



جامعة باتنة - 1
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

الديمقراطية التشاركية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية في
الجزائر

أطروحة مقدمة في إطار استكمال متطلبات نيل شهادة دكتوراه (ل م د) في العلوم السياسية
تخصص: الإدارة المحلية

إشراف الأستاذ الدكتور:
أ.د. يوسف بن يزة

إعداد الطالبة:
وهيبة سغيري

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة الاصلية	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة باتنة - 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. يوسف زدام
مشرفا ومقررا	جامعة باتنة - 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. يوسف بن يزة
عضوا مناقشا	جامعة باتنة - 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. عمر مرزوقي
عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة 3	أستاذ محاضر (أ)	د. عبد المؤمن حمودي
عضوا مناقشا	جامعة سطيف 2	أستاذ محاضر (أ)	د. عماد لبيد

السنة الجامعية: 2023-2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى سندي...

إلى الذي لولاه لما كان لهذا العمل أن يبدأ أو ينتهي...

إلى الذي كان وما زال وسيظل النور الذي اقتدي به...

إلى الذي أتمنى له الوقوف في هذا المكان يوماً ما...

إلى ضلعي الثابت الذي لا يميل...

أخي فوزي حفظه الله لي...

إهداء

إلى روح جدتي الحبيبة التي انتظرت هذه اللحظة كثيرا لكن قضاء الله كان أقوى منا...

إلى نور حياتي .. إلى رمز الحنان والصمود.... إلى أمي الحبيبة شفاها الله.

إلى سندي ..والدي الكريم.

إلى الذي شاركني الرحلة منذ بدايتها... أخي فوزي الذي أتمنى له السداد والتوفيق في كل خطوة

يخطوها...

إلى إخوتي وأخواتي حفظهم الله...

إلى شمعة بيتنا المضيئة.. براء، وإلى أميرة قلوبنا...جنان

إلى صديقة طفولتي رشيدة (توتة).. على مساندتها لي..

إلى صديقتي مديحة التي أثبتت أن الصداقة تحكمها المواقف وليس الزمن...

إلى صديقتي وزميلتي في دفعة الإدارة المحلية... يسمينة.

ثم إهداء خاص إلى أستاذتي الفاضلة والغالية التي رافقتني الرحلة منذ بدايتها وعاشت معي لحظات

التميز والتفوق تارة؛ ولحظات الإحباط والإخفاق تارة أخرى، إلى أستاذتي الفاضلة: د.حملة صبرينة

ثم مرة أخرى... إلى نفسي....

شكر وعرافان

بسم الله الرحمن الرحيم

(قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)

الشكر لله عز وجل، أشكره أن وفقني ويسر لي أمري...

ولأنه من لم يشكر الناس لم يشكر الله

فأنا أتقدم بجزيل الشكر لأستاذي الفاضل ومشرفي الأستاذ الدكتور "يوسف بن يزة" على توجيهاته ونصائحه القيمة، وصبره وتفهمه الكبير للظروف التي أخرج هذا البحث عن وقتها المناسب.

أشكره على الثقة التي منحني إياها والتي كانت سببا في رغبتى المستمرة للبحث عن الأفضل.

كما أتقدم بشكري للأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تكريمهم بقبول مناقشة هذا العمل.

وشكر موصول لكل أساتذة قسم العلوم السياسية / جامعة باتنة 1

وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور: "يوسف زدام"

ولا أنسى أن أقدم شكري الجزيل إلى الخبير الاستشاري الأستاذ: "العائش بوروح" على توجيهاته القيمة لتكملة ماتبقى من البحث في اللحظات الأخيرة والحاسمة.

وشكر خاص جدا أختم به ليكون ختامها مسك لأستاذتي الغالية: "د. حملة صبرينة" على دعمها المادي والمعنوي سواء على المستوى الشخصي أو العلمي... كل الشكر والعرافان موصول لك.

خطة البحث

مقدمة

الفصل الأول: الديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية المحلية في الجزائر: حدود التأثير والتأثر

المبحث الأول: السياق العام لظهور الديمقراطية التشاركية في الجزائر

- ◀ **المطلب الأول: رهان المشاركة من الأسفل