية بتلك المكتسبات القانونية المتعلقة بالشفافية في التسيير المحلي، فمن أجل كسب ثقة المواطن وتشجيعه على التعاطي مع الشأن المحلي، بمقدور السلطات المحلية توزيع مستخرجات المداورات ونسخ القرارات المتعلقة بالميزانية وتلك الخاصة بصرف وتصفية النفقات على أماكن

<sup>1</sup>Anwar Shah and Chunli Shen, « Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level», in Local Budgeting, Editor: Anwar Shah (Washington: The World Bank, 2007), pp. 151-158.

تواجد المواطنين بكثافة (خارج مقر البلدية) وكذا وضعها في الصفحات الرسمية والمواقع الالكترونية على الانترنت (الملحق 13).

تبين من خلال هذا المبحث بأن الاستقلالية المالية والقدرات المالية للجماعات المحلية بالجزائر لاتزال محدودة، وإن كان من المؤكد صحة وجهات النظر التي ترى بأن تلك الجماعات المحلية تتحمل جزءا من مسؤولية قلة مواردها المالية وضعف نجاعة إنفاقها، فإنه من الوجيه -بالتوازي مع ذلك- الاعتراف بأن أغلبية العوامل التي تتسبب في هذا العجز مردها البيئة المحيطة بها، وأن الحكومات المتتالية تتحمل مسؤولية أكبر في ذلك لأنها تقف وراء هندسة المنظومة المحلية ككل سياسيا، إداريا اقتصاديا، ماليا... الخ .

إلى جانب ذلك، فإن الوضع السيئ والقدرات الضعيفة والحوكمة الرديئة للشأن المالي لامركزيا، ليست سوى مرآة لسياق عام ووضوح أسوأ على المستوى المركزي، سواء من حيث تبعية الموارد للريع البترولي أو فشل الكثير من البرامج والمخططات التنموية. أما فيما يخص الإصلاحات التي يعرفها التسيير المالي محليا، فحتى وإن تسارعت وتيرتها بفعل الأزمة الاقتصادية التي تعرفها الجزائر، إلا أنها تميزت بالتركيز على بعض الجوانب التقنية والإجرائية ولم تمس جوهر المالية المحلية.

يعتقد الباحث بأن ضعف القدرات المالية للجماعات المحلية مرده أساسا الحوكمة الرديئة في مجال التسيير المالي (ومن وراه بقية المجالات)، وأن بناء القدرات المحلية ماليا لابد ان يكون متكاملًا، متساندا ومتناسقا، بحيث يمر أولا عبر وجود إصلاحات مركزية تمس فلسفة التسيير المالي للدولة ككل لتتماهى معها إصلاحات المالية المحلية، وثانيا من خلال حوكمة تسيير الجماعات المحلية ككل بما فيها الشق المالي لتنمية كثير من القدرات الضعيفة لديها، وثالثا ببناء القدرات الأخرى للجماعات المحلية لارتباطها وتداخلها فيما بينها كالقدرات الإدارية، البشرية... ورابعا بتنمية قدرات فواعل وشركاء المنظومة المحلية من مجتمع مدني، أحزاب سياسية، هيئات حكومية أخرى، قطاع خاص...لما لها من مكانة في إسناد القدرات المحلية.

**المبحث الثاني: بناء القدرات البشرية كمحرك الأداء الفعال****المطلب الأول: المورد البشري المحلي: مرآة القدرة الإدارية**

من المسلم به في كل تخصصات العلوم الاجتماعية والإنسانية، بأن كل منظمة إدارية لا تحتاج إلى قوى بشرية مؤهلة فقط، وإنما أيضا إلى رؤية واضحة ومتناسقة وهادفة لإدارة تلك الموارد البشرية المتاحة وتمكينها من مساعدة الجهاز ككل على تحقيق أهدافه، والاستغلال الأمثل لموارده عبر تعظيم الأداء الفعال للعنصر البشري، حيث أنه وبالرجوع إلى مفهوم القدرة الإدارية -مثلما تم تناولها في الشق النظري من الدراسة-، تتضح أهمية الرأسمال البشري كمورد ملموس Tangible في حد ذاته، إلى جانب المهارات غير الملموسة operational skills المرتبطة بقدرة المنظمة الإدارية على رصد capture المورد البشري الأكثر جودة وتسييره لصالح أهدافها، وعلى العكس من ذلك، فإن الجهاز قد يفشل في توفير الكوادر البشرية اللازمة لتسييره، أو تتسبب خصوصياته في هدر المورد الإنساني بطرق مختلفة، إراديا أو لا إراديا، بشكل مباشر أو غير مباشر.

**الفرع الأول: محورية الرأسمال البشري في المنظومة الإدارية المحلية**

أكد كثير من الباحثين قوة العلاقة بين أداء الحكومات وفعالية سياساتها المتعلقة بنظام الوظيفة العمومية\* (بما فيه الموظفون المحليون والإقليميون)، لكون الموظف العمومي مهما علت رتبته هو المسؤول في كل الحالات عن تطبيق السياسات العمومية للدولة وقرارات قادتها ومسؤوليها، وعادة ما تمثل إصلاح نظام الموارد البشرية جزءا مهما من ورشات الإصلاحات التي تعرفها المنظومات الإدارية في دول مختلفة، بحيث تحوّل تركيز المنظمات التي تبني خططا إستراتيجية من التسيير اليومي لشؤون الموظفين day-to-day management، لينصبّ على سبل تثمين الرأسمال البشري human capital وآليات التعاون مع القادة والموظفين للوصول إلى الأهداف المرجوة.

من أجل تقييم سياسات الموارد البشرية على المستوى الوطني، القطاعي أو المحلي، وضعت Coleman Selden و Jacobson خمسة معايير. أولا: مدى التحليل الاستراتيجي للاحتياجات البشرية في الحاضر والمستقبل وكيفية فهم ومعالجة مستوى وأداء القدرات البشرية المتوفرة، وثانيا: مدى الحصول على الموارد البشرية المؤهلة من خلال توظيف الكفاءات التي تحتاجها في التوقيت المناسب، وثالثا: مدى الحفاظ على الموارد المناسبة المؤهلة لخدمة أهداف المنظمة عبر التدريب والاحتفاظ بالموظفين الأكفاء، تأديب وعزل المقصرين منهم، ورابعا: مدى تحفيز عناصر المنظمة ماديا ومعنويا على خدمة أهدافها بكفاءة، وخامسا: مدى مرونة نظام إدارة الموارد البشرية خصوصا آليات الترقية والإجازة<sup>1</sup>.

\* خصصت مجلة Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice الرائدة عالميا، عددا خاصا (1/13 الصادر سنة 2011) لمعالجة العلاقة بين هذين المتغيرين. يمكن الاطلاع على مضمونه على الرابط: <https://www.tandfonline.com/toc/fcpa20/13/1?nav=toCList>

<sup>1</sup> Sally Coleman Selden and Willow Jacobson, « Government's Largest Investment Human Resource Management in States, Counties, and Cities », in *In pursuit of performance management systems in state and local government*, Editor: Patricia W. Ingraham (USA: The Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 82-114.

هذا الاهتمام بالعنصر الإنساني كأصل ومكسب استراتيجي داخلي في المنظمة الإدارية مهما كانت طبيعتها وحجمها، مرده بالدرجة الأولى محوريته في تشكيل رأس المال المعرفي للمنظمة وبالتالي زيادة ميزتها التنافسية وتميزها، بالنظر إلى أن معارف أفرادها وخبراتهم لها قيمة اقتصادية ومادية ومعنوية تراكمية<sup>1</sup>.

على المستوى اللامركزي، لا تمثل منظومة الإدارة المحلية الاستثناء بخصوص أهمية المورد البشري، إذ اعتبر تقرير GOLD 1 بأن اللامركزية والديمقراطية المحلية لا تنجحان إلا بوجود إدارة كفؤة عمادها منظومة إدارة موارد بشرية تتميز باستقرار التشريعات وشفافية التوظيف وتسيير المسار المهني والترقية والحوافز مثلما هو موجود بالدول العريقة في مجال اللامركزية، بينما تؤدي الحالة العكسية في دول أخرى إلى إضعاف القدرة الإدارية للنظام اللامركزي، خصوصا إذا تدخلت متغيرات سياسية في إسناد بعض المناصب العليا القيادية في الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: القيادة المحلية المؤهلة ضمانة التسيير الأنجع

إن كثيرا من الأدبيات التي عالجت أهمية المورد البشري محليا، ركزت على عنصر القيادة المحلية Local leadership لسبب وجيه يتمثل في كون النظام اللامركزي معقد ومتشابك فهو ينطوي في بعده البشري على شقين أولهما إداري يخص الموظفين العموميين التنفيذيين، والآخر سياسي يخص المنتخبين المحليين الذين يشكلون المجالس المنتخبة، فضلا عن الصلاحيات المكفولة والموارد المتاحة لكل فئة سواء اتسعت أم ضاقت، والعلاقة فيما بينها سواء حسنت أو ساءت.

من جانب آخر، فإن التوجه العالمي نحو تبني اللامركزية بدرجات مختلفة وأوجه متنوعة، صاحبه بالتأكيد إسناد الصلاحيات-بدرجات متفاوتة- وتوزيعها بين القيادات المحلية المنتخبة والتنفيذية، فضلا عن وضع جملة الموارد الكفيلة بأداء تلك الاختصاصات المرفقية التنموية في عمومها بين يدي الكوادر البشرية المحلية. في نفس الصدد، ورد ضمن "دليل الاتحاد الأوروبي لبرامج بناء قدرات الجماعات المحلية" بأن قيادة الوحدات المحلية لا بد أن توفر المناخ الملائم للحكومة المحلية الجيدة، بتوليها مسؤولية وضع وتطوير وتخطيط تصور بعيد المدى حول المجتمع المحلي، وكذا التسيير الجيد للمنظمة الإدارية ومرافقها العمومية والشراكة مع بقية الفواعل المحلية، وضمان مشاركة وتفاعل القوى المجتمعية مع السلطة المحلية وخططها وبرامجها، ما يقتضي حتما كسب ثقتها سواء بالنزاهة أو الأداء الفعال (الانجازات الملموسة) أو بالقدرة التفاوضية ومهارات التجنيد والتشبيك<sup>3</sup>.

أبعد من ذلك، يفسر كل من Georgios Kaminis، Marvin Rees و Erias Lukwago (عمدة أثينا، بريستول وكامبالا على التوالي) أهمية القيادة المحلية بكون تعقد التحديات التي أصبحت تواجه القرى، المدن والحوضر الكبرى كالاكتباس الحراري، الهجرة، الفقر... الخ أدى إلى إبراز دور ومكانة القيادات المحلية كشخصيات وطنية ودولية مبتكرة وفعالة في مواجهة تلك المشكلات (كالإسهام في وضع اتفاقيتين غير ملزمتين حول الهجرة الآمنة، المنظمة والنظامية، وحول

<sup>1</sup> عبد الفتاح بوخمم، "الرأس المال المعرفي مصدر التميز في المنظمات" (ورقة قدمت للمؤتمر الدولي "للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، الرياض، 01-04 نوفمبر 2009)، ص 3-5.

<sup>2</sup> UCLG, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Op. Cit, p. 307.

<sup>3</sup> Council of Europe, *Toolkit of Local Government Capacity-Building Programmes*, Op. Cit, p. 107.

اللاجئين)، ويعود ذلك إلى أن القيادات المحلية عادة ما تمتلك صلاحيات أكبر واستيعابا أدق لتلك الظواهر وجزئياتها الدقيقة<sup>1</sup>.

إن كل هذه الأهمية التي تحظى بها الموارد البشرية بالنسبة لقدرات المنظمات الإدارية، جعلت الأدبيات الأولى لبناء القدرات تستهدف الاستثمار في الموظفين وتدريب الأفراد وتنمية إمكانياتهم ومهاراتهم من أجل ممارسة وظائفهم ووضع والوصول إلى أهداف معينة، مع إدراك وإدارة متطلباتهم التنموية في إطار شامل ومستمر، فضلا عن تكوين قيادات سياسية قادرة على استيعاب الحاجة لمؤسسات كفؤة وتقوية التزامهم تجاه تحقيق أهداف المنظمة والعمل على تحسين مواردها وطرق تعبئتها وتوزيعها.

ومن بين الدراسات التي تناولت بالتفصيل بناء قدرات الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية، نشير إلى مقالة Rees و Pallangyo. J حول " بناء قدرات الموارد البشرية ضمن برنامج إصلاح الحكومة المحلية في تنزانيا " بحيث وضحا أن الجماعات المحلية في إفريقيا لطالما عانت من ضعف القدرات التنظيمية والإدارية، سوء التسيير المالي، تضخم الجهاز الإداري وضبابية النصوص التي تحكمه، انتشار قيم الحوكمة الرديئة من غياب للشفافية والمساءلة، ضعف الاستقلالية المحلية، مركزين على محورية العنصر البشري في نجاح برامج إصلاح القطاع العام PSRPs وبرنامج إصلاح الحكومات المحلية LGRP في تنزانيا.

تتمثل أهمية هذا العمل الأكاديمي في كونه لم يحصر تنمية قدرات الموارد البشرية في البعد البشري human resource development الذي يرتبط بتوريد الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم والتخلص من التعداد الزائد أو غير المؤهل، وإنما أشار أيضا إلى أبعاد أخرى متداخلة كالبعد التنظيمي الداخلي organization development المتعلق بمراجعة نظم تسيير وتفعيل المورد البشري وتحسين كفاءته وقياس أدائه بدقة من خلال إصلاح الهياكل والوظائف والثقافة والعلاقات والقيم التنظيمية، وكذا البعد المؤسسي institutional development المتعلق بالتفاعل السياسي والاقتصادي لمختلف النظم الفرعية للمنظومة اللامركزية الكلية كالعلاقات بين الأجهزة المحلية، العلاقات مع الحكومة المركزية، العلاقات مع بقية الفواعل الاقتصادية والمجتمعية<sup>2</sup>، وبالتالي فإن تفعيل أداء العنصر البشري محليا لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحيطة الداخلية والخارجية التي تؤثر من بعيد أو قريب على الأداء البشري.

<sup>1</sup>Georgios Kaminis and Others, « The Leadership of Cities », Project Syndicate Website, Accessed on: Dec 7, 2018. « <https://tinyurl.com/yyzrjm99> »

<sup>2</sup> William Pallangyo and Christopher J. Rees, « Local Government Reform Programs and Human Resource Capacity Building in Africa Evidence from Local Government Authorities (LGAs) in Tanzania », *International Journal of Public Administration* 33 /12-13 (2010): pp. 729-737.

المطلب الثاني: المورد البشري في الجماعات المحلية الجزئية بين الاكتفاء الكمي والاحتياجات النوعيةالفرع الأول: الكفاية الكمية للتوريد والتكوين ضمن التصور الحكومي

يتطلب فهم منظومة إدارة الموارد البشرية على مستوى الجماعات الإقليمية تحليل أشكال التوريد (التوظيف) والتكوين والتسيير معا، ولفهم مكانة المورد البشري للجماعات المحلية ضمن السياسة القطاعية لوزارة الداخلية، يمكن العودة إلى ما توصيات "المنتدى الدولي حول تعزيز قدرات الحكامة" المنظم نهاية سنة 2018 بالعاصمة الجزائرية، الذي اعترف القائمون عليه بأهمية ترمين المورد البشري للقطاع\*،

فيما يخص التوظيف، فإن المورد البشري للجماعات المحلية لا يقتصر على العنصر التنفيذي بالنظر إلى أن المجالس المنتخبة تشكل من 24891 منتخب بلدي و2004 منتخب ولائي أي بمجموع 26880 منتخب محلي على المستوى الوطني<sup>1</sup>، بينما يعتبر المستوى المحلي من بين أهم قطاعات التوظيف العمومي إذ يمثل قطاع الداخلية والجماعات المحلية ثاني أكبر قطاع تشغيل (بعد التربية والتعليم) بما يفوق 590 ألف عون (ثلث الموظفين العموميين)، كما أن الإدارة البلدية تشغل لوحدها ما يقارب 312 ألف عون (18 ألفا عون تصميم، 15 ألف عون تطبيق، 13 ألف عون تحكم، 266 ألف عون تنفيذ)، أما المصالح غير الممركزة فتشغل ما يقارب 840 ألف عون (501 ألف عون تصميم، 84 ألف عون تطبيق، 79 ألف عون تحكم، 176 ألف عون تنفيذ)<sup>2</sup>، أي أن ما يفوق 1.1 مليون موظف عمومي (56% من إجمالي الموظفين العموميين) يتوزعون بين البلديات والمديريات التنفيذية (فروع الوزارات) ومصالحها المتواجدة على مستوى الولايات الجزائرية.

على المستوى المركزي، تبين الأرقام الرسمية المنشورة أن وزارة الداخلية وظفت لمصالحها المركزية سنة 2014 مثلا، عددا معتبرا من الموظفين من مختلف الرتب والتخصصات\*، أما فيما يخص التكوين، فإن لوزارة الداخلية برنامجا متنوعا لتأهيل الموظفين المنتمين لقطاعها وإكسابهم مجموعة من المهارات، وفي الفترة بين 2015-2019 وضعت مديرية التكوين إستراتيجية تقوم على:

- التكوين القاعدي والتحصيري للموظفين الجدد لتسهيل تأقلمهم واكتسابهم لقيم وثقافة المرفق العام.

\* ورد في المطويات المتاحة للمشاركين بأن المورد البشري "الذي تركز عليه مختلف الإصلاحات (في مجال اللامركزية والحوكمة) كأساس للتأطير وقيادة المشاريع العملاقة التي بلورتها الدولة ومختلف البرامج والمخططات التي رصدت لها أغلفة مالية معتبرة" والذي يجب أن "يكون فعالا وقادرا على تجسيد هذه الإصلاحات على أرض الواقع، معززين بذلك قدراته ومؤهلاته من أجل بلوغ حكمة فعالة"، معتبرا أن الوزارة تواجه عدة تحديات تجعلها معنية بصفة أساسية بتحدي الحكامة وهذا لمساهمتها وتدخلها في مختلف الإصلاحات ذات الطابع التنظيمي والهيكلية...وفي هذا السياق وتداركا لضرورة توفير المورد البشري ذو النوعية لتصميم وإطلاق ومتابعة المشاريع التي شارك فيها، قامت بأعداد إستراتيجية التكوين الخاصة بعنصرها البشري من أجل تحسين كفاءته والسماح له بأن يكون في مستوى المهام والتحديات التي يجب أن يواجهها...".

<sup>1</sup> إحصائيات قام بها الباحث بناء على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-342 المؤرخ في 12/09/2012 المحدد لعدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية.

<sup>2</sup> المديرية العامة للتوظيف العمومية، "إحصائيات رسمية"، الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم 14 جانفي، 2019. « <http://www.dgfp.gov.dz/ar/stat.asp> »  
\* 127 موظفا من بينهم متصرفون رئيسيون وملحقون إداريون وأعوان إدارة، ومهندسون في الصناعة وترقية الاستثمارات والسكن والعمران والإعلام الآلي والعمران...، كما برمج نفس القطاع عملية توظيف 50 منصبا ماليا لفائدة المركزين الوطنيين لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم بالجلفة وقسنطينة، إلى جانب عدد آخر على مستوى الولايات المنتدبة المستحدثة في مناطق جنوب البلاد (المصدر: الموقع الرسمي للوزارة).

- تكوين الإطارات: نظرا لدورها في تنفيذ ونجاح الإصلاحات الهادفة إلى تحسين وترقية الخدمة العمومية.
- الانفتاح على القطاعات المكونة: من أجل الاستفادة من نتائج الخبرات والبحوث والدراسات التي تقوم بها هذه القطاعات والتي من شأنها إثراء وتعزيز معارف وخبرات الموظفين والإطارات، تم التوقيع على اتفاقيات مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (جامعات الجزائر 1 و3، البلدية 2، المسيلة، التكوين المتواصل)، وزارة التكوين والتعليم المهنيين (المعهد الوطني للتكوين والتعليم المهنيين، الديوان الوطني لتطوير التكوين المتواصل وترقيته، المركز الوطني للتعليم المهني عن بعد)، مؤسسات تكوين تابعة لقطاعات أخرى (المعهد العالي للتسيير التخطيط، معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي، مركز تطوير الطاقات المتجددة).
- انتهاز نظام التكوين عن بعد: يتم إعداد قاعدة رقمية للتكوين الافتراضي لتعزيز شبكة التكوين التابعة للقطاع.
- الانفتاح على التجارب الأجنبية: تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع عدة دول كدول الاتحاد الأوروبي (فرنسا، إسبانيا، هولندا) والصين وكندا لمسايرة التطورات وتبادل الخبرات مع الدول الرائدة في هذا المجال.
- على الصعيد الإحصائي، يمكن تلخيص حصيلة التكوين المنتهجة من طرف الوزارة بين 2014 و2019، كما يلي:
- تكوين الإطارات والقيادات التنفيذية المركزية والمحلية: على المستوى المركزي، تم تنظيم دورات تكوينية لصالح 165 متصرفا إداريا و12 متصرفا رئيسيا و93 مهندسا في الإعلام الآلي، إضافة إلى تمكين 47 متصرفا من تكوين لنيل شهادة الماستر في الحقوق وعلم التسيير على مستوى جامعتي الجزائر 1 و3. أما على المستوى اللامركزي، فتم تنظيم دورة تكوينية على مستوى المدرسة الوطنية للإدارة لفائدة 48 أمين عام ولاية، ودورة أخرى على مستوى المعهد العالي للتسيير والتخطيط (ISGP) لفائدة 43 مفتش ولاية، إلى جانب دورات تكوينية لفائدة 1541 أمين عام للبلدية من بينها دورة بالتعاون مع معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي التابع لوزارة المالية، ودورات تكوينية لصالح 250 أمين عام دائرة بـ ISGP والمراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية ببشار وهران وورقلة.
- إضافة إلى ذلك، بُرمت دورات لتكوين 225 إطارا في مجال الديمقراطية التشاركية و100 إطارا في مجال الاتصال المؤسسي بالتعاون مع الإتحاد الأوروبي، فضلا عن تكوين 100 إطارا في مجال المالية والميزانية المحلية بتمويل من الوكالة الفرنسية للتنمية. أما فيما يتعلق بالتكوين في الخارج، نظمت الوزارة دورتين استفاد منهما 16 إطارا تابعا لقطاع وزارة الداخلية بجنيف بغرض تكوين المكونين تحضيرا لإنشاء مركز CIFAL، وتكوين 153 إطارا من الإدارة المركزية والإدارة المحلية ضمن تسعة دورات تكوين نظمت بالصين، وعدد آخر بفرنسا، كوريا الجنوبية، هولندا، كندا، إسبانيا.
- التكوين لصالح الموظفين العموميين (من غير القياديين): استفادت هذه الفئة بدورها من تكوين كل حسب تخصصه، وشملت: 5200 متصرفا إقليميا بالتعاون مع جامعة البلدية 2، 5724 عون شبك، 999 مكلفا بالأرشيف، 930 مكلفا بالاستقبال والتوجيه، 2158 مكلفا بالصفقات العمومية، 96 مساعدة اجتماعية بالتنسيق مع وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، 1541 مكلفا بمصالح الحالة المدنية، 116 مكلفا بمتابعة مشاريع الطاقات المتجددة بالتعاون مع مركز تطوير الطاقات المتجددة. كما برمجت دورات لتكوين: 3355 عونا بلديا مكلفا بصيانة المساحات الخضراء بالتعاون مع الديوان الوطني لتطوير التكوين المتواصل وترقيته، وبرنامجا لتكوين أكثر من 3000 مهندسا في

مجالات التسيير التقني والحضري بالتعاون مع المعهد الوطني للتسيير التقني والحضري بالمسيلة، دورة لفائدة 48 مكلفا بالنشاط الاجتماعي بالتعاون مع وزارة التضامن الوطني، برنامجا خاصا بـ 1708 مكلفا بالمنازعات ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، برنامجا موجها لـ 3500 مهندس إعلام آلي بالتعاون مع المدرسة الوطنية للإعلام الآلي، برنامجا لـ 1758 مكلفا بمصالح الميزانية والأملاك . أما بقية الرتب كالمحققين، الملحقين الرئيسيين، الأعوان، الأعوان الرئيسيين، المحاسبين، المحاسبين الرئيسيين، المتصرفين الإداريين الجدد، فقد استفاد 11.457 موظفا من التكوين التحضيري خلال فترة التريص تبعا لعمليات التوظيف والترقية، في حين ناهز عدد مستخدمي الجماعات المحلية الذين خضعوا لتكوين بادرت به الولايات 4010 سنة 2017، 5859 سنة 2016، 20853 سنة 2015 و10759 سنة 2014.

- **تكوين المنتخبين المحليين:** رغم أنه يعاب على المشرع تأخره في إدراج تكوين المنتخبين المحليين ضمن قوانين الإدارة الإقليمية للبلاد (لم تؤخذ بعين الاعتبار إلى غاية قانون 10-11)، وكذا عدم حزمه بالقدر الكافي عبر الاكتفاء بمادة وحيدة في قانون البلدية (39) دون قانون الولاية، إلا أن أعضاء المجالس المحلية يستفيدون هم أيضا من تكوين لتمكينهم من تحمل مسؤولياتهم ومعرفة المواضيع المتعلقة بتقنيات التسيير المحلي، على غرار ثلاثة دورات تكوين لفائدة 1541 رئيس م.ش.ب و334 نائبا لهم، والدورة التي عقدت على مستوى ولاية سطيف بمشاركة 48 رئيس م.ش.و، ودورتين لصالح 1783 منتخب محلي، علما انه تقرر فتح مركز لتكوين المنتخبين عن بعد لضمان اختصار الوقت والجهد والمسافة.

- **تنظيم لقاءات ومؤتمرات:** نظمت الوزارة عدة مؤتمرات في إطار برنامج دعم تجسيد اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوروبي (TAIEX) حول مواضيع هامة وراهنة كأفاق إصلاح نظام المالية المحلية عبر استعراض التجارب الألمانية، البولونية والفرنسية، والمقاربة التشاركية في التسيير المحلي عبر استعراض التجارب الأجنبية: الفرنسية، الإسبانية، الهولندية واليونانية، وتنمية وتثمين الموارد البشرية المحلية عبر استعراض التجارب الأجنبية: الفرنسية، الإسبانية، التشيكية. أما مع الطرف الصيني، فقد عقدت سنة 2017 دورة بعنابة بالتعاون مع "أكاديمية الصين الوطنية للحكومة" حول التخطيط الإقليمي وتسيير التنمية الاقتصادية لفائدة رؤساء الدوائر و140 إطارا مركزيا، إضافة إلى تنظيم "منتدى دولي حول تعزيز قدرات الحكامة" نهاية سنة 2018 بالعاصمة، وتطرق المشاركون فيه إلى الاتجاهات العالمية في مجال تعزيز قدرات الحكامة وأهميتها في فعالية الخدمة العمومية وكيفية الاستفادة من أعمال الشراكة والتعاون الدولي في مجال تعزيز قدرات الحكامة.

- **تعزيز شبكة مؤسسات التكوين:** إلى جانب الشراكة مع الكثير من المؤسسات التابعة لقطاعات أخرى، تقع تحت وصاية وزارة الداخلية كل من المدرسة الوطنية للإدارة التي تضمن تكوينا قاعديا للالتحاق برتبة متصرف رئيسي، وتنظم دورات تحسين المستوى وتجديد المعارف لفائدة مستخدمي التأطير، مع القيام بالدراسات والبحث الإداري والتدقيق والاستشارة لفائدة المؤسسات والإدارات العمومية. إضافة إلى ذلك، توجد مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم\* في كل من بشار، الجلفة، ورقلة، قسنطينة ووهران، مع برمجة إنشاء

\* تأسست بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-250 المؤرخ في 19/12/1994 الذي يحدد قواعد إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم وتنظيم هذه المراكز وعملها، ليتم على إثرها (بموجب المرسوم التنفيذي 95-58 المؤرخ في 18/02/1995) حل مركزي التكوين الإداري في



مركزين في كل من تيارت وعنابة. وتعول ذات الوزارة على دخول المركز الدولي لتدريب الفاعلين المحليين (سيفال المغرب العربي السابق ذكره) حيز الخدمة لاستكمال آليات التمكين للموارد البشرية<sup>1</sup>.

تعليقا على ما سبق، فإن هذه الأرقام تعكس حظوة قطاع الجماعات المحلية على مستوى السياسات التشغيلية لكونه غالبا ما مثل ملاذا لترجمة بعض التوجهات الحكومية المركزية في مجال التوظيف، وهو ما أنتج وفرة في المورد البشري والأسلاك التي يتنهي إليها موظفو هذا القطاع. بذلك، فإن الإخفاق في تجنيد هذه الموارد البشرية الجبارة لن يكون سببه سوى سوء إدارتها وتسييرها لصالح تحقيق أهداف المنظومة المحلية.

بالنظر إلى مواطن ضعف وفشل الجماعات المحلية وأسباب تأكل قدراتها، فإن إستراتيجية التكوين قادرة عموما على تمكين الموارد البشرية للقطاع من تعزيز المؤهلات واكتساب معارف جديدة، لأنها تغطي مواضيع محورية وحديثة في مجال التسيير العمومي المحلي، وتمثل تحديات حقيقية لها كالتخطيط الحضري وتنمية المدن، المناجمنت الاجتماعي وتسيير الموارد البشرية، التخطيط الاستراتيجي، تخطيط ومتابعة المشاريع، قانون الأملاك والقانون العقاري، تامين الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية وتحسين مواردها المالية، تسيير الأملاك، الجباية المحلية، إدارة الميزانية، الصفقات العمومية، المنازعات الإدارية والمنظمات، تسيير المخاطر، مكافحة الفساد، العلاقات مع المواطن، الاتصال المؤسسي، تخفيف الإجراءات البيروقراطية، الإحصاء والتحرير الإداري، اللغة الانجليزية والمعلوماتية... الخ. إلى جانب ذلك، فهذه الإستراتيجية تحضر مستخدم وقيادي القطاع لتوجهات جديدة تمثل موضوع مراجعات قانونية حالية كالجباية المالية المحلية، المقاربة التشاركية، الشفافية، تسيير مؤشرات الأداء وتقييم السياسات العمومي، وبذلك سيكونون قادرين على قيادة وترسيخ تلك الإصلاحات وتوفير البيئة المناسبة لنجاحها.

على المستوى المهني، تعكس جدية إستراتيجية التكوين ضخامة وتعدد البرامج المخصصة لكل الأسلاك والرتب، وعدد ونوعية المكونين المكلفين بمتابعتها (أساتذة، خبراء، ممارسون) فضلا عن تنوع وحدثة الآليات المتبعة (ملتقيات، ورش، تعليم عن بعد) والانفتاح على بلدان وتجارب مختلفة (دول اشتراكية، رأسمالية، نامية ومتطورة)، مع التعاون مع قطاعات وطنية عديدة.

### الفرع الثاني: المورد البشري النوعي بين متطلبات الجدارة وضغوطات التسيير

مثل كثير من المعضلات التي يعاني منها نظام الإدارية المحلية في الجزائر، فإن للجماعات المحلية -فيما يخص اختيار وتسيير موردها البشري- مسؤولية بسيطة مقارنة بالمسؤولية الأخلاقية والقانونية للسلطة المركزية، فعلى عكس السياسة الحكومية المتكاملة في تكوين المورد البشري المحلي كإجراء بعدي، فإن المتغيرات القبلية المتعلقة بانتقاء المنتخبين المحليين أو القيادات التنفيذية أو تحفيز الموظفين التنفيذيين، تعاني من قصور واضح، وقد تبين سابقا من

مدينتي الجزائر وورقلة، والمعهدين الوطنيين المتخصصين في التكوين المهني في مدينتي بشار ووهران، وتحويل أملاكها وحقوقها والتزاماتها ومستخدمها إلى المراكز الوطنية الجديدة المنشأة في نفس المدن بموجب المرسوم التنفيذي 59-95 المؤرخ في 18/02/1995، ثم ينشأ مركز الجلفة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 313-07 المؤرخ في 2007/10/10

<sup>1</sup> وزارة الداخلية، "التكوين"، الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم: 15 جانفي، 2019. « <https://tinyurl.com/y2v6mq5d> »

خلال تحليل بعض المشكلات المتعلقة بالعنصر البشري المنتخب، بأن أغلبها يعود إلى وجود حاضنة سياسية مهلهلة تتجلى في انتخابات ملطخة بالعنف، الفساد المقاطعة الشعبية، ومشهد حزبي تشوّه الزبونية، الفساد، التجوال. لذلك، فإن المتغير البيئي يلعب دورا حاسما في إقصاء كثير من المترشحين الأكفاء ووصول كثير من الأعضاء غير المؤهلين لعضوية المجالس المحلية.

بما أن الشهادة الأكاديمية لا تعني حتما دراية بفن التسيير والممارسة السياسية، فإن القانون الجزائري لم يشترط في المترشح للانتخابات البلدية والولائية مستوى تعليميا معيناً تماشياً مع مبدأ الديمقراطية وتساوي الحظوظ أمام كل المواطنين، لكن هذا الأمر أصبح يعبر عن تفريط واضح ولم يعد مقبولا بسبب زيادة المستوى التعليمي للمجتمع وانتشار المؤسسات التربوية في أغلبية المناطق بما فيها الريفية، بالنظر إلى أن الحياة الحزبية بالجزائر لم تنضج بعد للتماشي مع هذا التصور المثالي للديمقراطية، ولكون الحراك الحزبي في الجزائر لا زال بعيدا عن نبل النضال الحقيقي ومترنحا تحت وطأة الثقافة السياسية التقليدية وسيطرة الولاءات العائلية والفساد المالي، بحيث أصبحت الأحزاب السياسية لا ترشح المناضلين الأكفاء للانتخابات (خصوصا في ظل استقالة النخبة وانكفافها عن واجبها الأخلاقي والحضاري) بقدر ما تمثل وسيلة لوصول أصحاب الأموال والغايات المشبوهة إلى السلطة المحلية.

إن ما يؤكد مسؤولية وتواطأ الأحزاب السياسية عن هذه الوضعية أولا وأخيرا، كون نسبة المترشحين للانتخابات المحلية لسنة 2012 ذوي المستوى الجامعي لم تتعد الـ 28% بالنسبة للرجال و32% للنساء، أي 52 ألف فقط من بين إجمالي 185 ألف مترشحا<sup>1</sup>، وهو أمر تكريس سنة 2017، فمن بين 165 ألف مترشحا للانتخابات البلدية لم يتجاوز ذوو المستوى الجامعي نسبة 25%، مقابل 59% للمستوى الثانوي و16% للمستوى الابتدائي، ومن بين 16.600 مترشحا للانتخابات الولائية، فقط 34,5% لهم مستوى جامعي، مقابل 52,5% للمستوى الثانوي والأساسي و13% للمستوى الابتدائي<sup>2</sup>. ومما يزيد الطين بلّة، إن اختيار القيادات المحلية من رؤساء للمجالس المنتخبة ونوابهم ورؤساء اللجان المتخصصة، يتم أيضا بناء على التحالفات الحزبية بعيدا عن معايير التخصص والإمام والخبرة المطلوبة للممارسة الفعالة والرشيّدة لهذه المناصب. من جانب آخر، فإن الانتخابات نفسها لا تعتبر آلية لانتقاء الأفضل، مادام السلوك الانتخابي للمواطن الجزائري تحكمه الاعتبارات الشخصية والاجتماعية وليس كفاءة المترشحين ونزاهتهم، وهو بذلك يساهم في تعطيل القدرة الإدارية للمجالس المحلية بتزويدها بأعضاء غير مؤهلين للمشاركة في منظومة التسيير والتنمية المحليين.

لا يتوقف تأثير العامل السياسي/القانوني عند تحفيز الرداءة أو التعامل السلبي مع أسباب ترسخها، فهو يتدخل لفرض خيارات إيديولوجية لا تملأها حاجة أو واقع قيمي للمجتمع، والمقصود هاهنا التصور المؤدلج لمفهوم النوع الاجتماعي وحصره في العنصر النسوي/المرأة تماشياً مع توجهات دولية روجت للمساواة بين الجنسين gender equality كجوهر للإصلاحات المختلفة. كمثال، جعلت المنظمة الكندية للتعاون الدولي Canadian International Development Agency

<sup>1</sup> دليّة بلخير، " 133 ألف مترشح لمنصب مير بدون مستوى"، الشروق، 22 نوفمبر، 2012.

<sup>2</sup> الإذاعة الجزائرية، " الانتخابات المحلية: 165.000 مترشح للانتخابات البلدية و16.600 للمجالس الولائية"، الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم: 26 سبتمبر 2017.

« <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20170925/122081.html> »

CIDA الحقوق النسوية على المستوى اللامركزي جزءا من برنامج لبناء قدرات الجماعات المحلية في إفريقيا<sup>1</sup>، ضمن برنامجها لدعم الحوكمة المحلية في إفريقيا The African Local Governance Program، رغم أن دراسات ميدانية أشارت إلى أن العلاقة بين تحسن أداء السلطة المحلية والقيادة النسوية غير مثبتة إحصائياً\*.

بتأمل تعامل الجزائر مع الالتزامات الدولية تجاه قضايا المرأة، نجد بأنها غالباً ما تبنت المواثيق والاتفاقيات الدولية التي توطر حقوقها سواء النصوص العامة كميثاق الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، أو النصوص المخصصة للمرأة كاتفاقية الحقوق السياسية للمرأة لعام 1952، إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة لسنة 1967، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة CEDAW لعام 1979. هذا التوجه ترجمه تكييف النصوص القانونية الوطنية منذ الاستقلال بشكل يدعم الحقوق السياسية والمدنية للمرأة التي كان لها نفس ما يناله الرجل دون تمييز، كما أنها استفادت من تدابير " التمييز الايجابي لصالح المرأة" التي أجبرت الأحزاب على تخصيص نسبة مئوية في قوائمها الانتخابية، عبر دسترة نظام الحصص أو الكوتا بموجب المادة 31 مكرر من التعديل الدستوري لسنة 2008 التي تحولت الى المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم إصدار القانون العضوي 03-12 المؤرخ في 2012/01/12 والمحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. هذا النص ضمن مساعدات مالية للأحزاب السياسية حسب عدد مترشحاته المنتخبات ضمن المجالس الوطنية والمحلية، كما ضمن للمرأة نسبة لا تقل عن 30% في القوائم المترشحة للمجلسين الولائي والبلدي (مقرات الدوائر والبلديات بأكثر من 20 ألف ساكن)، تحت طائلة رفض القائمة ككل في حالة مخالفة هذا المبدأ.

من جانبه نص القانون العضوي 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية على إلزامية تمثيل النساء في الأحزاب منذ مرحلة التصريح بتأسيس الحزب أو عند انعقاد المؤتمر التأسيسي له أو بالنسبة للهيئات القيادية، تحت طائلة توقيف النشاط بقرار من مجلس الدولة ويمكن أن يصل إلى حالة الحل القضائي النهائي له في حالة العود (المواد 17، 24، 35، 41)، وبدوره نص القانون 01/14 المعدل والمتمم لقانون العقوبات في المادة 295 مكرر 01 على أن أي تمييز بين الرجل والمرأة في المجال السياسي يشكل جريمة معاقب عليها<sup>2</sup>.

يعتقد الباحث أن مثل هذا التوجه لم يكن له الأثر الايجابي على المورد البشري النوعي للجماعات المحلية، لأنه لم يرتبط بالكفاءة والجدارة بتولي المنصب التمثيلي ودعم قدرات المجالس المنتخبة، وجاء في ظل ضغوطات دولية تحاول فرض نموذج حضاري معين. الأسوأ من ذلك، هو أن المكاسب المحققة كانت حسابية محضة ولم تحقق تقدماً على مستوى

<sup>1</sup> African Local Governance Program, looking through the Gender Lens- 5 steps to building local government competencies and capacities to promote gender equality (2006): p.3.

\* قارن O. Ugboh في دراسته حول "الفروقات الجندرية في دور القادة المحليين في التنمية الريفية بمنطقة دالتا بنيجيريا"، أداء عينة تشمل 272 من القادة المحليين الرجال والنساء، وتوصل إلى أن الفئة الأخيرة لم تثبت تفوقاً في التسيير بل أن فئة الرجال كانت أكثر مردودية في استقطاب وانجاز مشاريع أكثر. انظر: <http://medwelljournals.com/abstract/?doi=pjssci.2007.534.539>

<sup>2</sup> صورية عباسة دربال، "توسيع المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية-واقع دستوري حقيقي أو استجابة لمطلب دولي"، *المجلة الجزائرية للدراسات السياسية* 2/5 (2018): ص.ص. 148-160.

النضج الاجتماعي بأهمية العنصر النسوي، الذي أصبح ينظر إليه "كذي حظوة" دفع دفعا ولم يستحق مكتسباته السياسية ولم ينلها إلا بالتميز القانوني الذي يتناقض مع مبدأ تكافؤ الفرص لأنه يمس بمبدأ حرية الاختيار لدى أفراد.

مهما اختلفت الأسباب، فإن افتقار المنتخب المحلي لمستوى علي مقبول له تبعات كارثية تعكسها وضعية المجالس المنتخبة، فهو يؤدي إلى ضعف مناقشة المشاريع المحلية وعدم استيعاب محتواها وبالتالي قبولها دون إثراء أو انتقادها سلبيا دون القدرة على المبادرة بتقديم مشاريع وتصورات بديلة، بل والخضوع لأوامر وإملاءات وتوجهات منتخبي آخرين أو أطراف أخرى ذات مصلحة، مما ينجم عنه ركود وإخفاق تنموي وربما الميل لخدمة المصلحة الشخصية ومصالح الأطراف التي دفعته وساعدته على الفوز بالعضوية كالانتماءات الاجتماعية وشبكات المصالح.

وبافتراض نزاهة المنتخب غير المؤهل، فإن سوء فهم القوانين المرتبطة بمهامه ستؤدي به لاتخاذ قرارات خاطئة تخص المصالح العمومية وحتى الإضرار بها لإراديا، كالتصويت على ميزانية أو إبرام عقود غير مناسبة. إلى جانب ذلك، وفي ظل التطورات الاجتماعية والثقافية التي نعيشها حاليا، فإن مساهمة التطورات التقنية والوعي بمتطلبات المجتمع يمكن أن يكون عسيرا على ذوي المستوى المحدود من المنتخبين، وسيكسر قيم الحوكمة الرديئة لأنه يعطل استجابة السلطات المحلية لحاجيات المواطن، ويصعب من ارتباط هذا الأخير بممثليه الذين يفتقرون للمهارات الاتصالية والتعبوية الكافية، ليس فقط مع القوى المجتمعية، بل وحتى داخل المجالس نفسها التي تتحول إلى ساحة للصراعات الشخصية والحزبية<sup>1</sup>، ومن المفارقات الشائعة كون المشرع الجزائري لم يشترط مستوى أكاديميا لشغل الوظيفة التمثيلية، بينما تشترط الشهادات والمؤهلات لشغل مناصب المرؤوسين (الإداريون والمهندسون والتقنيون) الذين قد يرأسهم لاحقا قادة محليون يفتقرون لنفس المؤهل العلمي.

تجدر الإشارة أيضا، إلى أن التحفيز المادي لأعضاء المجالس المحلية يفند كل محاولة لتبرير سوء الأداء أو الممارسات غير المشروعة، بالنظر إلى أن القانون\* يضمن لهم تعويضات مادية محترمة توازي تلك التي ينالها الموظفون التنفيذيون. على سبيل المثال: بينما لا يفوق اجر متصرف إداري رئيسي (يوظف على أساس شهادة الماجستير أو يرقى من المتصرفين الإداريين) تقريبا 40.000 د.ج، نجد بأن راتب رئيس لجنة دائمة والمندوب البلدي الخاص يتراوح بين 40.000 و90.000 د.ج، وبين 77.000 د.ج و132.000 د.ج لرؤساء البلديات، وبين 50.000 و100.000 د.ج لنوابهم. أما رؤساء م.ش. و فيتلقون ما بين 93.000 و162.000 د.ج، وبين 75.000 و140.000 د.ج لنوابهم ورؤساء اللجان الدائمة، مع الاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي والتقاعد، علما أن النواب غير الدائمين يستفيدون من علاوات بسيطة (10.000 د.ج بلديا و15.000 د.ج ولائيا)<sup>2</sup> بحكم عدم تفرغهم ومواصلة عملهم في مهنتهم الأصلية.

<sup>1</sup> صليحة ملياني وفتيحة بوساق، "المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية" (ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قالمة، 08-09 نوفمبر 2016)، ص 8-11.

\* أقر المشرع عدة قوانين تمنح بموجبها تعويضات مالية للمنتخبين المحليين، من بينها: المرسوم التنفيذي رقم 90-255 المؤرخ في 01/09/1990، المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المؤرخ في 03/12/1991 المتمم بالمرسوم التنفيذي 08-207 المؤرخ في 12/07/2008، المرسوم التنفيذي 92-475 و95-261 المؤرخان في 26/12/1992 و06/09/1995 على التوالي، والمتعلقان بنظام التعويضات التي يتلقاها أعضاء المندوبيات التنفيذية البلدية والمندوبيات الولائية.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 25 فيفري 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية رقم 12، 27/02/2013، المواد من 04 إلى 11.

هذا الوضع الذي أعطى حجة لتبرير غلبة المعين على المنتخب في الإدارة المحلية الجزائرية من حيث الوصاية والصلاحيات، وجعل الأكاديميين والسياسيين يلقون باللوم على المنتخبين المحليين بخصوص أزمة التنمية المحلية، لا يمنع كون المورد البشري التنفيذي يعاني هو الآخر من بعض المتغيرات البيئية التي تحول دون توريد العناصر الأحسن والأقدر على دعم القدرة الإدارية للوحدة المحلية وتحقيق التنمية المحلية بها.

يطرح السؤال نفسه حول المعايير التي تطبق لترقية القيادات التنفيذية من بين الإطارات الإدارية العاملة بالإدارة المحلية الجزائرية كالأمناء العاميين للبلديات، رؤساء الدوائر، مدراء الإدارة المحلية، مدراء التنظيم والشؤون العام وغيرهم. إذا أخذنا سلك الولاية كعينة عن القيادات التنفيذية، نجد بأن الوالي -كمسؤول سامي تفوضه الحكومة ويعينه رئيس الجمهورية- هو أقوى فاعل محلي بامتياز بالنظر إلى حجم الصلاحيات الموكلة إليه في المجالات الإدارية، السياسية، الأمنية والاقتصادية، وصفته كمثل للدولة والولاية معا، بحيث تكون كل السلطات الموجودة على تراب الولاية بما فيها المصالح الخارجية والمجالس المنتخبة أقل منه مكانة، وتمتد هيمنته من السيطرة على الهيئة التنفيذية للولاية بدل رئيس م.ش.و، إلى التدخل في اجتماعات هذا الأخير تحضيراً وحضوراً وتنفيذاً لمداولاته، مروراً بالرقابة إلى هيئات وأشخاص وأعمال المجالس المنتخبة التي يملك سلطة الحلول محلها وحلها إن اقتضى الأمر.

هذه الصلاحيات العظيمة مقارنة بتلك الموكلة للمنتخبين، أثارت التساؤل حول كفاءة وجدارة هؤلاء المسؤولين التنفيذيين بتولي مناصبهم، فإن كان عنصر الخبرة والتدرج في تولي المناصب موجودا، والمستوى العلمي النوعي متوفرا باعتبار الأغلبية الساحقة من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة ENA، فإن الكثير يتساءل عن الأسباب التي تجعل هذا التكوين العالي لا ينعكس إيجابا على مستويات التنمية المحلية<sup>1</sup>. يتفق الباحث مع ما ذهب إليه بلفتحي حينما أشار إلى أن السلطة التقديرية للقيادة السياسية العليا هي المعيار الحاسم في اختيار وترقية ونقل وعزل الولاة، باستثناء تلك الشروط العامة (الجنسية، السن، السيرة الحسنة) والفضفاضة للتعيين (السيرة الحسنة، الالتزام، النزاهة، الكفاءة). إضافة إلى ذلك، فإنه وبعد مرور 07 سنوات كاملة على إصدار القانون 07-12، لا يزال القانون الأساسي لسلك الولاة لم يصدر بعد (أحيل إلى التنظيم بموجب المادة 123)، مما يبقي الإطار القانوني لذات المنصب غير منسق ومشتتا بين عدة نصوص متنوعة (دستورية، تشريعية وتنظيمية) وغير مؤطر في عدة جوانب منه (كالمسؤولية الإدارية والجانب التأديبي)، ويكرس الغموض وغياب الشفافية في تعيينه والضبابية في محاسبته والرقابة عليه، إذ تبدو تبعيته المطلقة لرئيسه الإداري المباشر واضحة للعيان<sup>2</sup>، لكن الآليات الكفيلة بقياس أداء الولاة -والتي من المفترض أن يستند إليها أي قرار للمفاضلة بينهم- لا تزال غير واضحة أو على الأقل غير موضحة من طرف القائمين عليها- إن وجدت.

كمثال، أجريت حركة في سلك الولاة شهر جويلية 2017، تم بموجبها إنهاء مهام ولاة لم يمض على تعيينهم سوى بضعة أشهر، علما أن نصف عدد الولاة الذي شملتهم الحركة التي سبقتها قد شملتهم الحركة الجديدة، بينما لم يعمر البعض الآخر سوى سنتين في المنصب (18 واليا كانوا قد عينوا في جويلية 2015) وقلة قليلة قضت مدة معقولة في مناصبها (03

<sup>1</sup> Abdou Semmar, «DÉCRYPTAGE. Mauvaise gouvernance en Algérie: A quoi sert réellement l'ENA», Algériepart, Consulté le 18 décembre 2018. « <https://tinyurl.com/y428wnaq> »

<sup>2</sup> عبد الهادي بلفتحي، "المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري" (رسالة ماجستير في القانون العام، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011)، ص. 125.

ولاية فقط استقروا من 2013 إلى 2017)<sup>1</sup>، ما يعني أن المعايير المعتمدة في تقييم القيادات المحلية لازالت متناقضة أو غير مفهومة وتحكمها متغيرات سياسية لا ترتبط بالضرورة بمعطيات الجدارة والأهلية، ويمكن التذليل على ذلك، بكون العديد من الولاة الذين ترقيتهم إلى وزراء بسبب كفاءتهم المفترضة، في الفترة من 1999 إلى 2019، قد تمت متابعتهم قضائيا بسبب شبهات فساد مالي وإداري وسياسي.

بالنسبة للتوظيف العمومي المحلي، فهو يعاني ككل الكيانات والمرافق والمؤسسات العمومية من الآفات التي حالت دون تحرير طاقته لترقية وخدمة المواطن، إذ أنه تطور لاعتبارات عديدة بشكل غير منظم *désordonné* وبمنهجية لا تقوم على استهداف الكفاءة بما أن نمط التوظيف السائد في التوظيف العمومي يقوم على تلك الاختبارات التي تمتحن الإلمام بمعلومات تقنية وثقافة عامة ومعارف تجريدية. مع الإسراف في اللجوء إلى توظيف الأعوان المتعاقدين *contractuels* (من تبعاته صعوبة إدماجهم وتسيير المسار المهني لهم وتحفيزهم\*)، كما أن تسيير هذا المورد يتسم بالجمود الذي يحد من الحركية والتنقل الأفقي *la mobilité* للموظف بين الإدارات كآلية لتحفيز وتنمية المهارات وصقلها، والعمودي (تعقد آليات الترقيات في الوظيفة والرتبة)...انه نظام لا يسمح لا بتنمية القدرات البشرية للموظف، ولا باستغلالها ولا بتحفيزها نحو أداء أفضل<sup>2</sup>.

فيما يخص البلديات، فإن تنظيم إدارة المورد البشري يتسم بالتعقيد والازدواجية في الخضوع لقوانين الوظيفة العمومية ونصوص أخرى كقانون الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية (89—224) ثم المرسوم التنفيذي 91-26 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات، ثم المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الذي ضم كلا من مستخدمي البلديات والولايات، وفصل في الأسلاك والرتب التي ينتمي إليها هؤلاء ومهامهم وكيفية توظيفهم وترقيتهم<sup>3</sup>. هذا الإطار القانوني منح بعض الصلاحيات للهيئات المحلية المنتخبة في توظيف الموظفين تحت إشراف الوصاية الإدارية باختلاف أنماط التوظيف (ترقية، مسابقة، اختبار، تأهيل...) وتقييم أداءهم، إلا أن ذلك لم يحقق لامركزية تسيير الموارد البشرية بسبب غياب إرادة فعلية لتأسيس وظيفة عمومية محلية منفصلة عن المستوى الوطني كآلية للحفاظ على التحكم المركزي ومصالحه غير الممركزة في الجماعات المحلية.

مثلما وضحته الدراسة الميدانية التي قام بها بن ورزق، نجم عن هذا الواقع تهميش وظيفة إدارة المورد البشري في حد ذاتها، حيث لا ينظر إليها كأولوية على المستوى المحلي وتتنظم عادة في "مصالح ومكاتب للمستخدمين" تسند غالبا إلى

<sup>1</sup> محمد مسلم، "خلفيات ونقاط ظل في حركة الولاية"، الشروق، 16 جويلية، 2017.

\* أوقفت مديرية التشغيل بولاية تيبازة كمثل ما يناهز 1850 موظفا متعاقدا في إطار جهاز الإدماج المهني اثر تحقيقات أثبتت تلقيهم أجورهم رغم تعيينهم عن مناصب عملهم بمختلف المصالح والمرافق المحلية كالمكتبات ودور الشباب، يتواطؤ من رؤساء البلديات خدمة لأغراض انتخابية بحتة، ما كلف الخزينة العمومية مبالغ طائلة (2.4 مليار سنتيم شهريا!) كانت يمكن أن توجه لمشاريع التنمية المحلية للتنمية المحلية. انظر جريدة النهار الجديد ليوم 2017/01/29.

<sup>2</sup> M.C Belmihoub, « Rapport sur les innovations dans l'Administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens Cas de l'Algérie 2004 », Op. Cit, pp. 7-9.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 334-11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية رقم 2011/09/53.28.

موظفين عاديين يديرون المصلحة أكثر مما ينشطونها، بشكل يقزم هذه الوظيفة ويحصرها في الجانب القانوني والتنفيذي المتعلق بمتابعة الحضور والرواتب والعقوبات، بعيدا عن أي تصور استراتيجي لكيفية استغلال كفاءات الموظفين وأفاق تطويرها في المستقبل وهو ما يؤدي إلى سوء تنظيم العمل وتقسيم المهام بين الموظفين<sup>1</sup>.

إن ما يؤزم وضعية المورد البشري المحلي والبلدي خصوصا ويصعب من تثمينه وتسخيره لخدمة أهداف المنظومة اللامركزية، هو عدم الاستقرار الذي تعكسه الإضرابات الوطنية والجزئية المتتالية التي يشنها عمال البلديات تحت إشراف نقابات مختلفة للمطالبة ببعض المطالب الاجتماعية والمهنية كالمخمس المختلفة وإدماج المتعاقدين، حيث تتوقف هذه الفئة عن العمل بوتيرة منتظمة (مثلا: جانفي، سبتمبر ونوفمبر 2018، جويلية وأكتوبر 2017، جوان، جويلية، سبتمبر وديسمبر 2016)\*، وحتى وإن تعلق الأمر بأعوان التنفيذ، إلا أنه قد يؤدي إلى تعطيل عجلة التنمية المحلية وشل المرافق العامة وحرمان المواطنين من الخدمات الأساسية.

بناء على ما سبق، يتضح جليا غياب رؤية واضحة في تسيير المورد البشري بالجماعات المحلية الجزائرية الذي يبقى تحت سيطرة الإدارة المركزية وغير الممركزة أكثر من تلك اللامركزية، سواء ما تعلق بالنصوص القانونية التي تحكمه أو سياستي التوظيف أو التكوين، وهو أمر يمكن تفهمه بالنظر إلى وضعية الجماعات المحلية التي تفتقر للقدرات التي تؤهلها لذلك تقنيا وماليا وتنظيميا.

رغم ذلك، فإن الوضع العام للرأس المال البشري المحلي يعكس الوضعية العامة السيئة الوطنية للمورد البشري بالقطاع العمومي. إن المنظور الحكومي للموارد البشرية لازال مرتبطينا بمتغيرات سياسية واجتماعية، مثيرا للكفاءات وعاجزا عن تثمين مهارات الأفراد ومعارفهم، ومفتقرا للرشادة وأسس الحوكمة في تسييره، كما أنه يفتقر للكفاءة والفعالية في توريد المورد البشري النوعي وجعله كفؤا وفعالا، منقوصا من الشفافية في أسس الترقية وإسناد المناصب القيادية على أساس الأداء والمساءلة الواضحة حول النتائج المحققة، محتاجا لإطار قانوني ثابت يضمن استقرار مستخدميه وتطورهم.. إنها مقارنة قد تعظم القدرات كميا ولكنها لا تستطيع تطويرها ولا استغلالها لصالحها.

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية" (رسالة دكتوراه في القانون العام، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013)، ص ص. 86-174-211.

\* من خلال متابعة الباحث للموضوع عبر الصحافة الوطنية.

**المطلب الثالث: التسيير المحوكم، كلمة السر لدعم القدرة البشرية لامركزيا**

إن التبعات التي تخلفها الثغرات الكثيرة التي يعرفها تسيير المورد البشري المحلي في الجزائر، تكاد تغطي على المكاسب المحققة من طرف الدولة في سبيل تحسين نوعية وأداء الأفراد المنتمين إلى المنظومة اللامركزية في الجزائر، فالسلبات تنجم عن رؤية غير متكاملة تعبر عنها توجهات متضاربة المغزى، فصانع القرار الذي يتساهل في توظيف مورد بشري غير مؤهل للتماشي مع سياق سياسي معين (ضغط الجهة الاجتماعية بسبب البطالة، ضغط القوى الدولية)، يحاول لاحقا استدراك ذلك عبر بذل مجهودات لتكوين يحقق النزر القليل من الايجابيات، وهذه صورة من صور سوء التقدير في السياسات العامة غير المستدامة التي تضع الجهد والموارد المادية والوقت وتضعف القدرات العامة للدولة بدل تقويتها. لذلك، فإن إطلاق العنان لقدرات الإنسان -حسب التصور الأممي- يقتضي حتما وجود التزام وفطنة سياسية عاليين *political acumen and commitment* لإجراء إصلاحات جديرة Irrevocable وقابلة للتطبيق *feasible* في مجال تسيير المورد البشري، انطلاقا من تشخيص كامل الوضعية الحقيقية بما فيها الثغرات الموجودة والمكاسب المحققة<sup>1</sup>. يقترح الباحث القيام بالمراجعات التالية من أجل تنمية القدرة البشرية والإدارة محليا.

**الفرع الأول: حدارة أكثر من أجل قدرات بشرية أحسن**

إن تلك الأدوار الاقتصادية الجديدة الخالقة للثروة التي يجب تنبهي لها الجماعات المحلية حسب الخطاب السائد\* حاليا بالجزائر، يقتضي وجود موارد بشرية مؤهلة للعب تلك الأدوار. فيما يخص المنتخبين، من الضروري بداية فرض شرط مستوى تعليمي أدنى للمترشحين للمجالس المحلية منعا للعبث بالمال العام (المتوسط على الأقل)، مع إمكانية وضع شرط احتواء القائمة على عدد معين من ذوي المستوى العلمي المرتفع (مثلا نصف القائمة من الجامعيين) وهي طريقة غير مباشرة أيضا لإشراك وتشجيع النخبة المنعزلة عادة عن ممارسة السياسة، وخطوة أيضا لمحاربة الرداءة في الحياة الحزبية بواسطة إدماج الكفاءات والمثقفين.

من جانب آخر، بينت دراسة Kim حول تأثير الخبرة المهنية ومجال الاختصاص على أداء المنتخبين المحليين بكوريا الجنوبية<sup>2</sup>، بأن الأعضاء المنتمين لمجال الاستثمار الخاص وإدارة الأعمال *business-turned administrators* كانوا أكثر مردودية في التعامل مع الانكماش الاقتصادي وإيجاد حلول بديلة ومصادر تمويل لوحدهم المحلية، مقارنة مع الأعضاء ذوي المسار السياسي *politics-turned administrators* والموظفين العموميين السابقين *former career civil servants*.

<sup>1</sup> United Nations, *World Public Sector Report: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance* (New York: United Nations, 2005), pp. 29-32.

\* أكد لقاء الولاية-الحكومة سنة 2016 على الدور الذي يجب أن يلعبه القادة المحليون التنفيذيون والمنتخبون في دعم توجه الدولة نحو بدائل اقتصادية في المجال الصناعي، السياحي والفلاحي، كما يمكن أن نشر إلى تصريح الوزير بدوي خلال زيارته لولاية سطيف شهر ماي 2018 بأن "الدولة لا تريد أمبارا مسؤولين إداريين يكتفون بتسيير الأغلفة المالية الممنوحة لهم فقط، وإنما عليهم أداء دور اقتصادي يخلق الثروة والاستثمار ومناصب العمل..."، وأيضا عند مروره بسعيدة شهر جويلية 2018 بأن "الدور المستقبلي لرئيس البلدية ليس فقط الهيئة والمطاعم المدرسية، وإنما النهوض الاقتصادي بالبلدية وجلب المستثمرين"، قائلا خلال افتتاحه للمؤتمر الدولي حول تعزيز قدرات الحكامة المذكور سابقا، بأن "تتمين المورد البشري هو العمود الفقري لأي مشروع إصلاح... والاستثمار فيه منهجية تنتهجها كبرى الدول والهيئات فهو المحدد الرئيسي لإعطاء فعالية وحركية للأعمال بتحسين مستوى الموظفين وتجديد معلوماتهم".

<sup>2</sup> Jungbu Kim, « Local elected administrators' career characteristics and revenue diversification as a managerial strategy », *Local Government Studies* 43/1 (2017): pp. 89-105.



بسبب اختلاف القيم وفلسفة التفكير وروح المبادرة والإبداع في اتخاذ القرارات وبناء التصورات التنموية وحتى إدارة العلاقات البشرية والعامّة للبيئة المحلية. لذلك، لابد من الأخذ بعين الاعتبار الخلفيات المهنية لمعالجة الاختلالات الموجودة، بوضع نظام محاصصة Quotas مهنية/أكاديمية في المجالس المنتخبة لرفع أداءها، وذلك باشتراط تمثيل القطاعات ذات الأولوية بالنسبة للتنمية المحلية في القوائم الانتخابية، إذ يمكن فرض وجود مترشح واحد على الأقل ينتمي إلى ميدان التعليم، الصحة، الاقتصاد والاستثمار، الإدارة والمالية، الرياضة والثقافة... لرفع مستوى التأطير بتلك المجالس وتسهيل إسناد رئاسة وعضوية اللجان لأعضاء خبراء ملمّين بمواضيعها ونشاطاتها وقادرين على تقديم الإضافة بواسطتها، إضافة إلى خلق تقاليد وترسيخ قيم بتلك المجالس تدريجيا.

وبما أن التعديل الدستوري لسنة 2016 اعترف بنص المادة 37 أن الشباب "قوة حية في بناء الوطن تسهر الدولة على توفير كل الشروط الكفيلة بتنمية قدراته وتفعيل طاقاته"، وأسس بموجب أحكامه مجلس أعلى للشباب، فإن صانع القرار عليه الانتباه إلى الشباب كقناة اجتماعية خاصة وإيلائها عناية تليق بوزنها في المجتمع، وذلك بفرض حصة خاصة بالشباب الأقل من 35 سنة على مستوى المجالس المحلية كآلية قادرة على تعزيز المواطنة والوعي السياسي لدى الشباب الجزائري والحد من الاغتراب السياسي وأزمة ثقته تجاه مؤسسات الدولة وتحضيرهم لمسؤوليات أكبر. إضافة إلى ذلك، فالشباب له مشاكله الخاصة التي لابد أن تحظى بأهمية على مستوى المجالس المنتخبة، وله مهاراته وثقافته الخاصة التي يمكنها دعم قدرات الجماعات المحلية، خصوصا أن الشباب الجزائري وليد الديمقراطية ونشأ في ظل تغيرات سياسية جذرية تضعه أمام مسؤولية تاريخية وتلزمه بأن يدلي بدلوه بدءا بالمستوى اللامركزي.

أما بالنسبة للمورد التنفيذي، فلا بد من بلورة منظومة موارد بشرية وطنية شفافة هادفة غير مسيسة لا تجعل من القطاع الإداري العمومي ملاذا لتوظيف كمي يكرس البطالة المقنعة، على أن تضمن أيضا ترقية الموظفين الأكثر كفاءة وتكوينها واستحقاقا للمناصب merit-oriented policies، كما أن أي خطة متكاملة للحكومة لابد أن تنطوي على تأهيل القيادة الإدارية، وبالتالي فإن مواجهة التحديات التي تعرفها الإدارة المحلية الجزائرية، يتطلب قيادات محلية تتمتع بمهارات التسيير managerial skills المتماشية مع الغايات التنموية التي تستهدفها المنظومة اللامركزية، ومثلما عبّر عنه Bouckaert، فإن التسيير العمومي الجديد وتقلباته يتطلبان قيادة عمومية جديدة New Public Leadership، وعصرنة نوعية تلك القيادة بانتقاء الكوادر البشرية العاملة بمؤسسات الدولة وإداراتها وهيئاتها كما هو معمول به في القطاع الخاص. من بين تلك المؤهلات، نذكر ما يلي:

- قدرة تنظيمية organisational leadership تجعل القائد المحلي قادرا على تنسيق العلاقات وضبط الصلاحيات بين الأطراف وإدارة الحدود داخل التنظيم المحلي نفسه، وتجاه كل من الوحدات المحلية الأخرى والسلطة المركزية أيضا.
- قدرة استشرافية capacity to develop a balanced strategic view تتيح للقائد فهم وضعية الوحدة المحلية وأولوياتها وأفاق تطورها على ضوء واقعها ومؤهلاتها وفواعلها، على المديين القصير والطويل.
- القدرة المنهجية على تسخير شبكة العلاقات لخدمة أهداف الوحدة المحلية وتنفيذ مشاريعها.
- القدرة على الاستجابة والتكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية بإيجاد الآليات الكفيلة بتحصيل منافع متبادلة.

- القدرة على كسب وإدارة الثقة capacity for trust management وبالتالي تعزيز الشرعية وبناء روابط الشراكة المفيدة داخل المنظمة الإدارية وخارجها<sup>1</sup>.

بدوره يؤكد Cadiou بأن الرهانات والتغيرات التي طرأت على التسيير المحلي - خاصة في المدن والمناطق الحضرية- تتطلب قادة في ثوب رواد مشاريع entrepreneurs يضيفون حركية وتنافسية على السياسات والمشاريع العمومية، من أجل نيل شرعية النتائج والانجازات التي يحققونها ويكسبون من خلالها أصوات واحترام المواطنين/الزبون. وفي ظل تنافسية الأقاليم وتشظي المجتمعات والجماعات المجتمعية هوياتيا وماديا، على هؤلاء القادة أن يتمتعوا كذلك بمهارات الاستماع لمطالب الساكنة وتفهمها والاستجابة لها ومعرفة كيفية تسخير الموارد المتاحة للوحدة المحلية (أموال، ممتلكات وحتى صلاحيات قانونية) لحل المشاكل المحلية. أما على الصعيد المعنوي، يحتاج القادة إلى تلك التقنيات البسيكولوجية والعاطفية كالقدرة على الإقناع وتقريب وجهات النظر، بما يسهل عليهم تعبئة الشركاء المحليين لتحقيق المصلحة العامة للوحدة المحلية، ما يستدعي أيضا البراعة والإبداع في طرق بناء علاقات مشتركة مع المواطنين sociation وكيفية خلق روح الانتماء والولاء المشترك communalisation لدى أصحاب المصالح وبلورة تحالفات معهم عبر ابتداء نقاط الاتفاق واستبعاد نقاط الاختلاف، وحتى الإلمام بمدائل تسيير الأزمات بين مختلف الهيئات والأفراد، والإحاطة بأداب الخطاب السياسي التي تتيح له الاتصال بسلاسة داخل المنظومة المحلية وخارجها.

وإذا ما تأملنا تعقد وتشعب الوظيفة الإدارية محليا وارتباطها بمجالات ووظائف أخرى عديدة، سيصبح على القادة المحليين كذلك تطوير قدرتهم على الاستيعاب والتعلم من أجل الإحاطة بالكثير من المواضيع se techniciser والتعامل مع مهام متنوعة وإرشاد رؤوسهم من الموظفين المتخصصين capacité d'action et de pilotage<sup>2</sup>.

إن هذه المهارات بإمكانها الحد من تلك النقائص التي تناولناها سابقا بالرفع من مستوى القادة المحليين بالجزائر وتوفير الإطار المناسب من أجل حوكمة محلية تعزز اللامركزية الحقيقية وتنمي قدرات الجماعات المحلية، لكن اكتسابها/غرسها لا تتحمله فقط السلطة المطالبة بتشريع النصوص القانونية الكفيلة بترسيخ معايير انتقاء قيادة مؤهلة، وإنما أيضا جهات أخرى كالأحزاب السياسية والناخبين المطالبين هم أيضا بتبني هذه المعايير عند دعم المترشحين والمفاضلة بينهم.

### الفرع الثاني: مواءمة التكوين مع المخرجات المرجوة

على غرار ضبط العوامل المتحكمة في توريد المورد البشري للجماعات المحلية بالجزائر، فإن هذا الأخير بحاجة إلى تطوير للبرامج والآليات المرتبطة بتكوينه الذي يعرف تقدما ملحوظا يعكس وجود إرادة لتحسين مؤهلات ومهارات هذا المورد. رغم ذلك، فإن فلسفة التكوين التي تتبناها الوزارة الوصية لا بد أن تتلاءم أكثر مع الأهداف المتنامية للنظام اللامركزي بأبعاده الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية والقيمية، وان تستهدف بشكل أدق مكامن العجز التي يعاني منها الأفراد باعتبارهم عنصرا ميثقا/مشجعا transformational للإصلاحات.

<sup>1</sup> Geert Bouckaert, « New Public Leadership for Public Service Reform », in Comparative Administration Change and Reform- Lessons Learned, Editors: Patricia Ingraham and Jon Pierre (Canada: McGill-Queen's University Press, 2010), pp 51 v53

<sup>2</sup> Stéphane Cadiou, « Le maire et les paris risqués de l'action publique », Pouvoirs 148/1 (2014): pp. 43-51.

بالاستعانة بتصوير Fulmer، فإن على إستراتيجية التكوين المتبعة أن تأخذ بالمعايير التالية لنتائج أكثر فعالية:

- مكانة المشاركين: لا بد من تجاوز النظرة التقليدية للموظفين المكونين كمستمعين سلبيين متلقين للمعارف التي يقدمها لهم الخبراء، وجعلهم متعلمين متفاعلين يشاركون أكثر في النقاش التفاعلي مع محاكاة الدروس النظرية في إطار تطبيقات ميدانية، ولم لا التعبير عن تطلعاتهم من التكوين وتقييم هذا الأخير والقائمين عليه. إنها إحدى تجليات المنظور التشاركي الذي يكاد يجرف كل شيء!
  - تصميم البرامج: لا بد ألا يبقى التكوين مجرد حدث عابر في المسار المهني للموظف، وإنما عملية مستمرة يطور فيها مهاراته باستمرار، ويساهم قدر الإمكان أيضا في تنمية مهارات الآخرين من خلال مشاركة خبراته وتجاربه الميدانية ومعارفه النظرية مع نظرائه، مرؤوسيه وزملائه داخل المنظمة وخارجها.
  - أغراض التكوين: إن تكديس المعارف النظرية المستقاة من التكوين ليس ترفا وهدفا في حد ذاته، لذلك يجب قولبته وفق التحديات والمتطلبات الفعلية للمنظومة الإدارية.
  - آفاق التكوين: بدل تلقين أحداث تاريخية، تجارب مستهلكة وظواهر مضت، على برامج التكوين أن تستهدف السياقات الممكنة والاحتمالات المستقبلية من أجل تدريب أعمق على استشراف التحديات واستباق الحلول قبل حدوثها. future oriented cases.
  - مجال التكوين: في ظل تعقد العمل الإداري، يمكن تجنب نمطية التكوين وصياغة برامج لتحيط بأكبر قدر ممكن من المواضيع التي يحتاجها الجمهور المستهدف وحتى إشراكه في وضع برامج مصممة co-design and customisation خصيصا لفئة معينة a la carte topic menu.
  - جوهر التكوين: لم يعد شكل وحجم المعلومات المستعرضة بمناسبة الدورات التدريبية هو الأهم، وإنما استعمالها في حل المشاكل الموجودة.<sup>1</sup>
- هذا الطرح، يتفق تماما مع التوصيات الثرية الصادرة عن المؤتمر الدولي حول تعزيز قدرات الحكامة، والتي اعترف محرروها ضمنيا بالنقائص الرهيبة التي يعرفها نظام تكوين النخبة الإدارية في الجزائر، والتي لا يمكن معالجتها إلا عبر حوكمة تكوين العنصر البشري من خلال:
- مؤسسات التكوين: من أجل ضمان كفاءة أكبر للتكوين ومساءلة القائمين عليه، تمت الدعوة إلى إعادة النظر في القوانين الأساسية لمؤسسات التكوين لتعميم قواعد تسيير أكثر مرونة ونظام للتقييم الذاتي والخارجي لمدى نجاعتها وتنظيم المنافسة بينها، مع وضع عقود نجاعة بين المؤسسات والقطاعات المستخدمة التي لا بد أن تتعزز بوظيفة التدقيق

<sup>1</sup> Linda McLoughlin and Joe Wallis, « Developing Leadership in Local Government-a new approach for a new generation of leaders », Administration 54/4 (2007): pp. 94-103.

audit من أجل متابعة مدى إنجاز التوصيات التي تقدمها تقارير مدارس التكوين. هذه الأخيرة عليها أن تندمج أكثر في بيئتها بتشجيع التبادل والعمل الشبكي فيما بينها réseautage والتآزر synergies مع المؤسسات العمومية، الاقتصادية والشركاء الوطنيين والدوليين.

أما بخصوص الدعوة إلى تأسيس مخابر بحث في ميادين الإدارة العمومية، المناجمنت، المنظمات العمومية، تقييم السياسات العمومية، الاقتصاد... وجعل المؤسسات التكوينية المتخصصة، أقطاب امتياز مكمل للجامعة وإنشاء أكاديمية وطنية للحكومة في الجزائر، فإن نجاح هذه الخطوات مرتبط بتجنب حصرها في الجوانب الشكلية (التسميات، الخطط، الاتفاقيات) مع الإبقاء على الممارسات والأطر القديمة، بل لابد من إحداث قطيعة مع النمط البيروقراطي الجامد في التكوين بحثا عن برامج تبعث روحا جديدة في الإدارة الجزائرية المريضة.

يرى الباحث بأن الانفتاح أكثر نحو مؤسسات التعليم الجامعية Universitybased Training Programs يمثل تجربة ناجحة في عديد الدول المتقدمة\*، لأنه عبارة عن شراكة مربحة للجميع تسمح للجامعات بالتعاون مع محيطها السوسيواقتصادي، والترويج لمنتوجها العلمي لصالح المؤسسات والمرافق العمومية والخاصة، إضافة إلى استغلال وتثمين البحوث المنجزة حول دراسة حالات وعينات من البيئة المحلية والخروج من الشق النظري البحث. من جهة أخرى، يتيح هذا التعاون للوحدات المحلية الاستفادة من برامج وحلول ميدانية قيمة، تقرب مراكز التكوين من الموظفين، إجراء استشارات متقدمة ودقيقة ودراسات مجانية أو مدفوعة من طرف الخبراء المؤهلين ومخابر ووحدات البحث المتخصصة، تصميم وتنفيذ ورش عمل، وفتح أقسام لنيل درجات علمية لصالح الموارد البشرية المحلية.. لذلك يمكن استغلال الشبكة الجامعية بالجزائر (106 مؤسسة للتعليم العالي) لخلق شبكة تأهيل مستمر للموارد البشرية ودعم الجماعات المحلية تقنيا وأكاديميا.

• مضمون التكوين: تطبيقا لمبدأ المشاركة في مجال التكوين، اقترح المؤتمر توسيع الاستفادة من برامج التعاون الدولي في مجال تعزيز قدرات الحكامة إلى فاعلي المجتمع المدني والفاعلين الاقتصاديين والجامعات ومراكز البحث... وإشراك هؤلاء الشركاء في تصميم وبلورة برامج التكوين عبر تبادل وجهات النظر تجاه التحديات والمخرجات المطلوبة والعمل على تضمينها في تلك البرامج. إلى جانب ذلك، دعت التوصيات إلى جعل برامج التكوين القطاعية مرتكزة على اليقظة البيداغوجية لتطوير وتوجيه البرامج والمناهج نحو مقاييس استشرافية تستند على الوسائل الحديثة وتأخذ بعين الاعتبار التطورات مع تكييفها مع الواقع الوطني.

أما ما تعلق بالتأطير، لابد من توفير الشروط الأولية لتثمين البحوث العلمية وتطوير وسائل البحث العلمي ليكون مطابقا لاحتياجات الإدارة العمومية، كما ينبغي دعم مؤسسات التكوين بسلك تعليمي مكون من ممارسين مؤهلين، ووضع نظام تحفيزي يشجع على استقطاب الكفاءات من الباحثين المختصين ويدفعهم نحو المبادرة والابتكار في مجال البحث العلمي الهادف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية. بالنسبة للحالة الجزائرية، فإن الحوكمة المحلية تمثل أولوية نظرية في البرامج

\* انظر مقالة R. Paul Battaglio, Jr الموسومة University-Based Training Programs for Local Elected Officials in the Southeast، التي استعرض من خلالها تجربة بعض الولايات الأمريكية في تكوين المورد البشري المحلي بالتعاون مع الجامعات المحلية.

الحكومية، وبما أن ضعف القدرات التي تعاني منه الجماعات المحلية بالجزائر مرده قيم الحوكمة الرديئة السائدة، فإنه يتعين على شبكة التكوين أن تكيف لتصبح قادرة على جعل الأفراد مستعدين لتبني التغيير نحو منظومة أكثر حكمة بما تحمله من تحولات قيمة، وظيفية، بنيوية، مادية... لذلك، من الضروري الابتعاد عن الجانب الشكلي المجرد عند التكوين واستهداف مواضيع أكثر ارتباطا بواقع ومستقبل الجماعات المحلية الجزائرية، مثل:

- البعد الاقتصادي: يشمل فرص تطوير الاستثمار المحلي وتطويره ومتطلباته.
- البعد الإداري: يتعلق بكيفية تطبيق الشفافية والمرونة في التعاملات الإدارية، وتبني المساءلة وتقييم النتائج في تسيير المشاريع التنموية achievement-based management.
- البعد التنظيمي: يركز على تقنيات القيادة الإدارية الفعالة والعمل الجماعي المتمم teamwork وإدارة النزاعات والمفاوضات داخل الإدارة المحلية.
- البعد الاتصالي: يرتبط بمبادئ العلاقات العامة والبشرية داخل المنظمة وخارجها وشروط تطبيق المقاربة التشاركية والعمل الشبكي network coordination.
- البعد المستقبلي: يتمحور حول الأدبيات الإدارية الراهنة كالإبداع، الابتكار، إدارة التغيير والإصلاح، NPM، الحكم الالكتروني....

● مخرجات التكوين: يمر تحسين كفاءة عملية التكوين عبر تحديد أهداف إستراتيجية متكاملة وواضحة المعالم، كما يتطلب تفاعلا ايجابيا من طرف الإدارات العمومية بتسهيل الحصول على المعلومات لإضفاء مصداقية على نتائج الأبحاث وتبني توصياتها، وعلى وجه الخصوص التقييم الدوري لمنظومة التكوين ككل لمعرفة آثاره ومدى تحقيقه لأهدافه، مع إضفاء شفافية على النتائج المتوصل إليها ونشرها لأصحاب المصلحة كالمكونين ومكونهم<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: ضبط الإطار التنظيمي والبيئة الحاضنة

إن توظيف موارد بشرية مؤهلة والعمل على تحسين نوعيتها من خلال التكوين ليسا سوى جزء بسيط بالنسبة لإدارة شؤون الأفراد المنتمين إلى المنظومة اللامركزية، لأن الجزء المخفي من جبل الجليد يتمثل في وجود ذلك الإطار الملائم لأداء الأفراد لمهامهم من خلال تحسين الظروف الإدارية المحيطة بهم والمتابعة الجيدة والتسيير الناجع لهم فرديا وجماعيا.

لو نعود إلى المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة المحلية بالجزائر نجد بأنها ترتبط بالعنصر البشري، من صراع دائم بين أعضاء المجالس المنتخبة، إلى تشنج علاقات المنتخبين مع المعينين والتجاذبات حول الصلاحيات التي يتمتع بها كل طرف، وصولا إلى وصاية موظفي السلطة المركزية على نظرائهم من اللامركزية. وعليه، فإن تشكيل رأسمال بشري يبدأ ببناء شبكة علاقات ايجابية بين كل موظفي المنظومة اللامركزية مهما اختلفت رتبهم ومجالاتهم وانتماءاتهم، لأن انعدام الثقة

<sup>1</sup> وزارة الداخلية، "توصيات المنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة"، الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم: 20 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y5uk2n2n> »

بين هؤلاء الذي مردده الضبابية التي تحكم تنظيم الإدارة المحلية في كثير من المجالات، شكّل وضعا يشبه ما يسمى في أدبيات العلاقات الدولية: "معضلة أمنية مجتمعية" (Societal security dilemma) داخل الإدارة نفسها (المعضلة الإدارية) أبرزت تهديدات متعلقة بالاختصاصات ولايقين كل طرف تجاه الآخر، وهو ما يجب إصلاحه.

على المستوى الجماعي، من الضروري إصلاح البعد التنظيمي في الإدارة المحلية الجزائرية وتوضيح الرؤية (مهما كان توجهها) بخصوص المسؤوليات الموكلة إلى كل فرد من الأفراد وهيئة ومؤسسة، بما يتيح مراقبة ومساءلة وتبع انجاز وأداء كل منها، وإنهاء التداخل الذي يسبب الاضطراب وتعطيل العمل الإداري ويحول دون التدقيق في محاسبة المقصرين ومجازاة المستحقين، إضافة إلى التوضيح الصارم للحدود والعلاقات الإدارية، البنوية، الوظيفية، المالية والقانونية بين الهيئات الإدارية المختلفة ومكانة كل منها مقابل الأخرى.

أما على المستوى الفردي، وعلى عكس القطاعات التجارية والاقتصادية التي يمكن تقييم مردودية الأفراد داخلها بسبب وضوح طبيعة نشاطها المادي الربحي (بالاعتماد مثلا على حجم الإنتاج أو المبيعات أو المداخيل)، فإن هذا القياس لايزال عسيرا في المرافق العامة الخدمية أو الإدارية ذات النشاطات المتنوعة والصلاحيات المتداخلة والتنظيم المتشابك، لذلك فإن الأولوية تتمثل في وضع نظام تقييم أداء العنصر البشري Performance Evaluation لكونه آلية لتحقيق الانضباط التي تفتقده الجماعات المحلية، ومفتاحا لتشخيص قدرات الموارد البشرية المتاحة ونتائج أعمالها وكذا تحليل أوجه القصور والنقص التي تقف وراءه، فضلا عن معرفة كيفية توجيهها وتدريبها ووضع معايير واضحة للترقية والتأديب<sup>1</sup>. إن أهم ما يمكن أن يقدمه هذا النظام للإدارة الجزائرية هو حوكمة تسيير الموارد البشرية وتكريس الكفاءة والجدارة والشفافية بالنسبة لإسناد المناصب النوعية والقيادية، لأنه فعال في تقديم أرقام تجريدية للنتائج التي يحققها كل فرد على حدى، بغض النظر عن المتغيرات البيئية الأخرى التي قد تتدخل في أداء المنظومة ككل.

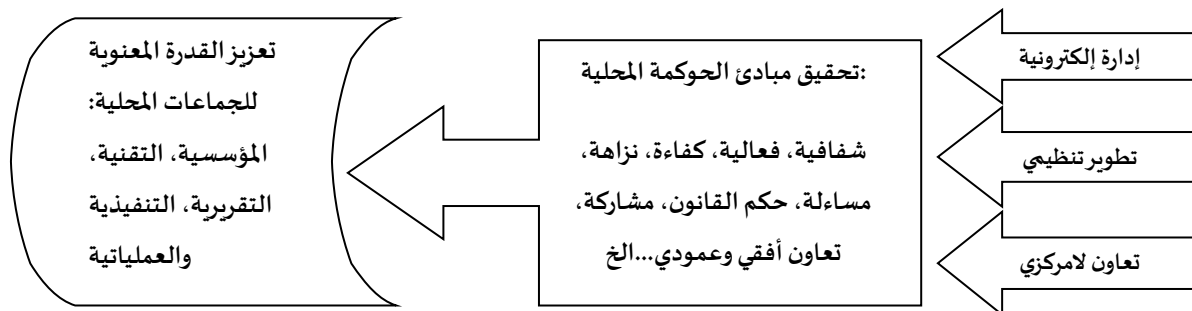
يمكن القول بأن إدارة المورد البشري للجماعات المحلية بالجزائر لاتزال غير متكاملة وتخضع لعدد المتغيرات السياسية التي تركزها السلطة عن طريق بعض النصوص القانونية والإجراءات غير المنسجمة سواء في التوريد، التسيير أو التكوين، بدليل أن الجهود المبذولة لم تستطع تحقيق تغيير فعلي في أداء هذا المورد نظرا لبعض الظروف البيئية التي تحيط بالنظام اللامركزي في الجزائر. لذلك، فتحسين أداء المورد البشري يتطلب وجود إرادة سياسية تتوجه بدون هوادة نحو معالجة مشكلات أخرى ذات طابع وطني (حزبية، انتخابية، تنظيمية...) وغرس قيم الحوكمة من شفافية، مساءلة، نزاهة في كل خطوة من خطوات إدارة المورد البشري لتمكينه من بناء قدرات الإدارة المحلية الجزائرية.

<sup>1</sup> عبد الله بلوناس وملجد بوزيدي، "تقييم الأداء في المؤسسة ودوره في تحفيز العمال"، أبعاد اقتصادية 1/1 (2011): ص ص. 155-165.

## المبحث الثالث: التطوير الإداري بين العصرية الاجرائية والتخلف القيمي

مثلما جاء في الجزء النظري من الدراسة، فإن كلا من الموارد التنظيمية والمؤسسية، طرق العمل الفعالة (الأنظمة والإجراءات المناسبة)، مهارات التسيير والتعلم التنظيمي والاجتماعي وتعبئة الموارد، تمثل المكون المعنوي software الذي يشكل القدرة الإدارية إلى جانب الموارد البشرية والمالية كمكون مادي hardware، وهو ما انعكس على تطور مفهوم بناء القدرات وانتقاله من المستوى الفردي فقط المتعلق بتكوين الأفراد إلى المستوى المؤسسي المرتبط بإعادة هيكلة وتنظيم العمليات والروابط في المنظمات الإدارية، بغرض تحسين المخرجات وتقديم أفضل للخدمات.

وإذا كان المبحثان السابقان قد تناولا واقع وأفاق إصلاح الموارد المادية للجماعات المحلية الجزائرية، فإن هذا الجزء سيتطرق إلى سبل ترقية قدراتها المعنوية بأبعادها المؤسسية، التقنية، التقريرية، التنفيذية والعملياتية التي تفتقر لها الجماعات المحلية بالجزائر، من خلال الإشارة إلى أمثلة عن الممارسات التي يرى الباحث بأنها كفيلة بخلق بعض قيم الحوكمة وترسيخ أخرى. المقصود مما سبق، إن هذا المبحث يقترح عدة ممارسات إدارية باعتبارها متغيرا مستقلا من شأنه تعزيز عملية بناء القدرات للجماعات المحلية بالجزائر باعتبارها متغيرا تابعا، لكن هذه العلاقة السببية تتطلب شرطا محفزا (متغيرا وسيطا) يتمثل في حوكمة الإدارة المحلية بالجزائر (الشكل 19).



شكل 19 يوضح: آليات بناء القدرة المعنوية للجماعات المحلية بالجزائر، من إعداد الباحث

المطلب الأول: الإدارة الالكترونية المحلية في الجزائر: تقدم متباطئ في حقل متسارع

قبل التطرق إلى التجربة الجزائرية، لابد أولا من التعرّيج على الأبعاد النظرية للإدارة الالكترونية وتطبيقاتها على المستوى اللامركزي، لمقارنتها مع الواقع الجزائري وتقييم مدى إسهامه في تكريس الحوكمة المحلية وسبل تقويمه.

الفرع الأول: الغزو الالكتروني للإدارة العامة

إن العولمة والتطور التكنولوجي عبارة عن متغيرين ذي وجهين مرتبطين فيما بينهما ارتباطا وثيقا، ذلك أن كل منهما أدى إلى تعزيز وجود الآخر بأشكال مختلفة، كما أن تأثيرهما المشترك على مختلف مظاهر الحياة الإنسانية كان عظيما، وقد شهد مجال الإدارة العامة بدوره غزوا للتكنولوجيات الحديثة التي أصبحت تمثل ضرورة لكل منظومة إدارية تبحث عن العصرية والأداء الجيد، لدرجة اقتران الوظيفة الإدارية بطابعها التقني الحديث وظهور الإدارة الالكترونية كبديل عن الإدارة الكلاسيكية.

هذا التحول يمثل ظاهرة عولمية خالصة، فهو لم يكن ليحدث لولا توافر تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة (ICTs) Information And Communication Technologies بكمية وخيارات أكبر وبتكلفة أقل نتيجة التسارع المطرد للتقدم العلمي والثورة التقنية المتواصلة التي يعرفها العالم، إضافة إلى أن الترابط أكثر فأكثر بين المجتمعات فرض تكاملا وتشابها في القيم الإنسانية بما يقتضي مواكبة التطورات الحاصلة باستمرار، كما أن موجات التحول الديمقراطي المتلاحقة جاءت بمستويات أعلى من الوعي السياسي والتوقعات الاجتماعية للرفاه، مؤثرة على الأهداف التنموية والخدماتية التي أضحت تضطلع بها الإدارات العمومية سواء من حيث النوعية أو الآليات أو التكاليف<sup>1</sup>.

بينما يفرق باحثون بين الحكومة الالكترونية e-government والإدارة الالكترونية e-management، فإن آخرين يرون بأنهما مفهومان متكاملان\* يشيران إلى "تحول الإجراءات الحكومية الداخلية أو الخارجية والمتمركزة حول توفير أو إيصال الخدمات للمتعاملين معها بفاعلية وكفاءة بصورة أفضل من خلال تقنيات المعلومات والاتصالات الحديثة"، وأنها "البيئة التي تتحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم وتحقق فيها الأنشطة الحكومية للدائرة المعنية من دوائر الحكومة ذاتها، أو فيما بين الدوائر المختلفة باستخدام شبكات المعلومات والاتصال عن بعد"، أي أنها "انجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكاتي الانترنت والانترنت دون أن يضطر العملاء إلى الانتقال إلى الإدارة شخصيا لإنجاز معاملاتهم، مع ما يترافق مع ذلك من إهدار للوقت والجهد والطاقات، فهي تقوم على مفهوم جديد ومتطور يتعدى المفهوم الحديث "اتصل ولا تنتقل" وتنقله خطوة للأمام بحيث يصبح "ادخل على الخط ولا تدخل في الخط"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> محمد مداحي وعبد القادر خليل، "متطلبات الحكومة الالكترونية" (ورقة قدمت للملتقى العلمي الدولي الأول حول "متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر: دراسة تجارب بعض الدول"، الجزائر، 13-14 ماي 2013)، ص.ص. 9-10.

\* ترى سلامي بأنه من المستحسن استخدام مصطلح الإدارة الالكترونية بدل الحكومة الالكترونية الذي يعدّ مفهوما سياسيا ضيقا يتعلق بصنع السياسة العامة للدولة من طرف البشر، وي طرح لبسا دستوريا وقانونيا حول ما إذا كان يقصد به شقها التنفيذي فقط، كما أن هنالك أطرافا أخرى قد تستبعد وفقا لذلك رغم أنها كانت سبابة في مجال التكنولوجيات الحديثة من حيث الابتكار والتبني في معاملاتها كشركات القطاع الخاص، وهو الرأي الذي يأخذ به الباحث.

<sup>2</sup> نادية سلامي، "الإدارة الإلكترونية كأساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية 2/2 (2015): ص.ص. 5-2.



وفقا لهذا المفهوم، فإن أنشطة الإدارة الإلكترونية تتوزع على ثلاث مجالات رئيسية من العلاقات:

- علاقة الحكومة بالمواطنين **G2C Government To Citizens**: كتقديم خدمات عامة الكترونية أو استخدام التكنولوجيا لتسهيل الوصول إلى خدمات مرفقية (بوابات، مواقع، صفحات).
- علاقة الحكومة بالحكومة **G2G Government To Government**: أي تسهيل العمل الإداري الحكومي وتبادل البيانات بين وكالاتها وهيئاتها وموظفيها (البريد الإلكتروني، القضاء على التعاملات الورقية، الشبكات الداخلية..).
- علاقة الحكومة بالأعمال **G2B Government To Business**: وهي استخدام الفضاءات الرقمية في تعاملات الحكومة مع قطاع الأعمال والمستثمرين كالعقود، التخليص، الإعلانات...<sup>1</sup>

ولفهم أفضل لمنظومة الإدارة الإلكترونية، لابد من التنبيه إلى أنها تنطوي على عناصر أساسية لا يمكن أن تقوم بدونها: أولها هو الإرادة السياسية الواضحة والمتكاملة لقيادة الدولة من أجل تبني هذا التحول وتوفير متطلباته المادية والمعنوية والالتزام باستكمالها والتصدي للعقبات التي تواجهها، وثانيها هو التعبئة الاجتماعية والاقتصادية اللتان تقتضيان تحضير مستخدمي الإدارة الإلكترونية لاحتضان هذا التحول واستيعابه وفهم مزاياه والترويج لها، إضافة إلى تمويل مشروع التحول نحوها بالأغلفة المالية الكافية (المكلفة)<sup>2</sup>، أما ثالث تلك العناصر فهو الإطار القانوني والتشريعي الذي يسهل النشاطات الإدارية الإلكترونية ويضبط التعاملات التي تندرج ضمنها، في حين يتمثل العنصر الرابع في الجانب الاجرائي المتعلق بهندسة أعمال الحكومة وتحويلها للنظام الرقمي (حصر طبيعتها والقائمين عليها) واستبعاد ما لا يتماشى معها، أما العنصر الخامس فيتمثل في العنصر المادي من بنية تحتية مناسبة كالشبكات الحديثة الداخلية والخارجية والعتاد كأجهزة المتاحة من حيث النوعية والمقابل والبرامجيات التي تحقق حوسبة الأعمال الإدارية وأتمتة الخدمات (تقديمها أوتوماتيكيا)، ويتمثل العنصر السادس في العنصر البشري المؤهل لاستخدامها سواء من الكفاءات والقيادات التي تحركها أو المواطنين المستفيدين منها<sup>3</sup>.

وحقنتمكن لاحقا من تقييم مدى تقدم الحالة المدروسة، ينبغي التذكير بأهم المراحل التي يعرفها مشروع التحول نحو الإدارة الإلكترونية، فهو يبدأ أولا بمرحلة مبسطة تتمثل في نشر المعلومات والإجراءات بدون أن يكون لمتلقي الخدمة السيطرة على المعلومات المتاحة التي لا يمكن سوى طباعتها أو إعادة إرسالها فقط، ثم يمر ثانيا بمرحلة التفاعل على الموقع الإلكتروني بين مقدم الخدمة (الجهة الحكومية) وطالبيها كملء الاستمارات وإرسال الشكاوى وتلقي ردودها، ثم ثالثا بتحقيق التكامل الرأسي بين الإدارات المختلفة لجهة حكومية معينة بما يتيح لطالب الخدمة إتمام معاملاته كلها من خلال جهة واحدة رغم تعدد وحداتها بفضل الاستفادة القصوى من البيانات. أما المرحلة الرابعة فتتمثل في تحقيق التكامل الأفقي بين أجهزة الدولة بشكل يتبادل في إطاره بيانات ضخمة بشكل يتيح لطالب الخدمة الحصول على مبتغاه

<sup>1</sup> عبارات مقدم وآخرون، "عوائق وحلول للحكومة الإلكترونية بالجزائر" (ورقة قدمت للملتقى العلمي الدولي الأول حول "متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر: دراسة تجارب بعض الدول"، الجزائر، 13-14 ماي 2013)، ص. 8-9.

<sup>2</sup> مجيد شعباني ومنوبة مزوار، "الإدارة الإلكترونية للجماعات المحلية آلية لتحسين جودة الخدمة" (ورقة قدمت للمؤتمر العلمي الدولي السنوي الثاني حول "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة- دراسة تجارب بعض الدول"، البليدة، 20-21 أكتوبر 2014)، ص. 6-7.

<sup>3</sup> سلامي، مرجع سابق، ص. 188-199.

من خلال بوابة موحدة للحكومة الالكترونية one stop shop بمجرد أن يعرف كيفية ذلك وبدون حتى أن يستفسر عن الجهة التي تتولى توفير خدمته. وبالوصول إلى المرحلة الخامسة، يصبح بإمكان متلقي الخدمة التعامل مع الإدارة الحكومية بالشكل الذي يتلاءم مع تفضيلاتهم بمعنى تشكيل الخدمات المتاحة تبعا لظروفهم واحتياجاتهم، وهو ما يتطلب قاعدة البيانات إضافية تشمل معلومات خاصة بالمواطنين مع احترام خصوصياتهم وسرية بياناتهم الشخصية وتأمينها من كل استغلال مناف للقوانين والأخلاق.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الحوكمة وجه آخر للإدارة الالكترونية؟

بغض النظر عن الاستخدامات اللامتناهية والمتطورة باستمرار للتكنولوجيا الرقمية في المجال الإداري، وتحولها إلى يوتوبيا الكترونية e-utopia ولمسة سحرية لا يكاد يخلو منها مجال، فإنه من الحري الإشارة باختصار إلى أن أهم حزمات تطبيقها على مستوى الإدارة المحلية، تتوزع حسب Carrizales على 04 مجالات رئيسة تتمثل في تلك المتعلقة بالتنظيم الالكتروني E-Organization القائم على استخدام التكنولوجيا في إدارة الشؤون التنظيمية الداخلية للأجهزة الإدارية وعلاقتها البيئية، وكذا الخدمات الالكترونية E-Services أي أتمتة الخدمات والمخرجات التي توفرها تلك الإدارات والمرافق العمومية، إضافة إلى كل من الشراكة الالكترونية E-Partnering (الأكثر إغفالا وإهمالا حسب Carrizales) التي تقتضي استخدام الوسائط التكنولوجية لتعزيز الشراكة التفاعلية بين المرفق العمومي وشركائه الآخرين (إدارات عمومية، قطاع خاص، مجتمع مدني..)، والديمقراطية الالكترونية E-Democracy التي تنطوي على اشراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة افتراضيا<sup>2</sup>. الباحث يعتقد بأن الإدارة الالكترونية تمثل فرصة حقيقية لحوكمة التسيير اللامركزي وإحداث قطيعة مع النمط البيروقراطي.. from Weber to Web، لأنها تحقق ما يلي:

- شفافية أوسع: ليست الشفافية هي نفسها هدفا بقدر ما تعتبر خطوة من اجل تكريس رقابة ومساءلة المواطن للسلطة المحلية ومن ثم تعزيز ثقته في المؤسسات المحلية وزيادة شرعيتها، ويمكن للتكنولوجيات الحديثة أن تدعم انفتاح الإدارة المحلية عبر إتاحة المعلومات Open Data وتسهيل الوصول والاطلاع عليها findability من طرف المواطن، مع مساعدة السلطات المحلية على نشرها بشكل جيد ومفهوم يسهل استخدامها والاستفادة منها، بالنظر إلى كونها تتم عبر وسائط عصرية ذكية متاحة لفئات واسعة من المجتمع وتتم بأشكال متعددة (فيديوهات، مناشير...).

إن ما يحسب للشفافية الالكترونية كونها تفاعلية تتيح الاحتكاك l'interactivité المباشر بين أصحاب المصالح والسلطات المحلية بدون وسائط من شأنها تشويه مضمون الحوار والتفاوض، غير انه يشترط فيها أن تتيح الاطلاع على بيانات قيمة وقابلة للاستغلال interoperable re-usable من حيث دلالتها ونوعياتها وسلاستها وبساطتها understandable، وأن تكون محينة ومستدامة أي غير مؤقتة أو متقطعة، وغير معقدة إجرائيا وسهلة الوصول والبحث والاطلاع، وأن تكون شاملة أي ألا تخص فقط مضمون السياسات الحكومية وأهداف الخطط والبرامج، وإنما أن تتيح بيانات كافية حول المداولات الرسمية بما فيها المفاوضات والمشاورات التي تركز عليها الإدارة المحلية عند المفاضلة بين القرارات وموقف كل طرف

<sup>1</sup> عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص. 129-130.

<sup>2</sup> Tony Carrizales, « Functions of E-Government- A Study of Municipal Practices », State and Local Government Review 40/1 (2008):pp. 13-15.

(خصوصا المنتخبون)، وكذلك تقارير الأداء وتكاليف الخدمات المقدمة والتقييم الداخلي للمنظومة الإدارية المحلية ككل...إنها ببساطة فرصة لتكريس شفافية السياسات العمومية المحلية عبر كل مراحلها بأقل تكلفة ونحو أغلبية المعنيين\*.

• مساءلة أسهل: تسمح التكنولوجيات الحديثة بالإشراف على المسؤولين ومحاسبتهم بدقة لأنها تقوم على توفر البيانات المفتوحة التي تسمح للمواطن أو السلطات العليا بحصر مسؤوليات responsabilisation الأشخاص والهيئات المكلفة بتقديم خدمات إدارية ومرفقية ما، ويمكن من خلالها أيضا التتبع الدقيق لمردود كل جهاز/وحدة/موظف على حدى وبالتالي التقييم الصحيح لأداء كل منها وتقويمه حسب درجة الاستحقاق ودون ضبابية أو تداخل، فضلا عن إمكانية تقييم السياسات العمومية والمشاريع حسب مخرجاتها الفعلية التي تضبطها وتوضحها التكنولوجيا الحديثة من برامج وأجهزة ذكية (وليس التقارير الإنشائية التي تنطوي عادة على أرقام تقريبية ولغة أدبية ليس لها مدلول رياضي واضح). كما أن TIC تعتبر بديلا للرقابة على أعمال الجهاز الإداري المحلي وتوجيه الملاحظات المتعلقة بأدائه بطريقة أسرع وأدق من خلال استخدامها في إيصال التغذية العكسية وانطباعات أصحاب المصالح للمسؤولين المحليين وحتى القادة المركزيين عبر الوسائط المتطورة والتفاعلية التي تختصر الوقت وتتجاوز العقبات البيروقراطية، ما يعني محاصرة أدق للفساد ولسوء التسيير وتحقيقا لمساءلة شاملة متعددة الأطراف.

• مشاركة أنجع: اكتظت الدراسات الأكاديمية بتلك الأدبيات التي تعكس الفرص التي جاءت بها التكنولوجيا الحديثة كوسيط محفز للديمقراطية المباشرة: Emocrcy، E-Democracy، Télédémocratie، Agora Électronique..الخ، والتي أعادت تعريف أطراف وحدود ومساحات المجال العام la sphère et l'espace public، بحيث أضحت تتيح صنع القرار المحلي التشاركي الإلكتروني e-participatory decision-making والتصميم التعاوني للخدمات العامة Collaborative Service Design من خلال المشاركة الايجابية للمواطنين في ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية عبر إبداء آرائهم افتراضيا بخصوص السياسات المحلية (الضريبية، التنموية، القطاعية وغيرها) وتقديم مقترحات مسبقة، سواء فرديا أو جماعيا أو في إطار منظمات المجتمع المدني، كما تتم بواسطتها استشارة السلطات المحلية للسكان عن بعد وبدون عوائق في كل ما يعنهم من قضايا وملفات، وبحسب لها أنها جامعة inclusive ولا تقصي أي فئة خاصة أو مهمشة أو هشة (الأقليات، المعاقون، ذوو الدخل الضعيف..)، وقدرتها على تسهيل استقطاب اهتمام الفئات الأكثر ابتعادا عن الشأن العام كالشباب والطلبة...الخ

فمثلا تتيح مبادرات مبتكرة كمشروع EMPATIA الرائد في كل من ألمانيا، إيطاليا، التشيك والبرتغال، وبوابة Idées Paris في فرنسا للمواطنين إبداء تصوراتهم حول كيفية ووجهة وأولويات صرف جزء من الميزانيات المحلية السنوية والمناقشة

\* من التجارب الناجحة في هذا المجال مواقع data.gov و usaspending.gov و recovery.gov التي تطلع من خلالها الحكومة الأمريكية دافعي الضرائب (وكل مواطني العالم) على إحصائيات دقيقة ومحينة ورسوم بيانية حول الموازنة العامة للدولة. أما موقع البيانات الرسمية الفرنسية data.gouv.fr فيوفر معلومات اشمل عن قطاعات عديدة ويسمح بمشاركتها وإعادة استغلالها وتقديم اقتراحات بشأنها من طرف أصحاب المصالح نحو الشركاء الرسميين وغير الرسميين.

بشأنها، بينما تتيح بوابة Vouliwatch اليونانية للمواطنين المشاركة في التشريع و سن النصوص القانونية<sup>1</sup>، كما تعتبر بوابة Irekia لحكومة منطقة الباسك قناة لإيصال مقترحات المواطنين بخصوص المبادرات الحكومية ومشاريع القوانين المطروحة وطرح مقترحات بمشاريع أو خدمات حكومية جديدة\*، وإجراء المناقشات حولها لتضمينها في أجندة عمل الحكومة، ونفس الشيء لمنصة التعهيد الجماعي Crowdsourcing Platform لبلدية امستردام<sup>2</sup>. ومن التجارب المميزة، ذلك الحوار التصاعدي حول القانون 2016-1321 الصادر في 2016/10/07 المتعلق بالجمهورية الرقمية في فرنسا La loi pour une République numérique، والذي تم هو نفسه عبر بوابة رقمية وبمشاركة سحابية للمواطنين في التشريع خلال مدة 06 أشهر (بداية من أكتوبر 2014)، بحيث توجت المشاورات باختيار 70 اقتراحا الكترونيا عرضت على الوزير الأول Valls<sup>3</sup>.

أكثر من ذلك، فإن الوسائط الالكترونية أحدثت تغيرا في طبيعة وأطراف العمل السياسي المحلي والوطني لأنها أصبحت مجالاً لممارسة العمل السياسي الالكتروني بشكل حر وبدون ضغوط آليات الرقابة والمنع القانونية، سواء خلال الحملات الانتخابية والمساهمة في تكوين المجالس المحلية المنتخبة، أو من خلال التعبئة والتجنيد الافتراضيين حول القضايا العامة والضغط على السلطات والمسؤولين للتعامل معها والاستجابة لمتطلبات السكان<sup>4</sup>.

إن ما يجعل الإدارة الالكترونية تشكل إضافة نوعية للإطار التشاركي، هو دعمها وتحفيزها للرأسمال التشاركي المفقود في تجارب عديدة (الجزائر مثلا) لأنها تضمن شفافية المعلومات باعتبارها المادة الأولية للمفاوضات المجتمعية/الرسمية بين المواطن والسلطة المحلية، وأطرا بديلة حرة للمشاركة والتشبيك بين الفواعل (في حالة ضعف الأطر التمثيلية التقليدية أو فشل وعجز وتدجين القنوات غير الرسمية)، وبالتالي فهي تمثل دافعا نحو إحساس المواطن بأهمية العملية التشاركية ومغزاها ومخرجاتها.

• استجابة، كفاءة وفعالية أكبر: تمثل الجوانب المتعلقة بتحسين التكنولوجيات الحديثة لأداء الإدارات أهم جانب تركز عليه الدراسات والأبحاث، فعلى عكس الإدارة التقليدية تتميز الإدارة الالكترونية بكونها أذكى في إدراكها للبيئة

<sup>1</sup> European Commission, « Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, The European EGovernment Action Plan 2011-2015, Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government» (2010): pp. 2-15.

\* تمثل الالتماسات والعرائض الالكترونية E-petitioning وسيلة مستحدثة للمشاركة السياسية في شكل استفتاءات عكسية (من المواطن نحو الحكومة) ترمي إلى الضغط على السلطات وتواصل المواطن معها مباشرة بدون ممثلين أو وسطاء. لأكثر تفصيل ارجع الدراسة التالية:  
Dumas C., Harrison T.M., Hagen L., Zhao X, What Do the People Think?: E-Petitioning and Policy Decision Making ([https://doi.org/10.1007/978-3-319-54142-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-319-54142-6_12)).

<sup>2</sup> سارة عبدالعزيز سالم، "الإدراك الذكي: متطلبات الابتكار الحكومي في تقديم الخدمات العامة الرقمية"، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، تم تصفح الموقع يوم: 20 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y42bhc2p> »

<sup>3</sup> Ornella Zaza, « L'e-gouvernance pour la participation citoyenne: imaginaires du futur, nouvelles compétences et impacts territoriaux », *Pyramides* 26/27 (2006): pp. 163-190.

<sup>4</sup> Steven L. Clift, « E-Government and Democracy », Research provided to, *UNPAN/DESA* (2004): pp. 22-23.

المحيطة بها ورصد توجهات المواطنين\* ومن ثم تلبية متطلباتهم وتوقعاتهم المتغيرة بشكل أفضل، والعمل على خلق وسائل جديدة ومحدثة للتواصل والشراكة بين الحكومة والمواطنين وتقديم خدمات أكثر خصوصية Personalized للزبون (فرد طبيعي أو معنوي)، وتحسين تجربة هؤلاء المستخدمين واكتساب رضاهم وثقتهم وبالتالي تعزيز شرعية السلطات المركزية والمحلية .

ومن شأن الإدارة الالكترونية كذلك تعزيز الكفاءة والقدرات التنفيذية للحكومات بالنظر إلى اعتمادها على الابتكار في استخدام أدوات وآليات جديدة في تصميم وتنفيذ الخدمات الحكومية وتقييم وتطوير تلك البرامج والخدمات، وتعزيز التنسيق داخل الحكومة وبينها وبين المواطنين والجهات الفاعلة الأخرى، وهو ما يسمح بتقديم تلك الخدمات بشكل أسرع وأسهل وأكثر كفاءة وإبداعا واستدامة بيئية وأقل تكلفة مادية\* (ما بين 20٪ إلى 60٪ حسب دراسات تجريبية)<sup>1</sup>.

من جانب آخر، فإن اعتماد الإدارة الالكترونية على أجهزة ذكية (حواسب ومعدات وبرامج متطورة) بإمكانه تحسين نوعية الخدمات المصممة بشكل يتجاوز الأخطاء التي يمكن أن يقع فيها العنصر البشري، ويسهل إنجاز المعاملات الخاصة ويختصر إجراءات كثيرة ومراحل متعددة لصنع القرار الإداري عبر التعامل بالنماذج الإلكترونية وتقليل التعامل بالنماذج اليدوية، ويتيح أيضا التقليل من التعقيدات الإدارية وتخفيف البيروقراطية واختصار مراحل إنجاز المعاملات وعدد الدوائر المساهمة في إنجاز طلبات ومصالح الجمهور الذي يصبح غير ملزم بالتواجد البدني في جهات تقديم الخدمات، وبالتالي التخلص من البطء في اتخاذ القرارات الإدارية ومدة الاستفادة من الخدمات\*.

تحقق التكنولوجيات الحديثة أيضا مطلب المساواة في الحصول على الخدمات لاعتمادها على أسلوب موحد في التعامل مع الزبائن بشكل شفاف وعادل دون محسوبية أو محاباة أو تلاعب قد يسلكه الموظفون تجاه فئة أو أخرى (الحواسيب لا تمتلك أصدقاء ولا تتعامل بالواسطة، ولم يثبت عن جهاز آلي قبضه لرشوة مقابل خطوة ما)، فضلا عن ضمان توفير السرية والأمان للمعلومات. وبما أن عمل المرفق العام مرتبط بالاستدامة والانتظام الحتميين للخدمة العمومية المقدمة، فإن الإدارة الالكترونية تكرر ذلك بتوفير خدمات بدون انقطاع على مدار الساعة دون الحاجة عموما لعنصر بشري قد

\* تتوافر الكثير من البرامج logiciels التي تقوم بتفكيك الخطاب والنقاشات الالكترونية من خلال لوغاريتمات إحصائية معقدة تقوم بتتبع التعليقات التي يقوم بها الأفراد على شبكات التواصل الاجتماعي (صفحات البلديات والمدن الكبرى أو الوزارات مثلا)، ثم الارتكاز على نتائجها في رسم أسرع وأدق لسياسات أكثر استجابة وتفاعلا وفهما للمطالب الشعبية. ارجع الدراسة التالية: Misnikov Y., Filatova O and Chugunov A. Converting the Outcomes of Citizens' Discourses in the Cyberspace into Policy Inputs for More Democratic and Effective Government.

\* ورد في التقرير المعنون بـ Using technology to improve public services an democratic participation، الصادر عن البرلمان الأوروبي بان استخدام TIC في نظام المشتريات e-procurement من طرف المنظمات العامة بدول الاتحاد الأوروبي استطاع توفير ما يقارب 100 مليار يورو من نفقاتها سنة 2012، وما يقارب 20% من تكاليف الاتصال بين الحكومات والمواطنين التي تتطلبها الوسائط التقليدية (هاتف، رسائل بريدية...)، ما جعلها تتوجه نحو تصميم خدمات مؤتمتة أصلا وعبر كل مراحلها من البداية إلى النهاية digital by default. أما بالنسبة للزبائن من المواطنين، فقد أفاد 10/4 من الذين استجوبهم مسح أجراء الاتحاد الأوروبي Eurobarometer survey، بأن زمن وجهد إجراء المعاملات الحكومية التي تتم افتراضيا قد تقلص بشكل ملحوظ، كما هو الحال بالنسبة لنظام SIMPLEX في البرتغال الذي وفر في نفس السنة ما قيمته 56 مليون يورو من الأعباء الإدارية. بالنسبة للمجهود الذي يبذله المواطن، فالمعاملات الالكترونية أصبحت تقوم على أساس الحصول على المعلومات مرة واحدة 'Once only' registration of data (مثل قاعدة المعلومات الموحدة في الدانمارك Danish Basic Data Programme) ثم تعميم وتخزين لتستخدم من قبل الهيئات الحكومية التي تمثل وحدة واحدة 'whole-of-government' وليس هيئات مستقلة لكل منها قواعد معلومات خاصة بها.

<sup>1</sup> سارة عبدالعزيز سالم، مرجع سابق.

\* يشير Makowski (الصفحة الموالية) بأن زمن تقديم الخدمات لدى السلطات الجمركية الكورية الجنوبية تقلص بفضل نظام الإجراءات الالكترونية UNI-PASS، من 24 ساعة إلى 1.5 دقيقة للتصدير، ومن يومين إلى 1.5 ساعة للاستيراد ومن 04 أيام إلى 10 دقائق !!

يتأثر عادة بظروف خاصة (مرض، تعب، إضراب، تقاعس...)، علما أنه بإمكان هؤلاء الموظفين أداء مهامهم ليلا أو نهارا عبر الولوج إلى الانترنت عن بعد دون التنقل هم أنفسهم إلى مقرات المرافق<sup>1</sup>.

تركز الإدارة الحديثة بالدرجة الأولى على الزبون كمحور للعملية الانتاجية customer-centric، لكن وبفعل الترهل الإداري وسوء تسيير القطاعات والمرافق العامة في حالات كثيرة، فإنه يصبح المواطن مطالبا بأن يكون مختصا في الصلاحيات الوظيفية والحدود الإدارية وحتى التشريعات واللوائح حتى يتمكن من الحصول على حقه أو خدمة عمومية ما، وهو ما يمكن تجنبه بالاعتماد على التكنولوجيا الحديثة التي تسمح بتحقيق التكامل والتنسيق الافتراضي بين الجهات الإدارية والتشبيك بينها Interorganizational Networks لتقديم تكاملي تشاركي للخدمات Integrated Service Delivery التي يحصل عليها المستفيد من مصدر واحد<sup>2</sup> One Stop Shop\*.

إن الإدارة الالكترونية قادرة بذلك على أن تسهم بشكل غير مباشر في التركيز على الأولويات التنموية للسلطات المحلية والوطنية، لأنها تمكن هذه الأخيرة من ترشيد الموارد المادية الكبيرة التي تتطلبها الإدارة التقليدية من جهة، ومن جهة أخرى فهي تدخر الموارد البشرية وتعفيها من بعض الوظائف غير الهامة وتتركها للأجهزة والبرامج، كما أنها تقلص من اختصاصات وأعباء المرافق والإدارات المكلفة بتقديم خدمات إدارية غير مربحة عادة، وترصد كل تلك المتغيرات لأهداف أكثر أهمية ومحورية.

● **مكافحة أقوى للفساد:** يمكن اعتبار المزايا السابقة التي تتيحها الإدارة الالكترونية المتعلقة بتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة والمشاركة متغيرات وسيطة قادرة على تجفيف منابع الفساد بأنواعه، كما أن الدراسات الميدانية أكدت إحصائيا أيضا بأن المبادرات الالكترونية يمكن أن تسند وتتجاوز الثغرات التي قد تعرفها بقية الأطر القانونية، المؤسساتية، المعيارية والاقتصادية المعروفة الرامية للتصدي لهذه الظاهرة، مثلما هو عليه الحال للمسح الذي أجراه Kim والذي تبين من خلاله وجود ثبات تأثير ايجابي للحكومة الالكترونية على الحد من الممارسات غير المشروعة، مستدلا فيه بعدة تجارب ناجحة مثل مبادرة OPEN Online Procedures ENhancement for Civil Application بمحافظة سيؤول التي أدت إلى تخفيض معدلات الفساد لتعمم على بقية الأقاليم بكوريا الجنوبية (رغم وجود فرص

<sup>1</sup> سلامي، مرجع سابق، ص ص. 193-200.

<sup>2</sup> Jose Manuel Ruano de la Fuente, « E-Government Strategies in Spanish Local Governments», *Local Government Studies* 40/4 (2014): pp. 604-607.

\* مثل الموقع الرائد vic.gov.au الخاص بحكومة مقاطعة فيكتوريا الاسترالية الذي كانت سببا في تأسيسه منتصف تسعينيات القرن الماضي رقم قلة سكانها واتساع اقليمها، بحيث يوفر كل الخدمات الممكنة الإدارية، التقنية، الإخبارية.. الخ. وموقع centrelink.gov.au الخاص بالحكومة الأسترالية التي تقدم عبره خدمات مشخصة نيابة عن 10 وزارات كاملة في المجالات المدنية، الضريبية، الإدارية، التعليمية، الصحية وغيرها. تمثل بوابات الحكومة البريطانية نموذجا للإبداع والتطوير المستمر للخدمات الالكترونية وتكيفها مع المتغيرات الداخلية والدولية ومتطلبات المواطنين، فالبوادر الأولى بدأت سنة 1994 مع موقع open.gov.uk مروراً بموقع me.gov أو ukonline.gov سنة 2001، الذي عوضه Directgov سنة 2004، وصولاً إلى gov.uk سنة 2012. هذا الأخير، أصبح يغطي الخدمات التي تقدمها 25 وزارة و385 هيئة عمومية أخرى في كل مجالات الحياة، ويقوم باستفتاءات الكترونية لأراء المواطنين حول نوعية الخدمات والسياسات العمومية القطاعية بشكل مستمر، لتتبع لاحقا بنتائجها وتعليقات مستفيضة حولها، في اصدق أشكال الديمقراطية الالكترونية.

في فرنسا، تجمع بوابة الخدمة العمومية www.service-public.fr عددا معتبرا من الخدمات (منها 300 عملية لتشكيل ملفات متنوعة، 3500 بطاقة توضيحية fiche pratique، 200 نموذج modèle de document، 80 وسيط محاكاة simulateurs، 350 خدمة عن بعد téléservices، 600 ملخص إعلامي سنويا إلى جانب النشرات الأسبوعية). هذا الكم الهائل من الخدمات تقدمها أكثر من 70 ألف هيئة مركزية ومحلية للمواطنين والفواعل الأخرى كالخواص service-public-pro والجمعيات service-public-asso. عرف الموقع سنة 2017 أكثر من 270 مليون زيارة (بدون احتساب تلك التي تتم على مستوى المواقع الشريكة والصفحات الرسمية) ويحصى تقريبا 430 ألف مسجل لمتابعة النشرة الأسبوعية، 3.6 مليون شخص مسجل بحساب و380 ألف حساب جمعية.

لظهور أنماط جديدة من الفساد بسبب الفجوة الرقمية او بسبب غياب الظروف المبدئية مثل ضعف الأطر التقليدية الرئيسية لمكافحة الفساد من رغبة سياسية وتشريعات ومؤسسات جادة)<sup>1</sup>.

بدوره يرى Makowski أن النقلة التكنولوجية في الإدارة العامة يمكن أن يرافقها تحول جذري ايجابي في نتيجة التجارب اليانسة التي حاولت التصدي للفساد في الإدارة البيروقراطية بمفهومها الفيبري، لأن التكنولوجيا ببساطة تقضي على احتكار الموظفين العموميين ورؤساهم السياسيين لسلطتهم في صنع القرارات العامة، وتمنح للأفراد آليات بديلة لممارسة الضبط الاجتماعي social control على المؤسسات العامة، ويستخدم الاتحاد الأوروبي مثلا نظام رصد وتنبيه الكتروني يسمى Arachné هدفه تتبع نزاهة المؤسسات والشركات التي تشارك في التعاملات التي تمويلها الصناديق الأوروبية، في حين تخصص كرواتيا والمجر وسلوفاكيا بوابات للنزاهة (otvorenezmluvy, euredflags, integrityobservers)، تعمل على تقديم معلومات وفيرة حول تعاملات الإدارات العمومية لمنع كل فرص الممارسات المشبوهة في مختلف نشاطاتها كالصفقات والتعاقدات العمومية وغيرهما<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: التجربة القاصرة للإدارة الالكترونية في الجزائر

يعتبر تحدي التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية من اصدق الأمثلة على فشل بعض المشاريع الحكومية في الجزائر، سواء من حيث العجز عن تحقيق عن الأهداف المسطرة بدقة، طول المدة الزمنية والأجندة الموضوعية لذلك، التأجيل المتتالي للمراحل والخطوات المجدولة، التسويف السياسي وإخلاف الوعود التي يطلقها المسؤولون، وحتى من حيث التكلفة المادية في قطاع حركي لا يحتمل التأخير بما أنه يعرف ثورات جذرية منتظمة على المستوى العالمي.

نشير في هذا السياق إلى أن كثيرا من الدول تخطو خطوات عملاقة باستمرار في مجال الإدارة الالكترونية، فمقارنة بسنة 2003 أين سجل مؤشر الأمم المتحدة لتنمية الحكومة الالكترونية UN E-Government Survey وجود 10 بلدان فقط نالت ترتيبا عاليا جدا (تنقيط بين 7.5 و10/10)، فقد بلغ عددها 29 سنة 2016 و40 بلدا سنة 2018، علما أن 71 دولة نالت معدلا مرتفعا (بين 5 و10/7.5) بينما بقي 66 آخر في ترتيب متوسط (بين 2.5 و10/5) و16 بلدا في ترتيب منخفض (بين 0 و10/2.5)، والملاحظ أن كثيرا من الدول النامية تعرف تطورا كبيرا ينعكس على ترتيبها في هذا المؤشر العالمي (17 دولة انتقلت من المتوسط إلى المرتفع كغانا، إيران، قيرغيستان، الهند، فيجي... الخ)، ومما يعكس التقدم المطرد في تحسين خدمات الحكومة الإلكترونية والخدمات العامة عبر الإنترنت، ارتفاع متوسط مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية العالمي من 0.47 عام 2014 إلى 0.55 عام 2018 بسبب التحسن المستمر لمؤشراته الفرعية<sup>3</sup>.

تحت تأثير المتغيرات الدولية والتحديات الداخلية، حاولت الجزائر بدورها مواكبة التطورات الحاصلة وللحاق بركب عصر المعلومات، بدءا بتوفير العامل الأساسي عبر الارتباط بشبكة الانترنت سنة 1994 بواسطة مركز البحث العلمي

<sup>1</sup> Chon-Kyun Kim, « Anti-Corruption Initiatives and E-Government A Cross-National Study », *Public Organization Review* 14/3 (2014), pp 385-395.

<sup>2</sup> Grzegorz Makowski, « From Weber to the Web, Can ICT Reduce Bureaucratic Corruption », in *Beyond Bureaucracy-Towards Sustainable Governance Informatisation*, Editors: Alois A. Paulin and Others (Switzerland: Springer, 2017), pp. 291-310.

<sup>3</sup> الأمم المتحدة، دراسة الحكومة الالكترونية 2018 (نيويورك: الأمم المتحدة، 2018)، ص ص. 85-90.

والتقني الذي كلف بإقامة شبكة وطنية وربطها بشبكات إقليمية ودولية، وانجاز نقطة عبور لرأس الشبكة الدولية والتعاقد مع مزود أمريكي لوضع قاعدة النفاذ موجهة للمؤسسات، ثم اعتماد نظام ADSL وبرنامج أورتك OSRATIC الأول والثاني، مع الإصدار التدريجي للنصوص القانونية المرافقة لهذا المجال.

يعتبر مشروع الجزائر الالكترونية E-Algérie اللبنة الأهم للإستراتيجية الوطنية التي أطلقتها وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال في هذا المجال بما أنه شمل عدة مؤسسات وإدارات عمومية ومتعاملين اقتصاديين عموميين وخواص، بحيث شارك أكثر من 300 متخصص في المناقشات لمدة 06 أشهر، انبثق عنها 13 محورا ترمي (في الفترة من 2008 إلى 2013) إلى تحقيق الفعالية والجودة في تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين في مختلف المجالات والتنسيق بين مختلف الوزارات والهيئات الرسمية، والقضاء على البيروقراطية من خلال تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية المفضية لتقديم خدمة، مع تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين وتقريرهم من الإدارة، وذلك عبر عدة إجراءات كتسريع استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية على مستوى المؤسسات، تطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيا الإعلام والاتصال، دفع تطور الاقتصاد المعتمد على المعرفة، تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع وفائق السرعة، تطوير القدرات البشرية، تدعيم البحث في مجال التطوير والإبداع، تأهيل الإطار القانوني التشريعي والتنظيمي، المعلومة والاتصال، تامين التعاون الدولي، آليات التقييم والمتابعة، الإجراءات التنظيمية، الموارد المالية.

قام هذا المشروع على عدة برامج تنفيذية تتمثل في تطوير التشريعات القائمة والبنية المالية للمؤسسات، والتطوير الإداري والتنفيذي لأساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الالكترونية، والتطوير الفني للقدرات اللازمة لانجاز المشروع والكفاءة التشغيلية التي تضمن استغلال الأجهزة والمعدات والبنية الأساسية الحديثة، إضافة إلى تنمية الكوادر البشرية بتطوير فكر القيادات وتدريب فرق العمل للقطاعات المشاركة في المشروع، وإعلام وتوعية المجتمع بأهمية تكنولوجيا المعلومات للدولة والمجتمع<sup>1</sup>.

تجسد في هذا الإطار جملة من الانجازات التي تحققت على مستوى قطاعات عديدة، أهمها:

- قطاع البريد والمواصلات: عرف إعادة هيكلة واسعة باعتباره المبادر والأكثر ارتباطا بتي سي (ارتبطت تسمية الحقيقية الوزارية نفسها بالتكنولوجيات الحديثة)، حيث تم سن قانون جديد للقطاع سنة 2000 أنهى احتكار الدولة لنشاطات البريد والمواصلات مدعما الفصل بين نشاطي التنظيم واستغلال وتسيير الشبكات مع إنشاء سلطة ضبط مستقلة ومتعاملين تجاريين في البريد والاتصالات (بريد الجزائر ك EPIC واتصالات الجزائر ك EPE)، وانعكس ذلك على طبيعة الخدمات العمومية التي أصبحت تأخذ نسبيا بالتطور الحاصل في المجال كخدمات الإبلاغ وتعبئة الهاتف النقال عبر الرسائل القصيرة SMS، إضافة إلى خدمات أخرى تتم على مستوى الشبائيك الالكترونية DAB (حوالي 1376) وبطاقتي السحب الالكترونية والدفع الذهبية (حوالي 6 مليون للأولى و5 مليون للثانية) التي توفر خدمات الكترونية كالاطلاع على

<sup>1</sup> سيد أحمد مسيري وخديجة سعدي، "مشروع الجزائر الإلكترونية- واقع وتحديات"، الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات 2/2 (2013): ص ص. 273-280.



الرصيد، طلب الحصول على كشف العمليات، تحويل الحوالات المالية، تسديد فواتير الكهرباء والمياه والهاتف والانترنت، متابعة مسار البريد والطرود البريدية، سواء بواسطة الحواسيب أو عبر تطبيق الهواتف الذكية BARIDIMOB، علما أن بوابة مؤسسة البريد توفر أيضا خدمات داخلية لعمالها كالإعلانات والتعليم الإلكتروني... الخ.

ساهم هذا القطاع أيضا في تطوير ووضع قاعدة حيوية لتسيير المضامين وتقديم الخدمات الإلكترونية لصالح القطاعات الوزارية الجزائرية، وشمل هذا المشروع تطوير ووضع عبر النت مواقع خاصة بعشرة قطاعات وزارية لتعريف المواطنين بالخدمات العمومية والإجراءات الإدارية المتعلقة بها، وتضمينها بعض الخدمات والإجراءات عن بعد. إضافة إلى ذلك، قام قطاع البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال سنة 2011 بتصميم وتطوير بوابة المواطن *Elmouwatin*، بهدف تمكين المجتمع من معرفة مجمل الإجراءات الإدارية وقائمة الخدمات التي تقدمها الإدارة وكثير من المعلومات والشروحات المفيدة والروابط لخدمات عن بعد واستمارات الكترونية تخص معظم القطاعات الحكومية.

ومن أجل تحسين مناخ الأعمال وجعل الاقتصاد الوطني أكثر جاذبية عبر تسهيل إجراءات إنشاء الشركات، تم سنة 2015 بالتعاون مع القطاعات الوزارية المعنية، تصميم وإطلاق موقع الكتروني خاص بالإجراءات الإدارية المتعلقة بإنشاء مؤسسة في الجزائر، وهو عبارة عن بوابة انترنت تحتوي على مخطط إنشاء مؤسسة منذ أول خطوة إلى آخرها، تلعب دور الشباك الوحيد الذي يسمح بمركزية إجراءات إنشاء مؤسسة وجعلها أكثر ليونة، تتمثل هذه الخطة في ملأ استمارة واحدة عبر الانترنت، والتي ستستعمل فيما بعد من قبل الإدارات المعنية للتمكن من منح السجل التجاري ورقم التعريف الضريبي والانخراط في الضمان الاجتماعي. فضلا عن ذلك، تم إنهاء مشروع "الطب عن بعد" سنة 2015، ويتمثل في ربط 05 مراكز استشفائية جامعية و12 مؤسسة عمومية استشفائية بهدف توفير خدمات العلاج والتداوي عن بعد، سواء بتحويل الملفات الطبية أو الفحص عن بعد أو الإعانة والخبرة والتكوين عن بعد.

من أجل ضمان الثقة في التعاملات الإلكترونية، تم سن القانون 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتصديق الإلكتروني باعتباره يسبق كل عملية إخلاء من الوثائق الرسمية و/أو القيام بالإجراءات عن بعد، وهو نص يخول لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال تنفيذ سلطة التصديق الإلكتروني بالفرع الحكومي، ويكلفها بتأطير مقدمي خدمات التصديق الإلكتروني لحساب مؤسسات حكومية وإصدار المصادقات الإلكترونية المستعملة من طرف الفاعلين في الفرع الحكومي في المبادلات<sup>1</sup>.

● **قطاع العدالة:** عرف بدوره عصرنة عدد كبير من خدماته كنظام الإمضاء والتصديق الإلكتروني للوثائق القضائية (شهادة الجنسية وشهادة السوابق العدلية) التي أصبح يحصل عليها المواطن عبر بريده الإلكتروني بعد استنفاد عملية التسجيل (بما فهم المقيمون في الخارج)، إضافة إلى النظام الآلي لتسيير الملف القضائي الذي يسمح بتسيير هذا الأخير منذ تسجيل القضية بمصلحة تسجيل الدعاوى إلى غاية صدور الحكم والقرار، وفي المادة الجزائية منذ تحريك الدعوة العمومية وصدور الحكم أو القرار إلى غاية تنفيذ العقوبة، كما يمكن المواطن من الاطلاع على القضية أو المعلومة التي

<sup>1</sup> لزهرة قديم وعبد الرحمان قروي، "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر" (ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قائمة، 08-09 نوفمبر 2016)، ص.ص. 9-11.

تهمه من خلال الشبكات الالكترونية دون التنقل إلى مكاتب أمناء الضبط. هذا الشبكات الالكترونية يسمح أيضا بتوجيه رسائل الكترونية من طرف المواطن لطرح استفسارات معينة مع تلقيه الإجابة عبر بريده الالكترونية بعد تشخيص القضية بواسطة قضاة ومختصين مسخرين لذلك، علما انه يوفر دلائل وكتيبات ووثائق قانونية، ويتم في إطاره تنظيم نقاش عام دوري حول مسائل مستجدة لنشر الثقافة القانونية.

كما تم كذلك اعتماد النظام الآلي في تسيير ومتابعة المساجين عبر الجدولة الالكترونية لملف النزول منذ دخوله المؤسسة العقابية إلى غاية خروجه منها بما أتاح بناء قاعدة معطيات خاصة بالإجرام ومعالجة سريعة وفعالة لإجراءات العفو، وتعزز ذلك بصدور القانون 03-15 الذي استحدث منظومة معلوماتية مركزية للمعالجة الآلية لبيانات قطاع العدالة والمؤسسات التابعة لها والجهات القضائية التي أصبحت وراثتها تمهر بالتصديق الالكتروني، متيحا استعمال تقنية المحادثة عن بعد أثناء الإجراءات القضائية، مثلما تم التوجه نحو الوضع تحت الرقابة بواسطة السوار الالكتروني بدل السجن المؤقت. إلى جانب هذا، وضع نظام تسيير الأوامر بالقبض المتاح لدى أعوان الضبطية القضائية للتعرف على المبحوث عنهم أو الكف عن ذلك، علما أن ذات القطاع استحدث نظام التسيير الآلي للأرشيف لحفظ الذاكرة الوطنية والتكفل بفتنة المسجونين أثناء حرب التحرير.

على المستوى التنظيمي، استحدثت الوزارة خريطة قضائية لمعرفة احتياجاتها من هياكل وموظفين وإطارات، مستعينة بجدول تحليلي يجمع كل الإحصائيات المتعلقة بالقطاع، وكذا نظام لتسيير ملفات مساعدي القضاء (كالخبراء، الموثقين، المحامين، محافظي البيع بالمزايمة، المترجمين) للتعرف على تعييناتهم وحركة تنقلهم وأماكن ممارسة نشاطهم وسيورتهم المهنية، لمساعدة القائمين على الوزارة على اتخاذ القرار ورسم السياسات المستقبلية بدقة ووضوح.

• **قطاع التعليم العالي:** في الجانب البيداغوجي، توجهت الوزارة نحو اعتماد عديد برامج ومقررات التعليم عن بعد\* والمحاضرات المرئية، كما قامت خلايا التعليم عن بعد Cellule de Télé-Enseignement التي استحدثت في معظم الجامعات بوضع منافذ للاطلاع الالكتروني التفاعلي على الدروس الجامعية التي يضعها المكونون عبر المنصات المخصصة لذلك (مثل برنامج Moodle)، مثلما تتيح مواقع المؤسسات الجامعية الاطلاع على نتائج الاختبارات من طرف الطلبة وخدمات الولوج إلى المكتبات الافتراضية الوطنية والأجنبية وللأرضية الوطنية للمجلات المحكمة ASJP، بدون إغفال الدور الذي تلعبه تلك المواقع في الإعلان عن مختلف التظاهرات كالملتقيات أو الأحداث والتوجهات التنظيمية (استدعاءات، اجتماعات...). إضافة إلى ذلك، أصبح التسجيل في قوائم الماستر والدكتوراه يتم الكترونيا عبر مواقع انترنت ممركة وموضوعة خصيصا لذلك، بنفس الطريقة التي تتم من خلالها التسجيلات الجامعية الأولية بالنسبة للجامعيين الجدد التي تتم رقميا بملء بطاقة الرغبات والاطلاع على نتائج التوجيه والطعن في هذه الأخيرة وتأكيد التسجيل والتسجيل للاستفادة من الخدمات الجامعية وعبر الانترنت، ليتم تسيير ملف الطالب عبر قاعدة المعلومات المركزية للوزارة.

\* على غرار فتح أقسام ماستر على الخط في تخصصات الإدارة المحلية بجامعة قسنطينة، وأخرى في العلوم الاقتصادية بجامعتي الجزائر 03 والبلدية 02.

• قطاع التربية: تتيح الوزارة عدة خدمات الكترونية للتلاميذ مثل هؤلاء الذين يتلقون دروس التعليم عن بعد في إطار بوابة الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد onefd.edu.dz التي تسمح بالتسجيل الكترونيا وتلقي الدروس المقررة وإرسال الفروض وتصحيحها، علما أن القطاع عرف عملية رقمنة بإنشاء موقع الكتروني وطني يحمل جميع البيانات الخاصة بالمستخدمين والتلاميذ، يكون فيه لكل تلميذ رقم وطني خاص به لتسيير تدرسه واستخراج الشهادة المدرسية والملف الالكتروني عن طريق هذه الأضية، علما أن الوزارة استحدثت أرضية لفائدة للتلاميذ المقبلين على امتحانات البكالوريا والتعليم المتوسط لتسجيل أنفسهم عن بعد والاطلاع على نتائجهم من موقع الديوان الوطني للامتحانات والمسابقات ONEC، مع الإشارة إلى وجود مبادرات خاصة في هذا المجال مثل كل من شركة "إيباد" التي سبق وأن أطلقت خدمة المدرسة الرقمية عبر الفضاء البيداغوجي تربيتك للتلميذ عن بعد والتحضير للامتحانات المصيرية، قبل أن يتوقف عمل المؤسسة ككل اثر خلاف مع مؤسسة اتصالات الجزائر، وخدمة دروس الدعم من شركة ليكول Likoul بالشراكة مع متعامل الهاتف النقال Ooredoo، وبوابة المدرسة Imadrassa لمتعامل الهاتف النقال DJEZZY، واللذان توفران تمارين وامتحانات مصححة ودروس مشروحة بواسطة الفيديو .

• قطاع التكوين المهني: بعد ربط مؤسسات التعليم والتكوين المهني بشبكة الانترنت، توجهت الوزارة الوصية إلى بث دروس الكترونية بفضل المركز الوطني للتكوين والتعليم المهنيين عن بعد cnepd.edu.dz، علما أن موقع الوزارة mfep.gov.dz يوفر خدمات متنوعة عبر الخط كطلب الاعتماد لإنشاء مؤسسة تكوين خاصة واستمارات: التسجيل في الامتحانات المهنية، نهاية التكوين، معادلة الشهادات الأجنبية... الخ، إلى جانب الخارطة الإحصائية الجغرافية والبيداغوجية للقطاع ومعلومات وافية حول التخصصات ومضامينها وأفاقها.

• قطاع البنوك: هذا القطاع الذي يعتبر الأكثر تخلفا في المنطقة ككل، شهد تطورا بسيطا إثر عصرنة بعض خدماته والتحول من التعاملات الكلاسيكية إلى تلك الرقمية، خصوصا المتعلقة بصرف وإيداع وتحويل الأموال بالاعتماد على تقنيات حديثة كالبطاقة المصرفية وبطاقات الائتمان والموزعات الآلية، لكنها تبقى جد محدودة مقارنة بالتجارب الجهوية والعالمية بسبب تخوف البنوك والمستهلكين معا من الخدمات الالكترونية، مع التنبيه إلى أن البنوك العمومية تبقى متخلفة في نظم تسييرها وخدماتها مقارنة بتلك الأجنبية أو الخاصة، بدليل أن اغلب مواقعها الالكترونية معطلة باستمرار أو غير تفاعلية أو غير محينة في أحسن الأحوال<sup>1</sup>.

• قطاع العمل والضمان الاجتماعي: يتميز هذا القطاع بخدمة بطاقة الشفاء الالكترونية للتأمينات الاجتماعية التي تسهل التعامل مع الصيادلة وإدارة القطاع وتعويض المؤمنين وذوي الحقوق، كما تجدر الإشارة إلى أن الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الإجراء يتيح عبر بوابته الالكترونية cnas.dz عديد الخدمات الافتراضية كالولوج إلى الحساب الخاص بالمؤمن له للاطلاع على تاريخ تعاملاته واستخراج شهادة الانتساب (وهو ممكن أيضا عبر التطبيق الالكتروني الهناء elhanaa)، ويتيح أيضا لصاحب العمل من إدارات وهيئات أن يصرح بمؤمنيه عن بعد

<sup>1</sup> عبد القادر عبان، "تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر" (رسالة دكتوراه في علم الاجتماع، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة بسكرة، 2016)، ص. 100-103.

Télédéclaration، وإجراء بعض التعاملات الداخلية عبر الشبكة المحمية Le Portail du Conventionnement، كما يوفر للتحميل أزيد من 20 نموذج الكتروني للوثائق والاستمارات ومثلها من المنشورات التعريفية.

من جهته، يسمح موقع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال غير الأجراء casnos.com.dz بإجراء محاكاة افتراضية لمبالغ الاشتراك ومنح العجز والتقاعد والوفاة وغرامات التأخر عن الدفع، كما يقدم خدمات مماثلة عبر حساب شخصي يسمح باستخراج الوثائق الشخصية والتصريح عن بعد بالمداخيل وحتى دفع الاشتراكات عن بعد e- paiement بواسطة بطاقة الدفع البنكي CIB أو عبر تحويل بنكي من حساب إلى حساب أو لاستخراج، علما أن الصندوق يوفر خدمة الإخطار الشخصي بواسطة SMS عند تخلص الاشتراكات أو استخدام بطاقة الشفاء الخاصة بالزبون.

أما بوابة وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، فتجمع كل الخدمات الالكترونية المؤسسات التي تقع تحت وصايتها بدءا بالصندوقين المذكورين آنفا، وإلى جانبيهما كل من حساب منحة التقاعد (الصندوق الوطني للتقاعد CNR)، عمليات التسجيل ومحاكاة القروض وخطوات إنشاء المؤسسات (لدى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ) والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (CNAC)، وتضع رابطا يتيح الاستفادة من مختلف الخدمات التي تقدمها بوابة tasrihatcom.dz التابعة للصندوق الوطني للعطل المدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاعات البناء والأشغال العمومية والري CACOBATPH. يوفر ذات الموقع مساحة تفاعلية للمواطنين لإبداء آرائهم ومقترحاتهم حول نشاط القطاع وإبلاغها للقائمين عليه Boite à idées، مثلما يضع تحت تصرفهم خلية استماع لتقديم شكاوى أو تظلمات لدى الوزارة مباشرة<sup>1</sup>.

• التجارة الرقمية: تشهد تأخرا كبيرا مقارنة بدول أخرى يعكسه تأخر صدور القانون 05-18 المتعلق بالتجارة الالكترونية المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالتجارة الالكترونية للسلع والخدمات وشروط ممارستها ومتطلباتها والتزامات المستهلك وواجبات المورد وآليات الدفع والإشهار الالكترونيين، حيث تبقى النشاطات الأكثر تداولاً منحصرة في بعض مواقع التسوق الالكتروني\* والإشهار الالكتروني للسلع والخدمات التي لا يتم عبرها الدفع الالكتروني\*.

• قطاع الداخلية والجماعات المحلية: من بين أكثر القطاعات توسعا في تطبيق الإدارة الالكترونية في مختلف تجلياتها، ومن بين أهم المشاريع التي حققها:

<sup>1</sup> معلومات استقفاها الباحث من موقع الوزارة: <http://www.mtess.gov.dz>.

\* من بينها Jumia وOuedkniss، لكهما تضمن عرض السلع وتعامل البائع مع الشاري دون تدخل الموقع في الدفع أو الضمان.

\* اعترف وزير المالية عبد الرحمن راوية خلال زيارة قاداته لولاية البويرة يوم 20 فيفري 2019 بأن المشرع، تسرع في إطلاق خدمة الدفع الالكتروني التي تم تأجيل العمل بها إلى سنة 2020 بدل 2019 حتى يتسنى للقائمين عليه التعرف بجميع المعطيات المرتبطة به، كاشفا بأن الجزائر لها من الجاهزية لتجسيده ميدانيا رغم التأخر. هذا التصريح يمكن اعتباره امتدادا لعدم التنسيق بين القطاعات الوزارية المختلفة ولامبالاة في التعامل مع تحديات اقتصادية محورية. وأكد راوية تسرع مصالحه رفقة المصالح الأخرى في سن إجبارية التعامل بنظام الدفع الإلكتروني بقوله "تسرعنا في إطلاق النظام الخاص بالدفع الإلكتروني دون الإلمام بالمعطيات"، مشيرا إلى تأجيل العملية إلى سنة أخرى بعد أن كان يفترض العمل به بداية من جانفي 2019، معللا هذا التأجيل بإعادة دراسة الميدان من جديد ومدى جاهزيته رفقة الشركاء الآخرين كما قال لاسيما المنوطة بها مثل هذه التكنولوجيات الحديثة.

- مشروع رقمنة مصلحة الحالة المدنية: قامت وزارة الداخلية برقمنة سجل الحالة المدنية وإنشاء شبكة تربط كل البلديات والدوائر والولايات والممثلات القنصلية في الخارج وبقية الإدارات الأخرى المعنية كمصالح الأمن، بشكل يسمح بسحب الوثائق الإدارية على مستوى الشباك الإلكتروني خلال ثوان عبر مختلف بلديات الوطن دون اشتراط التنقل إلى البلدية الأم، بفضل تطبيق يتيح إدخال البيانات الخاصة بالمواطن الجزائري على قاعدة بيانات متواجدة على أجهزة رئيسية وحفظها ليتم استرجاعها لاحقا، حيث أنه منذ إطلاق أول بلدية الكترونية (الفرع الإداري لحي 500 مسكن بباتنة) سنة 2011، تمت رقمنة ما يقارب 101 مليون وثيقة للحالة المدنية نهاية سنة 2018.

- مشروع الوثائق البيومترية: قامت وزارة الداخلية ببعث مشروع ضخم يتمثل في استبدال الوثائق الرسمية الكلاسيكية بتلك البيومترية المؤمنة تماما ذات شكل أكثر مرونة وقابلة للقراءة آليا وتتماشى مع المعايير الدولية، حيث بادرت أولا بوضع النصوص القانونية المنظمة لاستخراجها (كالقرار المحدد للمواصفات التقنية لمستخرج عقد الميلاد الخاص باستصدار بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتري سنة 2010، والقرار المحدد لتاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني سنة 2012)، لينطلق المشروع بتخصيص رقم تعريفي وطني مؤلف من 18 رقما لكل مواطن، ثم تبدأ العملية في بعض الدوائر النموذجية وتعمم لاحقا على كل بلديات الجزائر، بحيث بلغ عددها بداية سنة 2019 ما يقارب 13 مليون بطاقة تعريف بيومترية و13,5 مليون جواز سفر بيومتري، وتكرس الطابع الإلكتروني للعملية من خلال التسجيل على الخط للمعلومات الأولية واختيار موعد نهائي لاستكمال البيانات الشخصية الأخرى كالصورة والبصمات الرقمية. إضافة إلى ذلك، استحدثت وزارة الداخلية بوابة MACNIBE التي تسمح للإدارات والهيئات بقراءة بيانات البطاقة البيومترية واستغلالها في استكمال الملفات والمعاملات المختلفة كخدمات البريد، لتخفيف الإجراءات وتأمين الهويات والبيانات الشخصية<sup>1</sup>. أما المشاريع الجارية فتتمثل في استخراج 26 ألف رخصة سياقة بيومترية بالتنقيط شهر أفريل 2018 عبر أربع بلديات نموذجية بالعاصمة، في انتظار الانطلاق في عملية البطاقة الرمادية خلال السداسي الثاني من 2019، كما من المنتظر تصميم دفاتر عائلية جديدة تحمل الرقم التعريفي وتعوّض الدفاتر المعمول بها حاليا منعا لمحاولات التزوير والتلاعب في ملفات السكن وغيرها.

- البلدية الذكية E-commune: عرف هذا المشروع صيغا وتعديلات متعاقبة واضطرابا في آجال الانجاز، وما يلبث أن يصرح المسؤولون السامون بقرب إطلاق البلديات الإلكترونية إلا ويتم تأجيل ذلك بسبب التأخرات التقنية وعدم تنفيذ المراحل المتبقية. باستعراض النسخة الأخيرة من المشروع مثلما نشرت في الموقع الرسمي للوزارة (جانفي 2018)، يقر المشروع بالتدرج في تطبيقه بدءا ببلدية الجزائر الوسطى، ثم تحليل آثار وتبعات التجربة النموذجية تحسبا لتعميمها بعد تصويبها وتقويم مضمونها ومواصلة تحضير البنى اللازمة لذلك من شبكات ومعدات وكفاءات بشرية مسيرة ومنفذة، وتتمثل أهم ورشاته في تصميم أنظمة خاصة بالمصالح المختلفة للإدارة البلدية:

أ. الشباك الإلكتروني Guichet unique: هو تطبيق يقضي على المسار البيروقراطي الطويل الذي كان يأخذه الملف المودع، ووسيلة عصرية وأمنة تقدم خدمات إدارية للمواطن بكفاءة وسرعة، وقد استفاد منه مواطنو بلدية الجزائر

<sup>1</sup> قدوم وقروي، مرجع سابق، ص ص. 13-14.

الوسطى بداية سنة 2019 وشرع الموظفون في استقبال أولى الملفات التي ستوجه إلكترونيا إلى المصالح المعنية وفق نظام إلكتروني داخلي، بحيث يمكن للمواطن متابعة مسار الملف المودع وطرح انشغاله عبر الموقع الإلكتروني.

ب. يستهدف المشروع أتمتة عمليات إصدار الوثائق العقارية كرخص البناء والهدم والربط بالشبكات المختلفة وشهادات المطابقة والتجزئة... الخ

ت. في الجانب المالي، تستهدف البلدية الذكية أتمتة عملية تحضير ووضع الميزانيتين الأولية والإضافية ومتابعة تنفيذها فيما يتعلق بصرف النفقات وتحصيل المداخيل، فضلا عن التسيير الإلكتروني للحساب الإداري للبلدية وفتح الاعتمادات المسبقة. في نفس الإطار، يقدم المشروع مقترحا لتسيير الإلكتروني للممتلكات المحلية من خلال إحصائها وتحسين قوائمها بدقة، وإدارة مداخلها واسترجاع الديون المستحقة لدى مستغليها بشكل أفضل.

ث. تسيير ملف النظافة والصحة العمومية والمحيط بواسطة أنظمة وقواعد معلومات إحصائية لتسجيل الشكاوى، متابعة الخزجات الميدانية لعمال المصالح البلدية المختصة، متابعة مصادر المياه الشروب، تسيير الفرق والعتاد.

ج. تسيير رقمي لملف الجمعيات لمنح وتجديد التراخيص ومتابعة الطلبات المودعة، وحتى متابعة المساعدات المالية المقدمة.

ح. أتمتة ملف الشؤون الاجتماعية، ومتابعة الملفات المودعة للحصول على الدعم الخاص بالأشخاص المسنين، الأمراض المزمنة، المعاقون، التلاميذ المعوزون، قفة رمضان، وكذا ملفات السكن وإصدار بطاقات الحرفي والمعاق.

خ. ملف المنازعات: المتابعة الإلكترونية للمنازعات البلدية.

د. إدارة المجالس المنتخبة: بجمع المعلومات الخاصة بالمنتخبين وتحضير الدورات والاجتماعات والمداورات وإشراك المواطنين في الجلسات.

ذ. نظام خاص بعملية التنظيم الحضري وتسمية الأماكن والمؤسسات والمباني العمومية، ومتابعة سير العملية على المستوى الوطني لوضع قاعدة معلومات وطنية تخصها.

ر. تحضر المديرية العامة للعصرنة أيضا لعدة برمجيات أخرى لتسيير ملفات الرياضة، الثقافة، العمل... الخ

ز. في مجال الديمقراطية التشاركية: يرمي المشروع إلى إيجاد وسائل إلكترونية إعلامية تفاعلية لإخطار المواطن بكل المستجدات التي تخص سير بلديته كالمناقصات والاستشارات والأحداث البارزة ومداورات المجالس المنتخبة، وتمكينه من تقديم مقترحاته بشأنها وخصوصا الميزانية التشاركية<sup>1</sup>.

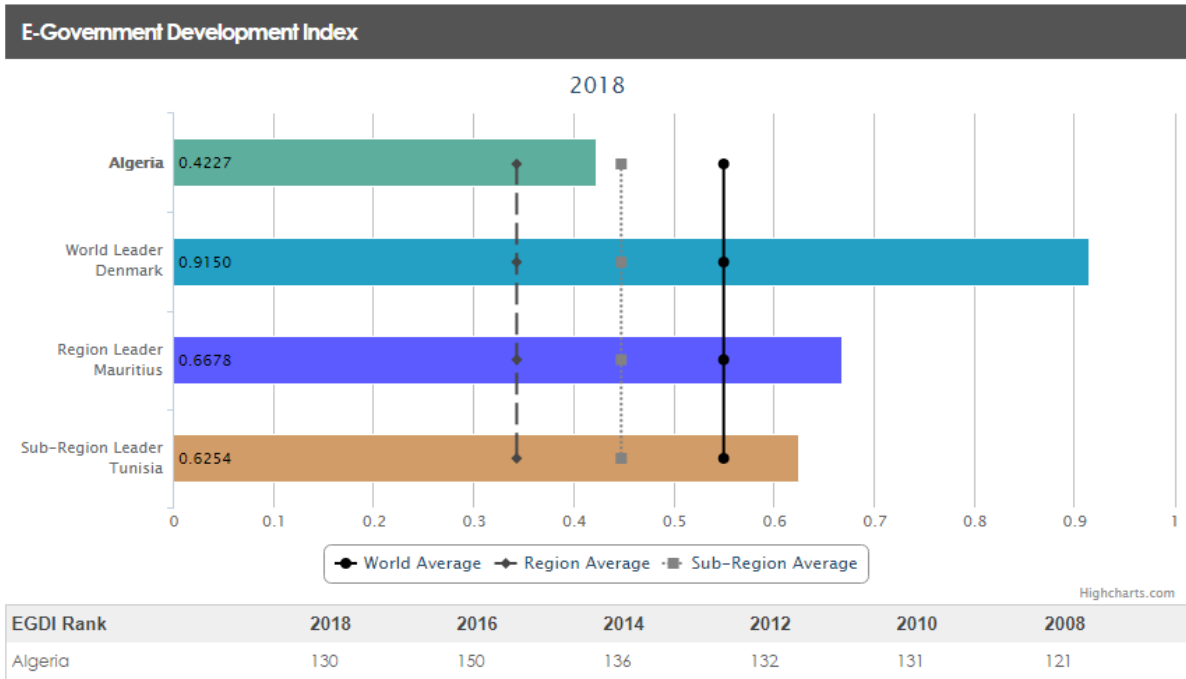
<sup>1</sup> MICLAT, « Projet Commune Electronique », Site officiel, Consulté le: 02 octobre 2018. « interieur.gov.dz/images/E-commune.pdf»

من المؤكد أن هذا المشروع الطموح بإمكانه معالجة مختلف الإشكاليات التي تعاني منها الجماعات المحلية في الجزائر، لأنه يقوم على دعم قدرات البلديات وتعزيز الحوكمة والرشادة في إطار مبادئ الشفافية، المشاركة، الكفاءة والفعالية، إلا أنه يتطلب جدية أكبر في التعامل من طرف المسؤولين إذ من المستحسن التريث في التحضير له وفق الإمكانيات المتاحة، وعدم التسرع في إطلاقه لأسباب ترويجية أو غيرها.

ومن بين أهم المكتسبات التي تحققت في هذا السياق:

- ✓ إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.
- ✓ تمديد مدة صلاحية جواز السفر البيومتري من 05 إلى 10 سنوات
- ✓ تقليص عدد الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية من 29 إلى 14 وثيقة.
- ✓ إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية.
- ✓ تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد من سنة واحدة إلى عشر سنوات، مع إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة.
- ✓ تكفل البلديات بالتنسيق مع السلطات القضائية المختصة بطلبات المواطنين الراغبين في تصحيح الأخطاء المكتشفة في وثائق الحالة المدنية الخاصة بهم، والقيام بإجراءات تصحيحها عوضا عنهم.
- ✓ تمديد أجل التصريح بالولادات والوفيات بالنسبة للمواطنين القاطنين بالجنوب إلى 20 يوما بدلا من يوم واحد.
- ✓ تقليص مدة دراسة ملفات استصدار البطاقة الرمادية إلى يوم واحد في الحالات العادية، وإلى 21 يوما في حالات بيع السيارات ما بين الولايات .
- ✓ إزالة شهادة الميلاد الخاصة من ملف استصدار بطاقة التعريف الوطنية واستبدالها بشهادة الميلاد العادية رقم 12، وحذف شهادة الجنسية الجزائرية من ملفات تجديد بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر.
- ✓ تخفيف ملف تجديد رخصة السياقة.
- ✓ إجراء التسجيلات الخاصة بقرعة الحج عبر موقع وزارة الداخلية<sup>1</sup>.
- ✓ إنشاء تطبيق ذكي للهواتف النقالة "اجراءاتي" يتضمن مختلف الإجراءات الإدارية المتاحة في قطاع الداخلية والجماعات المحلية على المستويين المركزي والمحلي، للمواطنين والأجانب.

<sup>1</sup> قدوم وقروي، مرجع سابق، ص. 16.



شكل 20: يوضح ترتيب الجزائر في مؤشر تنمية الحكومة الالكترونية بين 2008 و2018، المصدر: UN DESA

إن لكل هذه المكتسبات التي حققتها الجزائر في مجال الرقمنة الأثر البالغ في تحسين الخدمات العمومية وتقديمها بكفاءة وفعالية أكثر وبتكلفة أقل، غير أنها تبقى بعيدة كل البعد عن فلسفة الإدارة الالكترونية الحقيقية وهو ما يعكسه الترتيب المتأخر الذي تقبع فيه الجزائر في التقارير الدولية المتخصصة مقارنة بالمعدلات العالمية والإقليمية، سواء قبل إقرار مشروع الجزائر الالكترونية وخلال فترة تنفيذه وبعد انتهائها (الشكل 20)، وذلك يعود -حسب الباحث- إلى:

- ضعف الاستعداد e-Readiness لمشروع الإدارة الالكترونية: ما يعاب على مضامين المشاريع الرئيسة لرقمنة الإدارة العامة في الجزائر هو مجيئها في سياق التدفقات التقنية التي رافقت موجة العولمة، فسوق لها بحماسة دون العمل على توفير الشروط اللازمة لإنجاحها في المنظومة الإدارية والاجتماعية ككل، والمتطلبات المبدئية لها كعملية تحول جذرية شاملة وصعبة.

بداية، ورغم تزايد عدد مستخدميها في الجزائر من 50 ألف سنة 2000 إلى 19 مليون سنة 2017 (من 0.2 إلى 45.2% من إجمالي السكان)، لاتزال شبكة الانترنت-كحجر زاوية لعالم TIC- تعاني من ضعف سرعة التدفق\* بما يعطل شبكة الربط لدى الموزدين والمستهلكين معا ويحول دون تحسين الخدمات العمومية التي قد تصبح بذلك أسوأ مما كانت عليه في شكلها الكلاسيكي (انقطاع الشبكة عن مراكز البريد وعن المواطنين في الأحياء الجديدة والمدن والقرى الداخلية)، إضافة إلى

\* يقدم موقع speedtest مؤشرا محدثا شهريا لمعدلات تدفق الانترنت لمختلف الدول، وجاءت الجزائر في المرتبة الأخيرة (136 من 136) عالميا بالنسبة لانترنت المحمول بمعدل 5.85 Mbps (مقارنة بالمعدل العالمي البالغ 25.27 للتحميل Download و10.05 للتحميل Upload)، وبالنسبة للانترنت الثابت المتزلي جاءت في المرتبة 172 عالميا من 177 دولة شملها المسح بمعدل 4.48 ميغابايت (مقارنة بالمعدل العالمي البالغ 55.5 للتحميل Download و27.64 للتحميل Upload)، إذ يعتبر هذا الترتيب كارثيا مادام يأتي وراء دول فقيرة وفي حالة حرب دائمة كالعراق وليبيا وأفغانستان.



ذلك لا يزال من العسير الحصول على خطوط انترنت ثابتة بسبب شبه الاحتكار من متعامل واحد وتزايد أسعار العروض مقارنة بالدول المجاورة.

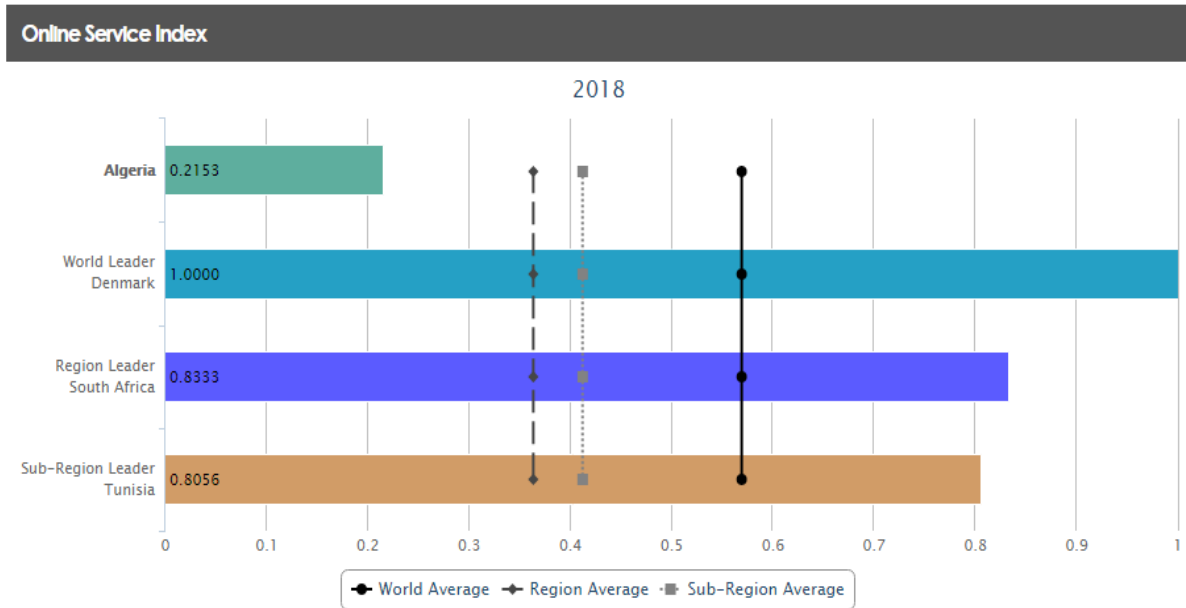
إضافة إلى هذا، فإن الإطار التشريعي لمختلف التعاملات التي تتضمنها الإدارة الالكترونية لم يكتمل بعد في الجزائر، إعطاء مشروعية للأعمال الالكترونية والوثائق الالكترونية وتحديد مباحاتها ومحرماتها والعقوبات المنجزة عنها، فالنصوص القانونية لازالت تصدر تباعا ثم تأخذ وقتا ليتم استيعابها من الأشخاص والهيئات، ما يجعل فهم وتقبل التحول نحو المجال الرقمي متأخرا. فضلا عن ذلك، يبدو صانع القرار مترددا في التعبئة المالية الكاملة لهذا المشروع، إذ يتم من جهة اقتناء الكثير من التجهيزات المكلفة ذات الجودة كالحواسيب والخوادم لصالح الإدارات المركزية والمحلية، ثم تترك دون صيانة دورية بل ويتم تشغيلها بواسطة- أنظمة تشغيل système d'exploitation وبرامج logiciel غير أصلية تجعلها عرضة للهجمات الالكترونية (تحتل الجزائر المرتبة الثانية عالميا للدول الأكثر تعرضا للقرصنة حسب مختبر كاسبرسكي).

هذه السياسة المتخبطة تجاه الإدارة الالكترونية، يضاف إليها الإشكاليات التقليدية التي تعاني منها الإدارة الجزائرية، جعلت الثقة المجتمعية في الخدمات الالكترونية ضعيفة رغم بعض محاولات التوعية والتدريب على استخدامها، وهو ما لا يمكن ان يحدث دون وجود خطة إستراتيجية وطنية متكاملة المعالم تسطرّها الحكومة<sup>1</sup>.

● غموض الرؤية الإستراتيجية لمشروع الإدارة الالكترونية: تتطلب السياسات العامة عموما والإصلاحات الحكومية خصوصا، وجود تصور حازم وواضح تجاه دوافع وتكاليف وغايات تلك التوجهات خاصة إن تعلق بتبني إصلاحات جذرية في منظومتها الإدارية على غرار التحول نحو الحكومة الالكترونية. في الحالة الجزائرية، وبعد انقضاء أكثر من 11 سنة على إطلاق مشروع الجزائر الالكترونية الذي لم يحقق اغلب أهدافه، يبدو واضحا غياب خطة وطنية رصينة ودقيقة وربما إرادة سياسية فعلية لتبني الإدارة الالكترونية، بدليل أن مستوى الخدمات الرقمية بقي متواضعا (الشكل 21) بما أنها نجحت في قطاعات قليلة كالحالة المدنية وأخفقت في أخرى كثيرة كالتجارة، المالية، التعليم... الخ كما أن هنالك ضعف واضح في التنسيق الميداني بين قطاعات حكومية مختلفة، وحتى داخل القطاع الواحد تتفاوت نسب الانجاز من وحدة إدارية إلى أخرى.

ومن المعضلات التي تنخر الإصلاحات المختلفة في الجزائر، مشكلة عدم التقيد بأطر زمنية واضحة ومضبوطة لتسليم المشاريع، فقد عانت الإدارة الالكترونية (البلدية الالكترونية كمثال) من الوعود المتحركة والتأجيل المستمر لمراحلها وتغيّر الأجندات في مجال يتميز بالتحول المستمر في التكنولوجيا والمعرفة الرقمية، ما يكرّس الفجوة الرقمية بين الجزائر والدول المتقدمة، لاسيما أن دولا نامية أخرى في إفريقيا وآسيا قد خطت خطوات جبارة في مجال الإدارة الالكترونية بمجرد حسمها في خيار التحوّل نحوها دون تردّد.

<sup>1</sup> عبد المؤمن بن صغير، "الحكومة الالكترونية كأحد الأنماط المستحدثة للإدارة المعاصرة، دراسة حالة واقع تطبيق الحكومة الالكترونية في الجزائر: المعوقات والأفاق" (ورقة قدمت للملتقى العلمي الدولي الأول حول "متطلبات إرساء الحكومة الالكترونية في الجزائر: دراسة تجارب بعض الدول"، البلية، 13-14 ماي 2013)، ص. 19-



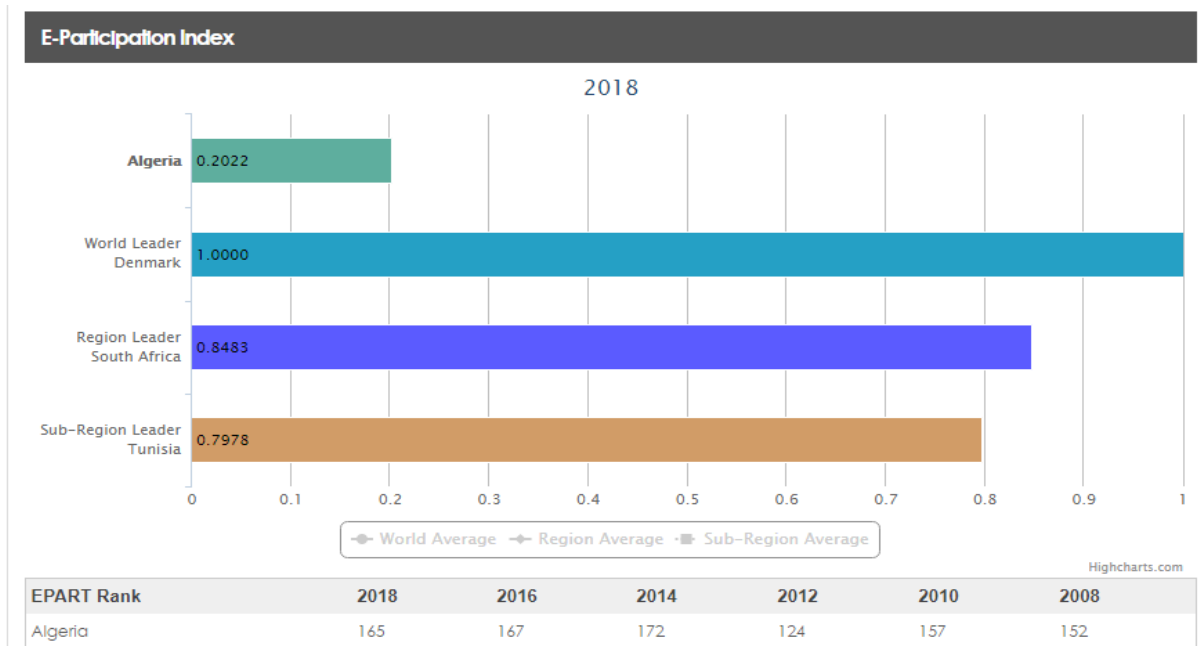
شكل 21 يوضح: تنقيط الجزائر في مؤشر الخدمات الرقمية لسنة 2018، المصدر: UN DESA

● محدودية تصور الإدارة الالكترونية بعيدا عن الحوكمة: لم تفلح الجزائر بعد في الدخول إلى الحقبة الرقمية Digital Era بسبب فشل مشروع الإدارة الالكترونية الذي قام على نمذجة محدودة لمشروع رقمنة الإدارة العامة الجزائرية، مركزة على الجانب التقني technical side في تقديم بعض الخدمات وعصرنة modernisation بعض الإجراءات الإدارية (وليس كلها)، دون أن يحدث ذلك تحولا حقيقيا في فلسفة المنظومة الإدارية نحو الحوكمة الالكترونية Digital-Era Governance DEG، وبمقارنة تصور Carrizales المذكور آنفا، نجد بأن الرقمنة شملت جوانب من التنظيم والخدمات الإدارية الالكترونية، ولم تتعداها إلى الجوانب التشاركية والديمقراطية وما يرافقها من تعزيز لقيم الحوكمة. فبالنسبة للشفافية، لاتزال اغلب المواقع الحكومية للهيئات المحلية والمركزية- إن وجدت- مجرد واجهات استعراضية جامدة غير تفاعلية وغير مَحينة عادة، بل تكتفي بنقل بعض المعلومات المتعلقة بالنشاطات الرسمية للقائمين عليها ولا تقدم البيانات المفيدة، كتقارير الأداء ومعطيات اتخاذ القرارات والقضايا الجوهرية كالميزانيات التي لا يمكن أن يطلع عليها دافعوا الضرائب وأصحاب المصالح من الشركاء الاجتماعيين.

ورغم أن النصوص القانونية المحلية اكتفت بالإشارة إلى استدعاء أعضاء المجالس المنتخبة للدورات عبر طريق الوسيلة الالكترونية (Mail) بصفة إضافية كأبسط التعاملات الالكترونية، كما نصت على نشر مستخرجات المداومات بوسيلة رقمية بصفة إضافية<sup>1</sup>، إلا أن هذا الإجراء يصطدم بكون أغلبية البلديات الجزائرية تعوز إلى مواقع رسمية، بينما تكتفي المواقع الرسمية التي استحدثتها أغلبية الولايات الجزائرية بنشر الإعلانات الصادرة في الجرائد (مناقصات، توظيف)، تختفي منها المداومات الرسمية أو البيانات المتعلقة بعمليات فتح الأظرفة في المناقصات العمومية مثلا.

<sup>1</sup> المواد 08 و32 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي والمواد 10 و31 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

أما بالنسبة للمشاركة، فالرقمنة التي عرفتتها بعض القطاعات لم تكن تفاعلية وعجزت عن تجنيد الفواعل غير الرسمية أو تحفزها على المشاركة في صنع القرار في المجالات المختلفة خصوصا على المستويين البلدي والولائي، وانحصرت الخدمات الرقمية المقدمة على بعض أوجه الإدارة الالكترونية مثل G2G أو G2C ولم تصل إلى مستوى خلق رأسمال تشاركي بين الهيئات الحكومية والفواعل الأخرى مثلما تم تناوله في التجارب الرائدة سابقا، إذ يندر أن تستعين السلطة بالتكنولوجيا الحديثة لاستقطاب المجتمع المدني أو القطاع الخاص وهو ما جعل مؤشر المشاركة الالكترونية الأضعف بين المؤشرات الفرعية لمؤشر تنمية الحكومة الالكترونية (الشكل 22).



شكل 22 يوضح: تنقيط الجزائر في مؤشر المشاركة الالكترونية لسنة 2018، المصدر: UN DESA

في نفس الإطار، ومادامت الإستراتيجية الوطنية والقطاعية (في مجال التسيير المحلي) على غرار البلدية الذكية لم تستكمل بعد، فإن ميكانزمات الرقابة الالكترونية لأصحاب المصالح والهيئات المكلفة قانونا بتقييم أداء موردي الخدمات العامة غير قابلة للتحقيق في الظرف الحالي، باستثناء بعض الضغوطات الموازية التي يفرضها رواد مواقع التواصل الاجتماعي على المسؤولين المحليين عبر بعض الصفحات المحلية في الفيسبوك خصوصا.

من أجل تجاوز الثغرات الكثيرة التي تطبع عملية التحول نحو الإدارة الالكترونية في الجزائر، لابد من التعامل بجدية مع العراقيل التي تحيط بها، بدءا بتحسين البنية التحتية للتكنولوجيات الحديثة أو على الأقل تطوير مشروعات تتماشى مع الإمكانيات التقنية المتاحة بالفعل، إضافة إلى ضبط الإطار القانوني لكل التعاملات الرقمية وتوضيحها قبل إطلاقها للمستهلك، مع العمل على سد الفجوة الرقمية بين المناطق الحضرية والريفية ولدى الفئات المحرومة عبر توفير فرص الوصول للإنترنت وتشجيع استيعاب المعرفة الالكترونية لدى المواطنين خصوصا الشباب منهم.

لابد كذلك من بناء ثقة جمهور المتعاملين في المصالح والدوائر الحكومية من خلال الحفاظ على خصوصية المعلومات والمعاملات الشخصية وحماية أمن المعلومات من الاختراقات والاستعمالات غير المشروعة، ولم لا إسناد المناصب القيادية لمشاريع التحول الرقمي لفئات مقبولة اجتماعيا وتستوعب هي نفسها التكنولوجيات الحديثة وتؤمن بها، والأهم من ذلك هو قبولية عملية التحول وفق رؤية كاملة وإستراتيجية واضحة لمضمونها وجعل أهدافها منصبة على تكريس مبادئ الحوكمة من شفافية، مساءلة، مشاركة ونزاهة<sup>1</sup>.

بالنسبة للإدارة المحلية الجزائرية، يبدو من الصعب في السياق المالي والإداري الحالي أن توفر البلديات منصات افتراضية تشاورية أو مواقع ويب متكاملة لإشراك المواطنين، لكن هنالك فرصة لاستغلال الإقبال الكبير للمواطنين الجزائريين على مواقع التواصل الاجتماعي (19 مليون في فايسبوك فقط) باعتبارها وسائط معلوماتية غير مكلفة ماديا أو معقدة تقنيا، من أجل بناء القدرات التشاركية والاتصالية للجماعات المحلية.

ويمكن على سبيل المثال أن تتحقق الشفافية الالكترونية للبلديات باستحداث صفحات رسمية للبلديات يتم استغلالها لنشر كل القرارات البلدية ومداولات الجلسات الرسمية وحتى بثها عبر الفيديو المباشر، مع التركيز على البيانات المتعلقة بالمجالات التي تشهد مستويات عالية من الفساد مثل نشر محاضر لجان فرز ومنح الصفقات العمومية، معايير توزيع السكنات الاجتماعية، الموازنات السنوية... كما يمكن أيضا إجراء استفتاءات ومشاورات الكترونية عبر الصفحات الرسمية أو المجموعات الرسمية للمجالس المحلية المنتخبة مع حصر الانضمام إليها لمواطني البلدية المقيمين لإضفاء مصداقية على نقاشاتها، وهو ما يمكن أن يشجع المواطنين أكثر على المشاركة في التسيير المحلي لوحداتهم المحلية وحتى مساءلة الهيئات المحلية وفضح الممارسات الفاسدة وسوء التسيير (بالدليل الصريح). ويجب التنبيه هنا بأن هذا التوجه يختلف كلية عن الصفحات التي تنشئها خلايا الإعلام والاتصال لعديد الولايات والبلديات (الملحق 14) والتي تكتفي بنقل النشاطات الرسمية للمسؤولين دون أدنى تفاعل مع المواطنين أو نشر للبيانات ذات الأهمية.

إن ثورة المعلومات في العالم قد أحدثت ثورة في القيم الإدارية لما تتيحه من فرص في مجال الحوكمة وبناء قدرات المنظمات الادارية، وعلى النقيض من ذلك فإن فشل المشاريع الوطنية وجهود رقمنة الإدارة في الجزائر قد أكسبت الإدارة مجرد قدرة تقنية بسيطة في تسهيل الحصول على بعض الخدمات، لكنها لم تمكنها من قيم الحوكمة بسبب غياب إستراتيجية حكومية واضحة لتبني الإدارة الالكترونية. ورغم ذلك يمكن الاستعانة ببعض الوسائط البديلة لإضفاء شفافية أكبر على التسيير المحلي وإشراك المواطن المحلي في إدارة شؤون جماعته المحلية.

<sup>1</sup> بن صغير، مرجع سابق، ص ص. 26-29.

المطلب الثاني: التعاون اللامركزي كبديل تشاركي لاكتساب القدرات

عرجت هذه الدراسة في فصلها الأول على الأدوار والأهمية البالغة التي تحظى بها الأقاليم والمدن بالنسبة للدولة الوطنية في الجوانب الاقتصادية، التنموية وحتى السياسية، مع تزايد الاحتياجات المعقدة التي تواجهها من اجل ممارسة أدوارها بكفاءة وفعالية، إضافة إلى المكانة التي غدت تتمتع بها على المستوى الدولي كفواعل تضاهي في وزنها بعض الدول الكبرى.

بالنظر إلى التداخل في الظواهر اليومية والتشابك الذي أصبح يميز الحياة الإنسانية موضوعاتيا وجغرافيا في مختلف المجالات، فإن المهام التي تقوم بها السلطات المحلية تتشابه مهما اختلفت الظروف والمتغيرات (تقديم الخدمات العمومية وتمثيل المواطنين)، وهو ما يعني تشابه المشكلات والتحديات التي تواجهها عموما. هذا التماثل جعل الهيئات اللامركزية تبحث عن تجربة حلول ورؤى مختلفة عن التصورات الداخلية، والاتجاه نحو التفكير المشترك معا في حل بعض المعضلات وتحقيق منفعة متبادلة win/win، عن طريق ربط علاقات تعاون مع نظيراتها داخل إقليم الدولة الواحدة أو خارجها. إلى جانب ذلك، فإن عجز الخطط الوطنية والمحلية للتنمية أو الإصلاح الإداري دفع بها نحو البحث عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة savoir-faire لتعميمها والاستفادة منها سعيا لبناء قدراتها، سواء فيما يخص تعظيم الموارد واستغلالها بشكل أمثل.

إن إمكانية التعلم المتبادل l'apprentissage mutuel ونقل ومشاركة المعارف والخبرات التي اكتسبتها الدول والجماعات المحلية في سبيل مواجهة التحديات التي تتشابه بدرجات متفاوتة مهما اختلف السياقات والخصوصيات، دفعت بالدول إلى اللجوء إلى التعاون والتضامن اللامركزيين كآلية لبناء القدرات المحلية عبر المشاركة والتشبيك، علما أن هذه التجارب تختلف في حدودها، أنواعها، مضامينها، المبادرين بها، أطرافها والأهداف المتوخاة منها حسب تصور الحكومات والسلطات السياسية. سنحاول - على ضوء التوجهات العالمية - تشریح التجربة الجزائرية في مجال التعاون اللامركزي على المستويين الدولي والوطني، ومعرفة ما مدى استفادة الجماعات المحلية منها في تنمية قدراتها في مواجهة التحديات ومعالجة الإشكاليات التي تعاني منها.

الفرع الأول: التعلم المشترك بواسطة التعاون اللامركزي الدولي

تعود ظاهرة التعاون اللامركزي إلى ما بعد ح.ع.2 عندما بادرت مئات من المدن الأوروبية إلى عقد شراكات فيما بينها تكريسا للحوار الثقافي والحوار السلمي والتعايش المشترك والوحدة الأوروبية، لتتعزز الظاهرة سنوات الخمسينيات\* بالشراكات التي تركزت بين المدن الأمريكية ونظيراتها الأوروبية والأسبوية، مثلما ساهمت العلاقات التاريخية واللغوية والثقافية في رسم معالم العلاقات المحلية العابرة للحدود بين بعض المدن الأوروبية/الأمريكية مع تلك الإفريقية/الآسيوية/اللاتينية رغبة في إبقاء التعاون قائما بعد موجة استقلال الدول النامية، وهو ما حفزته عوامل أخرى كموجات الهجرة المتلاحقة من مدن الجنوب إلى مدن الشمال والتضامن التقني في حالة الحروب الأهلية والكوارث الطبيعية، لتتضاعف تلك

\* عرفت سنة 1957 تأسيس الفدرالية العالمية للمدن المتوأمة [la Fédération mondiale des villes jumelées FMV] كانعكاس واضح لانتشار الظاهرة، لتتحول لاحقا إلى الفدرالية العالمية للمدن المتحدة Fédération mondiale des cités unies ثم تنوحد سنة 2004 مع الاتحاد الدولي للسلطات المحلية l'International Union of Local Authorities. مشكلة منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة United Cities and Local Governments، ومقرها برشلونة باسبانيا.

المبادرات منذ سنوات الثمانينيات في إطار الأدبيات التنموية الدولية التي تبنتها الدول والمنظمات الدولية الكبرى الرامية لإشراك السلطات المحلية في الدول الأقل نموا في تحقيق التنمية، ثم تنضج أكثر بفضل الشبكات متعددة الأطراف multilatéral والتجمعات الإقليمية للمدن (CIUDAD في البحر المتوسط و MERCOCIUDADES في أمريكا الجنوبية مثلا، ويقدر عدد الشراكات المحلية في أوروبا لوحدها تقريبا 30.000 عملية) التي تستهدف مشاركة الخبرات في مجال بناء قدرات تلك الجماعات المحلية بمستوياتها وتقسيماتها المختلفة (قرى، بلديات، محافظات، أقاليم..) وبتسميات متعددة: تعاون بلدي دولي، شراكة محلية، توأمة، دبلوماسية لامركزية<sup>1</sup>.

هنالك من الباحثين أيضا من يعزو تزايد موجة التعاون اللامركزي إلى تراجع مكانة الدولة دوليا Relations Internationales Désétatisées وانتهاء احتكارها للمجال العام لصالح فواعل أخرى في سياق العولمة، سواء دولية كالمنظمات الحكومية وغير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات، أو دون-وطنية infranationale كالقطاع الخاص والمجتمع المدني والجماعات المحلية، في ظل تداخل أكبر للظواهر المحلية والوطنية وأخذها أبعادا دولية عابرة للحدود وtransnationalisation، مما جعل السلطات المحلية تعمل معا للتعامل معها. إضافة إلى ذلك، فإن تراجع النزعة المركزية عبر العالم واعتماد الحكومات للإصلاحات اللامركزية والديمقراطية المحلية، وأقلمتها territorialisation للسياسات العمومية موجّهة إياها أكثر فأكثر نحو المستوى المحلي، مكّنت السلطات المحلية من صلاحيات واستقلالية أكبر لكنه بالمقابل ألزمها بالبحث عن حلول بمنأى عن الضغط والتوجيه المركزي، مما دفعها نحو الاعتماد الأفقي المتبادل في سبيل ذلك، مع الإشارة إلى أن فشل بعض البرامج الدولية والإعانات التنموية بسبب سوء تقدير الأولويات أو الإشراف السيئ من الحكومات الوطنية الشريكة، أدى إلى توجيه الدعم التنموي الدولي نحو الجماعات اللامركزية أو تنسيقه مباشرة تجاه السلطات المحلية، وبذلك تجسد التعاون اللامركزي الثنائي أو متعدد الأطراف كظاهرة دولية متعددة المضامين تتغير بتغير السياقات والخلفيات<sup>2</sup>.

باعتباره مفهوما متجددا notion évolutive، فإن التعاريف التي أعطيت للتعاون اللامركزي ستبقى عاجزة عن استيعاب الأشكال التي تتمخض عن الظروف المحيطة بكل تجربة، ويمكن على سبيل المثال الإشارة إلى تعريف الفدرالية الكندية للبلديات FCM التي اعتبرته "كل شراكة رسمية طويلة الأجل بين وحدتين محليتين تسمح للشركاء من النظراء البلديين الذين لهم نفس الاختصاصات والأهداف، بمشاركة خبراتهم والعمل معا لإيجاد حلول للمشاكل والتحديات الميدانية، في إطار عقد تعاون مبرم في مجالات معينة... مع التركيز على التعاون التقني وليس الثقافي فقط، وغاية ذلك تنفيذ برامج وأهداف مبيّنة، وبناء القدرات المحلية الضرورية وخلق فرص التعلم المتبادل في مجال التسيير العمومي المحلي"<sup>3</sup>.

تتنوع أشكال هذه العلاقات بحيث تشمل السلطات المحلية عندما يتعلق الأمر بالتدريب بين النظراء، وكذا فواعل أخرى أن كان الهدف من التعاون يشملها كالمرفاق العامة، المؤسسات الخاصة، الجمعيات المدنية، وأهمها:

<sup>1</sup> UCLG, *La coopération au développement et les gouvernements locaux* (2013): pp. 14-16.

<sup>2</sup> Arezki Akerkar, « Coopération décentralisée et développement territorial : l'expérience francoalgérienne » (Communication présentée au premier séminaire international sur « la gouvernance et le développement local », Bordj Bouarerdj, 07-08 décembre 2015), pp. 3-6.

<sup>3</sup> FCM, *A practical guide to Successful Municipal Cooperation* (Canada: FCM, 2004), p. 3.

- التوأمة Les jumelages: تستهدف عادة ترقية السلام والتفاهم بين الشعوب والحوار الثقافي.
  - الشراكة من أجل التعلم المشترك وبناء القدرات في مجال التسيير المؤسساتي أو مواضيع أخرى، وذلك عندما يتعلق الأمر باختصاصات من صميم وظائف السلطات المحلية.
  - الشراكة الخارجية من أجل التنمية المحلية، وعادة ما تستهدف أصحاب المصالح.
  - الشراكة الاقتصادية التي تستهدف التعاون التجاري والاستثمار.
  - الشراكة بين السلطات المحلية في المجالات العامة (الاحتباس الحراري مثلا).
  - الشراكة من أجل تنمية القدرات في إطار جمعيات الجماعات المحلية AGL للدول الأقل نموا.
  - الشراكة بين جمعية جماعات محلية في دولة متقدمة تجاه جماعات محلية في دول أقل نموا.
- هذه الأنماط قد تكون في إطار ثنائي بين حكومتي بلدين أو جمعيتي جماعات محلية، كما يمكنها أن تنتظم بشكل مستقل وتضم مجموعة أو شبكة شركاء محليين حول موضوع ما، أو حتى في إطار برنامج تعاون ممول من طرف جهة مانحة وطنية أو دولية<sup>1</sup>، وهي تمتد بذلك لتشمل أيضا:
- الشبكات العالمية International networks: هي منابر تخص موضوعا ما تتشارك فيه الجماعات المحلية ممارساتها الجيدة، على غرار شبكة المدن الأوروبية 'Eurocities' أو شبكة المدن الصديقة للأطفال Child Friendly Cities... الخ
  - الزيارات الدراسية Study visits: تتمثل في قيام وفود للسلطات المحلية بتبادل الزيارات للاطلاع الميداني على كيفية معالجة التحديات كالبطالة، التلوث، التسيير الحضري... الخ
  - الشراكة العابرة للحدود Cross-border co-operation: هي المبادرات الرامية إلى إيجاد حلول لمشكل مشترك يواجه الجماعات المحلية متقاربة عادة كتلوث المياه أو إنشاء البنى التحتية، على غرار Euregios.
  - المشاريع الخاصة Projects: تخص التعاون في مناسبات معينة لتحقيق أهداف خاصة كترميم آثار تاريخية أو استحداث مرافق عمومية جديدة، مثلما هو الحال بالنسبة European Interreg fund التابع للاتحاد الأوروبي.
- على صعيد آخر، يمكن التمييز بين أشكال التعاون اللامركزي حسب درجة تعقيدها وأطرافها\*:
- الشراكات الرمزية (الصامتة): لا تستهدف سوى المحافظة على العلاقات بدون نشاطات منتجة وتعاون مثمر، وهو ما دفع بلدية أمستردام مثلا سنة 2003 إلى إعادة هيكلة تعاونها الخارجي ليشمل الفعاليات الإيجابية المربحة businesslike فقط.
  - الشراكات الاجتماعية-الثقافية: تبعث وتنفذ بإسهام معتبر من الفعاليات المجتمعية كالنوادي الرياضية، الجمعيات الفنية، المدارس، الكشافة... بهدف تعزيز العلاقات والروابط الاجتماعية، مثل الشراكة بين المدن الأوروبية لتعزيز الانتماء لدى الجاليات والأقليات المقيمة في الخارج.
  - شراكات الدعم التقني وتبادل المعارف: تتم بإشراف رسمي بحث لتشمل احتكاك السلطات والمؤسسات المحلية بخصوص مواضيع تقنية معقدة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> UCLG, *La coopération au développement et les gouvernements locaux*, Op. Cit, pp 15-16.

\* لم يذكر الباحث النوع الأخير الذي ذكرته منظمة VNG بما أنه يتعلق بالسياق الأوروبي فقط The active European citizenship partnership.

وتعتبر التيبولوجيا التي وضعها de Losada (الشكل 23) الأكثر المأما بمختلف الأشكال التي تعرفها هذه الظاهرة:

نوع التعاون	الأسلوب	الاتجاه	المضمون
تعاون مباشر	عمودي	شمال-جنوب، جنوب-جنوب	نقل الإعانات، نقل المعارف، تبادل الخبرات
	شبكات، وكالات، شراكات	شمال-جنوب، جنوب-جنوب، ثلاثي	نقل المعارف، تبادل الخبرات، تمويل، تعاون تقني، تدريب من النظراء.
تعاون غير مباشر	بواسطة منظمات ONG	شمال-جنوب	نقل الإعانات، نقل المعارف، تبادل الخبرات
مبادرات التحسيس والتعليم	مبادرات فردية بواسطة منظمات ONG	شمال جنوب	حملات، برامج تعليمية، المناصرة.
تعاون بالتفويض	اتفاق ثنائي بين السلطات المحلية المتطورة و/أو الوكالات	شمال-جنوب	نقل الإعانات، نقل المعارف
دعم مالي	اتفاق ثنائي بين السلطات المحلية المتطورة والأقل تطورا	شمال-جنوب	نقل الإعانات، نقل المعارف
منح دراسية		شمال-جنوب	تعليم، تدريب

شكل 23 يوضح: أنواع التعاون اللامركزي حسب de Losada، المصدر: Platforma, Op. Cit, p08 (ترجمة الباحث)

لم تعد تقتصر الأنماط السائدة حاليا على الصعيد الدولي على التعاون العمودي الرامي إلى تمكين الجنوب الفقير من دعم الشمال الغني بسبب التعقيد الذي يحيط بالمفهوم الجغرافي والاقتصادي لهما، بل أصبحت تتم في اتجاهات متعددة لتشمل العلاقات الأفقية الصلبة والمنظمة التي تتم بين دول ومدن الجنوب نفسها وتجاه مدن الشمال تصاعديا سعيا للاكتساب المشترك للمهارات والقدرات، مع التأكيد أيضا على التوجه المتزايد نحو الشراكات متعددة الأطراف Les partenariats multipartites (الشكل 24) التي تقوم على إشراك الفواعل غير الرسمي من أصحاب المصالح كالقطاع الخاص والمجتمع المدني في المسار التعاوني اللامركزي، وتبرز إلى جانبها كل من الوكالات المخصصة Ad Hoc المحترفة التي تنشأ لأغراض معينة، أو الشبكات التي تجمع الحكومات والإدارات المحلية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> VNG, Strengthening Local Government through International Partnership (2007): pp. 7-32.

<sup>2</sup> Platforma, La coopération décentralisée pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 (2018): p. 8.





شكل 24 يوضح: الأطراف المشاركة في التعاون اللامركزي متعدد الأطراف، المصدر: Platforma, Op. Cit, p.14. (ترجمة الباحث)

إضافة إلى كونه مفتاحا للتعلم من الممارسات الجيدة للنظراء best practices peer learning، فإن أهمية التعاون اللامركزي الدولي ينطلق من كونه أداة متعددة الاختصاصات Multi-disciplinary instrument تتيح عدد معتبرا من المواضيع للتعاون وفق ما تفرضه الرؤية والأهداف المشتركة للشركاء، والتي يتعاون في تحقيقها موارد بشرية في نفس القطاع أو التخصص الوظيفي Colleague-to-colleague approach مما يسهل نقل المعرفة وتلقيه المهارات واستخدامها<sup>1</sup>، وفيما يلي تصور مختصر لأهم مجالات التعاون اللامركزي-الثنائي ومتعدد الأطراف- التي يمكن أن تساعد على تنمية قدرات الجماعات المحلية:

- **الدعم المالي:** يمثل الدعم المالي من طرف الأطراف المانحة سواء كانت دولا أو منظمات دولية، مصدرا خارجيا مهما تستفيد منه السلطات المحلية (في الدول الأكثر فقرا خاصة) في تمويل مشاريع استحداث وتحديث البنية التحتية والتنمية المحلية والمشاريع المنتجة التي توفر لها مداخيل مستدامة.

- **الجوانب التقنية والفنية:** تعود النقائص العديدة التي تعاني منها السلطات المحلية في الدول النامية إلى ضعف قدراتها مقابل تعدد وتشابك اختصاصاتها، لذلك تقدم كل من مسارات التعاون الثنائي والعضوية في المنظمات الخاصة بالسلطات المحلية والمبادرات الجهوية للامركزية فرصا ذهبية لتحسين أداء الجماعات المحلية عن طريق دعم مهاراتها في مختلف مراحل السياسات العامة المحلية وكذا تقديم الخبرات، الاستشارات، التكوين اللازم لتمكينها من تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية والإبداع في الحلول لتشخيص ومواجهة أزماتها وتقاسم التجارب من جهة، وتحسين كيفية

<sup>1</sup> VNG, Op. Cit, pp. 10-11.

تعظيم مواردها والاستغلال الأمثل لها من جهة أخرى. تقدم بعض الشركات مجالا واسعا لتمكين الحكومات المركزية أيضا من تخطيط أفضل للامركزية وإصلاحات القطاع العام عموما<sup>1</sup>. وعلى سبيل المثال لا الحصر، نجد بأن مبادرة CIUDAD تغطي مجالات عديدة جدا في مجال التعاون اللامركزي شملت قطاعات عديدة كالطاقة (مشاريع SURE/EECS/SPINE/ MODEL)، النفايات الصلبة (مشاريع GEDUM/GODEM/GreenCities)، المياه (مشاريع WAD، TourMedEau)، التنمية الاقتصادية والاجتماعية (مشاريع SU، EUMEDCITIES، GOSPEL، WYD، PPRU)، التنمية الحضرية (مشاريع NewMedina، SUMPA-MED)، الارث الثقافي والسياحة (مشاريع War Free Heritage، RKM، ArcHeritage، SUSTOUR)، وهي كلها مشاريع ريادية موجهة لمدن الجوار الأوروبي لإيجاد حلول مبتكرة واختبارها بالتعاون مع أكثر من 170 فاعلا تم حشدهم، وتعزيز قدراتهم على ضوء خبرات الدول الرائدة في الاتحاد الأوروبي<sup>2</sup>.

● قيم الإدارة الحديثة والرشادة: يعتقد الباحث بأن أهمية التعاون اللامركزي لا يجب أن تحصر فقط في مساعدة الوحدات المحلية بعضها البعض تقنيا على تقديم الخدمات المحلية بكفاءة أكبر، بل من الضروري جعلها تتعلق أكثر بنقل قيم التسيير الحديثة التي تسمح بغرس تقاليد منظماتية أكثر رشادة ضمن أساليب الإدارة المتبعة في الدول النامية، لأن النجاح الإداري ولرفقي المحقق في الدول المتقدمة ليس سوى محصلة لمجموعة من العوامل والشروط، لا ينبغي الاكتفاء بعضها وترك الآخر. في هذا الإطار، يضع مثلا برنامج التعاون اللامركزي النرويجي Kommune-Til-Kommune Samarbeid الذي تسييره كل من طرف KS و NORAD\*، تصورا يقوم على بناء قدرات الموارد البشرية المحلية في البلديات المستهدفة-داخل النرويج وخارجها- في مجال التسيير الجيد، الحوكمة، المالية، التخطيط الاستراتيجي، قياس الأداء، التنمية المستدامة... الخ إذ استهدفت مشاريعه لسنة 2008 عبر 16 بلدية افريقية تكريس آليات الشفافية والمساءلة والنزاهة في حشد وإنفاق الموارد المالية، تعزيز التمثيل والقيادة السياسية للمرأة، تنمية القدرة التنظيمية للسلطات المحلية عبر تحسين التعاون بين أعضاء مجالسها المنتخبة وهيئاتها، وتضمين البعد البيئي المستدام في التخطيط المحلي (المياه، النفايات...)<sup>3</sup>.

● ترقية المقاربة التشاركية والانفتاح على أصحاب المصالح: يمثل التعاون اللامركزي نافذة لخلق رأس المال التشاركي في عملية التسيير المحلي خصوصا إذا تم في إطار الشراكات متعددة الأطراف Les partenariats multipartites لأنه يساعد على اكتساب السلطات اللامركزية مهارة المشاركة على العمل الجماعي مع النظراء خارجيا من خلال تدريبها على الالتزام بواجباتها بتحقيق أهداف الشراكة، وبالمقابل تنمية قدراتها التشاركية في إدارة العلاقات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني وإيجاد الأطر المناسبة لتشجيع وتحفيز مشاركة هذه الأخيرة (تسهيل إنشاء واعتماد هذه الفواعل، تفعيل قوانين

<sup>1</sup> IULA, *Municipal International Cooperation- the role of local government in decentralised development cooperation* (1997): pp. 3-5.

<sup>2</sup> الاتحاد الأوروبي، CIUDAD تجربة في التعاون في التنمية العمرانية والحوار، ص ص. 9-12.

\* جمعية السلطات المحلية النرويجية The Norwegian Association of Local and Regional Authorities والوكالة النرويجية للتعاون من أجل التنمية Norwegian Agency for Development Cooperation.

<sup>3</sup> KS, *Municipal International Cooperation Programme, Local Government Partnerships for good governance, democracy and eradication of poverty* (2008): p. 4.

وقنوت وآليات المشاركة، ضبط ظروف الاستثمار...). تلك الفواعل غير الرسمية تستطيع هي الأخرى تحسين قدرتها التشاركية وانخراطها في الحوكمة والتنمية المحليتين\* بفضل الاطلاع والاحتكاك بتجارب نظيراتها في الدول الأخرى<sup>1</sup>.

بالنسبة للحالة الجزائرية، فإن تجربة التعاون اللامركزي لازالت غير متكاملة وتفتقد عموما إلى توجه استراتيجي يترجمه وجود إطار فعال يجعلها تساعد على تنمية أو اكتساب تلك القدرات العديدة التي لازالت الجماعات المحلية تفتقدها. فبالنسبة للإطار القانوني الذي يحكم هذا النوع من النشاط الدولي، فقوانين الإدارة المحلية السابقة (1967، 1969، 1990) لم تشر إليه تماما، إلى غاية صدور القانونين ساري المفعول (2011 و 2012) والذين لم يحملا سوى بعض التدابير العامة المرتبطة بضوابط إقامة اتفاقيات التعاون الدولي، تكرر الوصاية التامة المسبقة والبعديّة لسلطة التركيز الإداري على أي تعاون خارجي للجماعات الإقليمية، مؤكدة على خضوع أي توأمة لبلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ وزير الشؤون الخارجية.

وحتى وإن كان بإمكان الولاية إقامة العلاقات -في حدود صلاحياتها- مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون، فإن ذلك اقترن بعدة شروط من احترام لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، احترام القيم والثوابت الوطنية ومصالح الجزائر والتزاماتها الدولية، وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة، وألا تكون هذه العلاقة أو النشاط مصدر إفقار للولاية، ومصادقة الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ وزير الشؤون الخارجية، علما أن القانونين اشترطا مصادقة الوالي والوزير تاليا على مداوات م.ش.ب.وم.ش. والمتضمنة اتفاقيات التوأمة<sup>2</sup>.

رغم أن هذين القانونين قد أحالا نشاط التعاون اللامركزي على التنظيم، فإن الوزارة اكتفت بداية بإصدار المراسلة رقم 54 في 2015/02/10 المتعلقة بالإجراءات المرتبطة بتنشيط اتفاقيات التعاون التي تربط الجماعات المحلية الجزائرية بنظيراتها الأجنبية، بينما لم يظهر النص القانوني الفعلي سوى بعد 06 سنوات كاملة من خلال إصدار المشرع للمرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، والذي شدد شروط الانخراط في هذا التعاون مؤكدا الأحكام التي تضمنها قانونا البلدية والولاية ومبطلا كل

\* تولى جمعية السلطات المحلية في أمريكا اللاتينية Mercociudades اهتماما خاصا بالقطاع غير الربحي في التمكين للجماعات المحلية، ما يعكسه برنامج Mercosur Social y Solidario الذي تعاملت عبره مع 16 جمعية مختلفة في إطار التعاون اللامركزي. أما بالنسبة لتجربة التعاون اللامركزي لمنطقة Bretagne و08 دول بغرب إفريقيا، فقد ساعدت منتجي القطن المحليين على إنتاج وتصدير والترويج لمنتجاتهم من القطن البيولوجي Bio إلى فرنسا، وبالتالي دعم مؤسساتهم ومن وراءها التنمية المحلية ببلدانهم، وفي إطار التعاون بين مدينتي Södertälje السويدية وWuxi الصينية، استفاد الطرفان بشكل متبادل في مجال تحسين مناخ الاستثمار والأعمال محليا، وتززت العلاقات التجارية بينهما كما تطورت الشراكة بين الشركات الخاصة لدى الطرفين. بدورها ساعدت الشراكة بين منطقة la Flandre البلجيكية وحكومة جنوب إفريقيا على توجيه المؤسسات الناشئة نحو اقتصاد اخضر أكثر استدامة. أما CIUDAD فتضمن مشاريع قامت على التمكين لأصحاب المصالح في عملية التخطيط الاستراتيجي للتنمية، مثل مشروع PPRU بين مقاطعة ميلان ومقاطعات لبنانية وأردنية بالقيام بمشاورات مع الجمهور لتشخيص الحالة الاقتصادية والاجتماعية المفضي لتحديد أولويات التنمية في السياحة، الثقافة، البيئة.. أما مشروع WYD بين مقاطعة روما وبلديات لبنانية ومغربية، فقد وضع مكاتب للنساء والشباب وأصحاب الأعمال الصغيرة لتدريبهم على المهارات الوظيفية لبدء وتوسيع مشاريعهم الخاصة. أما مشروع EUMED CITIES فقد شمل شراكة بين مقاطعة برشلونة ومقاطعات مغربية، سمحت بنقل خبرات للتعامل مع الجيوب والفئات السكنية المهمشة وكيفية الحفاظ على التماسك الاجتماعي والقيم المشتركة بالاعتماد على منظمات غير ربحية.

وبحثا عن تعاون مستدام وفعال بين مدينتي Buffalo City الجنوب افريقية وGävle السويدية، ارتبطت جمعيات مدنية من الطرفين (في مجال علم الطيور، زراعة الأناناس، المستثمرون، المتقاعدون) لتنشيط العلاقات الثنائية عبر وسائل أكثر إبداعا وفعالية من الجهات البيروقراطية الرسمية.

<sup>1</sup> Plataforma, Op. Cit, pp. 15-29.

<sup>2</sup> المواد 57 و106 من القانون 10-11، والمواد 08 و55 من القانون 07-12.

علاقة تعاون لامركزي ترمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والأمن وبسلامة التراب الوطني وبالنظام العام، وضرورة وجود فائدة عامة محققة منها وليس غايات شخصية أو حزبية أو سياسية.

هذا التخوف الذي يمكن تبريره بإدراك المشرع للواقع الذي تعيشه الجماعات المحلية الجزائرية، يتأكد باشتراط المرور عبر القناة الدبلوماسية للدولة (السفارات) حتى تؤخذ مبادرات الجماعات المحلية الأجنبية الرامية للشراكة مع نظيراتها الجزائرية بعين الاعتبار. إضافة إلى ذلك، فقد حدد هذا النص أهداف وميادين التعاون اللامركزي وعددها بالتفصيل لتشمل قطاعات عديدة ومتنوعة، كما فصل مراحل إبرام الاتفاقيات وشكلها وإجراءات تنفيذها وتسييرها<sup>1</sup>.

هذه الوصاية المركزية على التعاون الدولي للجماعات المحلية تترجمها الإحصائيات المتوفرة (الملحق 15)، ويقدم الباحث القراءة التالية للأرقام:

- يبقى العدد الإجمالي للاتفاقيات ضئيلا جدا يناهز 90 موزعة على 20 دولة شريكة فقط، ما يعكس قلة الاهتمام بهذا المجال وقلة الإدراك لأهميته البالغة للجماعات المحلية وسياسة الدولة تجاه اللامركزية.

- تستحوذ فرنسا على العدد الأكبر من الاتفاقيات (56) بحكم تشعب العلاقات السياسية\*، الاقتصادية، الثقافية والاجتماعية مع الجزائر، ووجود عدد كبير من أفراد الجالية كان لهم الدور الأبرز في بعث هذا التعاون، بينما لا تربط المدن الجزائرية بنظيراتها الأوروبية سوى 10 اتفاقيات مع 07 دول أوروبية، مقابل 17 مع 05 دول أفريقية، 02 مع دولتين أمريكيتين، و06 مع 05 دول آسيوية. هذا التوجه الأحادي غير مبرر تماما ويمكن أن يفقد الجزائر فرصا كبيرة في الاطلاع على أنماط ومدارس عريقة جديرة بالاهتمام في الدول المتقدمة في إطار التعاون شمال-جنوب، وتبادل الخبرات مع كثير من الدول النامية التي عرفت إصلاحات ناجحة وتجارب رائدة في مجال اللامركزية في إطار التعاون جنوب-جنوب.

- يتوزع التعاون اللامركزي بشكل غير منتظم في الولايات والمدن الكبرى فقط، إذ أبرمت العاصمة 19 اتفاقية، تلمسان 12، وهران 10، عنابة وتيزي وزو 05، معسكر 04، بجاية 03، قسنطينة وبومرداس وغيليزان ومستغانم وباتنة 02.. الخ بينما يغيب العدد الأكبر من الولايات الجزائرية، خصوصا تلك التي تعاني من إشكاليات مزمنة وتحتاج إلى هذا النوع من الاتفاقيات لمعالجتها.

- تبقى الكثير من الاتفاقيات غير محيئة وتحتاج إلى إعادة إحيائها وبعثها من جديد (المتوقفة في إبداء نية التعاون).

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية رقم 68، 2017/11/28.

\* نشير في هذا الإطار بان اتفاق الشراكة لسنة 2007 بين الجزائر وفرنسا خصص إلى جانب القطاعات الأخرى، أهمية بالغة للتعاون اللامركزي بين البلدين، حيث شجع الشراكات بين الجماعات الإقليمية للبلدين وتسهيل إقامة اتصالات مباشرة بينها من أجل تبادل الخبرات وتكوين إطارات الجماعات المحلية وتوطيد التعاون الثنائي. هذا الأخير يتعزز بالدورات المتتالية للقاءات الفرنسية لرؤساء البلديات ومسؤولي الجماعات الإقليمية (آخرها شهر ماي 2016 ومارس 2018) والتي تتم بمشاركة عدد كبير من الشخصيات من مختلف القطاعات الفاعلة في مجال التعاون اللامركزي من منتخبي ودبلوماسيين وممثلي جمعيات، وتنصب حول مواضيع ذات أهمية بالغة للطرفين خصوصا الجزائري الذي يبقى في حاجة ماسة للاطلاع على الخبرات الأجنبية في تلك المجالات على غرار: الديمقراطية التشاركية، المالية والجباية المحلية، تسيير المدن الكبرى والتنمية المستدامة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الاستقطاب والتطوير الاقتصادي للإقليم... الخ

- تتنوع أشكال التعاون إلى توأمة، اتفاقيات تعاون، شراكة، صداقة، وتبقى الجوانب التقنية، الثقافية والاجتماعية الأكثر شيوعا، إلا أن درجة تقدمها تبقى نسبية وفي بداياتها عموما.

- رغم أن أول اتفاقية تعاون لامركزي تعود إلى سنة 1964، إلا أن فترة السبعينيات لم تعرف سوى إبرام اتفاقيتين اثنتين، أما الثمانينيات فشهدت إبرام 17 اتفاقا (06 منها ابتداء من 1989)، بينما عرفت العشرية السوداء للثمانينيات أربع اتفاقيات فقط (كلها في 1998)، أما منذ انفراج الأزمة (منذ 1999) فإن الجماعات المحلية الجزائرية أطلقت أو أعادت إطلاق 65 اتفاقية تعاون لامركزي. هذا الأمر يؤكد ضعف النشاط الخارجي للجماعات المحلية الجزائرية وتجاهله ضمن أولوياتها، ويعكس كذلك هامش المناورة لديها وتأثرها بالسياق الوطني العام وخصوصا التوجهات الكبرى للدولة خارجيا.

حتى وإن كانت الوصاية والتشديد القانوني على التعاون اللامركزي الخارجي مردهما المشاكل التنظيمية للجماعات المحلية وضعف قدراتها الاقتصادية والبشرية، إلا أن التوجه العام يجعل استفادة المنظومة اللامركزية ككل من الخبرات الأجنبية بسيطة بالنظر إلى أن أغلبية الاتفاقيات تركز على الجوانب الثقافية والاجتماعية، بينما يبقى نقل الخبرات المتعلقة بالأداء الاقتصادي والإداري محدودا، كما تستمر غلبة الفاعل الرسمي الدولاتي مقابل غياب/تحييد الفواعل غير الرسمية للطرف الجزائري (القطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات الشبيهة) من مسار العملية التعاونية (مبادرة، تخطيط، تنفيذ، تقييم) وبالتالي قلة احتكاكها وتعلمها من قريناتها الأجنبية.

تؤكد الدراسات المسحية ذلك، حيث توصل Abrika من دراسته لمسار التعاون اللامركزي بين بلديات فرنسية وأخرى من منطقة القبائل، إلى أن المخرجات الاقتصادية والتنموية للتعاون تبقى محدودة، بينما يطبعه النمط التضامني شمال-جنوب، ما تعكسه الإعانات والتبادل البروتوكولي للزيارات بين وفود الطرفين، بالنظر إلى أن اتفاقيات التوأمة لم تشجع على التعاون التنموي المستدام كأولوية، بقدر ما يصب في إطار التقريب بين الشعوب والمجتمعات المحلية، مثلما لا يزال الإطار العام لمواضيع التعاون جنينيا وغير منسجم شاملا قطاعات عديدة (التنمية المحلية، السياحة، التعليم، الصحة، الثقافة، الشباب، البيئة، المدينة..)، بشكل يجعل نوعية النتائج المحققة لا ترقى إلى المطلوب حتى في الجانب التقني.

هذه الحصيلة السلبية تعود حسب نفس الباحث إلى العراقيل المتعلقة بالاستثمار والطابع الممركز للإدارة المحلية في الجزائر الذين لا يزالان يقيدان هذا النشاط الدولي بشدة، إلى جانب كون نصوص الاتفاقيات ذات طابع عام لا تتضمن أهدافا واضحة قابلة للتقييم لاحقا وحتى ثراء مضمونها لم يثمر عنه نجاحات فعلية ملموسة، فضلا عن وجود اختلافات جوهرية بين الأطراف الشريكة (الكثافة السكانية، الموارد، النشاط ودرجة الاستقلالية وسعة الاختصاصات) وهو ما أدى إلى هوة في الغايات المستهدفة من كل طرف، وهامشية دور المنظمات المجتمعية والمؤسسات الاقتصادية في تنفيذ الاتفاقيات، رغم مشاركتها في بعث الاتفاقية بفضل الوجود الكثيف للمنحدرين من المنطقة في المدن الأجنبية الشريكة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Belaïd Abrika, « La coopération décentralisée, un levier pour le développement économique territorialisé. Exemples de projets de coopération », *Mondes en développement* 175/3 (2016): pp 61-73.

تؤيد ذلك دراسة Hachemi-Douici و Si-Mohammed حول تجربة التعاون بين بلديتي الأربعاء ناث اراثن وسان دوني (باريس)، التي بينت بدورها بأن التصور الرسمي الفرنسي غير فلسفته متأثرا بصدور القانون الخاص بسياسة التعاون والتضامن الدوليين Loi Relative à la Politique de Développement et de Solidarité Internationale سنة 2014، فبعدها كان يغلب عليه الإشعاع الثقافي والمساعدات الاجتماعية من الشمال نحو الجنوب، أخذ بعدا اقتصاديا بحثا يستهدف شراكات مربحة ماديا بشكل عادل وعلى أساس المعاملة بالمثل بين النظراء la réciprocité.

على النقيض من ذلك، لا يزال التعاون اللامركزي الجزائري-الفرنسي موجها نحو الثقافة، التراث والسياحة مقابل محدودية المشاريع المتمحورة حول التنمية الريفية، الفلاحة، البحث العلمي والجامعات، علما أن حجم المساعدات المقدمة من الطرف الفرنسي إلى الجماعات المحلية المغربية يمثل إضعاف ما يقدم لتلك الجزائرية بكثير (تقريبا ملياري دولار مقابل 400 مليون دولار سنة 2014)، أما النتائج الملموسة للتعاون وفق الحالة المدروسة تبقى متواضعة (الدعم التقني لإعادة بعث زراعة الكرز). اعتبر الباحثان أيضا بأن الاقتصاد الجزائري ببعديه الجزئي والكللي لا يزال يعاني من عقبات تحول دون تبني هذا التصور: شركات ومؤسسات غير محترفة، قطاع اقتصادي غير واضح المعالم، بيئة أعمال مثبطة، وهو ما يعرقل الشراكات المثمرة في إطار التوأمة، كما اعتبرا بأن المالية المحلية الأجنبية تقوم على أموال دافعي الضرائب والنشاطات الاقتصادية، بينما تقوم المالية المحلية الجزائرية على إعانات الدولة، مما يصعب عليها الدخول في شراكة إرادية متكافئة مع نظيراتها الأجنبية، ويجعلها تلهث وراء التعاون اللامركزي كمصدر للتمويل الأجنبي<sup>1</sup>.

بناء على ما سبق وعلى ضوء التجارب العالمية، فإن تحقيق أقصى استفادة من التعاون اللامركزي في ترميم القدرات المهشمة للجماعات المحلية الجزائرية يقتضي -حسب الباحث:-

- ضبط التصور الحكومي: لا بد أن تتوافر لدى صانع القرار استعداد وإرادة سياسية بأهمية هذا المجال كعملية جادة ومصدر حقيقي لاكتساب القدرات الإدارية، وليس مجرد ترف إداري أو مجاملات لاستكمال علاقات ثنائية بين بلدين. هذا الإدراك، ينبغي أن يترجمه وضع إستراتيجية واضحة وصرحة بناء على مسح شامل وتقييم للتجارب الراهنة، حصر الاحتياجات الفعلية للجماعات المحلية الجزائرية (سواء موضوعية كالححد من الفقر، البيئة، العمران، التسيير، الحوكمة..أو جغرافية كمناطق الجنوب الكبير، الجبلية، الأرياف، المدن الكبرى)، تحديد الغايات المرجوة من الشراكة، اختيار الشركاء المستهدفين القادرين والراغبين في خوض التجربة.

- رفع سقف التحديات: باعتباره آلية للاستفادة من الخبرات الأجنبية وليس هدفا في حد ذاته، فإنه على التعاون اللامركزي في الجزائر ألا تُنمط stereotyping أشكاله ويحصرها في تنمية القدرات المادية بحثا عن الإعانات المالية والتقنية، بل أن ينخرط بقوة في التعلم التشاركي لمهارات التسيير والحوكمة المحلية بأبعادها، ومحاكاة التجارب الناجحة للإصلاح اللامركزي والأدوار الاقتصادية الجديدة للأقاليم. كذلك، فإن الالتفات نحو شركاء محليين آخرين أصبح ضرورة، ويمكن مثلا التوجه جنوبا، شرقا وشمالا نحو الدول الرائدة في مجال الإدارة واللامركزية (شرق أوروبا، أمريكا

<sup>1</sup> Naima Hachemi-Douici et Djamel Si-Mohammed, «La conception algérienne de la coopération économique décentralisée: état des lieux, contraintes et perspectives pour sa concrétisation», *Mondes en développement* 175/3 (2016): pp. 78-95.

اللاتينية، إفريقيا وآسيا) بدل الاكتفاء بمدرسة واحدة، كما يمكن الانفتاح أكثر\* على التعاون متعدد الأطراف، بربط شراكات مع منظمات التعاون وجمعيات الجماعات المحلية للدول الكبرى، المبادرات والآليات الإقليمية والعالمية الرامية لبناء الجماعات المحلية وتحقيق أقصى استفادة ممكنة منها.

- **تثمين مسار التعاون:** يتطلب التنفيذ الأنجع لاتفاق التعاون اللامركزي وجود أهداف واضحة وقابلة للتقييم من أجل تكريس مساءلة Responsabiliser أطرافه المحليين والأجانب، لضمان الاستخدام السليم للإعانات والموارد وللإستفادة من الدروس وتعميمها وتكييف التجارب حسب المتغيرات، مع احترام الشفافية الكاملة بخصوص مضمون ونتائج التعاون وإعلام أصحاب المصلحة والمواطنين بها على أوسع نطاق.

- **انفتاح أكبر على الشركاء المحليين:** كما تبين سابقا فإن ضعف قدرات فواعل الحوكمة المحلية لا يقتصر على الهيئات الرسمية وإنما يتعداه إلى الشركاء غير الرسميين من قطاع خاص ومجتمع مدني. لذلك، وحتى يكون التعاون اللامركزي فرصة تقود إلى تعلم متساند للمهارات لفائدة كل تلك الفواعل، من الضروري إشراك هذه الأخيرة في بلورة، صياغة، تنفيذ وتقييم الاتفاقيات المبرمة، حتى تبني بدورها قدراتها بفضل التعلم من نظيراتها الأجنبية، علما أنها قد تفيد التعاون بفضل إدراكها لأولويات التعاون، وقدرتها على ترسيخ تلك العلاقات الإدارية الرسمية عبر استدامة البعدين الاقتصادي والاجتماعي. أما إداريا، فلا بد من تكوين الموارد البشرية المحلية حتى تكون قادرة على إدارة المسار التعاوني بكفاءة وفعالية خصوصا في الجماعات المحلية الصغيرة والفقيرة<sup>1</sup>.

إن المشرع الجزائري قد وضع حجر الأساس لمنظومة التعاون اللامركزي عبر إصدار المرسوم التنفيذي 17-329، ومن الحري به تطبيق أحكامه مع محاولة تنشيط هذا المجال ككل وتضمينه في إطار مراجعة قوانين الإدارة المقبلة، علما أن نجاح التعاون اللامركزي يقوم أولا وأخيرا على وجود نظام لامركزي حقيقي إداري، مالي، مرفقي واقتصادي.

### الفرع الثاني: التضامن الأعرج بين الجماعات المحلية الجزئية

إذا كانت الجماعات المحلية تخضع لاعتبارات السيادة الوطنية والعلاقات الدولية عند انخراطها في روابط خارجية مع تلك الأجنبية، فإن علاقات التعاون والتضامن مع نظيراتها داخل الدولة الواحدة لا تجانبها -نظريا- تلك العقبات، بل إنها تواجه تحديات اقتصادية ومرفقية واجتماعية متشابهة، ويربطها نمط شراكة عمومية-عمومية يسهل التعاملات والتفاعلات والتنسيق فيما بينها، ويجعل قربها الجغرافي من حشد الموارد والخدمات أيسر مقارنة بالشراكة الخارجية والعمومية-الخاصة، كما تخضع تلك الوحدات المحلية إلى نفس النصوص القانونية الوطنية وتقطنها مجتمعات محلية متجانسة التكوين العرقي والقومي عادة.

\* تربط الوزارة الوصية عدة علاقات تعاون مع المنظمات الأجنبية الإقليمية والدولية مثل: الجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية (تحتجز الجزائر 04 مقاعد من بين 42). الندوة الإفريقية حول اللامركزية والتنمية المحلية باعتبارها لجنة تقنية متخصصة تابعة للاتحاد الإفريقي، منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (08 مجالس شعبية محلية). منظمة المدن والحكومات المتحدة الإفريقية، التعاون مع الاتحاد الأوروبي في البرامج والأدوات الرامية إلى التكوين، عصنة الإدارة، التنمية المحلية. لكنها تبقى محتشمة مقارنة بحجم التعاون الدولي والإقليمي في مجال بناء قدرات الجماعات المحلية.

<sup>1</sup> Agustí Fernández de Losada, *Façonner une nouvelle génération de coopération décentralisée*, Étude réalisée à la demande de PLATFORMA (2017): pp. 46-52.

تأخذ هذه الممارسة تسميات مختلفة مثل inter-municipal cooperation، intercommunalité، Intergovernmental، collaboration، وهي تعبر عن "مختلف أشكال التعاون والتضامن التي ترتبط في إطارها الوحدات المحلية إراديا من خلال التجمع الوظيفي أو الهيكلي، للاستفادة المتبادلة من هذه الشراكة في ممارسة اختصاصات معينة معا، كتقديم خدمات عامة أو إنشاء وتسيير مرافق أو الاستثمار في مشاريع اقتصادية للتنمية المحلية".

تتعدد الأشكال والاختصاصات التي يعرفها التعاون بين المحلي\* حسب الإطار القانوني الذي يضبطها والأهداف المرجوة منها وحجمها والآثار المترتبة عنها، إذ تعرف فرنسا مثلا كلا منا المجموعات العمرانية Communauté Urbaine، مجموعات البلديات Communauté de Communes، المجموعات الحضرية Communauté d'Agglomération، الاتحادات البلدية Syndicat Intercommunal<sup>1</sup>.. الخ، بينما تعرف المملكة المغربية أشكالا أخرى كالوكالة المستقلة، مجموعة الجماعات، مجموعة الجماعات الترابية، مجموعة التجمعات الحضرية، مجموعة العمالات والأقاليم، لجنة التعاون المشتركة بين الجهات، اتفاقية التعاون (بدون إحداث شخصية معنوية)<sup>2</sup>، أما في الصين فنجد نماذج هجينة مثل الشبكات الجهوية لاتفاقيات التعاون بين البلدي Regional Networks Of Interprovincial Agreements، وعموما لا يوجد تصور نظري مجرد للتعاون بين المحلي لأنه عبارة عن أنموذج مرن يتحول بتغير الظروف المحيطة به وحسب إرادة أطرافه، لكنه يشمل احد الأنماط الأربعة:

- التشاور والدراسة L'intercommunalité d'étude et de concertation: يتمثل في اجتماع القادة المحليين للتشاور بخصوص برامج ومشاريع معينة تنجزها وحداتهم معا.
- المرافق العامة L'intercommunalité de services publics: تتكفل بواسطته مجموعة من الوحدات المحلية بتقديم خدمات عمومية في قطاع واحد أو أكثر، عن طريق إنشاء أو تسيير مؤسسات عمومية بشكل مشترك، سواء فيما يخص الموارد المرصودة أو الالتزامات المعنوية. مثلا: تتعاون البلديات في إنشاء، تمويل وتسيير مستشفيات، طرقات، مؤسسات نقل، معالجة النفايات، الحماية المدنية... ويستفيد سكان تلك البلديات معا من هذا التعاون حسب مضمون الاتفاق.
- المشاريع الاستثمارية L'intercommunalité de projet: قد تتوسع هذه العلاقات لتشمل المساهمة المشتركة من قبل الوحدات المحلية لإنشاء مشروع استثماري مربح تعود فائدته عليها جميعا، مثل الفنادق، مصانع التحويل والاستخراج، الفلاحة، الري... خاصة تلك المشاريع التي تحتاج إلى موارد مالية معتبرة أو تكنولوجيات عالية أو كوادر مؤهلة نادرة.
- المعادلة أو التسوية L'intercommunalité de péréquation: تستهدف تقليص الفجوات في المداخل الضريبية بين الوحدات المحلية عن طريق إعادة توزيعها حسب الحاجة.

\* يفضل الباحث الأخذ بمفهوم التعاون بين المحلي inter-local لأن بعض التسميات تحصر التعاون في المستوى البلدي أو القروي، بينما تنسج الممارسة لتشمل كل المستويات والتقسيمات الإدارية التي تختلف من بلد إلى آخر.

<sup>1</sup>ENS، « Intercommunalité », ENS Lyon، Consulté le: 25 janvier 2019. « <https://tinyurl.com/y5owpxor> »

<sup>2</sup> المملكة المغربية، الإجراءات الخاصة بالتعاون والشراكة للجماعات الترابية المغربية (2011): ص ص. 19-92.



إن التعاون بين الجماعات المحلية هو ابتكار مؤسسي وتحالف استراتيجي Alliance stratégique يسمح -حسب شنان- بتغطية النقائص التي تعاني منها كل منها على حدى عن طريق التكامل في الانجاز Complémentarité، ويتيح اكتسابها المشترك للموارد (المحدودة بشكل منفرد) وتعظيمها للقدرات الإدارية، المالية، البشرية والمرفقية (المتباينة بشكل منفرد)، بما يتيح التظافر في تقديم الخدمات العمومية للمواطنين بكفاءة وفعالية، وتقليص التكاليف المرتبطة بها وإيصالها بعدالة لأكبر قدر ممكن منهم والاستجابة الأنجع لمطالبهم كلما اقتضت الحاجة، مع تكريس التجانس والانصهار لجميع الفئات المجتمعية في المجتمع المحلي في ظل الحفاظ على خصوصيات واستقلالية كل وحدة محلية.

إضافة إلى ذلك، فإن التعاون بين المحلي يمثل بديلا جاهزا وبسيطا للتعامل مع التبعات السلبية التي تنجر عن التقسيمات الإدارية السيئة كالتفاوت في الموارد، الفوارق التنموية، ضعف القدرات والتأطير لأنه لا يتطلب مراجعات جذرية مثل دمج البلديات أو إلغائها أو إعادة رسم حدودها، مقابل إبقائه على وجود البلديات الأقل حجما للمحافظة على مكتسباتها الديمقراطية (تقريب الإدارة من المواطن، التمثيل السياسي الأوسع، المشاركة الشعبية)، كما يمكنه فك الخناق الذي يسببه الضعف المالي عليها من خلال تقليصه النفقات التي يتطلبها توفير الخدمات العمومية<sup>1</sup>.

من جانب آخر، يمثل التعاون بين المحلي بديلا لدعم الجماعات المحلية لبعضها البعض في الحالات الاستثنائية والطارئة كالأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية، مثلما حدث غداة الزلزال المدمر الذي ضرب هايتي سنة 2010 عندما قام مجموعة من المنتخبين والقادة المحليين لأربع بلديات متضررة بالتعاون مع منظمات ومبادرات دولية مثل Onu-، Fcm، Vng، Cuf، Pnud، Habitat المرفقية والتنموية، بتأسيس أول تجمع بلدي للتعاون بين البلديات La Communauté des Municipalités de la Région des Palmes يتمتع بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية واختصاصات واسعة على أقاليم البلديات الشريكة، كإعادة تهيئة الإقليم، تعاون اقتصادي وتجاري يجعل التجمع منطقة جذب استثماري محلي ودولي، حماية البيئة، التخلص من النفايات وإعادة تدويرها، توفير المياه الشروب وحماية مواردها، الصرف الصحي، جهاز حماية مدنية ومكافحة الحرائق، التصدي للأوبئة، شق وصيانة الطرقات المشتركة، اقتناء وسائل النقل، إنشاء وترميم مرافق تعليمية، رياضية وثقافية<sup>2</sup>.

وإذا كانت هذه الممارسة شائعة في مختلف دول العالم\*، فإنها في الجزائر لا تزال هامشية نوعا وكما أي من حيث ندرة لجوء الجماعات المحلية إليها وضالة مضمون الفوائد المرجوة من الإطار المتاح لذلك، رغم توافر كل الظروف المواتية من

<sup>1</sup> Arezki Chenane, « Réflexion sur les alliances stratégiques intercommunales et les reconfigurations territoriales dans l'optique du développement durable local en Algérie » (Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Département des Sciences Economiques, Université de Tizi-Ouzou, 2015), pp. 83-100.

<sup>2</sup> DATIP-CMRP, « Histoire et organisation », Site officiel, Consulté le: 28 janvier 2019. « <http://www.datip-cmrp.org/historique> »

\* بلغ عدد المؤسسات العمومية للتعاون بين البلدي Etablissements Publics De Coopération Intercommunale بفرنسا 1258 إلى غاية نهاية سنة 2018 (من بينها: 21 مدينة كبرى بأكثر كم 500 ألف ساكن métropoles، 13 مجموعة عمرانية بأكثر من 450 ألف ساكن، 223 مجموعة حضرية بأكثر من 50 ألف ساكن، 1001 مجموعة بلدية بأقل من 50 ألف ساكن)، إضافة إلى 11 مؤسسة عمومية محلية Etablissements Publics Territoriaux، 5882 اتحاد بلدي ذو غرض وحيد Syndicats intercommunaux à vocation unique، 1182 اتحاد بلدي ذو أغراض متعددة Syndicats intercommunaux à vocation multiple، 1907 اتحاد بلدي مغلق Pôles d'Équilibre، 841 اتحاد بلدي مفتوح Syndicats mixtes ouverts، 25 قطب métropolitains، 119 قطب توازن إقليمي وريفي Pôles mixtes fermés، Territorial et Rural.

ندرة للموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية وعجز المرافق العامة عن تقديم الخدمات للمواطنين بكفاءة وفعالية وتشابه العضلات التي تواجهها تلك الجماعات المحلية، وخصوصا صعوبة مراجعة التقسيم الإداري للبلاد الذي افرز وحدات محلية (بلديات) عاجزة تماما عن ممارسة صلاحياتها على أكمل وجه، بالنظر إلى انه خضع لاعتبارات سياسية ارتبطت بمحاولة السلطة تعميم التجربة الديمقراطية أكثر من استناده إلى معطيات اقتصادية أو حتى ديمغرافية.

تحت تأثير السياقات السياسية والاقتصادية، تطرقت النصوص القانونية -سواء المتعلقة بالتنظيم المحلي للبلاد أو غيرها- إلى مجال التعاون الداخلي بين الجماعات المحلية، ويمكن الإشارة إلى أهم الأشكال التي عرفها:

#### 1. التعاون الإداري: ويشمل كلا من:

- **التعاون في إطار سياسة المدن:** إذا كانت البلديات الجزائرية لا تلعب دورا رئيسا في إنشاء، تسيير أو تنظيم المدن، فإنها تساهم في تنفيذ النشاطات المدرجة ضمن عقود تطوير المدينة التي يتم اكتتابها مع الجماعات الإقليمية وشركائها الاقتصاديين والاجتماعيين وفقا لأحكام القانون التوجيهي للمدينة 06-06، خصوصا إذا كانت المدينة تقع على إقليم يشمل أكثر من بلدية.

- **التعاون في المجال البيئي والعمراني:** يمثل حيزا خصبا للتعاون البلدي بحيث يمكن أن تشترك البلديات في تسيير ومعالجة النفايات المنزلية وما شابهها وفقا لأحكام القانون 01-19 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها. وبدوره شمل القانون 01-20 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات كآلية من الآليات التي تتحدد وفقها مخططات تهيئة الإقليم، مع إمكانية إبرام عقد التنمية تشترك فيها الدولة والجماعات الإقليمية وبقيّة المتعاملين والشركاء الاقتصاديين. وعلى الصعيد الميداني، فقد انطوى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على مفاهيم التعاون بين الولايات وإعادة خلق العلاقة الإقليمية والتشاور والشراكة والمشاركة<sup>1</sup>.

- **اللجان والهيئات المشتركة:** تكونت من منتخبي المجالس الشعبية للبلديات المعنية، وظهرت في إطار القانونين 67-24 و90-08 بهدف تسيير وإدارة الأموال والحقوق المشاعة بين عدة بلديات بعد الاستقلال، وبانتفاء هدف وجودها إثر المعالجة النهائية لموضوعها، فقد خلت القوانين المحلية سارية المفعول من الإشارة إليها.

- **ملتقيات ما بين البلديات Conférences Intercommunales:** هي عبارة عن اجتماعات تعقد لمناقشة المواضيع ذات الاهتمام المشترك من بين اختصاصات المجالس البلدية، أتاحتها أول قانون بلدي في مادته 26، لكن النصوص الحالية لم تشر إليها.

أما في بلجيكا، فيبلغ عدد الشركات بين المحلية Les Intercommunales 273 أغلبها في إقليمي Flandre و Wallonie وتقدم خدمات في قطاعات مختلفة مثل الصحة، المياه، النفايات، الفنادق، الطاقة.. الخ محققة رقم أعمال يقدر بـ 10 مليار يورو وموظفة ما يقارب 39 ألف عامل سنة 2015، ومن بين أهمها وأثقلها وزنا اقتصاديا وخدماتيا: Ores Assets، Eandis Assets. في المغرب، بلغ عدد تجمعات البلديات Groupements de Communes إلى غاية سنة 2015 ما يقارب 173.

<sup>1</sup> فاطمة الزهراء داودي، "التعاون بين البلديات" (مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار مدرسة الدكتوراه في الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014)، ص ص. 51-57.

• مجلس التنسيق الحضري: هو إطار تنتظم في إطاره بلديات ولاية الجزائر العاصمة مثلما نصت عليه المادة 177 من القانون 90-08 بسبب الخصوصية العمرانية والحضرية والديمقراطية والمرقبة للعاصمة الجزائرية التي تقتضي التكامل بين السلطات المحلية للتكفل بانشغالات المواطن عبر البلديات المتصلة، إذ يتكون من مجموع رؤساء البلديات المكونة له ويرأسه عضو منتخب من بينهم، ويختص بالخدمات والتجهيزات المشتركة بين بلدياته في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مثل التهيئة والتعمير، الإنارة العمومية، النظافة، المياه والصرف الصحي، الأملاك والتجهيزات المشتركة، الطرق والنقل العمومي)، علما أن مداواته تتعلق بقضايا المصلحة المشتركة وتخضع لشروط المصادقة المطبقة على مداوات المجالس البلدية وتنفيذها وإلغائها. أبقى القانون 11-10 على هذا التعاون بصفة انتقالية محيلا إياه إلى التنظيم إلى غاية صدور القانون الأساسي الذي يحدد القواعد التي تنظم الجزائر العاصمة، والذي لم يظهر إلى الوجود بعد 09 سنوات كاملة.

• مخططات التهيئة والتعمير: نص عليها القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والنصوص المطبقة له، مانحا الجماعات المحلية صلاحيات لانجاز أدوات التعمير منفردة أو بالتنسيق فيما بينها. بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للتخطيط وتسيير العمران الذي تحدد فيه التوجهات العامة والأساسية لمخطط للتهيئة العمرانية، فتتعاون في إطاره البلديات التي تقع في مجال إقليم واحد ومتشابه ومتداخل من حيث العمران أن تنسق فيما بينها لتعد مخططا واحدا توجيهيا لمجموع البلديات، وبدوره يمثل مخطط شغل الأراضي كأداة للتخطيط المجالي، وسيلة للتعاون والتنسيق بين البلديات لإعداد مخطط مشترك في مجال العمران.

## 2. التعاون الاقتصادي: يشمل:

• المؤسسات العمومية المشتركة: ظهرت بموجب أحكام قانون البلدية 67-24 تحت تسمية نقابة البلديات Syndicats de communes التي تؤسسها مجالس بلدية من أجل تحقيق خدمات أو مصالح ذات نفع مشترك، بموجب قرار من عامل العمالة (الوالي) أو وزير الداخلية، وهو ما كرسه قانون الولاية 69-38 الذي أتاح لـ م.ش. وأن يشرك الولاية مع بلدية واحدة أو أكثر من بلديات الولاية أو الولايات المجاورة لانجاز مشاريع ذات منفعة عمومية من خلال إنشاء نقابات مختلطة، كما أتاح إمكانية إشراك م.ش. وللبلديات عند إحداثه لمؤسسات الأشغال الخاصة بتحقيق انجاز عمليات البناء والتجهيز أو الاستثمار. لاحقا، جاء المرسوم 85-117 المؤرخ في 07/05/1985 المحدد لشروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ليتيح إنشاء البلديات لمؤسسات مشتركة لتسيير مصالح عمومية ذات فائدة مشتركة بينها، ثم يصدر المرسوم 88/01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ليستحدث المؤسسات العمومية المشتركة كشركات مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة تملك الدولة او الجماعات المحلية فيما مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص، وهو أمر أتاحه القانون 90-09 لسنة 1990 (المواد 09 و10)، لكن أغلبية تلك المؤسسات قد تم حلها خلال التسعينيات نتيجة إفلاسها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أحمد مزاح، "التعاون بين الجماعات الإقليمية- دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية 3/1 (2008): ص. 8-1.

بالنسبة للقوانين السارية، فإن القانون 10-11 (المواد من 2015 إلى 217) سمح للبلديات المتجاورة التابعة لولاية واحدة أو أكثر بالاشتراك قصد التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية، وذلك بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة، سواء بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات. أما القانون 07-12، فسمح للولايات بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية، غير أن كفاءات تطبيق هذه الأحكام أحييت على التنظيم مثل سابقاتها، ولم تصدر النصوص الخاصة بها بعد 08 سنوات من صدور قانوني البلدية والولاية، ما يجعلها دون فائدة حقيقية ومجرد حبر على ورق.

● **التعاون في إطار الصناديق المالية:** مثلما تم تناوله آنفا، يمثل FCCL سابقا آلية محورية لتمويل الجماعات المحلية الجزائرية من خلال تعبئة الموارد المالية وإعادة توزيعها، محققا تعاظدا وتضامنا ماليا بين البلديات والولايات الغنية وتلك الفقيرة<sup>1</sup>، ويجدر التنبيه هاهنا، بأن هذا التعاون ليس اراديا لأن الجماعات المحلية الاضعف قد ظهرت إلى الوجود بسبب تقسيم إداري مقوض الأركان منذ البداية، فرضته السلطة المركزية دون أن تراعي القدرات الفعلية للبلديات والولايات الجديدة، كما أن تلك الأغنى تشارك مواردها قسريا وليس اختيارا منها.

تعليقا على ما سبق، يبدو جليا بأن ممارسة التعاون بين المحلي في الجزائر بعيدة تماما عن المأمول رغم تعدد المشكلات العويصة المشتركة التي تعاني منها الجماعات المحلية الجزائرية، والمفارقة المحيرة أن كثافة مبادرات التعاون الدولي المحلي -على قلتها- تفوق التعاون المحلي الذي يكاد يندم مقتصر على التضامن المالي غير المباشر وبعض القطاعات التقنية، حتى في بلديات العاصمة التي تحوز على نظام قانوني مفعّل نسبيا في هذا المجال، بينما يبقى التعاون المنتج للثروة في الجوانب الاستثمارية والاقتصادية يقتصر على محاولات نادرة\*.

يعود ذلك بالدرجة الأولى إلى غياب إرادة سياسية فعلية وإدراك حقيقي بأهميتها لتنمية قدرات البلديات والولايات أو على الأقل تغطية النقائص المهولة التي تتميز بها، بالنظر إلى الإطار القانوني الخاص بالتعاون بين المحلي تراجع تدريجيا (من 1667 إلى 2012) من حيث مجاله وعدد المواد القانونية المخصصة له، كما أنه بقي غير مكتمل النضوج ومرتبطا بتأخر صدور النصوص التنظيمية في كل مرة، ومقتصر على بلديات العاصمة رغم تزايد التحديات التي تواجهها البلديات الجزائرية ككل.

إضافة إلى ذلك، فإن هذا التعاون بقي أسلوبا ثانويا لتقديم الخدمات العامة مقارنة بالأساليب الرئيسية الأخرى (الاستغلال المباشر، الامتياز، المصالح العمومية...)، لكونه يتأثر أيضا بالتخبط الذي يعرفه النموذج الاقتصادي المتبع بالجزائر، حيث تستحدث أنماط معينة من الشركات العمومية لتلغى وتحل مرة أخرى... من جهة أخرى، تتحمل

<sup>1</sup> نفسه.

\* أبرمت 08 بلديات ساحلية متجاورة جغرافيا بولاية تيزي وزو سنة 2016 اتفاقية ميثاق تعاون محلية تحت تسمية "خبرات بلادي Ayla n Tmurt"، وامضي عليها رؤساء مجالسها المنتخبة تحت إشراف م.ش.و وبحضور أكاديميين وباحثين وفاعلين اقتصاديين ومجتمعيين. تمجورت الاتفاقية حول 07 مجالات هي: الفلاحة، السياحة، الصناعة التقليدية، البيئة، التكوين، الإعلام، الثقافة. وبينما لاتزال النصوص القانونية الكاملة المتعلقة بالأحكام التنظيمية لهذا النوع من التعاون غائبة (التمويل، الرئاسة، التداول، النزاعات وفضها..). فإن مضمون وشكل الاتفاقية يبقى من اجتهاد القائمين عليها.

الجماعات المحلية مسؤولة معتبرة مادامت قياداتها المحلية المنتخبة والمعينة على حد سواء، لانزال تفتقر إلى مهارات الابتكار الإداري والثقافة الإبداعية والذكاء الإقليمي التي تجعلها تتعامل بنمطية في تسيير شؤونها، لذلك فهي تضيع فرصة التعاون المشترك ولا تطالب-على الأقل- السلطة المركزية بضبط الإطار الضروري له.

إن التجارب التي حظيت بالدراسة\* تثبت بأن التعاون بين المحلي له آفاق معتبرة في الجزائر، لكن بعثه بجدية يتطلب قبل كل شيء:

- البدء بمراجعة التقسيم الإداري للدولة وفق أسس اقتصادية تجعل الأقاليم قادرة على مباشرة اختصاصاتها وإدارة شؤونها بكفاءة.

- ضبط الإطار القانوني بشكل حازم ومتكامل مثلما قامت به الدول الأخرى التي حسمت خياراتها السياسية، الإدارية والاقتصادية، على غرار المملكة المغربية التي أصدرت "دليل التعاون اللامركزي" بشقيه الداخلي والخارجي سنة 2005، ثم ألحقته بدليل "التعاون والشراكة للجماعات المحلية" لسنة 2011 والذي شمل الشراكة العمومية، التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية.

- استغلال علاقات التعاون الدولي للاطلاع والاستفادة من التجارب الأجنبية الناجحة في هذا المجال، كالتجربة الفرنسية التي تعرف تقاليد عريقة تمتد من أول ظهور للنقابات البلدية سنة 1890 إلى آخر تقسيم إداري للدولة وفق قانون NOTRe المؤرخ في 2015/08/07 La Loi Portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

- استغلال الدائرة كمستوى إداري وسيط بين البلدية والولاية وجعلها فضاء للتعاون بين البلدي الحقيقي، وتسخير الإمكانيات المشتركة لإنشاء عقود ومرافق عامة فعالة.

- تحفيز التعاون الجهوي بين الولائي بالنسبة للمشاريع الكبرى، سواء في الولايات المتجاورة أو غيرها للاستفادة من الميزات الخاصة لكل ولاية (طاقة، مياه، فلاحية، مساحة، مواد أولية...).

- إعادة فتح المجال أمام الملتقيات البلدية والولائية كفضاء لتبادل الآراء والاستفادة من الخبرات.

- تأسيس الجمعية الوطنية للجماعات المحلية Local Government Association التي تعرف انتشارا واسعا في كل الدول النامية كمنبر للتفاوض مع السلطة المركزية والحوار البناء مع الوزارة الوصية، إضافة إلى التشبيك الوظيفي الرسمي وغير الرسمي بين الجماعات المحلية وقياداتها وأجهزتها الفرعية.

\* توصل الباحث ارزقي شنان من جامعة تيزي في دراسته (أطروحة دكتوراه) حول التعاون البلدي والتنمية المستدامة في بلديات ولاية تيزي وزو، إلى أن التعاون البلدي في مجال تسيير وردم النفايات كان له الأثر الكبير في دعم البلديات لبعضها البعض والاستفادة من خدمات مشتركة بشكل جيد، وهو ما قلص من مستويات التلوث بالمنطقة.

المطلب الثالث: أي مستقبل للمنظومة المحلية: خارطة ادارية مقترحة

بقدر ما حاولت الدراسة استعراض مشكلة القدرات الضعيفة للجماعات المحلية في الجزائر، فإنها بينت أيضا عديد النقائص التي شابت ولا تزال تشوب المراجعات التي تمس باستمرار منظومة الإدارة المحلية، إذ اتضح مدى هشاشة عملية الإصلاح الإداري في الجزائر على المستويين المركزي واللامركزي، ومدى ضعف التصور الرسمي والحكومي للحلول التي يجب أن تبني وتنتهى وفقها قدرات الجماعات المحلية، هذا إن لم يكن تشخيص المشكلات التي تتخبط فيها الإدارة العامة عموما والإدارة المحلية خصوصا منحرفا من الأساس.

انطلقت هذه الإصلاحات من سوء تشخيص للأمراض misdiagnosis التي تنخر المنظومة الإدارية، فحاولت الالتفاف على الأعراض symptômes والمظاهر السطحية للمشكلات كل منها على حدى متعاملة معها بواسطة وصفات متجزئة تشمل بعض الإجراءات المسكنة traitement symptomatique التي لم تعط سوى نتائج مؤقتة، بدل المعالجة الرصينة الشاملة للعوامل التي تتسبب فيها traitement étiologique وفق رؤية متكاملة تستهدف تجفيف المشاكل من جذورها المتشعبة ويمنع تفاقم تلك الحالة السيئة للمنظومة وتعقيدها.

إن تعقد منظومة الإدارة المحلية يعود إلى كونها مرتبطة بقطاعات ومجالات عديدة، فمثلما تعتبر مستوى من الإدارة العامة للدولة فإنها تمثل مجالا للممارسة السياسية وجزءا من المنظومة الاقتصادية والمالية للدولة، إضافة إلى كونها ترجمة لإرادة الدولة وفحوى دستورها وتشريعاتها. لذلك، فإن إصلاح هذه المنظومة لا بد أن يشمل مراجعات كبيرة في مجالات عديدة، وهاهنا يكمن الخلل الذي أصاب التجربة الجزائرية التي اكتفت فيها الحكومات المتعاقبة بإصدار القوانين الإقليمية دون الالتفات إلى ديناميكيات البيئة المحيطة والمحيطة.

إضافة إلى تلك الحلول التي اقترحتها الدراسة- في كل جزء من أجزاءها- للظواهر السلبية التي تعرفها المنظومة المحلية في الجزائر، فإن الباحث يقترح بعض الممارسات الحميدة التي يمكن الاقتداء بها سواء في قولبة أو تنفيذ الإصلاحات اللامركزية مستقبلا، تمس كلا من روح الإصلاحات، فلسفتها وإطارها.

الفرع الأول: روح الإصلاح: إدارة أكثر حداثة

ينبغي أن يكون السعي لإصلاح الإدارة المحلية في إطار عملية متقنة متعددة الجوانب وألا يتم في إطار مسارات متفرقة في الجوانب المالية، الإدارية، البشرية، الاقتصادية... كل منها على حدى، لأن هذا المنظور إن نجح في التصدي لبعض الاختلالات الفرعية فإنه لن يستطيع معالجة تعقد المشاكل وتداخلها ككل. إضافة إلى ذلك، فإن الإصلاحات عملية هادفة لا بد ألا تتوقف عند الجوانب الإجرائية والبنوية، متجاوزة ذلك إلى التأثير الإيجابي على قيم وروح الإدارة المحلية في حد ذاتها، وفيما يلي بعض الممارسات الجيدة على ضوء التجارب والأدبيات النظرية المستجدة، والتي يمكن الاستعانة بها في أي مشروع مقبل للإصلاح.

أولاً: تكريس قياس الأداء: أصبح قياس الأداء في القطاع العام والجماعات المحلية جزءاً رئيساً من نظم الحوكمة العامة والرقابة في الدول المتطورة والنامية على حد سواء، وحتى وإن اختلفت تطبيقاته بسبب السياقات البيئية المختلفة، وكثرت الانتقادات الموجهة إليه من الأكاديميين والممارسين بسبب المعوقات الموضوعية والمنهجية التي تواجه تطبيقه، فإن مؤشرات الأداء Performance Indicators غايتان إدارية وسياسية (ديمقراطية) فهو يسمح من جهة للسلطة السياسية بتلقي التغذية العكسية حول أداء مؤسسات الدولة، اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، المقارنة المرجعية، تحفيز ومحاسبة دقيقتان للمسؤولين، ومن جهة أخرى يعزز شرعية الإدارة العامة عبر زيادة فرص الرقابة ومساءلة المستهلكين (المواطنون، دافعوا الضرائب) بفضل شفافية تلك المؤشرات واطلاعهم على حيثيات "عددية" للتسيير العمومي.

لذلك، فإن صياغة سياسة ومؤشرات قياس الأداء وتقييمه تعبر عن التوجهات والخيارات السياسية للحكومة والخلفيات التي دفعها للقيام بذلك<sup>1</sup>.

بالنسبة للحالة الجزائرية، لا بد أن تمر المبادرة بتصميم نموذج لقياس أداء الجماعات المحلية أولاً عبر وجود إطار وطني مناسب يتمثل في وجود إرادة سياسية لتحسين أداء منظومة الإدارة المحلية بأجهزتها المتشابكة وتفرعاتها المعقدة، ما يتطلب بداية تحديد أهدافها الإستراتيجية كمنظومة حكومية وتحديد أهداف وحداتها الفرعية، ثم تحديد الخطط التفصيلية لعملها عبر ضبط الأطر الزمنية والموارد والبرامج المخصصة لتحقيق تلك الأهداف، ثم تحديد مراكز المسؤولية بضبط صلاحيات كل منها بدقة (مجالس منتخبة، مديريات تنفيذية، قيادات محلية..)، وأخيراً تحديد مؤشر قياس الأداء وقولته ليقوم برصد فعالية، كفاءة، إنتاجية وجودة الخدمات والسلع التي تقدمها المنظومة المحلية ككل<sup>2</sup>.

إن غرس ثقافة قياس الأداء في المنظومة الإدارية المركزية واللامركزية من شأنها ترسيخ قيم الحوكمة المحلية التي تفتقدها الإدارة المحلية الجزائرية وجعلها أكثر وضوحاً واستقراراً بنيوياً ووظيفياً، كما يمكنها جعل الشفافية ذات معنى حقيقي لأنها توفر المعلومات القيمة بخصوص حقيقة ما تقوم به الهيئات والأشخاص "عددياً" بدون أدوات التجميل التي عادت ما تحتويها التقارير الإنشائية الأدبية التي تقدم دورياً، بشكل يدفع نحو مساءلة فعلية في كل الاتجاهات ومن طرف الجميع نحو الجميع 360 accountability .

من جانب آخر، فإن قياس الأداء من شأنه الحد من التهرب من المسؤولية التي تعرفها الجماعات المحلية بفعل التداخل في الاختصاصات والوظائف، وبالتالي تحفيز كل وحدة فرعية على القيام بواجباتها بكفاءة وفعالية أكبر تحت طائلة المحاسبة والمتابعة من ذوي الاختصاص والمصلحة، كما يمكن أيضاً من معرفة الانحرافات والعراقيل التي تواجه العملية الإدارية وتشريح الأسباب الكامنة وراءها وإصلاحها بدقة وسرعة.

<sup>1</sup> Külli Nõmm and Tiina Randma-Liiv, «Performance Measurement and Performance Information in New Democracies», *Public Management Review* 14/7(2012): pp. 862-863.

<sup>2</sup> محاد عربوة ورايح بوقرة، "أهمية تطبيق الموازنة الصفرية في إطار الحوكمة لقياس أداء القطاع العمومي المحلي-دراسة لعينة من المجالس الشعبية" (ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحوكمة والتنمية المحلية"، برج بوعريريج، 7 و8 ديسمبر 2015)، ص. 5.

ثانياً: تبني المقارنة المرجعية Le benchmarking: تمثل امتداداً لقياس الأداء بما أن كليهما مفهوم مستورد من قطاع الأعمال والاقتصاد نحو حقل الإدارة العامة، يستهدفان تحسين أداء المنظومة من خلال مجموعة إجراءات تقنية تقييمية. تستهل هذه العملية بتقييم جانب أو جوانب الأداء في منظمة ما، ثم البحث عن نموذج أو قيمة مرجعية Benchmark متميزة وأفضل أسلوب للعمل Best Practice يتوافر داخل المنظمة أو في منظمة أخرى والتعرف على أسباب هذه الفجوة، ويتوج ذلك بإدخال التغييرات الضرورية على الأنشطة والعمليات محل الدراسة، وتطبيق أساليب العمل الجديدة التي تم الوصول إليها، مع الأخذ في الاعتبار مواءمتها والظروف الداخلية للمنظمة. إنها عملية مستمرة ومنظمة لتقييم المنظمات المعترف لها بالريادة في مجال معين من أجل التعرف على أساليب العمل والعمليات التي تمثل أفضل الممارسات، والسعي نحو التعلم من أفكارها ومعرفتها وخبراتها ثم العمل على تطبيقها للوصول إلى نفس مستواها أو التفوق عليه. ببساطة، هي البحث عن مراجع معيارية repaires لمقارنة أداء المنظمة الإدارية بالنسبة إليها.

إن أهمية إدراج هذه العملية ضمن المنظومة المحلية في الجزائر ينبع من كونها قادرة على دعم بعض القدرات التي تعوزها هذه الأخيرة، بحيث تتيح فرصة التعلم المستمر ونقل الخبرات والمعارف بين البلديات والولايات وفروعها الرائدة في مختلف المجالات وتبني النماذج الأفضل والحلول المثلى المعتمدة للتصدي للمشاكل المتشابهة، إضافة إلى تحسين القدرات الإبداعية والتجديدية للموارد البشرية من خلال الاطلاع على الطرق المبتكرة، ما يقوي أيضاً المهارة والقدرة التشاركيتين المطلوب اكتسابهما لكل وحدة إدارية محلية. بالنسبة للفجوات في مستويات الأداء، فإن المقارنة المرجعية تسمح بتحديد أسبابها ونواحي القصور بدقة، ثم إيجاد الممارسات الكفيلة بسدها وتغيير ثقافة المنظمة لتصبح موجهة لحل المشاكل والتركيز على تحقيق الأولويات والأهداف القصوى<sup>1</sup>.

وفي سياق الإصلاح المنشود، يمكن أيضاً للسلطة المركزية والسلطات المحلية الاعتماد على المقارنة المرجعية كمدخل لتحقيق الامتياز وابتكار فرص جديدة للنجاح داخل المنظومة المحلية بأقل التكاليف، فعوض استهلاك الوقت والجهد وإهدار الموارد المختلفة في تجريب الطرق المختلفة للتغيير الإداري، يمكن الانطلاق من الوضعية الراهنة وتحسينها بناء على الأساليب التي اعتمدها الوحدات والمنظومات الإدارية المماثلة والاستفادة منها باستغلال الأخطاء السابقة وعدم تكرارها مع تكييفها وفق خصوصيات كل حالة، خاصة أن الإدارة الحديثة تقوم على التعاون بين المنظمات مثلما تعرف تنافساً بينها حول تحقيق التميز والتفوق في تقديم الخدمات والتنظيم.

بالتالي فإن المقارنة المرجعية تشبه اليقظة الإستراتيجية veille concurrentielle التي تعزز القدرة التنافسية للبلديات والأقاليم بفضل التعلم المتبادل learning together الذي يجعلها قادرة على الاستمرار والتأقلم مع متغيرات البيئة الخارجية ومتابعة التطورات الحاصلة في بحر التسيير المحلي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب، "المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات في الدول العربي" (ورقة قدمت للمؤتمر الدولي "للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، الرياض، 04-01 نوفمبر 2009)، ص. 5-13.

<sup>2</sup> سفيان بن داود ووريدة الشيكور، "الطرق الحديثة لخلق القيمة والابتكار المقارنة المرجعية في الجزائر الواقع والمعوقات، دراسة حالة ATS"، البديل الاقتصادي 1/4 (2017): ص. 131-134.



قطعت هذه العملية في الدول المتقدمة أشواطاً باهرة، وعلى سبيل المثال توجد في اسكتلندا أرضية مخصصة حصراً للمقارنة المرجعية بين الجماعات المحلية Local Government Benchmarking Framework من خلال بيانات تشمل 60 مؤشراً متنوعاً مدعماً بتحليل واف حول كل وحدة محلية عبر بوابة الكترونية خاصة\*، وبدورها تبادر الدول النامية لتبني المقارنة المرجعية المحلية مثلما قامت به منظمة VNG الهولندية التي أشرفت على وضع المركز الجنوب إفريقي للبحث والإرشاد في الشؤون البلدية CMRA The Centre for Municipal Research and Advice لطريقة مبتكرة في المقارنة بين أداء الجماعات المحلية في مجال التنمية الاقتصادية، الإسكان، مكافحة الأيدز، المشاركة الشعبية، مؤشرات الحوكمة المحلية... الخ مستعيناً بمؤشر بلدي Web-Based Municipal Barometer يقوم على جمع ومعالجة البيانات المحلية عبر بوابة الكترونية مصممة لذلك، ثم قياس أداء الوحدات المحلية ومقارنتها وتحليلها للخروج بنتائج مفيدة\*. بدورها أشرفت VNG على قيام المركز الدولي للمشورة لصالح البلديات بجمهورية التشيك International Advisory Centre of Municipalities MEPCO بوضع آلية لقياس الأداء المقارن والتعلم المشترك بين النظراء peer-to-peer learning عبر أكثر من 20 بلدية تشيكية بفضل تقنيات مختلفة كبطاقات الأداء المتوازن Balanced Scorecard وإطار التقييم المشترك Common Assessment Framework<sup>1</sup>.

ثالثاً: تقدير الامتياز: استكمالاً لهذا التوجه، يمكن تدعيم مسار قياس الأداء والمقارنة المرجعية بجوائز الجودة والتميز Excellence and Quality Awards للقطاع العام والجماعات المحلية، لما لها من أهمية في تقدير الإنجاز غير العادي وتوفير مرجعية إرشادية وأسس معيارية لقياس مدى التقدم والتطور في الأداء ونشر مفاهيم التميز والإبداع وثقافة الجودة الشاملة، وتعميم أفضل الممارسات الإدارية وضمان تطبيق أكثر أساليب العمل كفاءة وتطوراً في القطاع الحكومي وتحقيق روح المبادرة لتقديم أفضل الخدمات.

هذه الجوائز تتكون من معايير Criteria متنوعة مثل القيادة، التخطيط الإستراتيجي، إدارة العمليات، الإبداع والابتكار، الشراكة والموارد، رضا العاملين والعملاء... الخ، ونجد من بينها جائزة مالكولم بالدريج الأمريكية للتميز Malcolm Baldrige National Quality Award، الجائزة الأوروبية للجودة European Foundation for Quality Management Award، الجائزة الأوروبية للقطاع العام European Public Sector Award، جائزة التميز البريطانية UK Excellence Award، جائزة اللجنة الأوروبية للمشاريع المحلية المبتكرة REGIOSTARS Award، جائزة PLATFORMA Awards، الجوائز الأمامية للقطاع العام The United Nations Public Service Awards، برنامج دبي للأداء الحكومي المتميز، جائزة الملك عبدالله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية<sup>2</sup>، برنامج الجوائز الوطنية لصالح الحكومات المحلية باستراليا The National Awards for Local Government program.

\* <http://www.municipalbarometer.net> و [scotland.mylocalcouncil.info](http://scotland.mylocalcouncil.info) و [improvementservice.org.uk](http://improvementservice.org.uk)

\* <http://www.municipalbarometer.net>

<sup>1</sup> VNG, *Annual Update* (2015): p. 12.

<sup>2</sup> علي أحمد ثاني بن عبود، "دور جوائز الجودة في التميز في قياس وتطوير الأداء في القطاع الحكومي" (ورقة قدمت للمؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، الرياض، 04-01 نوفمبر 2009)، ص ص. 16-17.

وبدورها اقتحمت الجهات غير الرسمية والمنظمات الدولية المتخصصة هذا المجال بتكريمها الجماعات المحلية المتميزة في مواضيع معينة، ومن بينها: جوائز جامعة مينيسوتا للابتكار المحلي Minnesota Local Government Innovation Awards، جائزة مجلة الحكم المحلي البريطانية Local Government Chronicle Awards، جائزة UCLG-A لأفضل قائد محلي African Mayor Awards، جائزة UCLG لأحسن المبادرات المحلية في مجال السلام... وغيرها.

إن كان هذا التوجه نحو المقارنة المرجعية يعود إلى نضج البيئة المحيطة في ظل القيم الليبرالية واقتصاد السوق في الدول التي تبنتها، فإنها في الجزائر -على النقيض من ذلك- لاتزال نادرة التطبيق في كل المجالات (بما فيها المؤسسات الاقتصادية التي تفرض عليها تنافسية السوق ذلك) بسبب التقاليد الإدارية البالية التي لا تواكب التوجهات الحديثة، وتعاذل بين الجماعات المحلية التي يبذل مسؤولوها والقائمون على فروعها ومرافقها العمومية مجهودات لتحقيق التميز، وبين تلك التي تغرق في أشكال اللامبالاة والنمطية.

يقضي هذا الوضع -في نظر الباحث- التعجيل بتوفير الأطر والمتطلبات الملائمة لذلك بدءا بتوفير البيانات الضرورية لإنشاء مؤشرات القياس والمقارنة لعينات نموذجية (عدد معين من البلديات) أو في قطاعات معينة (خدمة الاستثمار المحلي، مؤشرات الحوكمة) لتعمم لاحقا وتسند إلى إحدى الهيئات الوطنية التي تضم قيادات وخبراء مؤهلين لذلك (المركز الوطني للمرفق العام)، والتي تلزم بالانفتاح على مراكز البحث والدراسات الميدانية، وتتوج لاحقا باستحداث جوائز وطنية للجماعات المحلية، مثل الجائزة الوطنية للشفافية، المشاركة الشعبية، استقطاب الاستثمار المحلي... الخ

رابعا: تشجيع الإبداع والابتكار: رغم أنهما ارتبطا كممارسة بوجود التنظيم والفكر الإنساني، إلا أن كلا من الإبداع والابتكار كمفهومين حديثين\* لبقيا نجاحا في مجال الإدارة العامة الحديثة والأجندات التنموية الوطنية والدولية، بفضل أهميتهما للتغيير والتطوير التنظيمي في الدول المتطورة والأقل تطورا، وعلى غرار المفاهيم السابقة المستوردة من حقول معرفية أخرى كالإقتصاد نحو العلوم الإدارية، السياسية والاجتماعية. يتعلق المفهومان عموما "بالخروج عن المعرفة التقليدية مما ينتج عنه أفكار أو نظريات أو أساليب عمل جديدة مناسبة لظروف وإمكانيات المنظمة مما يساعدها على التكيف والتفاعل مع الظروف المحيطة ويؤدي إلى تحسين إنتاجيتها وتطوير مستوى أدائها ومستوى العاملين فيها".

يأخذ الإبداع عدة أشكال حسب طبيعة المنظومة، لكنه عادة ما يتراوح بين النمطين الفني الذي يرتبط بالتقنيات الذي تستخدمها المنظمة في كل ما يتعلق بنشاطاتها والعمليات التي تؤدي إلى تطوير منتجات وخدمات جديدة، والإداري الذي يتضمن الإجراءات والأدوار والهيكل التنظيمي والقواعد وإعادة تصميم العمل وكل ما يستهدف تحسين العلاقات بين الأفراد والتفاعل بينهم بغية الوصول إلى أهداف المنظمة<sup>1</sup>، وقد بين Yang و Ma، Yu في مسحهم لعينة شملت ما يناهز 80 فائزا ومتفوقا في برنامج الجوائز الوطنية للإبداع والتميز في الجماعات المحلية بجمهورية الصين الشعبية Innovations

\* هناك من الباحثين من يعتقد بأن الابتكار Créativité يسبق الإبداع Innovation، لأن الأول يتعلق باكتشاف أفكار جديدة أما الثاني فيعمل على تطبيقها وتنفيذها.  
<sup>1</sup> سعيد حجال وأسامة هزلة، "اثر الإبداع الإداري على أداء مدراء البلديات الجزائرية" (ورقة قدمت للملتقى العلمي الثاني حول "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة"، البلدة، 03-02 جوان 2014)، ص ص. 6-7.

الإبداع يمكن أن تشمل ما يلي: and Excellence in Chinese Local Governance (IECLG) awards programme بين 2001 و2008، بأن أهم أشكال

- الخدمات Service innovation: يتعلق بالعمل على إيجاد خدمات/سلع عمومية جديدة لصالح المستهلكين/زبائن/مواطنين عاديين أو جدد، أو تقديم تلك القديمة بطرق جديدة.

- التكنولوجيا Technological innovation: يتعلق باستغلال التكنولوجيا الحديثة في تقديم خدمات جديدة أو في تقديم خدمات قديمة بطريقة معلوماتية أو في تبادل المعلومات داخل المنظمة وخارجها رقميا.

- التسيير Management innovation: يتعلق بإعادة تنظيم البنى والوظائف وآليات والتسيير وعملياته.

- الإبداع التشاركي Collaborative innovation: وهي عمليات عابرة للحدود التنظيمية للمنظمة boundary-spanning activities، تقوم على إشراك القطاعات الشريكة وأصحاب المصالح في عملية التسيير العمومي، إدارة الشأن العام وتقديم الخدمات.

- الإبداع من أجل الحوكمة Governance innovation: يستحق -حسب الباحث- اهتماما أكبر لأنه يتعلق بالمقاربات الجديدة الهادفة لتكريس تعزيز وممارسة مبادئ الحوكمة في المنظمة الإدارية، أي أنها كل الآليات المبتكرة الرامية إلى دعم الشفافية، المساءلة، مكافحة الفساد، المشاركة الشعبية في القطاع العام<sup>1</sup>.

يتبنى الباحث طرح Suryanto و Ahadiyati اللذين اعتبرا اللامركزية مجالا خصبا للإبداع بأشكاله، بما أنها تتميز بدرجة معقدة من التنظيم والتزامها باختصاصات وصلاحيات كبيرة للقيام بالأدوار الواسعة التي تتكفل بها إلى جانب تنوع الخدمات، المشكلات والفواعل التي تتعامل معها باستمرار، ما يتطلب استحداثا للحلول وتكيفها داخليا وخارجيا متواصلين مع كل المتغيرات المحيطة بها<sup>2</sup>، خصوصا أن هذا التنوع والتعدد في مفهوم وممارسات الإبداع في مجال الإدارة العامة يفسر أهميته المحورية لها، فهو يساعدها على الاستجابة لمتغيرات البيئة المحيطة بالاستعداد لمواجهة الظروف غير المتوقعة بهدف الحفاظ على سير العمليات التنظيمية في كل الأحوال وحتى تحسين المستوى التنظيمي، كما يسمح باستغلال امثل للموارد المالية بفضل التفكير خارج الصندوق Out of the box، والبشرية عبر تنمية قدراتها الفكرية والسماح لها بالاطلاع واكتساب المهارات الجديدة باستمرار، كما يعمل على زيادة القدرات المختلفة للمنظمة الإدارية بالتوازي مع أنماطه المذكورة أعلاه.

رغم ذلك، فإن بيئة الإبداع والابتكار قد تواجهها عوائق وعراقيل كبيرة، على رأسها الالتزام الحرفي بالقوانين والتعليمات والأنظمة والإجراءات في ظل هيكل تنظيمي غير سليم يحرم الأفراد من حرية الرأي والمبادرة بالحلول والمبادأة بالأفكار

<sup>1</sup> Jiannan Wu and Others, « Innovation in the Chinese public sector typology and distribution », *Public Administration* 91/2(2012): pp. 350-352.

<sup>2</sup> Adi Suryanto and Meita Ahadiyati K, « Promoting Public Service Performance Through Innovation and Administrative Reforms at Local Level: Lessons from a Decade of Decentralization in Indonesia »( Paper Presented at: « The International Conference for Administrative Development: Towards Excellence in Public Sector Performance », Riyadh, November 1-4, 2009), pp. 6-9.

خارج التخصص، والمناخ التنظيمي غير الملائم وغياب قيادة إدارية مؤهلة فكريا وتنظيميا وعدم ثقتهما في الموارد والكفاءات الإدارية المتاحة لها، وأحيانا ضعف الاتصال الإداري وممارسة التسلسل والقهر والمركزية داخل المنظمة، إضافة إلى التمسك بالتقاليد المألوفة وعدم وضوح أهداف المنظمة وتداخلها<sup>1</sup>.

على غرار القطاعات الحساسة الأخرى كالاقتصاد\*، تمثل الإدارة الجزائرية مناخا خصبا لإجهاض الإبداع، فإضافة إلى كونها تغرق في مشاكلها المتركمة المذكورة آنفا، فهي تتميز بالحيولة دون ظهور المبادرات الفردية والجماعية بسبب انتشار القيم البيروقراطية بمفهومها السلبي كالجمود وغلبة الروتين الإداري الذي رسّخه الإفراط في الممارسات الأبوية والوصائية المتصلبة والإشراف الصارم للتراتبية الهرمية على كل العمليات الإدارية من أعلى هرم المنظومة الإدارية إلى أسفلها، ما يقتضي التقيد الحرفي بالمسؤوليات والالتزام بالتوجهات بحذافيرها تحت طائلة المحاسبة في حالة مخالفة الأوامر الفوقية، خصوصا إذا تصادف ذلك مع ضبابية في الاختصاصات وتداخل في الصلاحيات وغياب لنظام دقيق لقياس الأداء الفردي والإداري. إنها-حسب بلممهورب- إدارة ريعية بامتياز لأنها تفتقد إلى القيم الماناجريالية الحديثة وتقوم على استهلاك الموارد دون خلقها أو إدارتها بذكاء، كما يستهدف قادتها الحفاظ على المسؤولية والصلاحيات قدر الإمكان وهو ما يطفى ملكة المغامرة التي تتطلب المرونة في التسيير كشرط رئيس<sup>2</sup>.

من شأن الإبداع أن يدعم القدرات الأساسية التي تفتقدها أو تعاني من ضعفها الإدارة المحلية في الجزائر، طالما أنه يساعد على اكتشاف وتحفيز الامكانيات الموجودة لدى الأفراد والهيئات المنتخبة والتنفيذية على حد سواء، كما أنه قد يلعب دورا في استبدال وتغيير الأطر التقليدية والتفكير خارج صندوقها خاصة إذا كانت تؤثر سلبا على الاداء المحلي ككل، على غرار إيجاد حلول للمشاكل التنظيمية الراسخة في المنظومة المحلية التي يمكن للإبداع أن يساعدها على التكيف مع النقائص التي تشوب الموارد التي تحوزها بتوجيهها نحو اكتساب الموارد بطرق مبتكرة أو استغلال الموارد المتوفرة بشكل مختلف. في مجال التنمية والحوكمة المحليتين، لطالما كانت الحلول المبتكرة الإبداعية الحلقة الأضعف التي تفتقدها عبر كل محطاتها، خصوصا إذا كانت بعض المكاسب التشريعية والظروف المشجعة موجودة ولا تحتاج سوى لمحفز مختلف (مثلما هو الحال للشفافية المحلية أو التشاركية على المستوى البلدي).

لتجاوز ذلك، لابد من توافر بعض الظروف التي يمكنها تنمية القدرة الإبداعية لدى الإدارة المحلية Local government innovative capacity، على رأسها وجود قيادة محفزة للإبداع على المستويين المحلي والمركزي، والتي لا تلتزم فقط بدعم الأفراد المبدعين بل تعمل على اكتشافهم، ما يقتضي بدوره تمتع تلك القيادات بمهارات نفسية وعلمية وخبرات في التسيير الإداري وإدارة الموارد البشرية، إضافة إلى أن انتشار قيم الإبداع في المنظومة المحلية يعتبر تحصيليا لتجاوز

<sup>1</sup> حجال وهزلة، مرجع سابق، ص 7-8.

\* بالاطلاع على مؤشر الإبداع العالمي Global Innovation Index الذي تصدره جامعة Cornell الأمريكية بالشراكة مع المعهد الأوروبي لإدارة الأعمال INSEAD والمنظمة العالمية للملكية الفكرية WIPO، والخاص بدرجة ومخرجات الإبداع في المجال الاقتصادي على التنمية، يبرز ترتيب الجزائر المتأخر الذي لم يتجاوز 110 (بتنقيط 10/2.4) سنة 2018، بالنظر إلى ضعف الابتكار في مجالات عديدة فرعية كالخدمات، الإنتاج الفني، تطبيقات الهاتف الذي المستحدثة، عدد المواقع الالكترونية المصممة، درجة المساهمة في موسوعة ويكيبيديا... الخ، يمكن الاطلاع على النتائج كاملة من هنا: [globalinnovationindex.org/analysis-economy](http://globalinnovationindex.org/analysis-economy).

<sup>2</sup> M.C Belmihoub, Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens Cas de l'Algérie, Op. cit, pp. 23-26.

النقائص التي تعاني منها الإدارة المحلية ولوجود مناخ إداري ملائم يتميز بوضوح الصلاحيات ودقة المسؤوليات وسلاسة العلاقات التي تربط المستويات والهيئات والفروع الإدارية ببعضها البعض، إلى جانب ثقافة وبيئة تنظيمية مرنة تقوم على الانفتاح وتقبل الأفكار المختلفة (إذا كانت مفيدة ومتماشية مع القانون) في ظل العمل الجماعي ونبذ الاستئثار بالرأي والفكرة الواحدة والنمطية.

فضلا عن ذلك، لا يمكن أن يتكسر الإبداع دون وجود التزام مركزي حكومي بتوفير الشروط الداعمة له على كل المستويات الوطنية والمحلية، ودون انفتاح على أصحاب المصالح من أجل تحضيرهم لتقبل الإبداع والتعاملات غير المألوفة innovation readiness ودعمه لتجنب مقاومة التغيير التي تنجم عن الرتابة والروتين الذي يتكسر لمدة طويلة، مثلما ينبغي تنمية قدرات الشركاء أنفسهم حتى يكتسبوا ملكة الإبداع ويشاركوها مع السلطات المحلية تحقيقا للمصلحة العامة... لا بد ان تتكسر المقاربة التشاركية عن طريق الإبداع، كما لا بد أن يتكسر الإبداع عن طريق المقاربة التشاركية<sup>1</sup>.

إضافة إلى العناصر السابقة، هنالك من يؤكد على مكانة إدارة المعرفة Knowledge management كعامل محفز للإبداع عبر تدوين وتثمين ومشاركة الخبرات المكتسبة لإعادة استغلالها وحتى تعديلها وإعادة اكتشافها بطرق مختلفة حسب الظروف من طرف أعضاء المنظمة الإدارية، مع العمل على نشر الإبداع بواسطة الترويج لممارساته وصانعيه من خلال المنشورات والمناسبات والوسائط المختلفة، وتحفيزه بواسطة المؤتمرات والجوائز لاطلاع الآخرين على أهميته وفوائده، مع ضرورة جعل الإبداع عملية هادفة وليس مجرد ترفا إداريا لأن ما يمكن اعتباره إبداعا في مكان وظرف ما قد لا يكون كذلك دائما وأبدا<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: فلسفة الإصلاح: في الخصوصيات والنماذج

تمثل النماذج النظرية وتطبيقاتها المقارنة والبيئة الخاصة بكل حالة حجر زاوية لبرامج ومضامين مشاريع الإصلاح الإداري، ذلك أن صناع القرار يشكلون تصوراتهم تجاه الإصلاح بناء على المدارس النظرية السائدة وتطبيقاتها الميدانية في الدول المختلفة مع مواءمتها مع الظروف التي تميز المنظومة الإدارية محل الإصلاح والعوامل المحيطة بها.

لذلك فإن القدرة على مواءمة التوجهات العالمية الكبرى في مجال الإدارة العامة مع خصوصيات البيئة المحلية، تشكل تحديا بالغ الحساسية لدى قادة المنظمات الإدارية والقائمين على مسارات وعمليات الإصلاح الإداري في الدول النامية، بالنظر إلى أن انتشار قيم الإدارة الغربية تمثل شكلا من أشكال العولمة والتفوق الحضاري الغربي، إضافة إلى أن السياقات الداخلية في تلك الدول تختلف عادة عن الظروف التي نشأت ونجحت وانتشرت/نُشرت خلالها تلك التوجهات الإدارية العالمية، وهو ما جعل علم الإدارة الغربي صعب التطبيق بمفاهيمه ونظرياته وأفكاره في بقية الدول، دافعا كل بيئة حضارية متميزة إلى البحث عن علم إدارة خاص بها يتماشى مع خصوصياتها، ومولدا تنازعا بين حتميات العصرية/المعاصرة وضرورات الأصالة.

<sup>1</sup> Suryanto and Ahadiyati K, Op. Cit, pp. 19-24.

<sup>2</sup> United Nations, Good Practices and Innovations in Public Governance (New York: United Nations, 2011), pp. 435-438.

بالنسبة للدول العربية (ومن بينها الجزائر)، يؤكد أبوشيخة أن علم الإدارة -مثل كل العلوم الاجتماعية- قد تعزز كميًا بعدد الكليات والمعاهد والمجلات المتخصصة وآلاف الطلبة والمتخصصين في الدول العربية، لكن ذلك لم ينعكس إيجابًا على تطور التنظيم الإداري ومستوى الإصلاحات المرجوة من أصحابه الذين يغرق أغلبهم -حسبه- في التنظير الطوبوي بسبب معاناتهم من الأمية العملية (قلة الإلمام بالواقع الميداني) وقلة الابتكار بسبب اختلاط التأليف بالترجمة والابتعاد عن استنبات المعارف والاكتفاء بالتقليد والنقل غير المنظم للنظريات الغربية ومحاكاتها، بل وإهمال البعد الإيديولوجي الذي تتضمنه هذه الأخيرة، معيبًا على المجتمع البحثي العربي في هذا الحقل المعرفي القيام بدراسات وصفية غير تحليلية ولا تفسيرية لا تسمح بالتنظير، وعدم ربطه المعارف والنماذج المستوردة أصلاً مع البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية والاكتفاء بوصفات ودعوات بمعزل عن واقع المحيط وتراكماته التاريخية، مضيفاً إلى ذلك ميل المتخصصين العرب نحو الإلمام بالتخصص العام بدل الدقة في البحث في مواضيع يعينها (إدارة عامة، محلية، إدارة الموارد البشرية...)، وهو ما أزمته أكثر بعض المشكلات المنهجية الأخرى كالتبعية في أدوات ومناهج الدراسة والبحث بسبب تأثير الدول المستعمرة سواء في شكل مدارس التكوين أو منظمات التدريب، سوء اختيار الحالات والعينات البحثية... إلى جانب الظروف العامة السيئة للبحث العلمي والجامعي عموماً<sup>1</sup>.

باعتباره الباراديغم السائد حالياً بفضل مظاهر العولمة المختلفة كهيمنة المنظمات الدولية، التبعية الاقتصادية، قوة المؤسسات الاستشارية الكبرى Consultancies، غزارة الإنتاج الأكاديمي الغربي وكذا عالمية اللغة الانجليزية، فقد سلط بعض الباحثين الضوء على الفكر الإداري الانجلوسكسوني معتبرين بأن تأثيره المنتشر أصبح في حد ذاته يعرف الكثير من المشكلات النظرية والتطبيقية، ومنطلقين من أن تلك الهيمنة لم تكن بالقوة التي تبدو عليها، بدليل أن تأثيرها في دول كبرى كاليابان، ألمانيا، بلجيكا ودول الشمال لم يكن جذرياً على النماذج الإدارية الوطنية التي استمدت من منظورات خاصة (مثل Napoleonic و Rechtsstaat في فرنسا وألمانيا على التوالي)، حيث خضعت تلك الأفكار والنظريات المنتمة للمجال الانجلوسكسوني Anglosphere للتعديل ولم يُنتقى من مضامينها سوى ما يتماشى مع الخصوصيات المحلية، بينما قاومت دول كفرنسا لتطبيق نماذج خاصة بها (أكثر دولانية more étatiste)، في حين أن فئة ثالثة (كاليونان، البرتغال، إيطاليا) لم تستطع تطبيق الوصفات العالمية الانجلوسكسونية التي صممتها لها منظمات دولية بحذافيرها (مثل NPM) وبقيت أقل حماساً تجاهها لاعتبارات سياسية، اقتصادية وثقافية.

في نفس الإطار، يؤكد Pollitt الظهور المتزايد لمدارس وتقاليد إدارية حضارية ثقافية منافسة للمد الانجلوسكسوني مثل دول الشرق الأدنى كالصين والهند وبعض بلدان أمريكا اللاتينية، والتي وإن "اقتضت" بعض الأفكار الغربية وواصلت الاطلاع عليها (بفضل التعاون والبحث العلمي) إلا أنها لم تنسخها بل حوّرتها وفق خصوصياتها وتقاليدها ومنظومتها القيمية، مثلما قامت به في مجالات أخرى كالأنظمة الاقتصادية والسياسية، مرتكزة على فكرة مفادها أن التنمية أساس الحكم developmentalism remains the foundation of public governance بغض النظر عن النموذج والايديولوجيا المتبعة.

<sup>1</sup> نادر أحمد أبوشيخة، "في إشكالية علم الإدارة في الوطن العربي"، *المجلة العربية للإدارة* 3/10 (1986): ص ص. 23-36.

إضافة إلى ذلك، فإن الإصلاحات التي تمت في إطار الفكر الإداري الانجلوسكسوني غير كاملة ويبقى نجاحها المطلق محل تساؤل، ذلك أنها عرفت تبعات سلبية في عمر دارها كتلك الإخفاقات التي عاشتها المراجعات الكبرى التي قام بها تاتشر وبلير في تحقيق الوعود التي بنيت عليها في بريطانيا، أما عالميا فالإصلاحات لم تنجح بصفة مطلقة في كل الحالات وإنما في سياقات وشروط معينة، وإن نجحت فبأعراض جانبية غير مرغوبة undesired side effects (ما انجر عن التوجه الأعلى نحو الخصوصية أو PPP في الدول النامية)، وذلك بسبب نقل النماذج الإدارية كمراجع معيارية عامة Generic models وتجريدها من السياق الذي نشأت ونجحت فيه De-Contextualization and Abstraction، دون الالتفات إلى العامل الزمني والمكاني للبيئة الحاضنة وخصوصيات المنظمة المقصودة بالإصلاح (الحجم، النمط، الطبيعة...).

نشير كمثال عن ذلك إلى أن نسبة برامج إصلاح القطاع العام التي سجلت نتائج ايجابية من بين إجمالي تلك التي دعمها البنك الدولي (اغلبها ذات روح غربية بحثة Anglo-sphere-originated reforms) بين 2007 و2009، لم تتجاوز ما مقداره 40% فقط<sup>1</sup>.

باعتبار الحوكمة إحدى أهم متغيرات هذه الدراسة، فلا بد من التذكير بأنه إضافة إلى ما ورد في الفصل الأول بخصوص أزمات المفهوم، النموذج والقياس التي تعاني منها الحوكمة، فإنها عبارة عن نتاج إيديولوجي يعكس المبدأ الاجتماعي السياسي الانغلو-أمريكي-ليبرالي-التعددي السائد، لكن بعض الظروف الاستثنائية دفعت الفكر الغربي إلى التخلي براغماتيا عن دعوات تقليص الدولة لصالح التدخل الحكومي (خطط الإنقاذ خلال الأزمة الاقتصادية في و.م.أ سنة 2008)، وهذا درس موجه للأمم النامية الفتية التي يجب عليها الحفاظ على وجود الدولة ومكانتها بالعمل على بناء مشاريع دولة-مجتمع برصانة وقوة، ومأسسة المجال السياسي العمومي بما يحقق تمايزه في المجال الخصوصي دون إقصاء الفعاليات المدنية والخاصة، والحذر عند الحديث عن تقاسم الأدوار والسلطات بالدرجة نفسها مع بقية الفواعل التي لا يمكنها أن تكون بدائل-كما هي عليه- ضمن شبكات السياسة العامة<sup>2</sup>.

على المستوى الأكاديمي، رافق هذه "الواقعية السياسية الغربية" توجه معرفي يعتبر أن الحوكمة لم تقض على الحكومة degovernmentalization، معيدا للدولة نفس درجة أهميتها السابقة بل ومشككا في كون الحكومات -مهما تراجعت قوتها- قد فقدت مكانتها أصلا لصالح الفواعل الأخرى، على أساس أن موجة الحوكمة لا تغدو أن تكون تكييفا مع التغيرات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الإنسانية، عبر تعديل طريقة، عمليات، استراتيجية، ديناميكيات وترتيبات الحكم، وهو ما يعني أن الاضمحلال المفترض hollowing out لدور الدولة هو مجرد إدارة فوقية من طرفها لشبكات الحوكمة برمتها Meta-Governance وتدخلها بديلا للسلطة والمؤسسات العامة في رسم "قواعد اللعبة"، بما فيها تصميم أنماط شبكة الحوكمة وعلاقاتها ووضع الحوافز/المثبطات التي تولد سلوك كل فاعل من

<sup>1</sup> Christopher Pollitt, «Towards a new world some inconvenient truths for anglosphere public administration», *International Review of Administrative Sciences* 81/1 (2015): pp 3-14.

<sup>2</sup> بروسي، مرجع سابق، ص ص. 68-70.

فواعلها حسب تصوره وقابليته للحكم Governability... ذلك يعني أن الهرمية السلطوية من أعلى إلى أسفل (كمرادف الدولة) لم تختفي -وفق هذا المنظور- بل هي موجودة بشكل مختلف<sup>1</sup>.

في نفس الاتجاه، يرى باحثون بأن الحوكمة لا تمثل بديلا ذا مصداقية للنموذج الفيبري modèle webérien، حيث تعيب Spanou مثلا على شبكات الحوكمة كونها تبدو أكثر ديمقراطية وتعددية، لكنها قد تفتقد إلى شرعية وديمقراطية القرارات التي تتخذ من خلالها مادامت بيئتها تفتقد إلى سلطة حاسمة modèle a-centrique ou poly-centrique (عكس الضبط التي تقوم به الدولة في النموذج الهرمي للسلطة)، كما تطرح عدة أسئلة حول كيفية المساءلة داخل شبكات الحوكمة؟ تنظيم القوى وتمثيلها في إطارها؟ مفهوم المصلحة العامة وتأويله؟ إمكانية واقعية والتسليم لليد الخفية main invisible في إطار الشبكات مقابل التخلي عن الديمقراطية التمثيلية بسهولة؟ كيف يمكن قياس الشرعية داخل الشبكات مثلما هو الحال في الديمقراطية التقليدية (الانتخابات مهما ضعفت)؟ لتؤكد بأن قيم المساءلة والاستجابة والمشاركة والفعالية التي تقوم عليها الحوكمة يمكن أن تتعايش بهدوء مع الدولة الفيبرية... هذه الأخيرة يجب إصلاحها بدل الدعوة لمحاصرتها أو تقويضها<sup>2</sup>!!!

أما عن NPM الذي طالما اكتسح الخطاب السياسي والأكاديمي في مجال الإدارة العامة، فلم يصبح بتلك الحدائة التي كان عليها قبل 30 سنة، لأنه عرف هو الآخر انتقادات لاذعة في الدول التي حملت لواءه leading-edge بالطعن في كونه ترياقا لكل المشكلات الإدارية التي تعاني من الإدارة البيروقراطية الفيبرية، حيث يجادل البعض بأن له آثارا سلبية على المدى الطويل على غرار عجزه عن تحقيق تقدم اقتصادي حقيقي وتكلفته الباهضة مقارنة بمخرجاته مع ضعف تصديه للاعدالة والاجتماعية والفقر والفساد، إلى جانب إضعافه الرقابة السياسية بسبب اللامركزية وتكريسه لمشكلة التنسيق الأفقي بسبب الاهتمام بالتنسيق العمودي لدى المنظمات ذات الوظيفة الأحادية التي جاء بها Single-Purpose Organizations، فضلا عن تفتيته للقطاع العام بسبب مبدأ التخصص Specialization الذي يقوم عليه.

هذه الأسباب لم تؤد في نظر بعض الباحثين فقط إلى حدوث فجوة في التطبيق implementation gap وتطبيقات محوِّرة لبراديفم NPM حسب الظروف المبدئية في كل بيئة Starting Conditions\*، بل ولدت موجة إصلاحات ما بعد التسيير العمومي الجديد Post-NPM Reforms من أجل تجاوز نقائص سابقه، خصوصا بسبب تزايد التحديات الكبرى (الإرهاب، الجريمة المنظمة...) التي تواجه صناعات القرار والتي تفرض عليهم التدخل بدرجة ومركزية أكبر مع رغبة السياسيين في استرجاع السيطرة التي افتقدوها بسبب NPM، بحيث يصبح السياسي Politician ضامنا لالتزامات أصحاب المصالح، بينما يدير البيروقراطي الشبكات ويقود الشراكة، كما يتم إشراك مؤسسات ووكالات عمومية (حكومية) أكثر مما سبق.

<sup>1</sup> Giliberto Capano and Others, «Bringing Governments Back in- Governance and Governing in Comparative Policy Analysis», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17/4 (2015): pp. 312-319.

<sup>2</sup> Spanou, Op. Cit, pp. 118-119.

\* يمكن الاطلاع على دراسة Sabine KUHLMANN الموسومة بـ New Public Management for the 'Classical Continental European Administration، التي قارنت فيها تأثير الظروف والتقاليد والثقافة الإدارية لبعض البلدان الأوروبية على فهم وتطبيقات NPM في الإصلاحات الإدارية المركزية واللامركزية، مبرزة الاختلافات والتشابهات التي عرفتها وحدات الدراسة.



هذه التحولات تشرح بوضوح لماذا سمي Post-NPM بالدولة نيوفيرية Neo-Weberian أو الدولة التنظيمية الجديدة New Regulatory State<sup>1</sup>، لأنه يعبر ببساطة عن مزج القواعد البيروقراطية الفيرية مع بعض تطبيقات NPM مشتمة على عودة الدولة بقوة بعد أن كانت النظريات الليبرالية وتفرعاتها تطلب رأسها طيلة ثلاثين سنة !!

قد يطرح قارئ هذا العمل العلمي تساؤلا حول الجدوى من هذه الإشارات النظرية في نهاية هذه الدراسة؟ والإجابة هو أن الباحث يعتقد بأن الإصلاحات المختلفة في الجزائر -باعتبارها جزءا من فضاءات جيوسياسية مختلفة (عربية، أفريقية، متوسطة، عالم ثالث) - لا بد ألا تقاطع التوجهات العالمية أو الإصلاحات الغربية في المجال الإداري وترفضها إجمالا (بما فيها الحوكمة المحلية وبناء القدرات المحلية) أو أن تقبلها كما هي براءة/سذاجة مبالغة، وإنما ينبغي البحث عن حلول مصممة خصيصا Tailor-Made وفق تشخيص واضح للوضعية التي تميز البيئة الداخلية والخارجية الجزائرية، وفي ظل الاحترام الصارم للسمات الخاصة بالسياق الوطني specific contextual features، والانفتاح والاطلاع على التجارب الحضارية المتنوعة وليس بالضرورة نسخ النماذج/الواجهات السائدة أكاديميا وسياسيا. بتعبير آخر، فإن مضامين برامج الإصلاح ينبغي ألا تتعامل مع الحوكمة والحكومة كثنائية متنافرة Government/Governance Dichotomy، إذ لا بد من الحفاظ على الدولة ككيان مع تبني جوهر ممارسات الحوكمة قدر الإمكان.

### الفرع الثالث: إطار الإصلاح اللامركزي: وضوح النهج وشمول الرؤية وتأزر الخطوات

ليست الإدارة المحلية منظومة منعزلة عن الإطار العام الذي تتفاعل فيه ولا هي منقطعة عن العوامل البيئية التي تحيط بها وتتفاعل داخلها، بل هي تقاطع معقد لمنظومات وطنية متشابكة كالإدارة العامة والحياة السياسية والبناء الاقتصادي والتنظيم القانوني والنسيج الاجتماعي والإرث الثقافي القيمي للمجتمع..إنها ترجمة لإرادة سياسية وسياسات وطنية عديدة ومتداخلة قطاعيا، تعبر عن فهم صانع القرار لما يجب أن تكون عليه اللامركزية في دولة ما، ونتاج ذلك من قولية مباشرة للمنظومة المحلية وهندسة غير مباشرة لتأثير المتغيرات المحيطة عليها. على هذا الأساس، فإن أي تحليل (أكاديمي أو مهني) جزئي أحادي الزاوية لعمليات، بنى ووظائف منظومة الإدارة المحلية في مختلف الجوانب، سيبقى قاصرا بل وسيقود إلى استنتاجات غير سليمة ومن خلالها صياغة حلول وإصلاحات غير مناسبة، ما لم يدرس بدقة المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية المحيطة بشكل متكامل ومتساند.

يعتقد الباحث بأن كل مشروع مستقبلي لإصلاح وبناء قدرات الجماعات المحلية في الجزائر، لا بد أن يقوم على:

- توافر الإرادة السياسية الحقيقية: قد يحدث أن تسخر الإمكانيات الجبارة لتحقيق إصلاحات في قطاعات معينة دون أن تؤتي ثمارها رغم ايجابية الخطاب السياسي الذي يتبناه صناع القرار تجاهها، والسبب قد يعود إلى وجود رغبة مزيفة لدى هؤلاء لإحداث تغيير فعلي ينتقص من اختصاصاتهم أو يسلمهم سلطتهم!! ما يجعلهم يقرّون بعض الخطط الإصلاحية المجهضة مسبقا للالتفاف على الضغوطات والتنفيس عن طالبها كإستراتيجية للبقاء. لذلك، يشترط في كل

<sup>1</sup> Nissim Cohen, « Forgoing new public management and adopting post-new public management principles the on-going civil service reform in Israel », *Public Administration and Development* 36 (2016): pp. 20-23.

مسار إصلاحى تبني أهداف واضحة وقابلة للتقييم وتوفير كل الإمكانيات المادية والبشرية والضمانات القانونية والسياسية لإنجاحه وتذليل العقبات أمامه.

تتجلى هنا أهمية المقاربة التشاركية في الإصلاح بفضل التشخيص التعاوني وإشراك ذوي المصالح من المواطنين والمجتمعات المحلية في صياغة الخطط الإصلاحية وتنفيذها وتقييمها، باعتبارهم أكثر قربا من المنظومة المحلية وفهما لمتطلباتها وتأثرا بأدائها، بعيدا عن احتكار السلطة المركزية لمبادرات الإصلاح ومضامينها<sup>1</sup>. لا بد من التنويه إلى أن Smoke قد وضّح بصراحة موضع الخلل الذي يدمر اللامركزية في الدول النامية، مؤكدا بأن أنظمة الإدارة المحلية نادرا ما صُمّمت لتحقيق تلك الأغراض المتعارف عليها في الأدبيات العلمية والخطاب السياسي، بقدر ما وُضعت للاستعراض السياسي كواجهة للديمقراطية أو لأهداف سياسية كالرقابة على المجالس المنتخبة وهو ما سيكون له عواقب عديدة ومعقدة على المنظومة يصعب حلها لاحقا (في حال كانت هنالك رغبة لذلك).

- فهم واسع للوضعية والسياق: إذا كان التشخيص الجيد يمثل نصف العلاج الفعال فإن إصلاح الإدارة المحلية بناء على فهومات متعددة غير متكاملة قد يجعله مجرد عمليات ترقيعية متفرقة تعقد الوضعية بدل أن تعالجها، ذلك أن بلورة خطط قاصرة تركز على التعامل مع عناصر معينة (كل منها على حدى) من المنظومة الإدارية المحلية وتهمش أخرى، هي سمة الوصفات التقليدية Conventional Recipes التي تضعها حكومات بعض الدول النامية مستهلكة المجهود والموارد، بحيث يتم اختيار منهجية وهدف وطريقة وأولويات الإصلاح ذاتيا وليس موضوعيا، حسب التصورات الخاصة لكل جهة أو خبير أو مسؤول (إداري، خبير مالي، ناشط اجتماعي، مسؤول مركزي، معين منتخب...)، ما يؤدي إلى تشتيت الخبرات fragmentation of expertise وبالتالي تشتيت الرؤية بدل توحيدها integrated vision من أجل إدراك أعمق لمعضلات المنظومة المحلية.

على النقيض من ذلك، تتميز المقاربة الشاملة في الإصلاح وبناء القدرات المحلية بتفكيك العوامل الكامنة وراء الظواهر المختلفة وفهم الترابط المتسلسل بين تفاعلات الإدارة المحلية systemic interdependencies ككل متكامل لا تنفصل قدراته ولا تستقل اجزائه ولا تحقق أهدافها بعيدا عن بعضها، فلا يمكن مثلا معالجة الاختلالات الضريبية المحلية بمنأى عن إصلاح المورد البشري المحلي، ولا يمكن إصلاح هذا الأخير بدون مراجعة قوانين الانتخابات التي تسمح بتشكيل المجالس المنتخبة... كما لا يمكن دعم القدرة الادارية للبلديات دون تنمية للقدرة المالية او التشاركية، مثلما من غير المجدي انتقاء مبادئ محددة للحكومة دون اخرى كالتوجه نحو الشفافية دون مساءلة او البحث عن مكافحة الفساد في غياب حكم القانون... الخ

على الصعيد المنهجي، ينبغي التذكير بأن التباين في وضعية الجماعات المحلية Asymmetric starting points تفرض إثراء مضامين الإصلاح لتتماشى مع هذا الاختلاف، لأن الحلول الموحدة لبناء القدرات one size fits all لا تناسب جميع

<sup>1</sup> بومدين طاشمة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، دفاتر السياسة والقانون 7(2012): ص ص. 26-27.

الحالات بالضرورة، فمثلا قد ينجح اعتماد مبادئ PPP لتحسين الخدمات العامة في المناطق الحضرية أو الصناعية بينما يفشل في المناطق القروية لاعتبارات اقتصادية متعلقة بقدرة الدفع لدى الزبون/المواطن<sup>1</sup>.

- إطار متكامل: يتجاوز التصور الميكانيكي للإدارة الذي يركز على إعادة النظر في العمليات الفنية الإدارية البحتة وينحصر في تلك التعديلات البيروقراطية التي تمس البنى والتنظيمات والقواعد والاختصاصات دون أن تعالج المشكلات العميقة كالسلوكيات والقيم السلبية، مع المبالغة في الإصلاح بواسطة النصوص القانونية دون وجود إطار خصب فعال لتطبيقها، لتُغرق الإصلاحات في دوامة الورشات الدائمة التي يمكن أن تُضَيِّع بوصولها مع الوقت. لذلك، فإن الإصلاحات المحلية لا بد أن تشمل كل الروافد والأبعاد والعناصر البيئية المتدخلة في أداء الجماعات المحلية والعلاقات السببية المتشابكة التي تنطوي عليها هذه الأخيرة، لأن التنمية الإدارية والمحلية -أولا وأخيرا- هي جزء من مسار حقيقي ومتآزر للتنمية الوطنية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ما يحتم ضرورة إدماجها في إطار الخطط الكبرى لإصلاح الدولة على غرار تلك المراجعات الكبرى للسياسات العامة\* التي تقوم بها الحكومات عبر العالم.

- نهج رصين واضح المعالم: ليس الإصلاح خيارا نظريا أو تسييرا لأزمة ظرفية كما هو الحال بالنسبة لتلك المحاولات المفككة Disjointed and incomplete ways التي تقارب للإصلاح المحلي بطريقة غير مرتّبة Haphazardly معتبرة إياه مجرد وصفات علاجية مسكّنة، عن طريق رزمة من ردود الأفعال الطارئة والخطوات المشتتة والإجراءات المبعثرة، وعلى العكس من ذلك، فالإصلاح هو عملية إرادية واقعية تتفاعل مع الظروف البيئية المتغيرة والمتجددة باستمرار، يتوجه نحو أهداف وطموحات عن طريق التغيير المنظم المخطط له وفق رؤية جلية الأبعاد تقوم على الاستمرارية والتناسق والتكامل بين أجزائها، إضافة إلى طابعه الاستباقي في استكشاف المتطلبات المستقبلية للمنظومة.

لا بد أن نشير هنا إلى أن الاستقرار السياسي يمثل ركيزة أساسية لتخطيط الإصلاحات وتنفيذها، لأن نقيض ذلك يؤدي إلى تملل واهتزازات في مسار الإصلاحات التي تتغير أساليبها ومفاهيمها بتغير الحكومات والقيادات، ويجعلها غالبا تقتصر على خليط من التخبطات المستعجلة وتراكما غير متجانس heterogeneous لخطة غير مستكملة الصياغة أو التنفيذ.

- تصوّر متناسق: بدل انكفاء كل قطاع حكومي إلى حل مشاكله ووضع خططه الفرعية بمنأى عن البقية، بشكل يجزأ عملية الإصلاح الشامل ويكرس التجاذبات بين العصب القطاعية (أو القبائل والإمبراطوريات البيروقراطية مثلما سماها الطيب حسن) التي تستأثر كل منها بقطعة من عملية الإصلاح سعيا لتعظيم المنافع والحيلولة دون بلورة توجهات كلية على مجمل المنظومة الإداري، من الضروري -في حالة الإصلاحات العامة- وجود هيئة ذات سلطة وأثر كافيين من أجل استيعاب وتنسيق كل مجهودات الأجهزة الفرعية التي تقوم بجزئيات متفرقة من مهام التنمية والإصلاح الإداريين،

<sup>1</sup> Paul Smoke, « Managing Public Sector Decentralization in Developing Countries- Moving Beyond Conventional Recipes », *Public Administration and Development* 35(2015): pp. 256-260.

\* هنالك الكثير من التجارب في مجال إصلاح مؤسسات الدولة، مثل المراجعات الشاملة للسياسات العامة بفرنسا RGPP Révision générale des politiques publiques التي أطلقتها الرئيس ساركوزي في 2007 وعوضتها سنة 2012 خطة عصنة العمل الحكومي MAP Modernisation de l'Action Publique، مسهّدة إضافة كفاءة أكبر على مؤسسات الدولة وترشيد النفقات وتحسين أداء المرافق العامة، حيث شملت الجماعات المحلية كمحور أساسي للخطة من خلال محور خاص بمراجعة الإدارة الإقليمية للدولة La réforme de l'administration territoriale de l'État RÉATE والتي قامت على أعمالها اللجنة بين الوزارية MIRATE.

وتحقيق التعاون الايجابي والتفاعل الحيوي بينها والاستفادة من بعضها البعض ورسم أدوار واضحة لكل منها ترشيحا للموارد ومنعا لازدواجية المهام وتداخل الوظائف وحرصا على المساءلة الدقيقة لكل طرف معني<sup>1</sup>.

في الأخير، فإن آخر أجزاء هذا العمل العلمي قد كُتبت والجزائر تعرف مخاضا عسيرا في إطار الحراك الشعبي السياسي بداية سنة 2019، وفي حالة ما انجر عنه إصلاحات كبرى تؤسس لجمهورية ثانية أو إعادة النظر في طبيعة النظام السياسي، فإن الباحث يقترح تنسيق تلك المراجعات بإعادة رسم السياسات العمومية بشكل متكامل واضح في الجوانب السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والهيكلية للدولة ككل، مع العمل على إيجاد المزيج المناسب لنظام الإدارة المحلية وبناء قدرات الجماعات المحلية على نحو متآزر Synergistically وفق سياسة متزامنة وصارمة Policy Synchronization تفصل نهائيا في الخيارات المتخذة تجاه موضوع الإدارة المحلية، وتقضي على اللامركزية المترددة العرجاء Asymmetrical Decentralization والتمايز في الأخذ بروافدها المالية، السياسية، الإدارية.

هذه المراجعات، لا بد أن تحدث قطيعة مع الممارسات التي عشت خلال السنوات السابقة، وأن تتم في إطار جدي، منفتح، شفاف وتشاركي، يأخذ بعين الاعتبار كل الفواعل المعنية باللامركزية من سلطة مركزية ومنتخبين محليين وإطارات تنفيذية ومجتمع مدني وقطاع خاص محليين وخبراء متخصصين عبر كل الولايات، مع التعلم خصوصا من تبعات التجارب الوطنية المتراكمة التي أثبتت بأن الالاحاح على المركزية وتسخير الإدارة المحلية لأغراض سياسية، مع التهاون والتردد في اصلاحها رغم تبعات ذلك من سوء أداء على جميع الاصعدة وتفاوت تنموي وتعفن تنظيمي وتصحر قيمي.. وغيرها من العوامل، قد أدت الى وضعية كارثية يصعب حلها أو يطول أو يكلف باهظا...إن حدث.

<sup>1</sup>حسن ابشر الطيب، "الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة"، في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986)، ص ص. 836-807.

## خلاصة الفصل الرابع:

تبين من دراسة هذا الفصل بأن الجماعات المحلية في الجزائر لا تزال تفتقر بشدة إلى القدرات الأساسية في المجالات المالية، البشرية والإدارية، ورغم أن كثيرا من الأسباب التي تقف وراء ذلك مردّها الإدارة المحلية نفسها إلا أن الجزء الأكبر من المسؤولية تتحملة الحكومات المتعاقبة التي ساهمت بشكل كبير في تكريس الوضع القائم، سواء نتيجة هندستها لمنظومة الإدارة المحلية بشكل غير متكامل يحول دون تحقيقها المرجو منها من غايات، أو بالنظر إلى خيارات وطنية في المجالات الاقتصادية، الادارية والسياسية، أو بسبب مباشرتها لإصلاحات غير فعالة لم تؤت أكلها بالنظر إلى عدم جديتها أو قصور تصور واضعها.

اقترح الباحث مجموعة من الاجراءات التي تعالج كل معضلة من المعضلات المذكورة كما قدم طرحا بديلا للاطار العام الذي يجب أن تكون عليه روح، فلسفة وإطار الإصلاحات المحلية والوطنية.

# الختامة

في نهاية تناولنا لموضوع البحث، تتضح الكثير من النتائج التي نقدّم على ضوءها مجموعة من التوصيات المتعلقة بمتغيرات الدراسة، وكإجابة عن الإشكالية، فإن الدراسة قد بينت بأن الحوكمة المحلية يمكنها إلى درجة كبيرة أن تكون مدخلا لبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كما يمكن الإشارة إلى ما يلي:

● **وضعية قدرات الإدارة المحلية:** على عكس ما حصل في كثير من الدول النامية الأخرى، يتضح مما سبق بأن الجزائر لم تستفد عموما من النقلات النوعية التي عرفها مجال التنظيم والتنظير الإداريين عبر العالم، مثلما لم تواكب ذلك الزخم الكبير الذي نتج عن عولمة قيم الإدارة العامة التي تبنتها المنظمات العالمية الكبرى، وذلك يعود بالدرجة الأولى إلى التوجّهات الإيديولوجية السياسية والاقتصادية المنغلقة بعد الاستقلال، ما جعل البيئة العامة للإدارة غير مهيأة لتقبل التغييرات الجذرية التي صاحبت الموجات الكبرى للإصلاحات الإدارية عبر العالم، وهو ما نجم عنه فجوة إدارية يعبر عنها في الجزائر- وجود منظومة إدارة عامة قائمة على قيم ونخب تقليدية مقاومة للتغيير.

هذه الوضعية تفاقمت أكثر بفعل التراكمات التاريخية السلبية التي خلفتها الفترات الاستعمارية الطويلة جدًا التي مرّت بها الجزائر، وتكرّست بفعل المحاكاة المتكررة للنموذج الإداري للمستعمر السابق. بذلك، لم يكن للجزائر إرث وقيم وهوية إدارية متراكمة تبنى عليها منظومة إدارية هادفة وواضحة المعالم. من هذا المنطلق، يمكن فهم تأثير تلك الظروف المبدئية Initial Context على المنظور المترنّح للسلطة تجاه غايات وصياغة منظومة الإدارة المحلية، وحتى نظرة وعلاقة القوى المجتمعية مع مؤسسات الإدارة العامة.

على المستوى المحلي، لم يكن هنالك تصوّر متكامل متناسق بخصوص منظومة الإدارة المحلية، فتطبيق اللامركزية لم يكن جديا Piece of folklore بسبب غياب إرادة سياسية فعلية لذلك، وهو ما يعكسه تشابه المضامين الدستورية والقانونية التي تحكمها منذ الاستقلال، وتطابق المضامين التي اقتضت على رؤى نمطية للسلطة السياسية المركزية التي اعتبرت اللامركزية رافدا هامشيا يتبع الخيارات السياسية والاقتصادية لصانع القرار دون إدراك واع بأهميتها للجماعات المحلية وللدولة معا. وضعت هذه الرؤية القاصرة منظومة إدارة محلية عاجزة ومركزة بشدة، تغلب عليها أوجه عدم التركيز الإداري بدل اللامركزية التي أُفرغت من ركائزها الحقيقية (الجبائية، السياسية، الاقتصادية) Une décentralisation partielle ou interrompue، ولم يُؤخذ سوى ببعض مظاهرها الثانوية (إسناد بعض الاختصاصات والموارد) التي بقيت هي الأخرى تعاني من ضعف استقلالية الجماعات المحلية.

وإضافة إلى أن الحكومات المتعاقبة مسؤولة عن هندسة المنظومة المحلية ككل سياسيا، إداريا اقتصاديا، ماليا... وبالتالي عن تبعات سياساتها اللامركزية، فإن ما يؤكّد قصور التصورات الرسمية تجاه اللامركزية واعتبارها مجرد واجهة لتوجيه اللوم Blame-Shifting وامتصاص الضغوطات الاجتماعية والسياسية، هو حرمان الإدارة المحلية من الموارد الكافية التي تتيح لها ممارسة صلاحياتها بفعالية، وتحملها مسؤولية بعض الاختلالات التي تقف وراءها خيارات السلطة المركزية نفسها (كالتقسيم الإداري، ضعف الاستثمار، اغتراب المواطنين).

من جانب آخر، يبدو واضحا التأثير السلبي الكبير للمتغيرات البيئية على بنية ووظائف الإدارة المحلية من مناخ سياسي متعفن، منظومة اقتصادية مهلهلة، قيم اجتماعية بالية.

وإن كانت الجزائر لم تستفد من المكتسبات التي يفترض أن تحققها اللامركزية في الشق المرفقي، السياسي، الاجتماعي الاقتصادي والمالي، فلا بد من الاعتراف أيضا بأن هذا الفشل المحلي في حل بعض المشكلات ليس سوى امتدادا لإخفاقات حكومية أكبر على المستوى المركزي، بل إن جل المؤاخذات التي تُنتقد على أساسها الجماعات المحلية تعرف نفس الوضعية وطنيا، رغم فارق الإمكانات المسخرة والصلاحيات المتاحة بين الأجهزة المركزية ونظيرتها المحلية.

على هذا الأساس، فإن افتقار الإدارة المحلية لكثير من القدرات الضرورية لممارسة صلاحياتها (وفق تصور Polidano و Grindle) لا تتحمل وزره الجماعات المحلية لوحدها، كما أنها مجرد محاكاة للقدرات المنهكة وطنيا ولفشل مشاريع بناء الدولة والمجتمع والتنمية منذ الاستقلال.

● **وضعية الحوكمة المحلية:** إن ضعف قدرات الإدارة المحلية هو نتيجة حتمية لانتشار قيم الحوكمة المحلية الرديئة في الجزائر، حيث تبين من خلال هذا البحث بأن مبادئ الحوكمة غير مفعلة كما ينبغي بسبب تردد صانع القرار في اعتماد الأطر الكفيلة بذلك، وتفضيله مبادئ على حساب أخرى من بين أسس الحوكمة المحلية الرشيدة، بدل تبني النموذج الكامل للحوكمة بدون تلك الانتقائية التي تسمح بوجود بعض أوجه المشاركة والشفافية دون أن تتيح المساءلة أو تلتزم بمكافحة الفساد المستشري. فضلا عن ذلك، فإن الاعتماد على بعض مبادئ الحوكمة المحلية (المشاركة، الشفافية) تم في إطار ضيق للغاية مقارنة بالتجارب العالمية، وبشكل سطحي ومضامين فقيرة للغاية تفرغها العراقل البيئية من محتواها غالبا، إضافة إلى أن تلك المبادئ ركزت على أجزاء معينة من المنظومة المحلية (المجالس المنتخبة) وتناست أجزاء لا تقل أهمية منها (الشق التنفيذي).

وعليه، فإن ما يمكن اعتباره محاولات لوضع ركائز الحوكمة المحلية، تبقى تفتقر إلى التناسق (شكلا ومضمونا) الذي قد يعبر عن وجود رغبة صادقة لفعل ذلك، ما يجعلها-حسب الباحث- مجرد تماشي خجول مع بعض الضغوطات السياسية والاجتماعية التي دفعت إلى تبني حوكمة محلية مشوهة ومترددة. ما يوضح ذلك، هو أن هذا التوجه المجزأ نحو الحوكمة المحلية تمّ دون توفير البيئة المناسبة ودون الأخذ بعين الاعتبار نضج المجتمعات لاحتضانها، بمعنى أن ممارسات صانع القرار في مجالات ومستويات أخرى (سياسية واقتصادية) قد قوّضت فعلا استعداد فواعل الحوكمة (جماعات محلية، قطاع خاص ومجتمع مدني) للخوض في المسار التشاركي، أي أن السلطة السياسية تسير بسرعات متفاوتة ورغبات متناقضة ورؤى متشابكة تجاه منظومة الحوكمة ككل.

هذه الوضعية السيئة للحوكمة محليا هي تحصيل لعديد الأزمات التي تعرفها مركزيا ومرآة للتأخر الكبير الذي تعيشه على المستوى الوطني، خصوصا أن الحوكمة غير قابلة للتجزئة والتفتيت عبر المستويات فلا يمكن تبنيها محليا وتجاهلها وطنيا والعكس صحيح. إن الحوكمة كل متكامل تعمل مبادئها بشكل متسلسل، فقد يتسبب تشوه إحداها إلى تعطل محرك



الحكومة ككل، ولا يمكن أن تتم المسائلة بسلاسة ما لم تترسخ الشفافية بعمق، ولا يمكن أن تتبلور المشاركة بايجابية ما لم يُحارب الفساد بصرامة، ويستحيل أن تتحقق الكفاءة والفعالية بدون قياس عقلاني للأداء... الخ

• **وضعية بناء القدرات المحلية:** إن أدق ما يمكن أن توصف به الإصلاحات المحلية عموماً وبناء القدرات المحلية خصوصاً، هو أنها لا تقوم على مبادئ الحكومة المحلية ولا تتضمنها.

ففيما يخص التصور الرسمي لبناء القدرات المحلية، وبدل أن يقوم على مقاربة كلية A holistic capacity building approach فهو ينطلق من سوء تشخيص للأمراض misdiagnosis التي تنخر المنظومة الإدارية وإدراك مشوه مفعم بالثشيت للتحديات التي تواجه الجماعات المحلية، بحيث تنصبّ الإصلاحات على تحديد أوجه العجز The deficit-based approach والتركيز على ما تفتقر إليه الجماعات المحلية، فتخطى أو تتجاوز عمداً أو سهواً عوامل أخرى (التركيز مثلاً على الموارد المالية وتجاهل كيفية إنفاقها، التركيز على الشق المالي وتهميش البشري، التركيز على الجماعات المحلية وتهميش قدرات الشركاء)، مما يخلق حلقة مفرغة لا تنتهي فكلما وُجد حل لمعضلة ما تتواصل المشكلات الأخرى في الوجود وهكذا دواليك.

يدل هذا الوضع على غياب خطة حقيقية للإصلاح المحلي الذي يأتي غالباً متجزئاً وغير متناسق تحت ضغط الظروف السياسية والاقتصادية (اللجوء إلى PPP، ترشيد المالية المحلية)، ما ينجم عنه تفويه وتمييع dilution للإصلاحات وفرملتها مسبقاً، وجعلها أقل من أن تتضمن مبادئ الحكومة المحلية كمحتوى رئيس لها.

أما فيما يخص منهجية بناء القدرات المحلية، فإن ما يعاب عليها كونها تنطوي باستمرار على تعديلات قانونية فاترة تُمعن في التركيز على الجوانب التنظيمية والإجرائية دون أن تمس جوهر التسيير المحلي أو أن تغير فلسفته، إضافة إلى أنها تحاول الالتفاف على الأعراض symptômes والمظاهر السطحية للمشكلات -كل منها على حدى- متعاملة معها بواسطة وصفات متجزئة، تشمل بعض الإجراءات الترقيعية المسكنة traitement symptomatique التي لا تعطى سوى نتائج مؤقتة.

من جهة أخرى، فإن الغموض التي انطوت عليه الإصلاحات مرده أيضاً أنها لم تكن غالباً ناضجة بالدرجة الكافية نتيجة التقنين المبعثر للإصلاحات التي لا تتم أجزائها وتفعليها operationalisation، بالنظر إلى تأخر استكمال التشريعات والنصوص التكميلية (التي تفسر الإجراءات المحالة على التنظيم) لمدة طويلة.

ومثلما كان للمشرع كثير من السقطات غير المقبولة في الإصلاحات المحلية، على رأسها التناقضات التي عرفتها بعض النصوص القانونية فيما بينها، فإن منهجية بناء القدرات عانت أيضاً من التغاضي الرسمي forgetfulness عن إيجاد حلول واضحة لبعض المشكلات المحلية المزمنة (انسداد المجالس مثلاً)، مثلما تميزت عملية التغيير بالبيروقراطية والروتين والإبطاء الإرادي التي نجم عنها تأجيل تنفيذ الإصلاحات المفترضة وتكريس الوضع القائم أكثر من تحسينه.

وفيما يتعلق بأطراف بناء القدرات المحلية، فتتميز بكونها عملية منطقية يهيمن عليها الإداريون البيروقراطيون في ظل تراجع إسهام الفواعل السياسية والاجتماعية من أحزاب سياسية ومجتمع مدني ومتخصصين، إضافة إلى كونها عملية تنازلية

من أعلى Top-Down تتم قولبتها عادة على مستوى الإدارة المركزية، رغم أنها تعني الإدارة المحلية أولاً وأخيراً. لا بد أن نذكر هنا بأن السلطة المركزية التي تتحمل كثيراً من المسؤولية بخصوص ضعف قدرات الجماعات المحلية، سواء بإسهامها المباشر في تآكل تلك القدرات أو بوصفها إصلاحات غير مناسبة، لا تخضع عادة للمساءلة الكاملة بخصوص فشل مسار بناء القدرات المحلية، ولا بخصوص توفرها على القدرات والمهارات اللازمة لذلك أصلاً!!

بناء على هذه النتائج التي توصلت إليها الدراسة، يتبين بأن الأخذ الجاد بالحوكمة المحلية كسبيل لبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، هو عبارة عن حزمة package مجملة لا تقبل تجزئة أو انتقاء عناصرها، ولا بد أن يكون تبنيها عن وعي فعلي بأهميتها وينم عن إرادة سياسية صادقة بفحوى اللامركزية وضرورات إصلاحها. لذلك، فإننا نقترح التوصيات التالية:

- التوقف عن اعتبار اللامركزية مسارا منفردا a one way street بل الأخذ بتفاعلاتها وبأبعادها المالية، الإدارية، البشرية، الاقتصادية... كاملة في مسار واحد، ما يقتضي الحسم في الخيارات ومعالجة المعضلات الكبرى التي تحيط بالتسيير المحلي (تجاذب الاختصاصات، قلة الموارد، العلاقات العمودية والأفقية).

- إن تغير الظروف التاريخية والسياقات السياسية يتطلب إلغاء الوصاية الإدارية وتعويضها بآليات رقابة عادلة وشفافة على رأسها القضاء الإداري، خصوصا أن الالاحاح على المركزية وتسخير الإدارة المحلية لأغراض سياسية والتهاون والتردد في إصلاحها، هي خيارات أثبتت فشلها في التصدي للمعضلات المحلية، بل وتسببت -مع عوامل أخرى- في توريث الدولة في معضلات عميقة يصعب حلها أو يطول أو يكلف باهظا (الحراك الشعبي نموذجا).

- أجرأة الإصلاحات المحلية وفق عملية متقنة متعددة الجوانب تعالج روح الادارة المحلية في حد ذاتها.

- فتح حوارات شاملة بين أطراف المجتمع بخصوص النظام الإداري الأمثل، من أجل تحقيق تقاطع بين الإرادات السياسية Political will والبيروقراطية Bureaucratic will والمجتمعية Social will.

- استحداث وزارات مكلفة بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري، وإسنادها لفئات أخرى كالمنتخبين والأخصائيين في بدل قصرها على الإداريين.

- سيكون من الشجاعة إعادة النظر في بعض القرارات غير العقلانية كالتقسيم الإداري، بدمج وحل البلديات غير المؤهلة إداريا، ماليا ومرفقيا.

- استحداث مؤشرات الحوكمة وطنيا ومحليا وقطاعيا لقياس الأداء ومساءلة الفواعل بما يسمح بتشجيع الإطار التشاركي فيما بينها، ويتيح اكتشاف نوع وحجم المشكلات التي تحيط بقدرات الجماعات المحلية.

- ضرورة الأخذ بمبادئ الحوكمة محليا ووطنيا والاستفادة من التجارب المقارنة عبر العالم، وفق نموذج حوكمة مصمم خصيصا للبيئة الجزائرية Tailor-Made مبني على تشخيص صارم للوضع الحالية، وفي ظل الاحترام الصارم للسمات الخاصة بالسياق الوطني specific contextual features.

- المحافظة على كيان الدولة الفتية وتجنب المساس بأركانها في ظل سياق دولي حساس (بالمناظر البنيوي والقيمي)، دون اعتبار وجودها نقيضا لتبني ممارسات الحوكمة... هذه الأخيرة يمكن أن تكون مدخلا لتعزيز الجهة الداخلية للدولة ودعم شرعيتها الاجرائية والإنجازية.
- تنسيق و تعاضد ومزامنة عملية بناء القدرات synergy, harmonisation, and Synchronization وجعلها منظمة وفق مناهج وتقييمات مضبوطة للوضعية الحقيقية والغايات المرجوة والموارد المتوفرة، مع ضرورة أن تشمل مختلف الزوايا والمتغيرات لكونها إطارا متسلسلا ومعقدا من العمليات، يمكن أن يتعطل لمجرد ضعف حلقة واحدة منه، مع المعالجة الرصينة الشاملة للعوامل التي تتسبب فيها لتجفيف المشاكل من جذورها المتشعبة، ومنع تفاقم تلك الحالة السيئة للمنظومة وتعقيدها.
- اعتماد آلية تصاعدية من أسفل Bottom-Up لبناء القدرات يتدخل فيها أصحاب المصالح (والقدرات الضعيفة) في اختيار الإطار العام لبناء القدرات، عبر تحديدهم حاجاتها، أهدافها، أولوياتها، إستراتيجيتها، وهو ما يزيد من اقتناعهم بأهمية بناء القدرات والتزامهم بمسارها.
- مزج التمكين الأفقي للفواعل المحلية بالدعم العمودي، أي تضمين بناء قدرات شركاء الحوكمة من قطاع خاص ومجتمع مدني وأحزاب سياسية باعتبارهم جزءا مهما من المنظومة المحلية...ضمن المسار العام للإصلاحات ولبناء القدرات المحلية.
- حوكمة عملية بناء القدرات المحلية نفسها بإضفاء شفافية على مسارها منذ الصياغة إلى التقييم، والمساءلة المتبادلة 360 accountability لكل أطرافها، والطابع التشاركي على المشاريع والمبادرات وإثرائها بإشراك مختلف الفاعلين المحليين الرسميين وغير الرسميين.
- على الصعيد الأكاديمي، يمكن للدراسات المقبلة أن تتناول مفاهيم قد تثرى هذا الموضوع أكثر وتسهم في فهم أعمق لتصورات الدولة والمجتمع الجزائريين تجاه الحوكمة، على غرار: Metagovernance، Governability، Governmentality.

الملاحق

# The cities contributing most to global GDP by 2030

Top 15 cities worldwide by GDP in 2030 (in billion GBP)



Converted from USD to GBP on 13/10/15  
Source: Oxford Economics

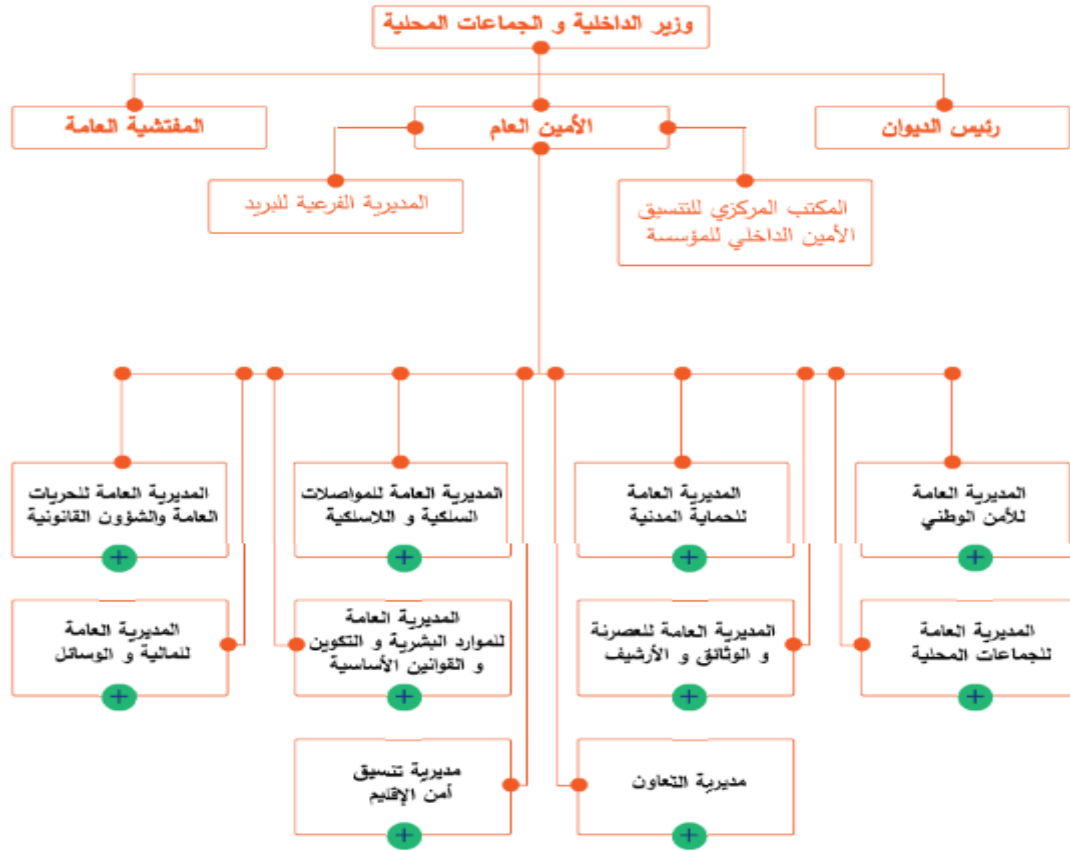
100

from The INDEPENDENT

statista

ملحق 01: مساهمة المدن الكبرى في الناتج المحلي الإجمالي عالميا بحلول سنة 2030

المصدر: <https://www.statista.com/chart/3886/the-cities-contributing-most-to-global-gdp>



ملحق 03: يتضمن التنظيم الداخلي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و الهيئة العمرانية

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية

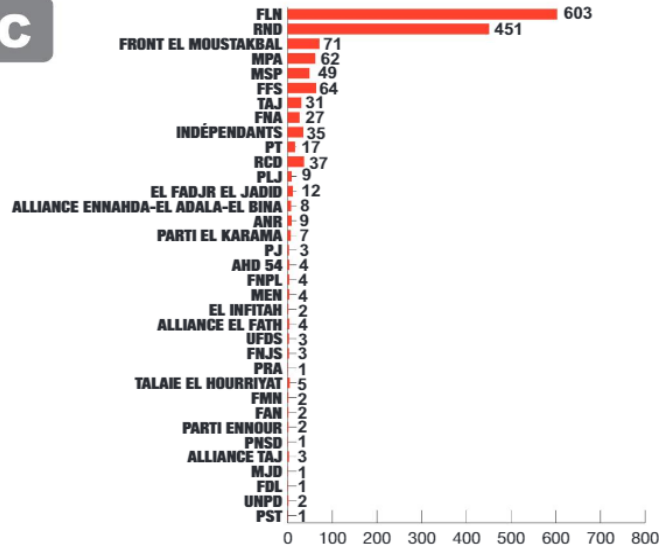
ملاحظات	الصفة	الوزير	الفترة	الفريق الحكومي
/	وزير الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم	نور الدين بدوي	2017-08-16	حكومة أويحي العاشرة
			2017-8-15/5-25	حكومة تبون
	وزير الداخلية والجماعات المحلية	الطيب بلعيز	2017-5-25/2015-5-14	حكومة سلال الرابعة
	وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية		2015-05-14/2014-05-05	حكومة سلال الثالثة
محمد الغازي وزير لدى الوزير الأول، مكلف بإصلاح الخدمة العمومية			2014-03-13/2013-09-11	حكومة سلال الثانية
/	وزير الداخلية والجماعات المحلية	دحو ولد قابلية	2013-09-11/2012-09-03	حكومة سلال الأولى
			2012-09-03/2010-05-28	حكومة أويحي التاسعة
دحو ولد قابلية، وزيرا منتدبا لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية مكلفا بالجماعات المحلية	وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية	نور الدين يزيد زرهوني	2010-05-28/2009-04-27	حكومة أويحي الثامنة
			2009-04-27/2008-11-15	حكومة أويحي السابعة
			2008-11-15/2008-06-23	حكومة أويحي السادسة
			2008-06-23/2007-06-04	حكومة بلخادم الثانية
			2007-06-04/2006-05-24	حكومة بلخادم الأولى
			2006-05-24/2005-05-01	حكومة أويحي الخامسة
			2005-05-01/2004-04-19	حكومة أويحي الرابعة
			2004-04-19/2003-05-05	حكومة أويحي الثالثة
			2003-05-05/2002-06-24	حكومة بن فليس الثالثة
				2002-06-04/2001-05-31
عبد المجيد تبون وزيرا منتدبا لدى وزير الداخلية مكلفا بالجماعات المحلية			2001-05-31/2000-08-26	حكومة بن فليس الأولى

عبد المجيد تبون وزيراً منتدباً لدى وزير الداخلية مكلفاً بالجماعات المحلية ابتداء من 2000-06-26 شريف رحمانى، وزير لدى رئيس الحكومة محافظ محافظة الجزائر الكبرى	وزير الداخلية والجماعات المحلية	نور الدين يزيد زرهوني	2000-08-26/1999-12-23	حكومة بن بيتور
احمد نوي، وزير لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري و الوظيفة العمومي بشير عميرات كاتب دولة لدى وزير الداخلية مكلف بالبيئة شريف رحمانى، وزير لدى رئيس الحكومة محافظ محافظة الجزائر الكبرى عامر حركات، وزير لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومي احمد نوي كاتب دولة لدى وزير الداخلية مكلف بالبيئة	وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة	عبد المالك سلال	1999-12-23/1998-12-15	حكومة حمداني
		مصطفى بن منصور	1998-12-14/1997-06-24	حكومة أويحي الثانية
			1997-06-10/1995-12-31	حكومة أويحي الأولى
نور الدين قاصدعلي وزير منتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري	وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري	عبد الرحمان مزيان شريف، عوضه مصطفى بن منصور في 1995/07/02	1995-12-31/1995-11-27	حكومة سيفي الثانية
			1995-11-27/1994-04-11	حكومة سيفي الأولى
/ احمد نوي كاتب دولة للجماعات المحلية عبد المجيد تبون كاتب دولة للجماعات المحلية عبد المجيد تبون كاتب دولة للجماعات المحلية بن علي هني كاتب دولة للجماعات المحلية	وزير الداخلية والجماعات المحلية	سليم سعدي	1994-04-11/1993-08-21	حكومة رضا مالك
		محمد حردي	1993-08-21/1992-07-19	حكومة عبد السلام بلعيد
		العربي بلخير	1992-07-19/1992-02-22	حكومة غزالي الثالثة
			1992-02-22/1991-10-16	حكومة غزالي الثانية
		عبد اللطيف رحال	1991-10-18/1991-06-05	حكومة غزالي الأولى
		محمد الصالح محمدي	1991-06-04/1990-07-25	حكومة حمروش الثانية
1990-07-25/1989-09-09	حكومة حمروش الأولى			
/ جلول الخطيب، كاتب دولة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري	وزير الداخلية والبيئة	أبو بكر بلقايد	1989-09-09/1988-11-09	حكومة مرياح
	وزير الداخلية والجماعات المحلية	محمد يعلى، عوضه الهادي خديري في 13/06/1987	1986-11-09/1986-02-18	حكومة براهيمي الثانية
			1986-02-18/1984-01-22	حكومة براهيمي الأولى
/ رئيس الحكومة هو وزير الداخلية / / / رئيس الجمهورية هو وزير الداخلية	وزير الداخلية	محمد يعلى	1984-01-22/1982-01-12	حكومة عبد الغني الثالثة
		بوعلام بن حمودة	1982-01-12/1980-07-15	حكومة عبد الغني الثانية
		محمد بن احمد عبد الغني	1980-07-15/1979-03-08	حكومة عبد الغني الأولى
			1978-12-27/1977-04-23	حكومة بومدين الرابعة
	وزير الداخلية	احمد مدغري، عوضه عبد الغني سنة 1974	1977-04-23/1970-07-21	حكومة بومدين الثالثة
	وزير الداخلية	الغني سنة 1974	1970-07-21/1965-07-10	حكومة بومدين الثانية
			1965-07-10/1965-06-20	حكومة بومدين الأولى
	وزير الداخلية و المالية	بن بلة احمد احمد مدغري	1965-06-19/1964-12-02	حكومة بن بلة الثالثة
			1964-12-02/1963-09-18	حكومة بن بلة الثانية
			1963-09-15/1962-09-27	حكومة بن بلة الأولى

ملحق 02: يتضمن مسحا لوزراء الداخلية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 2018 ، من إعداد الباحث

## رÉSULTATS PRÉLIMINAIRES au niveau national

APC

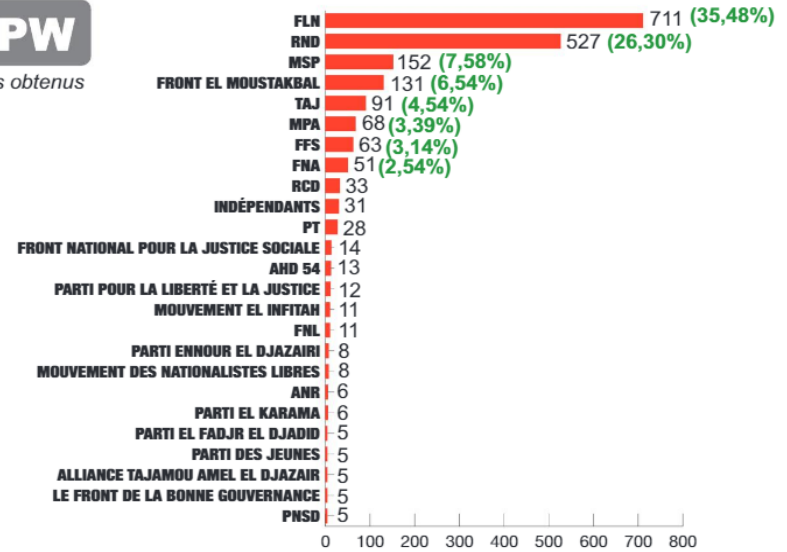


Source : ministère de l'Intérieur | ©APS novembre 2017

## رÉSULTATS PRÉLIMINAIRES au niveau national

APW

sièges obtenus



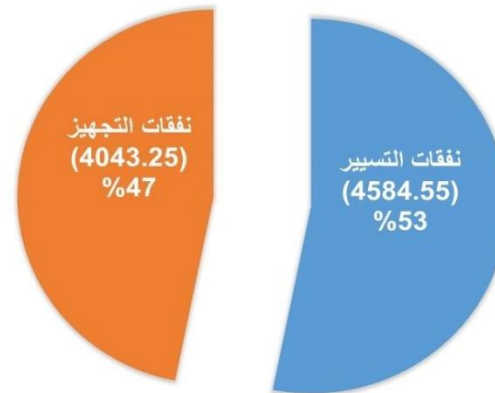
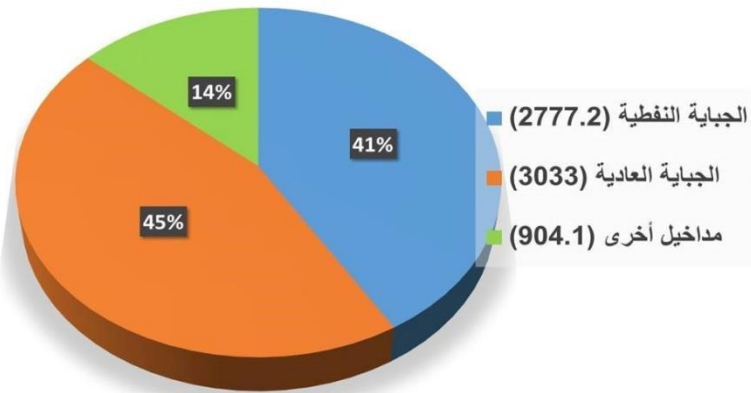
Source : ministère de l'Intérieur | ©APS novembre 2017

ملحق 04: نتائج الانتخابات المحلية لـ23 نوفمبر 2017، المصدر: وكالة الأنباء الجزائرية APS

مداخل الميزانية (مليار دينار ج) 6714.3

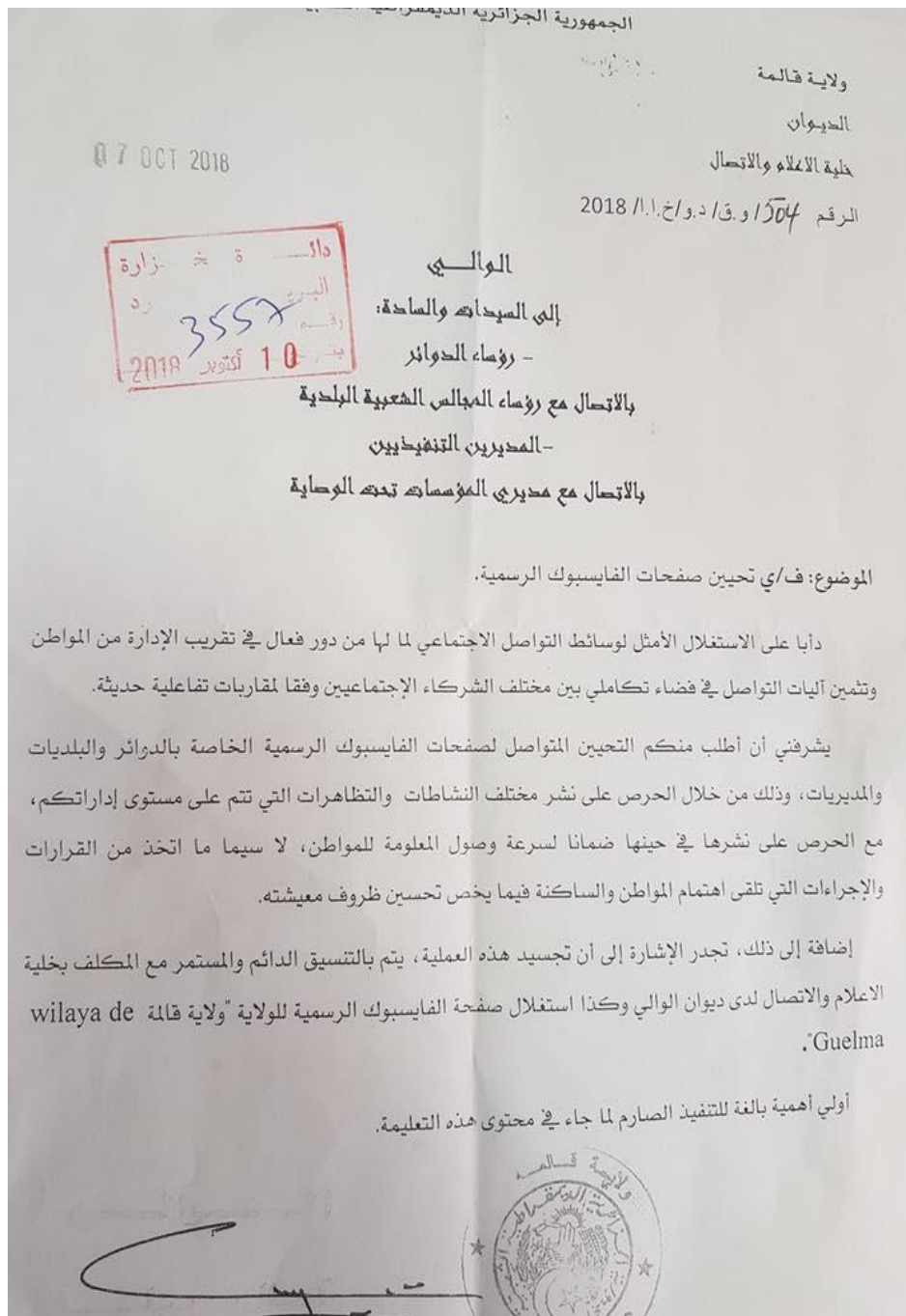
نفقات الميزانية (8627.8)  
مليار د.ج

مداخل ونفقات الميزانية (مليار دينار ج)  
2018

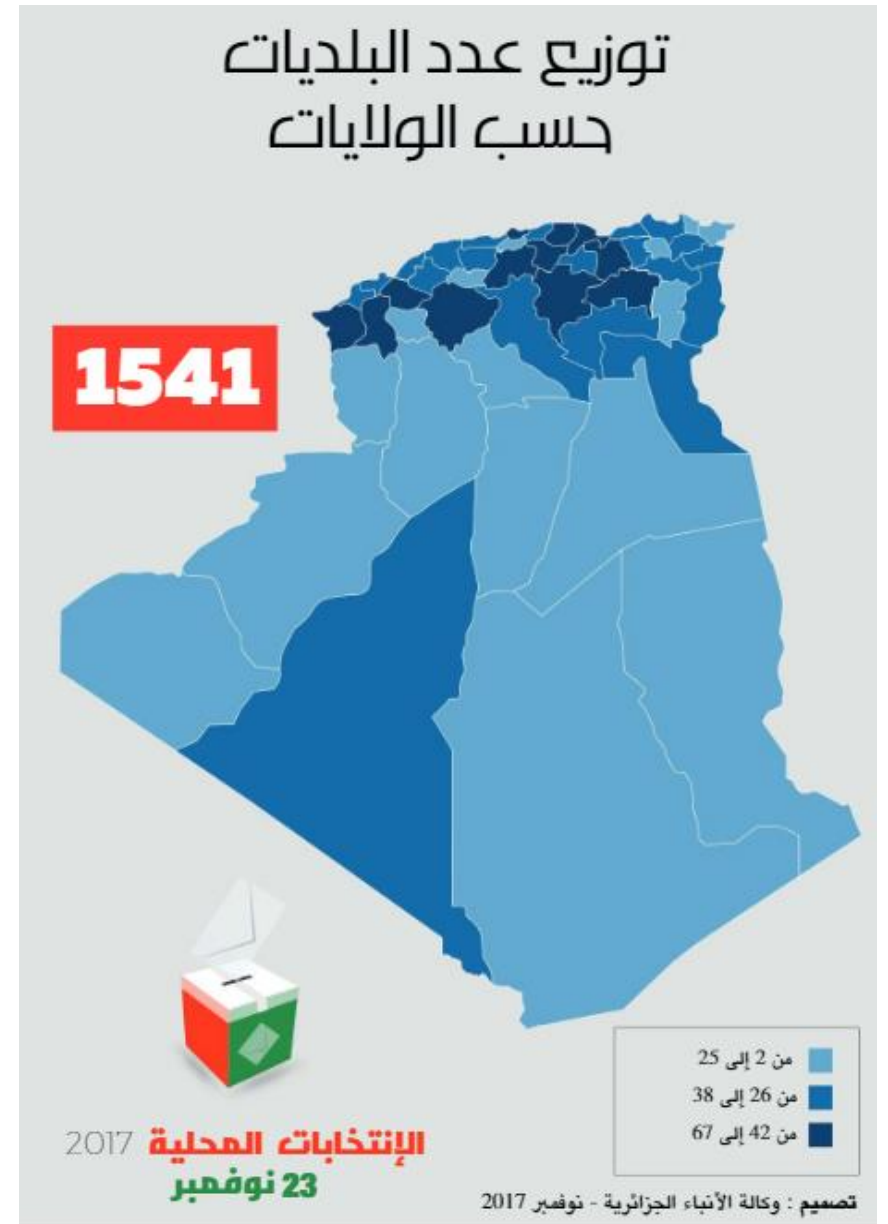


ملحق 10: وضعية الميزانية الوطنية لسنة 2018، المصدر: وأ.ج





ملحق 14: تعليمات لاستحداث صفحات رسمية للبلديات على الفايسبوك



ملحق 05: توزيع عدد البلديات حسب الولايات، المصدر: و.أ.ج

## APPEL A CONTRIBUTION

Conformément à la constitution notamment les dispositions de l'article 15 : "L'Etat est fondé sur les principes d'organisation démocratique, de séparation des pouvoirs et de justice sociale. L'Assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics. L'Etat encourage la démocratie participative au niveau des collectivités locales" et de l'article 51 : " L'obtention des informations, documents, statistiques et leur circulation sont garanties au citoyen. L'exercice de ce droit ne peut porter atteinte à la vie privée, aux droits d'autrui, aux intérêts légitimes des entreprises et aux exigences de la sécurité nationale. La loi détermine les modalités d'exercice de ce droit" et dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le Ministère de l'Intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire s'attèle à l'élaboration d'un texte juridique portant sur la démocratie participative consacrée par les articles de la constitution ci-dessus énumérés et dont les grands axes sont décrits [sur le lien suivant](#).

Le principe de base étant la dynamique participative, le Ministre de l'Intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire invite tout citoyen désirant contribuer à l'enrichissement de ce projet et la consécration de cette nouvelle forme de gouvernance locale à envoyer sa contribution à l'adresse électronique suivante [démocrat\\_particip@interieur.gov.dz](mailto:démocrat_particip@interieur.gov.dz)

Les contributions feront l'objet d'un examen approfondi par une commission pluridisciplinaire chargée de l'élaboration du projet de texte portant démocratie participative.

Le Ministre de l'Intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire accorde une attention particulière quant à la réussite de processus et encourage la promotion de la participation citoyenne dans la gestion locale.

1. Urban Governance Index (UN-HABITAT)
2. Local Governance Barometer (Impact Alliance)
3. Good Governance for Local Development – GOFORGOLD Index (Afghanistan)
4. Local Democracy Assessment Guide (International IDEA)
5. Indicators of Local Democratic Governance (Tocqueville Research Centre & OSI)
6. Methodological Guidelines for Local Governance Analysis (UNDP)
7. Governance Index (Indonesia, Kemitraan - Partnership)
8. Measuring Municipal Performance – MIDAMOS (Paraguay)
9. Observatory of Democracy in Central America:  
System of Legal and Institutional Governance Indicators for  
Central America (Centro Estudios para el Futuro)
10. *Desde lo Local* – Strategic Decentralization for Local Development (Mexico)
11. Council of Europe's Guide to Developing Well-Being & Progress Indicators with  
Citizens - Application of the Governance Module in Timisoara (Romania)
12. Citizen Report Cards (Public Affairs Centre, India)
13. Social Audit of Local Governance (Bosnia and Herzegovina)
14. Social Audit of Governance and Delivery of Public Services (Pakistan)
15. Local Governance Self-Assessment (Bangladesh)
16. Governance for Local Development Index - GOFORDEV Index (Philippines)
17. Assessments Informing Performance Based Grant Systems (UNCDF)
18. Local Governance Performance Management System (Philippines)
19. Index of Responsibility, Transparency and Accountability (Macedonia)
20. Standards of Municipal Transparency (Chile)
21. Local Integrity Initiative (Global Integrity)
22. Methodology for the Assessment of Capacity of Municipalities in  
Turkey and the Western Balkans to Deliver Basic Services (UNDP)

ملحق 07: دعوة وزارة الداخلية لإثراء مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، المصدر: وزارة الداخلية

ملحق 06: بعض مؤشرات الحوكمة المحلية في العالم

المصدر: [UNDP, A Users' Guide to Measuring Local Governance](#) (Oslo, UNDP, 2009)

**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

ولاية : البويرة      ملحق رقم : 08  
 دائرة : بشلول      السنة المالية : 2018  
 بلدية : اهل القصر      رقم : .....  
 المادة : .....  
 المستند رقم : .....  
 رقم : .....  
 جدول رقم : .....  
 المادة : 734

**امر بالتسديد**

طبقا للترتيبات القانونية يلزم السيد(ة) :

بالتسديد الى امين خزينة البلدية ، ببشلول ح ج ب رقم 3067-61 مفتاح 45 الجزائر  
 للمبلغ المعين حسب التفصيل التالي :

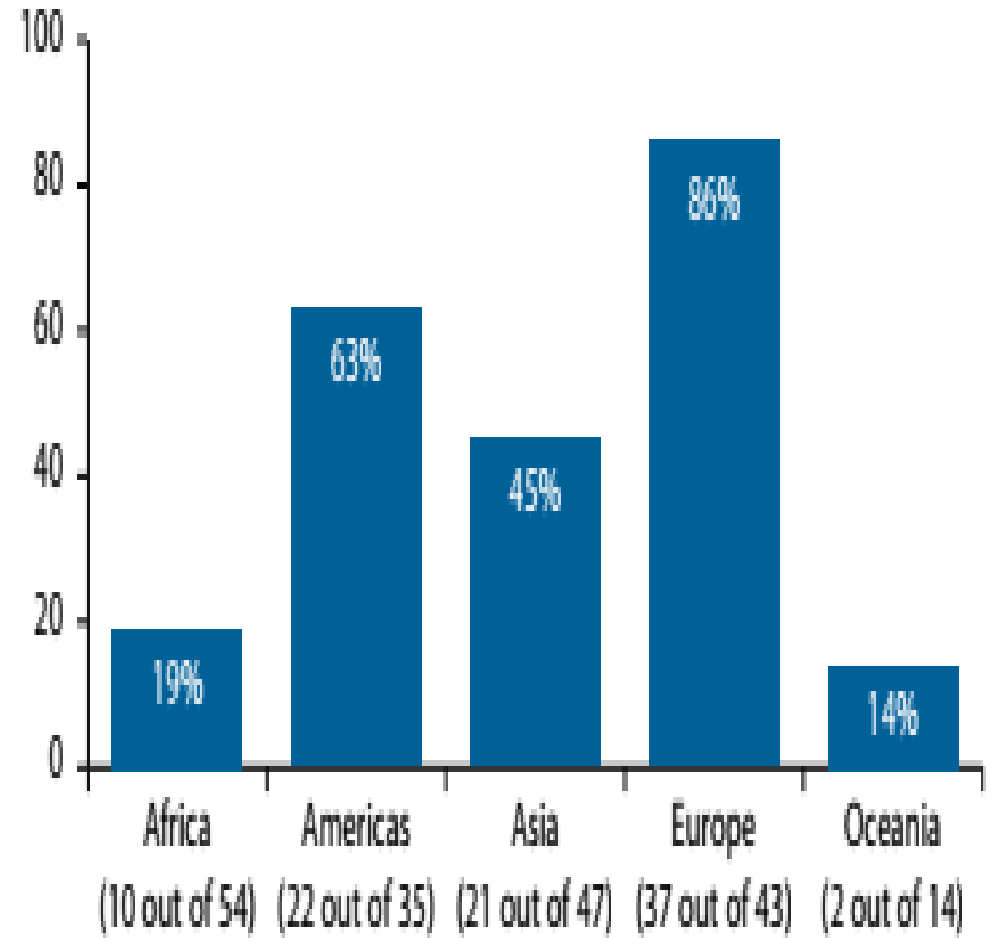
سبب الدفع	الكمية	سعر الوحدة	المبلغ الواجب دفعه	الملاحظة
حقوق الأفرح	01	800,00	800,00	
المجموع			800,00	

حدد الامر بالتسديد بمبلغ يقدر ب : ثمانمائة دينار جزائري.

اهل القصر : 2018/12/26  
 رئيس المجلس الشعبي البلدي  
 رئيس المجلس البلدي  
 و بتفويض منه - امين العلم  
 رايح مفسس

4100  
 26 DEC 2018  
 3067/145  
 10/4/10

ملحق 11 : نموذج عن رسم الزواج المستحدث ببعض البلديات الجزائرية



ملحق 08: الدول التي تتبنى تشريعات تخص الشفافية (حسب المناطق)  
 المصدر: United Nations World Public Sector Report 2015, p99.



## الجمهورية العربية السورية الجمهورية العربية السورية

### وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

الوزير

التعليمية الوزارية رقم 9178 مؤرخة في 28 سبتمبر 2017 لتحديد كميّات إعداد و تمويل  
الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018

إلى السيدات و السادة الولاة:

بالإتصال مع السيدات والسادة:

- الولاة المنتدبين:

- رؤساء الدوائر:

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية:

تهدف هذه التعليمية إلى تحديد كميّات تحضير و تمويل الميزانيات الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية  
2018، كما تهدف إلى التفكير ببعض القواعد الأساسية الواجب مراعاتها أثناء إعدادها وتنفيذها من طرف  
الأميرين بالسرف.

إن الميزانيات الأولية للبلديات لسنة 2018 تنكس أهمية بالغة لتكوينها الميزانية الأولى التي سيتم تنفيذها  
من طرف المجالس الشعبية الجديدة التي ستبقى من اقتراح 23 نوفمبر 2017 والتي يتم إعدادها من طرف  
المجالس الشعبية الحالية.

يحتى هذا يستلزم إعطاءها أهمية قصوى أثناء عملية إعدادها باحترام قواعد الانضباط والصرامة في  
تقدير الإيرادات المزمع تحصيلها وكذا تقديرات نفقات التصيير لمختلف المراتق العمومية، وتجنب النفقات غير  
الضرورية وذات الطابع الكمالي.

أما بخصوص قسم التجهيز على المجالس الشعبية البلدية اختيار مشاريع ضرورية لها تأثير مباشر على  
تحسين الأوضاع المعيشية للمواطن إلى جانب المشاريع المنتجة للمداخل وتجنب تسجيل المشاريع ضخمة الفائدة

- الإعانة الموجهة للتكفل بالزيادة في الأجور و كذا المناصب المالية المنوطة لفائدة البلديات سنة 2014:

يرخص للبلدية تسجيل بصفة بيانية 40 % من مبلغ الإعانة المخصصة للتكفل بالزيادة في الأجور التي استندت  
منها البلدية بعنوان السنة المالية 2017.

-الإعانة المخصصة للتكفل بحراسة المدارس الابتدائية وصيانتها:

يرخص للبلدية تسجيل بصفة بيانية 50 % من مبلغ الإعانة المخصصة للتكفل بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية  
التي استندت منها بعنوان السنة المالية 2017.

-الإعانة المخصصة للتكفل بالتغذية المدرسية:

من أجل ضمان استمرارية تكوين المطاعم المدرسية بالمواد الغذائية، ويرخص للبلدية تسجيل بصفة بيانية المبلغ  
الناتج عن عملية التصرب للمعايير الثلاثة حسب كل بلدية:

- عدد التلاميذ الطور الابتدائي المستفيدين من خدمات المطاعم المدرسية
- سعر الوجبة (55 دج للوجبة بالنسبة للولايات الجنوب، و45 دج للوجبة بالنسبة للولايات الشمال)
- أيام التصيير 90 يوماً، ما يعادل فصلين دراسيين.

بعد تليلكم من طرف مصالحها بالمبالغ النهائية المنوطة لكل بلدية من كل هذه الإعانات بعنوان السنة المالية  
2018، يجب تسوية الفارق بين المبلغ المنوطة والمبلغ المسجل إما عن طريق فتح اعتماد مالي مسبق أو عن  
طريق الميزانية الإضافية لنفس السنة.

كما اطلب منكم عدم تسجيل أي مبلغ يخص تمويض نقص القيمة الجبائية.

2-1 بخصوص النفقات:

لتنادي أي اختلال محتمل خاصة بالنسبة للبلديات ذات المداخل المحدودة يجب على هذه الأخيرة أثناء عملية  
إعدادها للميزانية الأولية لسنة 2018 التكفل بالنفقات الإجبارية لاسيما منها الأجور.

في حالة عدم التغطية الكافية لأجور المنوطة يتم استكمال تغطية الباقي عن طريق الإعانة الخاصة بالتكفل  
بالزيادة في الأجور والمناصب المالية المنوطة للبلديات سنة 2014، أما بخصوص أجور العمال المؤقتين  
تستكمل تغطية الباقي عن طريق الإعانة المخصصة لحراسة وصيانة المدارس الابتدائية والتي سيتم تليلكم  
بالمبالغ النهائية المخصصة لها أثناء السنة المالية 2018.

يجب على المسيرين المحليين ترتيب النفقات حسب المادة والمصلحة وتوضيح النفقات الإجبارية غير القابلة  
للمراجعة والنفقات الضرورية و تلك الاختيارية القابلة للمراجعة من أجل إعطاء المجلس المنتخب إمكانية الاختيار  
حسب القدرات المالية المتاحة.

2- التوازن المالي:

من أجل تحقيق التوازن المالي بالنسبة للبلديات التي تعاني نقصاً في الموارد المالية، يجب التذكير بوجوب:

- الالتزام بالحد الأدنى للإعانات المقدمة من طرف الجماعات المحلية لفائدة الجمعيات والمنظمات وبقا لما ينص  
عليه التنظيم الساري المعمول خاصة ما تنص عليه التعليمية الوزارية المشتركة رقم 05 المؤرخة في 30 ماي  
2017 المتعلقة بكمييات منح الإعانات التي تترك 3% من الإيرادات الجبائية لفائدة الجمعيات،

مع إعطاء الأولوية للمشاريع المنطقية والتي تعاني نقص في الاعتمادات المالية لإتمام إنجازها أو تجهيزها بفرض  
استغلالها.

كما ألت انتباهكم إلى ضرورة التركيز على صيانة الممتلكات غير المنتجة للمداخل منها المدارس  
الابتدائية والمراكز الصحية النباتية الإدارية و كذا مواصلة الجهود المبذولة بخصوص تأمين الممتلكات المنتجة  
للمداخل.

كما يجب التفكير بحكام الفترة الثانية من المادة 122 لقانون البلدية التي تنص على التمثل بإنجال وتسيير  
مطاعم المدارس الابتدائية والسهل على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ، والتي من خلالها أسندت مهمة التمثل  
بتوفير التغذية المدرسية لتلاميذ الطور الابتدائي للبلديات ابتداء من جانفي 2017، مع استنادتها من مخصصات  
مالية لهذا الغرض.

وطيه، أدر رؤساء المجالس الشعبية البلدية لضمان السير الحسن لهذا المرفق الضمان مع احترام  
شروط الصحة والنظافة والسهل على عدم انتطاع التمويل مهما كانت الظروف.

من جانب آخر، يمكن للبلديات المساهمة في تحسين الوجبات الغذائية من ميزانياتها الخاصة حسب قدراتها  
المالية.

#### 1-تحضير و إعداد الميزانيات الأولية:

نظرا لاستعداد البلديات لتجديد المجالس في شهر نوفمبر 2017 و تخبنا لأي خلل في السير الحسن لمصالح  
البلديات والخدمة العمومية يجب احترام الأجل القانوني المحددة قبل تاريخ 31 أكتوبر 2017 لإعداد الميزانيات  
الأولية.

في هذا الصدد على مدير الإدارة المحلية بالتنسيق مع رؤساء الدوائر السهل على متابعة وضعية الإعداد  
والتصوير على الميزانيات الأولية.

#### 1-1-مصادر التمويل:

تتمثل مصادر تمويل الميزانيات الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018 فيما يلي:

- الأموال الذاتية للبلدية: تتمثل في الموارد الجبائية المنوطة حسب البطاقة الحسابية رقم 06 وكذا تقديرات  
مداخل الأملاك والممتلكات، وفي حالة تسجيل تأخر في استلام تقديرات الموارد الجبائية، على البلديات إعادة  
تسجيل بصفة بيانية الرسوم والضرائب المحصلة فعلياً خلال السنة المالية السابقة (الإنجازات)، وتم تسوية  
الفارق بين هذه المبالغ المسجلة وتقديرات مصالغ الضرائب لسنة 2018، بالوثائق الميزانية التي لا تحق عن طريق  
فتح اعتماد مالي مسبق، أو عن طريق الميزانية الإضافية.

- معادلة التوزيع بالتساوي:

يرخص للبلدية تسجيل بصفة بيانية 70 % من مبلغ معادلة التوزيع بالتساوي التي استندت منها بعنوان السنة  
المالية 2017.

- الاكتفاء بنسبة الاقتطاع الدنيا والمحددة بـ 10 % مع إمكانية إجراء التعديلات الممكنة في الميزانية الإضافية  
لنفس السنة.

#### 3- المصادقة على الميزانية:

على الإدارة الوصية المكلفة بالمصادقة على الميزانية الحرص على صحة كل التقديرات وذلك بمراقبة الوثائق  
المبررة وكذا احترام النسب من طرف البلديات.

وفي هذا الصدد يجب إعطاء دور أكبر لمصالح الدائرة من أجل متابعة عملية إعداد والتصويت والمصادقة على  
ميزانية البلدية وكذا مراحل تنفيذها خاصة ما يتعلق بمتابعة المشاريع المسجلة في الميزانية بالخصوص تلك التي  
تعرف في بعض الأحيان تأخراً كبيراً في انطلاقها.

#### 4- السجلات المحاسبية:

بعد المعايير الميدانية التي قامت بها الإدارة المركزية تم تسجيل ملاحظة عدم مسك للسجلات المحاسبية من  
طرف بعض الاميرين بالسرف عكس ما تنص عليه التعليمية الوزارية المشتركة المتعلقة بالمعايير المحاسبية  
والمحاسبية للبلديات وتمثل باليومية الخاصة بسندات الإيرادات وفقاً للملحق رقم 20 و اليومية المتعلقة بحركات  
النفقات وفقاً للملحق رقم 16 والتي يتم تجميعها في آخر السنة المالية لتشكلا على التوالي السجل التصويلي لجميع  
الإيرادات وفقاً للملحق رقم 21 وكذا السجل التصويلي لجميع النفقات، وتكمن أهمية هذان السجلان في أنها  
يحتويان على جميع المعايير المالية التي تم تنفيذها عن طريق مختلف الوثائق الميزانية أثناء السنة المالية.

في النهاية نذكر انه على الميسرين إجبارياً بعد المصادقة على الميزانية الأولية للبلدية إعداد سجلي التصويل  
للفات والإيرادات حسب مدونة الميزانية السطية مع تخصيص صفحة على الأقل لكل مادة من مواد النفقات  
والإيرادات وفقاً للنموذجين المذكورين سابقاً (رقم 16 و رقم 20).

تلك هي العناصر الواجب اتباعها أثناء إعداد الميزانيات الأولية للبلديات لسنة المالية 2018 والتي أولى أهمية  
كبيرة لاحترامها ومتابعة تنفيذها من طرف الميسرين المحليين.

السيدات و السادة الولاة، الولاة المنتدبين، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مدعوون إلى الحرص  
التمام على تنفيذ محتوى هذه التعليمية.





ملحق 13: نشر المداوات المتعلقة بالمالية البلدية



ملحق 12: تعليمة وزارة الداخلية للبلديات من أجل اقتناء سيارات جديدة

الدولة	الوحدة المحلية الجزائرية		الوحدة المحلية الاجنبية	نوع وتاريخ إمضاء الاتفاقية	
جنوب افريقيا	الجزائر	ولاية الجزائر	مدينة تشوان	اتفاقية توأمة 2001	
	عنابة	بلدية عنابة	بلدية خليج نيلسون مانديلا	بروتوكول اتفاق تعاون لامركزي 2007	
	وهران	بلدية وهران	مدينة دوبران	اتفاقية توأمة 2001	
إ.ع.م	الجزائر	ولاية الجزائر	مدينة أبوظبي	اتفاقية توأمة 2009	
الاردن	وهران	ولاية وهران	مقاطعة الزرقاء	اتفاقية توأمة 1999	
	الجزائر	ولاية الجزائر	محافظة الزرقاء	اتفاقية توأمة 1999	
المغرب	تلمسان	بلدية تلمسان	مدينة فاس	توأمة 1988	
موريتانيا	وهران	بلدية وهران	مدينة نواذيبو	بروتوكول توأمة 1989	
الصحراء الغربية	باتنة	بلدية باتنة	بلدية بئر لحو	اتفاقية التوأمة 2009	
		بلدية أريس	بلدية قديم ازيك	اتفاقية التوأمة 2012	
	بسكرة	بلدية بسكرة	بلدية الداخلة	اتفاقية التوأمة 2001	
	تيارت	بلدية تيارت	بلدية السمارة	اتفاقية التوأمة 2009	
	الجزائر	بلدية الجزائر الوسطى	بلدية العيون	سنة 2002 ثم ثلاث بروتوكولات إضافية في 2004، 2007 و 2009.	
	معسكر	بلدية معسكر	بلدية تفاريتي	اتفاقية توأمة 2008	
	وهران	بلدية وهران	بلدية اوسيرد	اتفاقية توأمة 2007	
	بومرداس	بلدية بومرداس	بلدية بوجدور	اتفاقية توأمة 2012	
	تونس	تلمسان	ولاية تلمسان	مدينة القيروان	توأمة 1973
		الجزائر	ولاية الجزائر	ولاية تونس	اتفاقية تعاون لامركزي وتوأمة 2016
سوق أهراس		بلدية الحدادة	بلدية ساقية سيدي يوسف	اتفاقية توأمة وتعاون لامركزي 2016	
وهران		بلدية وهران	مدينة صفاقس	اتفاقية توأمة 1989	
فتزويلا	الجزائر	ولاية الجزائر	بلدية كراكاس	اتفاق صداقة وتعاون 2007	
بلجيكا	تلمسان	ولاية تلمسان	مقاطعة هينو	إعلان نية للتوأمة 2005	
	الجزائر	ولاية الجزائر	منطقة بروكسل	اتفاق تعاون 2002	
اليوسنة	تلمسان	بلدية تلمسان	مدينة سرايفو	اتفاقية توأمة وتبادل ثقافي واجتماعي 1964، ثم تبعت سنتي 1984 و 2001.	
الصين	الجزائر	ولاية الجزائر	إقليم هينان	اتفاقية توأمة 1998	
و.م.أ	معسكر	بلدية معسكر	مدينة القادر	اتفاقية توأمة 1984	
اسبانيا	تلمسان	بلدية تلمسان	مدينة غرناطة	تبادل في المجالات الرياضية، الثقافي، الاجتماعي، والعلمي 1989	
	وهران	بلدية وهران	مدينة أليكانت	بروتوكول توأمة 1985	
فرنسا	أدرار	ولاية أدرار	المجلس العام لاجروند	اتفاقية تعاون 2005	
		بلدية تيميمون	بلدية بلانكفورت	اتفاقية توأمة 2008 ثم 2010.	
	الأغواط	بلدية الأغواط	بلدية بورجس	اتفاقية توأمة 1983	
	بجاية	بلدية تيشي	بلدية ابيبي سي سان	بروتوكول تعاون لا مركزي 2014	
		بلدية آقبو	بلدية بانبولي	اتفاق توأمة 2006	
	بسكرة	بلدية أولاد جلال	بلدية بيار بينيت	اتفاقية توأمة 13/06/2013	
	بشار	بلدية بني عباس	بلدية سايتيام ليفالون	اتفاق إطار لإقامة تعاون لامركزي 2006	
	البيورة	بلدية البيورة	بلدية روبيه	اتفاق صداقة 2013	
	تلمسان	بلدية تلمسان	بلدية شيل	علاقات صداقة 1981	
		ولاية تلمسان	المجلس العام سان دونيس	نية توأمة 2007	
بلدية تلمسان		بلدية نانثير	قرار توأمة في المجالين الاقتصادي والثقافي 1989		
	بلدية تلمسان	بلدية موبولي	اتفاقية توأمة 2009		

		بلدية ندرومة	بلدية بوندي	بروتوكول اتفاقية توأمة 2004
		بلدية تلمسان	بلدية ليل	معاهدة توأمة 2013
فرنسا	تيزي وزو	بلدية تيزي وزو	بلدية لاروش سوربون	معاهدة توأمة 1988
		بلدية تيزي راشد	بلدية لوقييون	معاهدة توأمة 1989
		بلدية أن. ايرائن	بلدية سان دوني	1998 ثم بروتوكول إضافي 2009
		بلدية بني دوالة	بلدية دو بلون ميسنيل	بروتوكول اتفاقية تعاون في مجال الخدمة العمومية 2003 ثم جدد في 2009.
		بلدية بوزفن	بلدية أوبرفيليه	اتفاقية تعاون 2013
الجزائر	ولاية الجزائر	بلدية باريس	اتفاق صداقة وتعاون لامركزي 2003	
	ولاية الجزائر	المجلس العام بوش دو رون	اتفاق صداقة وتعاون 2005	
	ولاية الجزائر	منطقة ألب كوت أزور	اتفاق صداقة وتعاون 2005	
	ولاية الجزائر	مدينة ليون /ليون الكبرى	اتفاق صداقة وتعاون 2006	
	ولاية الجزائر	مدينة ماريسليا	اتفاق صداقة وتعاون 2006	
	بلدية شراكة	بلدية فول او فلان	اتفاق صداقة وتعاون 1998	
	بلدية عين ببيان	بلدية فيفور	اتفاق صداقة وتعاون 2000	
	بلدية الأبيار	بلدية الفور فيل	معاهدة شراكة 2010	
	بلدية بولوغين	بلدية كولومب	اتفاقية توأمة 2013	
	سطيف	بلدية سطيف	بلدية رين	بروتوكول توأمة 1987
ولاية سطيف		البلدية الحضرية لليون	معاهدة تعاون 2015	
ولاية سطيف		منطقة رون ألب	رسالة نية للتعاون 2003	
بلدية العلمة		بلدية فيورين	اتفاقية توأمة 2012	
عنابة	بلدية عنابة	بلدية سانت إيتيان	معاهدة توأمة 1982	
	بلدية عنابة	البلدية الحضرية لدانكارك	معاهدة توأمة 2004	
	ولاية عنابة	المجلس الإقليمي لرون ألب	إعلان نية للتعاون 2003	
قسنطينة	بلدية قسنطينة	بلدية غرونوبل	معاهدة توأمة 1999 جددت في 2001	
	بلدية الخروب	بلدية مولوز	معاهدة تعاون 2000/05/31	
مستغانم	بلدية مستغانم	بلدية بيرينيون	اتفاق تعاون لامركزي 2010	
	ولاية مستغانم	فيل دي جوي تور	اتفاقية توأمة 2010	
معسكر	بلدية سبغ	بلدية فيرزون	اتفاقية توأمة 1988	
وهران	م.ش.و وهران	المجلس العام للبيرو	توقيع بروتوكول شراكة 2010	
	بلدية وهران	بلدية بورو	اتفاقية توأمة 2003	
	بلدية وهران	بلدية ستراسبورغ	اتفاقية توأمة 2003	
بومرداس	بلدية بومرداس	بلدية بلفور	اتفاقية توأمة 2007	
الوادي	بلدية قمار	بلدية نانثير	اتفاقية شراكة 2008	
الدفلى	بلدية ع. الدفلى	بلدية ريزي	معاهدة توأمة 1985	
تيزازة	بلدية تيزازة	بلدية فيان	اتفاقية تعاون 2004	
	بلدية مناصر	المجلس العام للبيرو	اتفاقية تعاون لامركزي 2013	
غليزان	ولاية غليزان	إقليم الشمال	مشروع نية للتوأم 2008	
	بلدية مديونة	بلدية سان جون دي بوازو	معاهدة توأمة 1989	
إيطاليا	ولاية الجزائر	بلدية ميلانو	اتفاقية توأمة 2015	
بولونيا	وهران	بلدية وهران	بروتوكول اتفاق توأمة 1975	
البرتغال	بجاية	بلدية بجاية	توقيع على نية توأمة 2009	
كوريا الجنوبية	الجزائر	ولاية الجزائر	اتفاق صداقة و تعاون 2005	
روسيا	تلمسان	ولاية تلمسان	اتفاقية توأمة 2011	
	عنابة	بلدية عنابة	بروتوكول نية لتعزيز العلاقات 2009	
تركيا	معسكر	بلدية معسكر	اتفاقية توأمة 1998	

ملحق 15 : يفصل وضعية التعاون اللامركزي الدولي للجماعات المحلية الجزائرية، من إعداد الباحث، بالاعتماد على بيانات وزارة الداخلية.

# قائمة المراجع



قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

أ. باللغة العربية:

1. الأمم المتحدة. دراسة الحكومة الإلكترونية 2018. نيويورك: الأمم المتحدة، 2018.
2. بلحاج، صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2015.
3. بوالشعير، سعيد. النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دسنوري 1963 و1973. ج.1. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
4. بوضياف، عمار. التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2010.
5. بوضياف، عمار. شرح قانون البلدية. ط.1. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012.
6. بوضياف، عمار. شرح قانون الولاية. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012.
7. حاج جاب الله، أمال. الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر. الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2014.
8. حسن، محمد صفوت، مترجما. الدبلوماسية المعاصرة. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2014.
9. حلاوة، جمال، وعلي صالح. مدخل إلى علم التنمية. الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2010.
10. رضوان، عبد السلام، وإسحاق عبيد. مترجمين. الجغرافيا السياسية لعالمنا المعاصر. الكويت: مطابع السياسة، 2002.
11. زيدان، جمال. إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. الجزائر: دار الأمة، 2014.
12. السواط، طلق عوض الله، سندي طلعت عبد الوهاب، والشريف طلال مسلط. الإدارة العامة المفاهيم الوظائف الأنشطة. المملكة العربية السعودية: دار حافظ، 2000.
13. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. فيم المسألة. بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2016.
14. صاصيلا، محمد عرب، مترجما. محاضرات في المؤسسات الإدارية. ط.4. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
15. عادل، مارينا، جمال منة، وأحمد رضوى. آليات تداول المعلومات مقارنة. القاهرة: مركز دعم لتقنية المعلومات، 2013.
16. عارف، عالية عبد الحميد. الإصلاح الإداري: المرجعية النظرية وقضايا معاصرة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.
17. قنديل، أماني. الموسوعة العربية للمجتمع المدني. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008.
18. نصر، فاطمة، مترجما. انقراض العالم الثالث. القاهرة: مكتب سطور للنشر، 2012.
19. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر. ط.2. الجزائر: ه.و.ف.م، 2014.

ب. باللغة الفرنسية:

1. Aps. Plan d'action du Gouvernement période quinquennale 2015-2019. Alger: APS, 2014.
2. FCM. Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale pour une participation citoyenne aux décisions municipales. Canada: FCM, 2007.
3. GlZ. La démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale. Tunisie: Giz, 2014.

4. Mahrezi, Djalel. Les Finances Locales En Algérie. Alger: ITCIS, 2013.
5. Taib, Essaid. Associations et société civile en Algérie. Alger: OPU, 2014.
6. UCLG, Le financement des collectivités locales - Les défis du 21<sup>ème</sup>. Barcelone: UCLG ,2010.
7. UCLG. GOLD IV- Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale. Barcelone: UCLG ,2017.
8. UCLG. La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Barcelone: UCLG ,2008.

ت. باللغة الانجليزية

1. African Capacity Building Foundation. Africa Capacity Indicators 2011: Capacity Development in Fragile States. South Africa: Ultra Litho, 2011.
2. Chakrabart, Bidyut, and Chand Prakash. Public administration in a globalizing world: theories and practices. New Delhi: Sage Publications India, 2012.
3. F. Alger Chadwick. The UN System and Cities in Global Governance. New York: Springer, 2014.
4. FCM. A practical guide to Successful Municipal Cooperation. Canada: FCM, 2004.
5. Frederickson, George, B. Smith Kevin, W. Larimer Christopher, and J. Licari Michael. The Public Administration theory primer. 2<sup>nd</sup> Ed. Colorado: Westview Press, 2012.
6. Ladi, Stella. Good Governance and Public Administration Reform in the BSEC Member States . Athens: ICBSS, 2008.
7. Saito, Fumihiko. Decentralization and Development Partnership-Lessons from Uganda (Japan: Springer, 2003.
8. Schiavo-Campo, Salvatore and Sundaram Pachampet. To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. Philippines: Asian Development Bank, 2000.
9. Tordoff ,William. Government and Politics in Africa, 4th .Ed. NewYork, Palgrave Macmillan, 2002.
10. UN Capital Development Fund. Global Forum on Local Development Report: Pursuing the MDGs through Local Government. New York: Partnerships Unit, 2010.
11. UNDP. A Users' Guide to Measuring Local Governance. Oslo, UNDP, 2009.
12. United Nations. World Public Sector Report: Responsive and Accountable Public Governance. New York: United Nations, 2015.
13. United Nations. World Public Sector Report: Globalization and the State. New York: United Nations, 2001.
14. United Nations. Good Practices and Innovations in Public Governance. New York: United Nations, 2011.
15. United Nations. World Public Sector Report: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. New York: United Nations, 2005.

ثانياً: الفصول من كتب

أ. باللغة العربية

1. حرب، منى، وعطالله وسامي. "تقييم اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي". في السلطات المحلية والخدمات العامة تقييم اللامركزية في العالم العربي. ط.1. المحرر: منى حرب وسامي عطالله. لبنان: المركز اللبناني للدراسات، 2015.
2. الطيب، حسن ابشر. "الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة". في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.
3. عبد الوهاب، سمير محمد. "التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات". في إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011.
4. عثمان، وفاء. "الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص". في عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
5. العدوان، ياسر. "نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي". في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. المحرر: ناصر الصائغ (الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986).
6. عطوات، عبد الحاكم. "إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة". في حوكمة التنمية المستدامة. المحرر: بوحنية قوي. الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2016.

ب. باللغة الفرنسية:

1. Koulytchizky, Serge et Laurent Pujol. « Les associations et la gestion publique locale ». dans Annuaire des collectivités locales Tome 21: La démocratie locale. France: GRALE, 2001.
2. Takamura, Gakuto. « Japon: Participation des habitants au service public ». dans La République Antiparticipative, Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale. Editeur: Jean Tournon. Paris: L'Harmattan, 2009.

ت. باللغة الانجليزية

1. A. Rondinelli, Dennis. « Government Decentralization And Economic Development: The Evolution Of Concepts And Practices ». in Comparative Public Administration the Essential Readings. Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind . Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006.
2. Aghrout, Ahmed, Bouhezza Mohamed, and Sadaoui Khaled. « Restructuring and Privatization in Algeria ». in Algeria in transition, reforms and development prospects. Editors: Ahmed Aghrout and Redha M.Bougherira. London: RoutledgeCurzon, 2004.
3. Baldersheim, Harald. « Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe ». in Valg, velferd og lokaldemokrati. Editors: Leif-Kristian Monsen and Jill Beth Otterlei. Denmark: Akademika forlag, 2014.
4. Bouckaert, Geert. « New Public Leadership for Public Service Reform ». in Comparative Administration Change and Reform- Lessons Learned. Editors: Patricia Ingraham and Jon Pierre. Canada: McGill-Queen's University Press, 2010.

5. Bourgon, Jocelyne. « Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? ». in Focus on citizens - public engagement for better policy and services. OCDE. Paris: OECD, 2009.
6. Caiden, Gerald. « The Administrative State In A Globalizing World: Some Trends And Challenges». in Comparative Public Administration The Essential Readings. Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind. Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006.
7. Caulfield, Janice, and O. Larsen Helge. « Introduction ». in Local Government at the Millenium. Editors : Janice Caulfield and Helge O. Larsen. Germany: Springer, 2002.
8. Coleman Selden, Sally and Jacobson Willow. « Government's Largest Investment Human Resource Management in States, Counties, and Cities ». in In pursuit of performance management systems in state and local government. Editor: Patricia W. Ingraham . USA: The Johns Hopkins University Press, 2007.
9. Conyers, Diana. « Decentralization: The Latest Fashion In Development Administration?». in Comparative Public Administration The Essential Readings. Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind. Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006.
10. Daemen, Harry and Schaap Linze. « Puzzles of Local Democracy ». in Renewal in European Local Democracies- Puzzles, Dilemmas and Option. Editors: Linze Schaap and Harry Daemen. Germany: Springer, 2012.
11. Dahler-Larsen, Peter. « Evaluation and Public Management». in The Oxford Handbook of Public Management. Editors: Ewan Ferlie and others. New York: Oxford University Press , 2007.
12. Denters, Bas and Klok Pieter-Jan. « Measuring institutional performance in achieving urban sustainability ». in Legitimacy and Urban Governance A cross-national comparative study. Editors: Hubert Heinelt and Others. UK: Routledge, 2006.
13. E. Lynn Jr, Laurence. « Public management A concise History of the Field » . in The Oxford Handbook of Public Management. Editors: Ewan Ferlie and others. New York: Oxford University Press, 2007.
14. Eklund, Niklas, and E. Wimelius Malin. « Globalization, europeanization, and administrative reform». in Handbook of administrative reform: an international perspective. Editors: Jerri Killian and Niklas Eklund. Florida: Taylor & Francis Group, 2008.
15. Fanany, Ismet, Rebecca Fanany, and Sue Kenny. «Capacity Building in Indonesia: Building What Capacity? ». in Challenging Capacity Building- Comparative Perspectives. Editors: Sue Kenny and Matthew Clarke. UK: Palgrave Macmillan, 2010.
16. Farazmand, Ali. « Comparative and Development Public Administration: Past, Present, and Future ». in Handbook Of Comparative And Development Public Administration. 2<sup>nd</sup>. Ed. Editor: Ali Farazmand. (New York: Marcel Dekker, 2001.

17. Farazmand, Ali. « Sound Governance in the Age of Globalization: A Conceptual Framework ». in Sound Governance- Policy and Administrative Innovations. Editor: Ali Farazmand. Connecticut: Praeger Publishers, 2004.
18. Ferrajoli, Luigi. « The past and the future of the rule of law ». in The rule of law history theory and criticism. Editors: Pietro Costa and Danilo Zolo. The Netherlands: Springer, 2007 .
19. Goldsmith, Michael. « Cities in Intergovernmental Systems ». in The Oxford Handbook of Urban Politics. Editors: Karen Mossberg and Others. USA: Oxford University Press, 2012.
20. Gregory, Robert. « New public management and the politics of accountability ». in International Handbook of Public Management Reform. Editors: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis. UK: Edward Elgar, 2009.
21. Hambleton, Robin. « The New City Management ». in Globalism and Local Democracy. Editors: Robin Hambleton and Others. New York: Palgrave, 2002.
22. Hydén, Göran. « Making the State Responsive: Rethinking Governance Theory and Practice ». in Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments. Editors: Göran Hydén and John Samue. New York: UNDP, 2011.
23. Illner, Michal, and Wollmann Hellmut. « Decentralization: Lessons for Reformers ». in Local Democracy in Post-Communist Europe. Editors: Harald Baldersheim and Others. Germany: Springer, 2003.
24. Johnson, Ian. « Building Government's Capacity to Engage Citizens, United Kingdom ». in Focus on citizens - public engagement for better policy and services. OCDE. Paris: OECD, 2009.
25. L. Mikesell, John. « Fiscal Administration in Local Government: An Overview ». in Local Budgeting. Editor: Anwar Shah. Washington: The World Bank, 2007.
26. Levi-Faur, David. « From "Big Government" To "Big Governance"? ». in The Oxford Handbook Of Governance. Editor: David Levi-Faur. New York: Oxford University Press, 2012.
27. Loeffler, Elke and Bovaird Tony. « From Participation to Co-production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes ». in The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. Editors: Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel. United Kingdom: Palgrave, 2018.
28. Löffler, Elke. « Governance and government Networking with external stakeholders ». in Public Management and Governance. Editors: Tony Bovaird and Elke Löffler. London: Routledge, 2003.
29. M. Mudacumura, Gedeon. « Multiple Dimensions of Governance ». in Challenges to Democratic Governance in Developing Countries. Editors: Gedeon M. Mudacumura and Göktuğ Morçöl. Switzerland: Springer, 2014.
30. Makowski, Grzegorz. « From Weber to the Web, Can ICT Reduce Bureaucratic Corruption ». in Beyond Bureaucracy-Towards Sustainable Governance Informatisation. Editors: Alois A. Paulin and Others. Switzerland: Springer, 2017.

31. Pollitt, Christopher. « How Do We Know How Good Public Services Are? ». in Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service. Editors: B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Canada: McGill-Queen's University Press, 2000.
32. Pollitt, Christopher. « Simply the Best? The International Benchmarking of Reform and Good Governance ». in Comparative Administration Change and Reform- Lessons Learned. Editors: Patricia Ingraham and Jon Pierre. Canada: McGill-Queen's University Press, 2010.
33. Schwartz, Robert. « Accountability in New Public Management: An Elusive Phenomenon? ». in Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis. Editor: Eran Vigoda. USA: Marcel Dekker, 2002.
34. Shah, Anwar and Shen Chunli. « Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level ». in Local Budgeting. Editor: Anwar Shah. Washington: The World Bank, 2007.
35. W. Rhodes, R. A. « Waves Of Governance ». in The Oxford Handbook Of Governance. Editor: David Levi-Faur. New York: Oxford University Press, 2012.
36. W. Riggs, Fred. « Bureaucratic Links Between Administration and Politics ». in Handbook Of Comparative And Development Public Administration. 2<sup>nd</sup> Ed. Editor: Ali Farazmand. New York: Marcel Dekker, 2001.
37. W. Riggs, Fred. « Impact Of Globalization On The Study And Practice Of Public Administration ». in Comparative Public Administration The Essential Readings. Editors: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind. Amsterdam: Elsevier Ltd, 2006.
38. Wild, Alexandra. « The Democratization of Governance Assessments ». in Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments. Editors: Göran Hydén and John Samuel. New York: UNDP, 2011.
39. Wright, Vincent. « Blurring the Public-Private Divide ». in Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service. Editors: B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Canada: McGill-Queen's University Press, 2000.
40. Zolo, Danilo. « The Rule of Law: A Critical Reappraisal ». in The rule of law history theory and criticism. Editors: Pietro Costa and Danilo Zolo. The Netherlands: Springer, 2007.

ثالثاً: الدوريات العلمية المحكمة

أ. باللغة العربية

1. أبراش، ابراهيم. "المجتمع المدني- محاولة في التاصيل ونموذج التطبيق". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 44-45 (2002): 87-109.
2. أبوشيخة، نادر أحمد. "في إشكالية علم الإدارة في الوطن العربي". المجلة العربية للإدارة 3/10 (1986): 22-48.
3. أوهايبية، فتيحة. "مستويات التقاطع بين الحاكمية والعمل الجمعي". دراسات وأبحاث 9/4 (2012): 42-63.
4. برازة، وهيبة. "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية". المجلة الأكاديمية للبحث القانوني 1/13 (2016): 244-257.

5. برفوق، عبد الرحمان. "مورفولوجية المجتمع المدني في الجزائر". مجلة علوم الإنسان والمجتمع 02(2012): 64-35.
6. بروسي، رضوان. "من الدولة الفيبرية الى الحوكمة كمنظور دولتي جديد جديد رؤية نقدية". المجلة العربية للعلوم السياسية 138 (2013): 73-59.
7. بلوناس، عبد الله، وبوزيدي لمجد. "تقييم الأداء في المؤسسة ودوره في تحفيز العمال"، أبعاد اقتصادية 1/1 (2011): 174-155.
8. بن الشيخ، توفيق. "تطوير القطاع الخاص خيار إستراتيجي لتفعيل التنوع الاقتصادي في الدول المنتجة للنفط حالة الجزائر". مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية 7 (2017): 600-585.
9. بن داود، سفيان، ووريدة الشيكري. "الطرق الحديثة لخلق القيمة والابتكار المقارنة المرجعية في الجزائر الواقع والمعوقات، دراسة حالة ATS". البديل الاقتصادي 1/4 (2017): 141-128.
10. بن شعيب، نصر الدين، ومصطفى شريف. "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية بالجزائر". مجلة الباحث 10(2012): 174-161.
11. بن عياش، سمير. "أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة 2012". المجلة الجزائرية للسياسات العامة 2(2013): 59-37.
12. بن مشري، عبد الحليم. "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر". مجلة الاجتهاد القضائي 6(2010): 120-102.
13. بن ورزق، هشام. "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر- دراسة في إطار قوانين البلدية". مجلة العلوم الاجتماعية 22(2016): 25-11.
14. بنلمليح، منية. "التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 96-95 (2010): 36-11.
15. بوحانة، ثابتي. "ضمانات استقلالية البلدية في الجزائر من منظور المادة 61 من القانون 10-11". مجلة الدراسات الحقوقية 01/01 (2014): 106-67.
16. بودفع، علي. "نظام الترشيح الحزبي وأثره على السلم الأهلي الجزائري أنموذجًا". دراسات وأبحاث 23 (2016): 360-373.
17. بوكثير، عبد الرحمان. " نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية". مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 10(2017): 202-182.
18. بولقواس، ابتسام. "العوامل الموضوعية والمؤسسية المؤثرة في تشكيل المجالس المنتخبة". مجلة الحقوق والعلوم السياسية 06(2016): 258-241.
19. جعفري، نعيمة. "التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية(البلديات) في الجزائر". مجلة الدراسات الحقوقية 2/3(2016): 96-78.
20. حداد، محمد. "المشاركة وحقوق المواطن في الإعلام". مجلة القانون، المجتمع والسلطة 1(2012): 81-65.
21. حسيني، ليلي، وبن سكران فوزية. "ترشيد أداء الحكم دراسة في الخبرة الجزائرية في ظل إصلاح الدولة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 3(2014): 251-230.
22. الحمزي، حمود يحي. "أهمية نظام الإدارة المحلية في الدولة الحديثة". المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية 03 (2009): 271-260.
23. حميطوش، يوسف. "إشكالية المجتمع المدني في الجزائر". مجلة المفكر 10/12(2015): 425-409.

24. حواطي، آمال. "الإصلاح الإداري في التنظيمات الإدارية". مجلة الواحات للبحوث والدراسات 1/9 (2016): 921-234.
25. خشمون، محمد. "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة سوسولوجية". مجلة العلوم الإنسانية 33(2010): 331-361.
26. رشيد، السعيد. "جمعيات الأحياء في التجمعات الحضرية الجديدة دراسة ميدانية بالتجمعات الحضرية الجديدة علي منجلي قسنطينة". مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية 16/9 (2012): 81-90.
27. زغداوي، محمد. "المجموعات الإقليمية في الجزائر- أية إصلاحات؟". مجلة العلوم الإنسانية 35(2011): 193-209.
28. سعود، وسيلة، وفرحات عباس. "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء مشاريع البنية التحتية في تركيا". مجلة الدشائر الاقتصادية 1/4(2018): 203-218.
29. سلامي، نادية. "الإدارة الإلكترونية كأساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات". مجلة الحقوق والعلوم السياسية 2/2(2015): 184-204.
30. شريط، الأمين. "الديمقراطية التشاركية الأسس والأفاق". الوسيط 06(2008): 38-53.
31. شريط، الأمين. "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري". الوسيط 08(2010): 37-48.
32. شريط، عابد وبن الحاج جلول ياسين. "دور القطاع الخاص في دعم التنمية الاقتصادية المحلية دراسة حالة الجزائر". مجلة الإستراتيجية والتنمية 10/6(2016): 229-256.
33. الصاوي، علي. "الغموض المقصود - نظرة المشرع إلى الحكم المحلي في مصر"، مجلة النهضة 13 (2002): 44-76.
34. صلاح، محمد، وعبد الكريم البشير. "أسلوب البوت كآلية لتشييد مشروعات البنية التحتية-تجارب دولية وعربية مختارة-". أبحاث اقتصادية وإدارية 17(2015): 173-202.
35. طارق، حسن. "السياسات العمومية بين السياسة والإدارة ملاحظات حول الحالة المغربية". دفاتر السياسة والقانون 06(2012): 28-37.
36. طاشمة، بومدين. "التنمية الادارية-مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر". الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية 1(2009): 44-51.
37. طاشمة، بومدين. "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسبة في عملية التنمية في الوطن العربي". دفاتر السياسة والقانون 7(2012): 1-30.
38. طاشمة، بومدين. "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر". التواصل 26 (2010): 26-52.
39. طكوش، صبرينة، وفاضل صباح. "القطاع الخاص في الجزائر ودوره في تفعيل التنمية المستدامة". Revue d'économie et de statistique appliquée 1/14 (2017): 70-85.
40. الطيب، حسن ابشر، وقايش حنا سليم. "نظريه الإصلاح الإداري: نظرة في الاتجاهات والاستراتيجيات". المجلة العربية للإدارة - مصر 4/9 (1985): 106-125.
41. عباسه دربال، صورية. "توسيع المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية-واقع دستوري حقيقي أو استجابة لمطلب دولي". المجلة الجزائرية للدراسات السياسية 2/5 (2018): 148-160.
42. عبد الحفيظ، عيسى. "مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الجزائري- دراسة تحليلية-". البديل الاقتصادي 2/1 (2014): 157-190.
43. عبد الوهاب، سمير محمد. "النظم المحلية العربية دراسة مقارنة". مقالة بدون معلومات: 152-164.



44. العجمي، محمد. "موانع إصلاح الجماعات العمومية في المغرب العربي مستقبل الماضي". مجلة الاجتهاد القضائي 6(2010):162-190.
45. العربي، بجيجة. "اللاتمركز الاداري- بين محدودية الدور ومطلب الفعالية". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 112-113 (2013): 113-124.
46. عزاوي، حمزة. "الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصورية الأداء التنموي". مجلة دراسات في التنمية والمجتمع 3 (2016): 1-17.
47. العكاري، عبد الرزاق. "مفارقات اصلاح الادارة العمومية بالمغرب". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 72-73 (2007): 125-139.
48. عمران، عبد الحكيم وفريد مصطفى. "منصات التمويل الجماعي كآلية مبتكرة لتمويل المشروعات، عرض تجربة سلطة لندن الكبرى في مجال التمويل الجماعي للمشروعات العمومية". مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية 1/7 (2018): 291-308.
49. غاوي، أحمد. "التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر". مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 1/5 (2018): 615-632.
50. فراح، رشيد وفرجي كريمة. "الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية- نماذج من التجارب الدولية والعربية-". معارف 22 (2017): 83-99.
51. فريجات، أيمن محمد. "معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص". مجلة الاقتصاد والتنمية 1 (2013): 28-42.
52. فريجات، اسماعيل. "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر". مجلة العلوم القانونية والسياسية 12 (2016): 193-226.
53. فؤاد، بلال. "رقابة الوالي على مالية البلدية". مجلة الفقه والقانون 25 (2014): 68-79.
54. قادري، نسيم. "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية - المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي". المجلة الأكاديمية للبحث القانوني 13 (2016): 258-274.
55. قوي، بوحنية. "أزمة الحراك الداخلي في الأحزاب الجزائرية". المجلة العربية للعلوم السياسية 30 (2011): 48-63.
56. لعروسي، راجح. "المجتمع المدني في منظومة الفكر الغربي والعربي الإسلامي وإشكالية المصطلح". حوليات جامعة الجزائر 01/30 (2016): 94-109.
57. مراح، أحمد. "التعاون بين الجماعات الإقليمية- دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية". مجلة البحوث القانونية والاقتصادية 3/1 (2008): 1-8.
58. مسيردي، سيد أحمد، وسعيد خديجة. "مشروع الجزائر الإلكترونية- واقع وتحديات". الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات 2/2 (2013): 259-286.
59. ميلود، قاسم. "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر - بين الأزمة ومحاولات الإصلاح". دفاتر السياسة والقانون 05 (2011): 57-84.
60. نمديلي، رحيمة. "عقود المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص دراسة تحليلية مقارنة". مجلة البحوث السياسية والإدارية 1/4 (2015): 248-263.
61. الهلالي، عبد اللطيف، وفريد خالد. "القرار العام بين الإدارة والسياسة- أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العامة". دفاتر السياسة والقانون 06 (2012): 144-167.

62. هميسي، رضا. "ضمان حق النفاذ إلى المعلومات على ضوء الدساتير المغاربية". مجلة العلوم القانونية والسياسية 14 (2016): 240-253.

63. الوافي، سامي. "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية". مجلة العلوم السياسية والقانون 01 (2017): 149-171.

ب. باللغة الفرنسية

1. A, Amar, et L Berthier. «Le nouveau management public: avantages et limites ». Gestion et Management Publics vol5(2007): 1-13.

2. Abrika, Belaïd. « La coopération décentralisée, un levier pour le développement économique territorialisé. Exemples de projets de coopération ». Mondes en développement 175/3 (2016): 59-74.

3. Apaza, Carmen. «La pertinence des indicateurs mondiaux de la gouvernance-un débat scientifique en cours». Revue française d'administration publique 127/3 (2008): 591-599.

4. Baghdad, Chaib, Chikh Yahia, et Zair Mustapha. « La question du recouvrement fiscal des collectivités locales en Algérie Quelle option pour les finances locales?. article sans informations.

5. Banner, Gerhard. « La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales ». Revue internationale des sciences sociales 17(2002): 243-258.

6. Barbati, Carla. « La mobilité des compétences », Revue française d'administration publique 121-122 (2007): 49-60.

7. Baron, Catherine. « La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique ». Droit et société 54 (2003): 329-351.

8. Cadiou, Stéphane. « Le maire et les paris risqués de l'action publique ». Pouvoirs 148/1 (2014): 43-55.

9. Chevallier, Jacques. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? ». Revue française d'administration publique 105-106 (2003): 203-217.

10. Côté, Gilles, et Gagnon Christiane. « Gouvernance environnementale et participation citoyenne pratique ou utopie ». Nouvelles pratiques sociales 18/1 (2005): 57-72.

11. Frayssinet, Marie-Hélène. « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation ». Sciences de la société 81(2010): 11-25.

12. Hachemi-Douici, Naima, et Si-Mohammed Djamel. « La conception algérienne de la coopération économique décentralisée: état des lieux, contraintes et perspectives pour sa concrétisation ». Mondes en développement 175/3 (2016): 77-96.

13. J Saravia, Enrique. « La réforme de l'état au Brésil: l'influence du new public management ». Revue française d'administration publique, 105-106 (2003): 55-64.

14. Kuhlmann, Sabine. « Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales une analyse comparative des expériences de réforme en Grande Bretagne ». Revue Internationale des Sciences Administratives 76/2 (2010): 358-372.

- 15.Laiche, Mohamed, et Si-Mohammed Djamal. « Alger et la problématique de la Métropolisation ». ElWahat pour les Recherches et les Etudes 9/1(2016): 647-670.
- 16.Mendes, Joana. « La réforme du système administratif Portugais:new public management ou Etat néo-wébérien ». Revue française d'administration publique119 (2006): pp. 533-553.
- 17.Moulai, Kamel. « La décentralisation de l'action publique en Algérie quel rôle pour la wilaya ». مجلة دراسات جبائية 2(2013): 313-337.
- 18.Paye, Olivier. « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique ». Études internationales 36/1 (2005): 13-40.
- 19.Pontier, Jean-Marie. « Compétences locales et politiques publiques ». Revue française d'administration publique 141/1(2012): 139-156.
- 20.Préfontaine, Lise, Skander Dorra, et Ramonjavelo Valéry. « La capacité partenariale, pilier de la réussite d'un partenariat public-privé ». Revue française d'administration publique 130/ (2009): 323-336.
- 21.Simoulin, Vincent. «La gouvernance et l'action publique: le succès d'une forme simmélienne ». Droit et Société 54 (2003):307-328.
- 22.Soufi, Fouad. « L'administration sa mémoire - les traces du passé et la problématique actuelle de changement ». Idara 25 (2003): 49-70.
- 23.Spanou, Calliope. « Abandonner ou Renforcer l'État Webérien ». Revue française d'administration publique 105-106 (2003): 109-120.
- 24.Taib, Essaid. « Société Civile et Transition Démocratique en Algérie ». Revue Algérienne des Politiques Publiques 03(2014): 26-43.
- 25.Van Doren, Wouter, et Zsuzsanna Lonti. « Contribution au débat sur la mesure de la performance de la gouvernance ». Revue française d'administration publique 135/3 (2010):.838-858.
- 26.Williams-Riquier, Patrice. « La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation ». Revue française d'administration publique 121/122 (2007): 191-202.
- 27.Zaza, Ornella. « L'e-gouvernance pour la participation citoyenne: imaginaires du futur, nouvelles compétences et impacts territoriaux ». Pyramides 26/27 (2006): 163-190.

ت. باللغة الانجليزية

1. A. Porumbescu, Gregory. «Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government- Can It Work-». State and Local Government Review 47/3(2015): 205-213.
2. Andrew, Caroline, and Goldsmith Michael. «From Local Government to Local Governance and Beyond». International Political Science Review 19/02 (1998): 101-117.
3. Ansell, Chris and Gash Alison. « Collaborative Governance in Theory and Practice ». Journal of Public Administration Research and Theory 18/4 (2008): 543-571.

4. Askim, Jostein, Klausen Jan Erling, Vabo Signy Irene, and Bjurstrøm Karl. « Territorial upscaling of local governments- a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries ». Local Government Studies 43/4(2017): 555-576.
5. Azunu, Richardson. « Politics-Administration Relations in Developing Countries Lessons from Ghana's Local Government ». The Journal of African & Asian Local Government Studies 2/1 (2013): 60-75.
6. Bailey, Daniel, and Wood Matthew. « The metagovernance of English devolution ». Local Government Studies 43/6 (2017): pp. 966-991.
7. Bel, Germà, and Fageda Xavier. « What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation ». Local Government Studies 43/4 (2017): 203-511.
8. Bouckaert, Geert. « Taking stock of "governance"-A predominantly European perspectives ». Governance 30/1 (2017): 45-52.
9. Brunsson, Nils. « Administrative reforms as routine ». Scandinavian Journal of Management 22(2006): 243-252.
- 10.C. Kearney, Richard, and Scavo Carmine. « Reinventing Government In Reformed Municipalities ». Urban Affairs Review 37 (2001): 43-66.
- 11.Capano, Giliberto, Howlett Michael, and Ramesh M. « Bringing Governments Back in- Governance and Governing in Comparative Policy Analysis ». Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 17/4 (2015): 311-321.
- 12.Carrizales, Tony. « Functions of E-Government-A Study of Municipal Practices». State and Local Government Review 40/1 (2008):12-26.
- 13.Cohen, Nissim. « Forgoing new public management and adopting post-new public management principles the on-going civil service reform in Israel ». Public Administration and Development 36 (2016): 20-34.
- 14.D. Mead, Timothy. « Barries to local government capacity building in Nigeria ». Politics & Policy 24/1 (1996): 159-172.
- 15.Doornbos, Martin. « Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor ». Journal of International Affairs 57/01 (2003): 3-17.
16. E. Otenyo, Eric, and S. Lind Nancy. « Faces and Phases of Transparency Reform in Local Government ». International Journal of Public Administration 27/5(2004): 287-307.
17. Eade, Deborah. « Capacity building- who builds whose capacity? ». Development in Practice 17/4 (2007): 630-638.
18. F. Wolf, James, and Kolar Bryan Tara. « Identifying the Capacities of Regional Councils of Government ». State and Local Government Review 41/1 (2009): 61-68.
- 19.Faguet, Jean-Paul. « Decentralization and governance ». World Development 53 (2014): 2-13.

20. Frey, Klaus. « Development Good Governance and Local Democracy ». Brazilian Political Science Review 3(2008): 39-73.
21. G Weiss, Thomas. « Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges ». Third World Quarterly 21:5 (2000): 795-814.
22. G. Loh, Carolyn. « Conceptualizing and Operationalizing Planning Capacity ». State and Local Government Review 47/2 (2015): 134-145.
23. H. Svava, James. « Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large Council-Manager Cities ». State and Local Government Review 31/3 (1999): 173-189.
24. Honadle, Beth Walter. « Managing capacity building Problems and approaches ». Journal of the Community Development Society 13/2 (1982): 65-73.
25. Hyden, Goran. « The decentralization experience in Africa- beyond donor-driven approaches ». Africa Review 9/1 (2016): 98-114.
26. Ivanyna, Maksym, and Shah Anwar., « Decentralization and corruption: new cross-country evidence ». Environment and Planning C: Politics and Space 29/2 (2011): 344-362.
27. Jeong, Moon-Gi. « Local Political Structure, Administrative Capacity, and Revenue Policy Choice ». State and Local Government Review 39/2 (2007): 84-95.
28. Kaufmann, Daniel, and Kraay Aart. « Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? ». The World Bank Research Observer 23/01 (2008): 1-30.
29. Kim, Chon-Kyun. « Anti-Corruption Initiatives and E-Government A Cross-National Study ». Public Organization Review 14/3 (2014), pp 385-396.
30. Kim, Chon-Kyun. « Public Administration in the Age of Globalization ». International Public Management Review Volume 9 Issue1(2008):39-55.
31. Kim, Ik-Sik. « Local Governance in Northeast Asia-Tasks and Prospects ». International Review of Public Administration 5/2 (2000): 115-127
32. Kim, Jungbu. « Local elected administrators' career characteristics and revenue diversification as a managerial strategy ». Local Government Studies 43/1 (2017): 89-109.
33. Ladner, Andreas, Keuffer Nicolas, and Baldersheim Harald. « Measuring Local Autonomy in 39 Countries 1990–2014 ». Regional & Federal Studies 26/3(2016): 321-357.
34. Lowatcharin, Grichawat, and E. Menifield Charles. « Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level- A Study of Midwestern County Web Sites ». State and Local Government Review 47/02 (2015): 1-14.
35. Matovu, George. « Issues Related to Developing Requisite Capacities for Effectively Implementing Decentralization Policies in Africa ». Local Governance & Development Journal 2/2 (2008): 33-46.
36. McLoughlin, Linda, and Wallis Joe. « Developing Leadership in Local Government-a new approach for a new generation of leaders ». Administration 54/4 (2007): 94-111.

37. Nikkiah, Hedayat Allah, and Redzuan Ma'rof. « Participation as a Medium of Empowerment in Community Development ». European Journal of Social Sciences 11/1(2009): 170-176.
38. Nomm, Kulli, and Randma-Liiv Tiina. « Performance Measurement and Performance Information in New Democracies », Public Management Review 14/7(2012):860-879.
39. Olowu, Dele. « The Constitutionalization of Local Government in Developing Countries: Analysis of African Experiences in Global Perspective ». Beijing Law Review 3 (2012): 42-50.
40. Oztoprak, Abdullah Abid, and Erna Ruijter. « Variants of transparency- an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015 ». Local Government Studies 42/4 (2016): 536-556.
41. Pallangyo, William, and J. Rees Christopher. « Local Government Reform Programs and Human Resource Capacity Building in Africa Evidence from Local Government Authorities (LGAs) in Tanzania ». International Journal of Public Administration 33 /12-13 (2010): 728-739.
42. Penderis, Sharon. « Theorizing Participation- From Tyranny to Emancipation ». The Journal of African & Asian Local Government Studies 3/1(2012): 1-28.
43. Pollitt, Christopher. « Towards a new world some inconvenient truths for anglosphere public administration ». International Review of Administrative Sciences 81/1 (2015): 3-17.
44. Pres, Alexandra. « Capacity Building- A Possible Approach to Improved Water Resources Management ». International Journal of Water Resources Development 24/1 (2008):123-129.
45. Razin, Eran. « Needs and impediments for local government reform- lessons from Israel ». Journal of Urban Affairs 26/5 (2004): 623-640.
46. Ruano de la Fuente, Jose Manuel. « E-Government Strategies in Spanish Local Governments ». Local Government Studies 40/4 (2014): 600-620.
47. S. Carlson, Margaret, and S. Davidson Anne. « After the Election: How Do Governing Boards Become Effective Work Groups ». State and Local Government Review 31/3 (1999): 190-201.
48. S. Morse, Ricardo. « Citizens Academies, Local Governments Building Capacity for Citizen Engagement ». Public Performance & Management Review 36/1 (2012): 79-101.
49. S. Wunsch, James. « Decentralization local governance and recentralization in Africa ». Public Administration and Development 21/4(2001): 277-288.
50. Saez-Martin, Alejandro, Caba-Perez Carmen, and Lopez-Hernandez Antonio. « Freedom of information in local government rhetoric or reality ». Local Government Studies 43/2 (2017): 245-273.
51. Saldanha, Cedric. « Rethinking Capacity Development ». International Public Management Review 7/2 (2006): 15-42.
52. Siltala, Juha. « New Public Management-The Evidence-Based Worst Practice- ». Administration & Society 45/4(2013): 468-493.
53. Smoke, Paul. « Managing Public Sector Decentralization in Developing Countries- Moving Beyond Conventional Recipes ». Public Administration and Development 35(2015): 350-362.

54. Temple, Michael. « Power distribution in hung councils ». State and Local Government Review 17/4 (1991): 27-42.
55. Van Putten, J.G. « Local Government in the Seventies ». International Review of Administrative Sciences 37/02 (1971): 225-228.
56. Wallis, Joe, and Dollery Brian. « Social Capital and Local Government Capacity », Australian Journal of Public Administration 61/3 (2002): 76-85.
57. Warm, David. « Local Government Collaboration for a New Decade- Risk, Trust, and Effectiveness». State and Local Government Review 43/1 (2011): 60-65.
58. Won-soon, Park. « In seoul citizens are mayor ». Public Administration Review 74/4 (2014):442-443.
59. Wu, Jiannan, Ma Liang, and Yang Yuqian. « Innovation in the Chinese public sector typology and distribution ». Public Administration 91/2(2012): pp. 350-352.

رابعاً: أوراق العمل

أ. باللغة الفرنسية

1. Ayeva, Tchabagnan. « Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales». Rapport de recherche Centre de recherche sur le développement territorial à l'Université du Québec à Rimouski (2003) .
2. Bellina, Séverine, Magro Hervé, et de Villemeur Violaine. « La gouvernance démocratique ». Note de lecture. Institut de recherche et débat sur la gouvernance (2008).
3. Galdemar Virginie, Gilles Léopold, et Simon Marie-Odile. « performance, efficacité, efficience, les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ». Cahier de recherche. CRÉDOC (2012).

ب. باللغة بالإنجليزية

1. Alfano, Rosaria Maria, Baraldi Anna Laura, and Cantabene Claudia. «The effect of the decentralization degree on corruption:a new interpretation », Working Paper, SIEP (2014).
2. I. Obadan, Mike. « Challenges in the building of public service capacity in Africa ». Working paper. The African Capacity Building Foundation (2005) .
3. Kauzya, John-Mary. « Local Governance Capacity Building for Full range Participation Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries ». Working Paper. UNDP (1998).
4. Kleinfeld Belton, Rachel. « Competing definitions of the rule of law implications for practitioners ». Working paper. Carnegie Endowment for International Peace(2005).
5. Kurt, Promberger, and Rauskala Iris. « New Public Management: an introduction from the UK perspective ». Working Paper. Innsbruck University(2003).
6. L. Clift, Steven. « E-Government and Democracy ». Research provided to. UNPAN/DESA (2004).
7. Shah, Anwar. « Corruption and Decentralized Public Governance ». Policy Research Working Paper. World Bank (2006) .

1. أحمية، فاتح. "إصلاح الجباية المحلية من أجل تدعيم المالية المحلية". ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحوكمة والتنمية المحلية"، برج بوعرييج، 7 و8 ديسمبر 2015.
2. بن صغير، عبد المؤمن. "الحكومة الالكترونية كأحد الأنماط المستحدثة للإدارة المعاصرة، دراسة حالة واقع تطبيق الحكومة الالكترونية في الجزائر: المعوقات والآفاق". ورقة قدمت للملتقى العلمي الدولي الأول حول "متطلبات إرساء الحكومة الالكترونية في الجزائر: دراسة تجارب بعض الدول"، البليدة، 13-14 ماي 2013.
3. بن عبود، علي أحمد ثاني. "دور جوائز الجودة في التميز في قياس وتطوير الأداء في القطاع الحكومي". ورقة قدمت للمؤتمر الدولي "للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، الرياض، 01-04 نوفمبر 2009.
4. بن ورزق، هشام. "تعزيز دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في ظل مركزية التخطيط والتنفيذ". ورقة قدمت إلى "الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلديات نموذجاً-، قلمة، 08-09/11/2016.
5. بوخمم، عبد الفتاح. "الرأس مال المعرفي مصدر التميز في المنظمات". ورقة قدمت للمؤتمر الدولي "للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، 01-04 نوفمبر 2009.
6. بوصنوبرة، عبد الله. "المجتمع المدني والمشاركة الشعبية الضمان لترشيد الحكم". ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، 08-09 أبريل 2007.
7. حاجي رفيقة، و دباح نادية. "اللامركزية الجبائية مبادئ ومفاهيم أساسية". ورقة قدمت للملتقى الدولي الأول حول "اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، البليدة، 10-11/06/2013.
8. حجال سعيد وهزلة أسامة. "أثر الإبداع الإداري على أداء مدراء البلديات الجزائرية". ورقة قدمت للملتقى العلمي الثاني حول "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة"، البليدة، 02-03 جوان 2014.
9. حفاظ، زحل ويحياوي نور الهدى. "دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام". ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قلمة، 08-09 نوفمبر 2016.
10. زرقون، محمد، بعيليش نور الدين، وزرقون عمر الفاروق. "إصلاح الجباية المحلية في الجزائر في إطار البحث عن نظام جبائي لامركزي فعال". ورقة قدمت للملتقى الدولي الأول حول "اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، البليدة، 10-11/06/2013.
11. الزعبي، خالد سمارة. "تنظيم السلطة الإدارية". ورقة قدمت في "ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، الشارقة، مارس 2008.
12. الزعبي، خالد سمارة. "تنظيم السلطة الإدارية". ورقة قدمت في "ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، الشارقة، مارس 2008.
13. شعباني، مجيد ومزوار منوبة. "الإدارة الالكترونية للجماعات المحلية آلية لتحسين جودة الخدمة". ورقة قدمت للمؤتمر العلمي الدولي السنوي الثاني حول "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة- دراسة تجارب بعض الدول"، البليدة، 20-21 أكتوبر 2014.
14. عبد الوهاب، سمير محمد. "المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات في الدول العربي". ورقة قدمت للمؤتمر الدولي "للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، الرياض، 01-04 نوفمبر 2009.



15. عجلان، العياشي. " آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية". ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قالمة، 08-09 نوفمبر 2016.
16. عريوة محاد وبوقرة رايح. "أهمية تطبيق الموازنة الصفريّة في إطار الحوكمة لقياس أداء القطاع العمومي المحلي- دراسة لعينة من المجالس الشعبية". ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحوكمة والتنمية المحلية"، برج بوعريّيج، 7 و8 ديسمبر 2015.
17. عماري، عمار. " بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر وسبل إصلاحها للاندماج إيجابياً في الحركة العالمية". مداخلة قدمت في "الملتقى العلمي الأول حول أهمية الشفافية في نجاعة الأداء للاندماج في الاقتصاد العالمي"، الجزائر، 2003.
18. فراري، محمد. "هيكلية الجباية المحلية ومردودها". ورقة قدمت لليوم البرلماني حول "الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي"، الجزائر، 22 أبريل 2013.
19. قايد، إبراهيم. "FCCL التقديم والمهام". ورقة قدمت لليوم البرلماني حول "الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي"، الجزائر، 22 أبريل 2013.
20. قدوم، لزهرة، وقروري عبد الرحمان. "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر". ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قالمة، 08-09 نوفمبر 2016.
21. الكبيسي، عامر. "التنمية الإدارية - المداخل والنظريات". ورقة قدمت في "ندوة معهد التنمية الإدارية بأبو ظبي لوكلاء الوزارات"، الإمارات العربية المتحدة، أبريل 1983.
22. مداحي، محمد وخليخ عبد القادر. "متطلبات الحكومة الإلكترونية". ورقة قدمت للملتقى العلمي الدولي الأول حول "متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر: دراسة تجارب بعض الدول"، الجزائر، 13-14 ماي 2013.
23. مسعداوي، يوسف. "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر". ورقة قدمت للملتقى الدولي الأول حول "اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف"، البلدة، 10-11/06/2013.
24. مقدم، عبرات، هيلامي نبيلة، ومولود فتحي. "عوائق وحلول للحكومة الإلكترونية بالجزائر". ورقة قدمت للملتقى العلمي الدولي الأول حول "متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر: دراسة تجارب بعض الدول"، الجزائر، 13-14 ماي 2013.
25. ملياني، صليحة وبوساق فتيحة. "المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية". ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قالمة، 08-09 نوفمبر 2016.
26. مليكاوي، مولود. "أجهزة وسلطات الرقابة على مالية الجماعات المحلية في الجزائر". ورقة قدمت للملتقى الدولي حول "الحوكمة والتنمية المحلية"، برج بوعريّيج، 7 و8 ديسمبر 2015.
27. ممدوح، خالد. "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية". ورقة مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، جوان 2007.
28. ممدوح، خالد. "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية". ورقة مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، جوان 2007.

29. نعمون، عبد الوهاب ومسيود عبدالله. "الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في ترشيد النفقات العمومية- كندا نموذجا-". ورقة قدمت للملتقى الوطني حول "التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية"، قائمة، 09-08 نوفمبر 2016.
30. نويري، عبد العزيز. "عقود التزامات المرافق العامة BOT". ورقة قدمت للمؤتمر السادس "لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية"، بيروت، 30 ماي-01 جوان 2016.
31. يحيياوي، سمير وحمادي، خديجة. "مفهوم المساءلة و الشفافية و دور الأجهزة العليا للرقابة في الجزائر". ورقة بحث قدمت للملتقى الوطني الثاني حول "متطلبات إرساء الحوكمة وإدارة الميزانية العامة للدولة"، البويرة، 28/27 فيفري 2013.

ب. باللغة الفرنسية

1. Akerkar, Arezki. «Coopération décentralisée et développement territorial: l'expérience francoalgérienne». Communication présentée au premier séminaire international sur « la gouvernance et le développement local », Bordj Bouareridj, 07-08 décembre 2015.
2. Belmihoub, M.C. « La réforme administrative en Algérie Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre ». Communication présentée au « Forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'Administration », Tunis, 15-17 /06/ 2005.
3. Benilles, Billel. « L'état des finances et de la fiscalité locales ». Communication présentée au premier colloque international sur « le rôle de la décentralisation fiscale dans le financement des collectivités locales, Blida, 10 et 11 juin 2013.
4. Campbell, Bonnie. « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État ». Acte de la journée d'études de l'équipe CEDIM/FCAR sur la Mondialisation, Gouvernance et État de droit, Montréal, 10 mars 2000.

ت. باللغة الانجليزية

1. Hanberger, Anders. « Democratic accountability in decentralized governance ». Paper presented at the "Conference on the Interpretive practitioner: From Critique to Practice in Public Policy Analysis", Birmingham, 8-10 June 2006.
2. Jessop, Bon. « Governance, Governance Failure, and Meta-Governance ». Paper presented at the International Seminar on Politics Governance And Innovations For Rural Areas, Arcavacata de Rende, Italy, 21-23/11/2003.
3. Lim, Sang-Hoon. « Local Partnership and Human Resources Development ». Paper prepared for « KLI/ILO Tripartite Workshop on Skill Development, High Performance Work Organization and Social Dialog », Seoul, March 06, 2003.
4. Suryanto, Adi, and Ahadiyahati K Meita. « Promoting Public Service Performance Through Innovation and Administrative Reforms at Local Level: Lessons from a Decade of Decentralization in Indonesia ». Paper Presented at: « The International Conference for Administrative Development: Towards Excellence in Public Sector Performance », Riyadh, November 1-4, 2009.

سادسا: الرسائل والأطروحات

أ. باللغة العربية

1. برازة، وهيبة. "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري" (رسالة دكتوراه في القانون، قسم الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2017).
2. بلفتحي، عبد الهادي. "المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري" (رسالة ماجستير في القانون العام، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011).
3. بن عيسى، ابراهيم. "الحكم الراشد في المالية المحلية" (رسالة ماجستير في المالية العامة، قسم التسيير، جامعة تلمسان، 2011).
4. بن ورزق، هشام. "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية" (رسالة دكتوراه في القانون العام، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013).
5. داودي، فاطمة الزهراء. "التعاون بين البلديات" (مذكرة لنيل شهادة الطور الأول في إطار مدرسة الدكتوراه في الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014).
6. عبان، عبد القادر. "تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر" (رسالة دكتوراه في علم الاجتماع، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة بسكرة، 2016).
7. عنكوش، نور الصباح. "علاقة التعريب بالتنمية الإدارية في الجزائر بعد الاستقلال" (رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010).

ب. باللغة الفرنسية

1. Chenane, Arezki. « Réflexion sur les alliances stratégiques intercommunales et les reconfigurations territoriales dans l'optique du développement durable local en Algérie » (Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Département des Sciences Economiques, Université de Tizi-Ouzou, 2015).
2. Meunier, Benjamin. « Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques » (Thèse de Doctorat en sciences politique, U.F.R de Droit, Université d'Auvergne – Clermont Ferrand I, 2006).

سابعا: المقالات الصحفية:

أ. باللغة العربية

1. أفطيس، زايددي. "توقيف الدعم المالي عن الجمعيات التي لا تقدم تقارير عن وجهة أموالها". النهار الجديد، 04 أوت، 2016، الحدث.
2. ب، مراد. "إدانة الأمين العام السابق للولاية وإطارين بعام حبسا والبراءة لمير بسكرة". الشروق اليومي، 01 فيفري، 2018، محليات، نسخة الشرق.
3. باشوش، نواردة. "مليون ونصف مليون جزائري بطل". الشروق، 30 جويلية، 2018، الحدث.
4. بكاي، حمزة. "هذه هي صلاحيات البلديات في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية". الشروق، 28 ماي، 2017، الحدث.
5. بلحاج، لطيفة. "20 مليون جزائري يمزقهم الفقر عبر 800 بلدية". الشروق، 22 أفريل، 2013.
6. بلخير، دليلة. "133 ألف مترشح لمنصب مير بدون مستوى". الشروق، 22 نوفمبر، 2012.
7. بلعمري، سميرة. "1846 مشروع متأخر بقيمة 22 ألف مليار". الشروق، 10 ديسمبر، 2018، الحدث.

8. بلعمري، سميرة. "الأمن يفتح تحقيقات في فضائح الأميار والمنتخبين". الشروق اليومي، 10 أكتوبر، 2012، الحدث.
9. بلعمري، سميرة. "بورصة التحالفات تستعر وشيخ الانسداد يحوم على البلديات". الشروق اليومي، 26 نوفمبر، 2017، الحدث.
10. بن أحمد، محمد. "بلعيز يطلب ملفات الانسداد في أكثر من 70 بلدية". الخير، 11 نوفمبر، 2014، الوطن.
11. بن ختو، ح. "الأمناء العامون للبلديات يطالبون بإنهاء تداخل الصلاحيات مع الأميار". الشروق اليومي، 22 سبتمبر، 2014، الحدث.
12. بن بزة، يوسف. "التقسيم الإداري في زمن التقشف". الخير، 19 فيفري، 2015.
13. بوالقمح، عبد الرزاق. "نهاية عهدة انتخابية تحت شعار المتابعات القضائية والفساد". الشروق اليومي، 31 أكتوبر، 2007، الحدث.
14. بودية، خالد. "الولاية يطالبون بصلاحيات الوزراء". الخير، 14 نوفمبر، 2016، الوطن. عبد الحميد عثمان، "حوار مع الوالي السابق بشير فريك"، الشروق اليومي، 26 جويلية، 2017، حوار.
15. بودية، خالد. "الاعراض والشكارة يهيمنان على التحالفات بين الأحزاب". الخير، 29 نوفمبر، 2017.
16. بودية، خالد. "التقسيم الإداري الجديد.. الفتنة". الخير، 10 فيفري، 2015، أخبار الوطن.
17. بودية، خالد. "مصير مجهول لـ900 قضية فساد". الخير، 22 ديسمبر، 2014، الوطن.
18. بوزمارن، عائشة. "الأفلان يرأس 518 بلدية فقط". النهار الجديد، 08 جانفي، 2013، الحدث.
19. بوعاتي، جلال. "مصالح المواطنين رهينة القانون وصراع المنتخبين". الخير، 28 نوفمبر، 2017، الوطن.
20. ج، فتيتش. "الانسداد يهدد مئات البلديات". الخير، 28 نوفمبر، 2017، الوطن.
21. ح، سليمان. "حزب الأوراق الملغاة يحقق أكثر من مليونية". الخير، 25 نوفمبر، 2017، الحدث.
22. ح، سليمان. "قانون الانتخابات يحدّد فائزين ولا يفرز خارطة حزبية". الخير، 27 نوفمبر، 2017، الوطن.
23. حاجي، فاطمة الزهراء. "958 بلدية تعاني الفقر و103 تعيش الثراء الفاحش". النهار الجديد، 18 أكتوبر، 2016.
24. حوام، بلقاسم. "وسم الجودة ينتقل إلى الإدارات العمومية ويرعب المسؤولين". الشروق، 05 أكتوبر، 2016، مجتمع.
25. حويشة، حسان، ولعجال سعد. "هذه هي القطاعات المعنية بالتقشف". الشروق، 11 ماي، 2016.
26. داودي، أ، ولعجال س، "جرد وإحصاء كافة ممتلكات البلديات للشروع في تأجيرها". النهار الجديد، 19 نوفمبر، 2016.
27. داودي، أمينة. "370 مير يمرمدون أمام القضاء والسبب الظروفاارات". النهار الجديد، 05 نوفمبر، 2016، الحدث.
28. رتيغات، ج. "متى تفرع سلطات تسمسملت طبول الحرب على مافيا الاتفاقيات السرية". الشروق اليومي، 18 ماي، 2017، محليات، نسخة الغرب.
29. سالم، رزاق. "حداد يدعو إلى فتح جميع القطاعات أمام استثمار الخواص". الشروق، 06 أكتوبر، 2018، الإقتصاد.
30. سعودي، صالح. "القائمة الحزبية المغلقة تهدد المجالس المحلية القادمة بالانسداد والصراع". الشروق اليومي، 22 نوفمبر، 2017، الوطن.
31. سكية، عبد السلام. "07 إجراءات استعجالية لوقف حقرة رؤساء الدوائر والأميار". الشروق، 17 فيفري، 2018، الحدث.
32. سليمان، نادية. "محاكمة أميار العقار تطيح برؤوس الفساد". الشروق اليومي، 16 جوان، 2012، الحدث.
33. سوكو، نوار. "مشاركة المواطن حق دستوري ولكن البلدية والولاية تجاهلتاه". الخير، 12 نوفمبر، 2014، الوطن.
34. سومر، زولا. "المشروع التمهيدي لقانون الديمقراطية التشاركية يعرض على البرلمان قبل نهاية السنة". المساء، 28 أكتوبر، 2017، الوطن.

35. سيدمو، محمد. "التقسيم الإداري الجديد خطر على ميزانية الدولة". الخبر، 10 ماي، 2014، اقتصاد.
36. شايث، راضية. "الانسداد «تجميد التوظيف نهائيا في البلديات. ولا زيادات في أجور الأميار». النهار الجديد، 13 مارس، 2018، الحدث.
37. شايث، راضية. "طالبهم بخلق الانسجام والعمل لصالح المواطنين". النهار الجديد، 04 فيفري، 2018.
38. طواهرية، ب. "خيبة لدى المواطنين لتأخر ترقية مقاطعات الجنوب إلى ولايات". الشروق اليومي، 27 ديسمبر، 2017.
39. طواهرية، ب. "المديريات المنتدبة بالجنوب لا تزال بدون صلاحيات"، الشروق اليومي، 07 فيفري، 2018، مراسلون.
40. ع، أحمد. "1200 بلدية عاجزة ماليا وحاسي مسعود الأغني". الشروق، 04 جويلية، 2018.
41. ع، إيمان. "منصب المير يلغم البرلمان". الشروق اليومي، 27 جوان، 2016، الحدث.
42. ع، سفيان. "الأمن يستمع إلى رئيس بلدية ويستدعي آخر في فضيحة تزوير ملفات العقار". الشروق اليومي، 10 أكتوبر، 2012، محليات، نسخة الشرق.
43. ع، عائدة. "ولد عباس: فتح مكاتب للاستماع لانشغالات المواطنين". النهار الجديد، 19 جانفي، 2018.
44. عثمانى، عبد الحميد. "حوار مع عبد الوهاب دربال". الشروق اليومي، 03 ديسمبر، 2017، حوار.
45. عثمانى، عبد الحميد. "حوار مع عبد الوهاب دربال". الشروق اليومي، 29 نوفمبر، 2017، حوار.
46. عويمر، إيمان. "مصايح اقتصادية بالمدارس والمساجد والإدارات لتقليص فاتورة الكهرباء بـ28 مليارا!". الشروق، 20 مارس، 2018.
47. عيجاج، مروة. "بدوي للأميار\_ أخرجوا للميدان ورافقوا مشاريع بلدياتكم". ، النهار الجديد، 11 مارس، 2018.
48. عيجاج، مروة. "34 مجلسا بلديا يعرف انسدادا بسبب خلاف بين أعضائها". النهار الجديد، 09 جوان، 2018، الحدث.
49. ف، جمال. "خطة عمل جديدة لإشراك المواطن في اتخاذ القرار بالمجالس المحلية". الخبر، 07 نوفمبر، 2014، الوطن.
50. فريك، بشير. "خارطة طريق لتقسيم إداري يتجاوز البيروقراطية ويحقق التنمية". الشروق اليومي، 15 أوت، 2016، رأي.
51. فنيش، ج. "سلال يعلن استحداث 11 ولاية منتدبة في الجنوب". الخبر، 03 فيفري، 2015، الوطن.
52. كموش، إيمان. "مستعدون لمنح أموالنا لرؤساء البلديات.. لكن بشروط". الشروق، 17 نوفمبر، 2016.
53. لعجال، سعد. "بدوي يأمر ولاية الجمهورية بشد الحزام في 2017". النهار الجديد، 25 أفريل، 2017، الحدث.
54. المراسلون. "حصائل المنتخبين بعد 05 سنوات من التسيير". النهار الجديد، 05 نوفمبر، 2016، الحدث.
55. مسلم، محمد. "منتخبون وأميار في المزاد". الشروق اليومي، 14 ديسمبر، 2017، الملف السياسي.
56. مسلم، محمد. "الواجب المغيب في علاقة الحكومة بالبرلمان". الشروق، 15 جوان، 2017، الملف السياسي.
57. مسلم، محمد. "خلفيات ونقاط ظل في حركة الولاية". الشروق، 16 جويلية، 2017.
58. مسلم، محمد. "هل أصبح التزوير محور إجماع بين الموالات والمعارضة". الشروق اليومي، 29 نوفمبر، 2017، الحدث.
59. مسلم، محمد. "صوت واحد للقضاء على التحالفات الهشة والمؤامرات". الشروق اليومي، 25 نوفمبر، 2017، الحدث.
60. ندور، عبد الله. "بيع محلات الرئيس في المزاد العلني". البلاد، 10 جويلية، 2017، الحدث.

ب. باللغة الفرنسية

1. Belmihoub, Cherif. «Notre modèle économique n'est ni cohérent ni stable». Le Soir d'Algérie, 14 Aout, 2018, Entretien.
2. Hadjadj, Djilali. «Office Central de Répression de la Corruption Il y a quelqu'un ?». Le Soir d'Algérie, 18 juillet, 2016, le Soir Corruption.

ثامنا: المجالات

أ. باللغة العربية

1. أحمد، صلاح حسن. "الفساد ينزع عن أوروبا صفة المدينة الفاضلة". آفاق المستقبل، الثلاثي الثاني، 2014.
2. بوحوش، عمار. "الإدارة الجزائرية بين التجديد والتسيير". المجاهد الأسبوعي، جويلية 1987، ص ص. 9-10.

ب. باللغة الانجليزية

1. Marquette, Heather. « Donors seek the right approach to corruption ». Local Governance Brief, Spring 2004.
2. Lowndes. Vivien. and Pratchett Lawrence. « CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government and How to Make it Work Better ». Local Governance Brief, summer 2008.

تاسعا: النصوص القانونية:

أ. الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.
2. ميثاق الجزائر لسنة 1964.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.
5. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
6. التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016.

ب. القوانين:

1. القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53، 2018/09/02.
2. ميثاق الولاية الممهد للأمر 38-69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44، 1969/05/23.
3. القانون 02-81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، يعدل ويتمم الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية. الجريدة الرسمية رقم 07، 17 فيفري 1981.
4. القانون 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15، 1990/04/11.
5. القانون 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15، 1990/04/11.
6. القانون 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 52، 1990/12/02.
7. القانون 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية رقم 15، 2006/03/12.
8. القانون 02-10 المؤرخ في 29 جوان 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية رقم 61، 2010/10/21.
9. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، 2011/07/03.
10. القانون 06-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 02، 2012/01/15.

11. القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، 2012/02/29.

ت. الأوامر:

1. الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، 1967/01/18.
2. الأمر 08-77 المؤرخ في 19 فيفري 1977، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 18، 1977/03/02.
3. الأمر 14-97 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 38، 1997/06/04.
4. الأمر 15-97 المؤرخ في 31 ماي 1997، يحدّد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 38، 1997/06/04.

ث. المراسيم:

1. المرسوم 30-67 المؤرخ في 27 جانفي 1967، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 09، 1967/01/27.
2. المرسوم الرئاسي 45-2000، المؤرخ في 01 مارس 2000، يعدّل المرسوم الرئاسي 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997 الذي يحدّد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 09، 2000/03/02.
3. المرسوم الرئاسي 373-2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية رقم 71، 2000/11/26.
4. المرسوم الرئاسي 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن أحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية رقم 29، 2015/05/31.
5. المرسوم الرئاسي 03-16 المؤرخ في 16 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 02، 2016/01/13.
6. المرسوم الرئاسي 303-18 المؤرخ في 05 ديسمبر 2018، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن أحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية رقم 72، 2018/12/05.
7. المرسوم 641-83 المؤرخ في 05 نوفمبر 1983، المتعلق بإحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 46، 1983/11/08.
8. المرسوم 04-85 المؤرخ في 12 جانفي 1985، المتضمن النظام الإداري لمدينة الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 03، 1985/01/13.
9. المرسوم رقم 131-88 المؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية رقم 26، 1988/07/06.
10. المرسوم التنفيذي 207-90 المؤرخ في 14 جويلية 1990، المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 29، 1990/07/18.
11. المرسوم التنفيذي 248-94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية و البيئة والإصلاح الاداري، الجريدة الرسمية 53، 1994/08/21.
12. المرسوم التنفيذي 334-11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية رقم 28، 2011/09/53.

13. المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 25 فيفري 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية رقم 12، 27/02/2013، المواد من 04 إلى 11.
14. المرسوم التنفيذي 13-137 المؤرخ في 10 أفريل 2013، يتضمن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (سيفال-المغرب العربي)، الجريدة الرسمية 21، 23/04/2013.
15. المرسوم التنفيذي 14-193 المؤرخ في 03 جويلية 2014، يتضمن صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 41، 06/07/2014.
16. المرسوم التنفيذي 14-194 المؤرخ في 03 جويلية 2014، يتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 41، 06/07/2014.
17. المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 29، 31/05/2015.
18. المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية رقم 41، 12/07/2016.
19. المرسوم التنفيذي 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية رقم 68، 28/11/2017.
20. المرسوم التنفيذي 18-86 المؤرخ في 05 مارس 2018، يتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي، الجريدة الرسمية رقم 15، 07/03/2019.
21. المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 48، 05/08/2018.

#### ج. التعليمات:

1. التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، متعلقة بمكافحة الفساد. رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

#### ح. مشاريع القوانين:

1. وزارة الداخلية. "مشروع القانون المتعلق بالبلدية"، 2010.
2. وزارة المالية- المديرية العامة للميزانية. "مشروع القانون العضوي لقوانين المالية"، أفريل 2018.

#### عاشرا: الوثائق السياسية

##### أ. باللغة العربية

1. مصالح الوزارة الأولى. "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (2012)
2. مديرية الحملة الانتخابية للمرشح بوتفليقة عبد العزيز، "مطوية برنامج الرئيس بوتفليقة عبد العزيز" (2014).
3. مصالح الوزارة الأولى. "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (2014)
4. مصالح الوزارة الأولى. "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (ماي 2017)
5. مصالح الوزارة الأولى. "مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج فخامة رئيس الجمهورية" (سبتمبر 2017)
6. المكتب الوطني. "مطوية البرنامج الوطني للتجمع الوطني الديمقراطي للانتخابات المحلية ليوم 23 نوفمبر 2017" (2017).
7. حركة مجتمع السلم. "البرنامج البديل" (2017).



ب. باللغة الفرنسية

1. Sénat Français. Le Statut des Capitales (2008).

حادي عشر: تقارير وقرارات المنظمات الدولية

أ. باللغة العربية

1. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3-246. الجلسة 174، بتاريخ 1948/12/07.
2. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 8-723. الجلسة 454، بتاريخ 1953/10/23.
3. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2561. الجلسة 1832، بتاريخ 1969/12/13.
4. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2854. الجلسة 2026، بتاريخ 1971/12/20.
5. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 11 لسنة 1978. بتاريخ 1978/02/24.
6. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 49-136. الجلسة العامة 92، بتاريخ 1994/12/19.
7. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 50-255. الجلسة العامة 112، بتاريخ 1996/04/19.
8. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 77 لسنة 1998. بتاريخ 1998/06/24.
9. قرار ECOSOC رقم 45-2001. بتاريخ 2001/04/23.
10. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 127 لسنة 2001. بتاريخ 2001/07/02.
11. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 56-213. الجلسة العامة 90، بتاريخ 2001/12/21.
12. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 262 لسنة 2002. بتاريخ 2002/08/16.
13. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 57-277. الجلسة العامة 78، بتاريخ 2002/12/20.
14. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 16 لسنة 2005. بتاريخ 2005/02/28.
15. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم 114 لسنة 2005. بتاريخ 2005/07/12.
16. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60-34. الجلسة العامة 58، بتاريخ 2005/11/30.
17. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 66-209. الجلسة العامة 91، بتاريخ 2011/12/22.
18. قرار مجلس حقوق الإنسان حول الحكم المحلي و حقوق الإنسان. الجلسة 34، بتاريخ 2013/09/26.
19. مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. "استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف الجزائر"، بنما 2013/11/27-26.
20. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 69-228. الجلسة العامة 75، بتاريخ 2014/12/19.
21. التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان: دور الحكومة المحلية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان. أوت 2015.

ب. باللغة الفرنسية

1. La Charte européenne de l'autonomie locale. adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le 15 octobre 1985 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988.

ثاني عشر: وثائق ومنشورات المنظمات الدولية:

أ. باللغة العربية

1. الاتحاد الأوروبي. CIUDAD تجربة في التعاون في التنمية العمرانية و الحوار.

2. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة. حكم القانون: لقاءات ومحاضرات (2006).
3. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة. مترجما. المجالس القضائية أفضل الممارسات الدولية (2004).
4. المملكة المغربية. الإجراءات الخاصة بالتعاون والشراكة للجماعات الترابية المغربية (2011).
5. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2012 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (2012).

ب. باللغة الفرنسية

1. De Losada, Agustí Fernández. Façonner une nouvelle génération de coopération décentralisée». Étude réalisée à la demande de PLATFORMA (2017).
2. UCGL. Objectifs de développement durable ce que les gouvernements locaux doivent savoir (2015).

ت. باللغة الانجليزية

1. African Local Governance Program. Looking through the Gender Lens- 5 steps to building local government competencies and capacities to promote gender equality (2006).
2. Council of Europe. Toolkit of Local Government Capacity-Building Programmes (2005).
3. European Commission. « Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, The European EGovernment Action Plan 2011-2015, Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government» (2010).
4. IULA. Municipal International Cooperation- the role of local government in decentralised development cooperation (1997).
5. KS. Municipal International Cooperation Programme, Local Government Partnerships for good governance, democracy and eradication of poverty (2008).
6. Platforma. La coopération décentralisée pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 (2018).
7. UCLG. The Golden Road to Local development, (2012).
8. UCLG. La coopération au développement et les gouvernements locaux (2013).
9. UNDP. Practice Note on Supporting Capacities For Integrated Local Development (2007).
10. VNG. Annual Update (2015).
11. VNG. Strengthening Local Government through International Partnership (2007).
12. World Bank. The Local Governance Performance Index LGPI –English (2016).
13. World Peace Foundation. Good Governance rankings (2003).

ثالث عشر: المواقع الالكترونية

أ. باللغة العربية

1. الإذاعة الجزائرية. " الانتخابات المحلية: 165.000 مترشح للانتخابات البلدية و 16.600 للمجالس الولائية". الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم: 26 سبتمبر 2017. « <https://tinyurl.com/y3kgbw9e> »

2. الإذاعة الجزائرية. " المرصد الوطني للمرفق العام هيئة مستقلة في خدمة المواطن وتلبية انشغالاته". موقع الإذاعة الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 30 نوفمبر 2016. « <https://tinyurl.com/y6snwm7j> »
3. الإذاعة الجزائرية. "الولايات المنتدبة للهضاب العليا تعتمد على ذات الإجراءات المتبناة بنظيراتها الجنوبية". موقع الإذاعة الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 11 جانفي 2017. « <https://tinyurl.com/y6q8w7ce> »
4. الأمم المتحدة: شبكة الإدارة العامة على الأنترنت. تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <http://unpan.org> »
5. الأمم المتحدة. "جائزة الخدمة العامة". موقع الأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <http://www.un.org/ar/events/publicserviceday/award.shtml> »
6. جوادي، نورالدين. "أهم أنجع في رسم السياسة الاقتصادية للجزائر\_ الحكومة، الأكاديميون، أم الشعب؟". موقع الجزائر 24، تم تصفح الموقع يوم: 04 أكتوبر 2017. « <http://aljazair24.com/hot-news/45219.html> »
7. الخبر أونلاين. " بدوي يدعو إلى تحرير المبادرة أمام المستثمرين". موقع جريدة الخبر، تم تصفح الموقع يوم: 12 نوفمبر 2016. « <https://tinyurl.com/yxzp6ezo> »
8. الشراكة الدولية من أجل الميزانية. " مؤثر الموازنة المفتوحة للجزائر لسنة 2017". موقع IBP، تم تصفح الموقع يوم 02 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y2u3nqj2> »
9. بن مبارك، راضية. "التعليق على التعليم رقم 3.94 / 842 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها"، بوابة مذكرات وأطروحات جامعة الجزائر، تم تصفح الموقع يوم 12 فيفري 2017. <http://193.194.83.98/jspui/handle/1635/5764>
10. شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت. تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <https://publicadministration.un.org> »
11. شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية. "حول تقارير القطاع العام في العالم". موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <https://publicadministration.un.org/ar/Research/World-Public-Sector-Reports> »
12. شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية. "حول جوائز الخدمة العامة للأمم المتحدة"، موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <https://publicadministration.un.org/ar/UNPSA> »
13. شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية. "حول لجنة الأمم المتحدة للخبراء في الإدارة العامة CEPA". موقع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية للأمم المتحدة على الأنترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2018/01/10. « <https://publicadministration.un.org/ar/CEPA> »
14. صوت الأحرار. "قادة الأحزاب يركزون على توسيع صلاحيات المنتخب و تكريس اللامركزية". موقع جريدة صوت الأحرار، تم تصفح الموقع يوم: 10 نوفمبر 2017. « <https://tinyurl.com/y3sadtou/34322017> » .
15. عبد الوهاب، سمير محمد. "الحكم المحلى والدستور الجديد"، بوابة الشروق المصرية. تم تصفح الموقع يوم: 20 أفريل 2012. « <https://tinyurl.com/y2chfhtd> »
16. عبدالعزيز سالم، سارة. "الإدراك الذكي: متطلبات الابتكار الحكومي في تقديم الخدمات العامة الرقمية". مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، تم تصفح الموقع يوم: 20 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y42bhc2p> »

17. علي، مصطفى. "حقائق مذهلة.. لماذا تفوقت ولايات ألمانية على دول كبيرة؟ نوردهاين فيستفالن والسعودية". موقع ساسة بوست، تم تصفح الموقع يوم 30 أوت 2015. « <https://www.sasapost.com/translation/saudi-arabia-and-nordhein-westfalen-nigeria-and-bavaria> »
18. فرانس 24. "ترامب يحل لجنة شكلها سابقا للتحقيق في أعمال تزوير في انتخابات 2016". موقع فرانس 24، تم تصفح الموقع يوم: 05 جانفي 2018. « <https://tinyurl.com/yyedyaxa> »
19. مالكي، امحمد. "عن حكم القانون وحظوظ توطينه في الثقافة العربية". موقع عربي 21، تم تصفح الموقع يوم: 03 جوان 2018. « <https://tinyurl.com/yyrqmajx> »
20. المديرية العامة للتوظيف العمومية. "إحصائيات رسمية". الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم 14 جانفي، 2019. « <http://www.dgfp.gov.dz/ar/stat.asp> »
21. مصالح الوزارة الأولى. "بيان السياسة العامة للحكومة". موقع الوزارة الأولى، تم تصفح الموقع يوم: 12 جانفي 2014. « <http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/2015-10-05-09-22-12.html> »
22. مصالح رئاسة الجمهورية، "بيان إجتماع مجلس الوزراء المنعقد في 07/05/2014"، موقع رئاسة الجمهورية الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 08 ماي 2014. « <https://tinyurl.com/y3264bc3> »
23. مصالح رئاسة الجمهورية، "بيان إجتماع مجلس الوزراء المنعقد في 21/05/2014"، موقع رئاسة الجمهورية الجزائرية، تم تصفح الموقع يوم: 22 ماي 2014. « <https://tinyurl.com/y4kbyfnv> »
24. مكتب تنمية القدرات ضمن بوابة الأمم المتحدة على الأنترنت. تم تصفح الموقع يوم 12/10/2018. « <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/> »
25. موقع الداخلية. "التنصيب الرسمي للجنة الوزارية المكلفة بأنشطة ترمين أملاك الجماعات المحلية". موقع وزارة الداخلية، تم تصفح الموقع يوم: 08 نوفمبر 2018. « <https://tinyurl.com/yxsqmda6> »
26. الهلالي، عبد اللطيف. "الإدارة العمومية وصناعة القرار العام". شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، تم تصفح الموقع يوم: 20 أكتوبر 2015. « <https://diae.net/20734/> »
27. و. ق. " المرصد الوطني للمرفق العام: رفع التقرير السنوي لرئيس الجمهورية بداية 2018". موقع جريدة المساء، تم تصفح الموقع يوم: 30 نوفمبر 2017. « <https://tinyurl.com/y36dbn3m> »
28. وأج. "اجتماع الحكومة-ولاية يتوج بتوصيات عملية من اجل إصلاح مستعجل وشامل للمالية المحلية". موقع وأج، تم تصفح الموقع يوم: 14 نوفمبر 2016. « <https://www.djazairiss.com/aps/436109> »
29. وأج. "جماعات محلية: طريقة عمل جديدة لتمكين خريجي الجامعات من تسيير المرافق العامة غير المستغلة على مستوى البلديات". موقع وأج، تم تصفح الموقع يوم: 12 مارس 2018. « <https://tinyurl.com/y4c5uc73> »
30. وأج. "محليات 2017: تحقيق التوازن بين صلاحيات المنتخب و الإداري محور البرنامج الانتخابي لحركة مجتمع السلم". موقع APS، تم تصفح الموقع يوم: 02 نوفمبر 2017. « <http://www.aps.dz/ar/algerie/49214-2017> ».
31. وأج. "ميثاق شراكة الشركات: أرضية لبعث و تنوع الاقتصاد". موقع وأج، تم تصفح الموقع يوم: 23 ديسمبر 2017. « <https://tinyurl.com/y32waomc> »
32. وزارة الداخلية. "توصيات المنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة". الموقع الرسمي، تم تصفح الموقع يوم: 20 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y5uk2n2n> »
33. وزارة الداخلية. "قائمة الجمعيات في الجزائر"، ملف مرفوع بموقع وزارة الداخلية. تم تحميل الملف يوم: 01 أوت 2017. « <https://tinyurl.com/yxsp4u6c> »

34. وزارة الداخلية، "إصلاح المالية و الجباية المحليتين". موقع وزارة الداخلية، تم تصفح الموقع يوم: 10 جانفي 2019. « <https://tinyurl.com/y3kr7oj5> »
35. وزارة الداخلية. "التكوين"، الموقع الرسمي. تم تصفح الموقع يوم: 15 جانفي، 2019. « <https://tinyurl.com/y2v6mq5d> »

ب. باللغة الفرنسية

1. Aps. « Finances: la responsabilisation des collectivités locales passe par la décentralisation de leurs prérogatives ». site de l'APS, consulté le: 30 décembre 2017. « <https://tinyurl.com/yyw6bqdg> »
2. Babouche, Yacine. « Les États-Unis déplorent l'absence de prévisibilité dans les décisions économiques du gouvernement algérien ». publié sur TSA, Consulté le: 12 octobre 2018. « <https://tinyurl.com/yxt83g5c> »
3. Belmihoub, M.C. « Rapport sur les innovations dans l'Administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens Cas de l'Algérie 2004 ». Portail de l'UNPAN, Consulté le 13 avril 2015. « <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016107.pdf> ».
4. DATIP-CMRP. « Histoire et organisation ». Site officiel, Consulté le: 28 janvier 2019. « <http://www.datip-cmrp.org/historique> »
5. ENS. « Intercommunalité », ENS Lyon, Consulté le: 25 janvier 2019. « <https://tinyurl.com/y5owpxor> »
6. Grim, Nordine. « Communes pauvres et enclavées, accorder aux maires le droit de créer des entreprises publiques locales ». publié sur le site d'Algérie-eco le: 27 janvier 2017. « <https://tinyurl.com/y3p4c8c9> »
7. Les Echos. « La Californie est officiellement une plus grande puissance économique que la France ». Les Echos, consulté le: 17/06/2016. « <https://tinyurl.com/y5kfu6sy> »
8. Maiza, Abdelhamid. « Etat des lieux du mouvement associatif et propositions de sortie de crise ». publié sur le Réseau des Démocrates, Consulté le: 20 janvier 2013. <https://bit.ly/2NFqA2k>
9. MICALAT. « Projet Commune Electronique ». Site officiel, Consulté le: 02 octobre 2018. « <interieur.gov.dz/images/E-commune.pdf> »
10. Semmar, Abdou. « Décryptage. Mauvaise gouvernance en Algérie: A quoi sert réellement l'ENA ». Algériepart, Consulté le 18 décembre 2018. <https://tinyurl.com/y428wnaq>
11. WB. « Renforcement durable des capacités des collectivités locales urbaines au Ghana ». Site de la Banque Mondiale, Consulté le 18/12/2018. « <https://tinyurl.com/y4vzlf88> »

ت. باللغة الانجليزية

1. AFCBF. « Who We Are ». the African Capacity Building Foundation's Website. Accessed on: December 04, 2018. « <https://www.acbf-pact.org/who-we-are> »
2. CIBWG. « Who we are ». the Capacity and Institution Building Working Group's Website, Accessed on: December 12, 2018. « <http://www.cib-uclg.org/> ».

3. Florida, Richard. « The Economic Power of Cities Compared to Nations ». CITYLAB, Accessed on March 20, 2017. « <https://www.citylab.com/life/2017/03/the-economic-power-of-global-cities-compared-to-nations/519294/>»
4. Kaminis, Georgios, Lukwago Erias, and Rees Marvin. « The Leadership of Cities ». Project Syndicate Website, Accessed on: Dec 7, 2018. « <https://tinyurl.com/yyzrjm99> »
5. Pritchard, Bob. « Why a hung council is a strong council ». The Independent Website, Accessed on: December 1st, 2018. « <https://tinyurl.com/y3zyd5lk> ».
6. UNITAR. « CIFAL Global Network », the UNITAR Website, Accessed on: December 12, 2018. « <http://www.unitar.org/dcp/cifal-network/cifal-centres> »
7. Unitar. « CIFAL Maghreb ». Unitar Website, Accessed on August 30, 2018. « <http://unitar.org/dcp/cifal-maghreb> ».
8. VNG. « world wide local government capacity programme ». the VNG Website, Accessed on: December 12, 2018. « <https://tinyurl.com/y5lzzrl> »
9. WB. « About the Capacity Development Resource Center ». The World Bank Website, , Accessed on: December 04, 2018. « <http://go.worldbank.org/NA7ALKQ411> »
- 10.WB. « Local Government Capacity Building Project ». World Bank 'sWebsite, Accessed on: December 12, 2018. « <https://tinyurl.com/yxnaycbg> »
- 11.WB. « Strengthening Local Government Capacity to Boost Governance, Service Delivery in DR Congo». World Bank 'sWebsite, Accessed on: December 12,2018. « <https://tinyurl.com/yx9l3gny>»
- 12.World Justice Project. « What is the Rule of Law ». The WJP Organization Website, Accessed on: Juin 03<sup>rd</sup>, 2018. « <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>»

# فهرس الأشكال

الرقم	قائمة الأشكال	الصفحة
01	مقارنة حجم اقتصاديات بعض المدن والدول	61
02	رسم بياني يوضح تطور الاختصاصات المحلية في العالم في بعض البلدان بين 1970 و2010	135
03	أشكال الدول ودرجة اللامركزية في العالم بين 1970 و2016	135
04	تطور نسبة الإقبال على الانتخابات عبر العالم	156
05	عدد الوحدات المحلية في 17 دولة أوروبية بين 1995 و2014	162
06	عناصر الإنتاج التشاركي للخدمات المحلية	197
07	المراحل والأوجه التي أخذها مفهوم الشفافية	204
08	الأنماط المختلفة للمساءلة	210
09	يوضح تطور ترتيب الجزائر في مؤشر المساءلة الصادر عن البنك الدولي بين 1996 و2016	212
10	يوضح تطور ترتيب الجزائر في مؤشر الاستجابة الصادر عن البنك الدولي بين 1996 و2016	217
11	تطور ترتيب الجزائر ضمن مؤشر ضبط الفساد 1996-2016	224
12	تطور ترتيب الجزائر في مؤشر حكم القانون بين 1996 و2016	229
13	إسهام المنظمات غير الحكومية والقطاع الثالث في اقتصاديات مجموعة من الدول.	241
14	تطور الاستقلالية المحلية في 39 دولة أوروبية بين 1990 و2014	278
15	حجم النفقات والمداخيل المحلية بالنسبة للنفقات والمداخيل الوطنية في بعض دول العالم.	279
16	أهم الموارد الجبائية للجماعات المحلية في الجزائر	284
17	تطور عدد البلديات التي تعاني من عجز مالي في الفترة من 2000 إلى 2017.	289
18	توزيع وعدد برامج الميزانية التشاركية عبر العالم.	306
19	آليات بناء القدرة المعنوية للجماعات المحلية بالجزائر	328
20	ترتيب الجزائر في مؤشر تنمية الحكومة الالكترونية بين 2008 و2018	345
21	تنقيط الجزائر في مؤشر الخدمات الرقمية لسنة 2018	347
22	تنقيط الجزائر في مؤشر المشاركة الالكترونية لسنة 2018	348
23	أنواع التعاون اللامركزي حسب de Losada	353
24	الأطراف المشاركة في التعاون اللامركزي متعدد الأطراف	354



# فهرس الجداول

الصفحة	قائمة الجداول	الرقم
30	توزيع أهم أفكار التسيير العمومي الجديد	01
32	الفرق بين الإدارة الفيبرية والتسيير العمومي الجديد	02
41	التغيرات التي عرفها مفهوم الحوكمة	03
44	أنواع شبكات السياسة العامة	04
67-66	مضامين الانتقال من الحكم إلى الحوكمة المحلية	05
169	الفروقات في المضامين التي حملتها موجات الإصلاح المحلي في أوروبا.	06
220	تطور ترتيب وتنقيط الجزائر في مؤشر مدركات الفساد العالمي 2003 - 2017	07

# فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
	شكرو تقدير
	إهداء
	قائمة الاختصارات
	خطة الدراسة
11-1	مقدمة
92-13	الفصل الأول: الإدارة العامة وبناء القدرات المحلية، ممارسات أزلية وزخم نظري
14	المبحث الأول: الإدارة العامة في عالم معولم
15	المطلب الأول: التطور المتسارع للإدارة العامة
20	المطلب الثاني: التبني الدولي لقضايا الإدارة العامة / الأمم المتحدة نموذجا
27	المطلب الثالث: التسيير العمومي الجديد كمييار دولي للإدارة العامة
33	المبحث الثاني: الحوكمة والدولة الفيبرية: إصلاح، تعايش أم التفاف
34	المطلب الأول: الدولة الفيبرية بين ملامح الأفول و بوارد النجاة
37	المطلب الثاني: الحوكمة كمد عالمي، تيبولوجيا الحوكمة كمفهوم متعدد المعاني
45	المطلب الثالث: الحوكمة وأزمة المفهوم، النموذج والقياس
50	المبحث الثالث: اللامركزية كضرورة متعددة الأبعاد
51	المطلب الأول: صعود المحليات كفاعل وطني راسخ
54	المطلب الثاني: تعاظم المكانة الدولية للمحليات
62	المطلب الثالث: تلامس الحوكمة واللامركزية: روافد مختلفة لمخرجات متشابهة
68	المبحث الرابع: بناء القدرات اللامركزية، توجهات عالمية ورؤى وطنية هجينة
69	المطلب الأول: بناء القدرات: مفهوم عابر للتخصصات
77	المطلب الثاني: بحثا عن بناء تعاضدي للقدرات اللامركزية
86	المطلب الثالث: زخم المراجعات الإدارية: اختلاف المفاهيم، تشابه المضامين وتقاطع الغايات
187-94	الفصل الثاني: القدرات المثبَّطة للجماعات المحلية بالجزائر: محاولات الإصلاح وتأثير البيئة
95	المبحث الأول: الأسس القانونية والمؤسسية للتنظيم المحلي بالجزائر
96	المطلب الأول: اللامركزية في الدساتير المتتالية، البرامج الحكومية والخطاب السياسي
105	المطلب الثاني: تطور التنظيم القانوني المحلي بالجزائر
111	المطلب الثالث: الأطر المؤسسية المركزية للتسيير والإصلاح المحلي
118	المبحث الثاني: اختلال التسيير المحلي بين المتغيرات التنظيمية والبيئة المثبَّطة
119	المطلب الأول: في الخلفيات التاريخية... التركيبة الثقيلة والإرث الأثقل
124	المطلب الثاني: العوائق التنظيمية للمجالس المنتخبة
133	المطلب الثالث: معضلة العلاقات الرأسية-الأفقية
153	المطلب الرابع: حاضنة سياسية مهلهلة
161	المطلب الخامس: تقسيم إداري غير متوازن
176	المبحث الثالث: إصلاحات محلية متناثرة واستجابة متعثرة
177	المطلب الأول: الاتجاهات المختلفة للإصلاحات محلية
180	المطلب الثاني: الاستنساخ الرديء للإصلاحات المحلية

273-189	الفصل الثالث: ترسخ الحوكمة المحلية الرديئة وأزمة القدرات لدى الفواعل
190	المبحث الأول: الحوكمة المحلية الرديئة بالجزائر: ترسانة قانونية، ضعف مؤسساتي ومؤشرات هزيلة
193	المطلب الأول: المشاركة المحتشمة
203	المطلب الثاني: شفافية ومساءلة خجولتان
213	المطلب الثالث: أداء الجماعات المحلية.. معضلة القياس ومتطلبات الكفاءة، الفعالية والاستجابة
219	المطلب الرابع: مكافحة الفساد وحكم القانون... الحلقة الضعيفة في سلسلة متقطعة
231	المبحث الثاني: المجتمع المدني المحلي في الجزائر وفرص الانطلاق
233	المطلب الأول: التطور المقيّد للمجتمع المدني الجزائري
240	المطلب الثاني: بين إيجابية التضخم الكمي وإشكالية الخمول الكيفي
245	المطلب الثالث: تحديات التمكين للمجتمع المدني
251	المبحث الثالث: التوجه نحو الشراكة العمومية الخاصة محليا: خيار مدرك أو تأقلم ظرفي
252	المطلب الأول: إطلاقة على المفعول السحري للشراكة العمومية/الخاصة عالميا
258	المطلب الثاني: البزوغ المتنامي للقطاع الخاص الجزائري
263	المطلب الثالث: اللجوء القسري الى الشراكة العمومية الخاصة محليا.. نقطة اللاعودة
382-275	الفصل الرابع: بحثا عن بناء قدرات هجين للجماعات المحلية
276	المبحث الأول: حوكمة التسيير المالي كأساس لتعزيز الركيزة المالية.
277	المطلب الأول: الجماعات المحلية الجزائرية والتبعية المالية المزمنة
289	المطلب الثاني: طغيان المركزية والرشادة الإجرائية في الإنفاق المحلي
297	المطلب الثالث: استدامة الموارد ورشادة الإنفاق المحلي: أية مخارج؟
308	المبحث الثاني: بناء القدرات البشرية كمحرك الأداء الفعال
308	المطلب الأول: المورد البشري المحلي: مرآة القدرة الإدارية
311	المطلب الثاني: المورد البشري في الجماعات المحلية الجزائرية بين الاكتفاء الكمي والاحتياجات النوعية
321	المطلب الثالث: التسيير المحوكم كلمة السر لدعم القدرة البشرية لامركزيا
328	المبحث الثالث: التطوير الإداري بين العصرنة الاجرائية والتخلف القيمي
329	المطلب الأول: الإدارة الالكترونية المحلية في الجزائر: تقدم متباطئ في حقل متسارع
350	المطلب الثاني: التعاون اللامركزي كبديل تشاركي لاكتساب القدرات
367	المطلب الثالث: أي مستقبل للمنظومة المحلية: خارطة مقترحة
388-384	خاتمة
400-390	الملاحق
431-402	قائمة المراجع
433	فهرس الأشكال
435	فهرس الجداول
437	فهرس المحتويات

# ملخص الدّراسة

## ملخص الأطروحة

تعتبر الإدارة العامة عصب الدولة الحديثة وعماد وجودها والجهاز الذي يتكفل بأداء مهامها المتزايدة يوما بعد يوم، حيث تتطور الظاهرة الإدارية بشكل مطرد مع تطور الحضارة الإنسانية، ولعل أصدق مثال على ذلك تلك النقلات النوعية التي عرفها التنظيم الإداري للدولة نتيجة العولمة التي مست مختلف مجالات الحياة.

وعلى اختلاف تجاربها وتوجهاتها، فإن الدول الحديثة أخذت بنظام الإدارة المحلية بمضامينها ودرجاتها المتنوعة، كجزء من الإدارة العامة للدولة ولما لها من أهمية بالغة للدول والمجتمعات، غير أن فشل بعض التجارب في تحقيق الأهداف المنوطة بها، قد دفع الحكومات إلى المبادرة بإصلاحات تستهدف بناء وتنمية قدرات الجماعات المحلية، لجعلها قادرة على ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه. في هذا السياق، ظهرت الحوكمة المحلية كممارسة لها فضائلها وتبعاتها الايجابية المتعددة على المنظومة الإدارية المحلية بشتى أطرافها وتجلياتها.

وبالنظر إلى تلك الوضعية السيئة على مختلف الأصعدة للجماعات المحلية الجزائرية التي تعاني من قدرات متهاكلة، فإن إشكالية هذه الدراسة تتمحور حول الطريقة التي يمكن من خلالها الاعتماد على الحوكمة المحلية كمدخل لبناء قدرات الجماعات المحلية الجزائرية. حيث ينطلق البحث من افتراض مفاده أن ضعف ومكامن الخلل التي يعرفها نظام الإدارة المحلية في الجزائر يعودان إلى ترسخ قيم الحوكمة المحلية الرديئة التي تكررست ضمن الأنساق الفرعية للمنظومة المحلية وكذا البيئة المحيطة محليا ووطنيا، ما يقتضي الاستعانة بمبادئ الحوكمة لمعالجة هذا الوضع.

## Thesis Summary

Public Administration is the crux of modern State, and the essence of its existence as well as the body that carries out its increasing tasks from day to day, as the managerial phenomenon evolves steadily with human civilization development, where the most accurate example should be qualitative changes of state administrative organization, as a result of globalization which has involved different areas of life.

Despite their different experiences and orientations, modern countries have adopted a Local Administration System, with its various contents and degrees as part of state Public Administration, and because of its great importance to countries and societies. However, the failure of some experiences in achieving their objectives, has prompted Governments to initiate reforms in order to build and develop Local Authorities' capacities, and to enable them to exercise properly their duties. In this context, Local Governance has emerged as a practice with its virtues and multiple positive consequences on Local Administrative System.

Given the difficult situation at various levels of Algerian local authorities with under-exploited capabilities, the research problem focuses on the way in which we rely on good local governance to build capacities of Algerian local authorities. The research starts from the assumption that the weaknesses and deficiencies areas identified by Local Administration System in Algeria, are due to the existence of Bad local governance values incorporated into Sub-Systems of Local System, as well as local and national environment, which requires governance principles enforcement to address this situation.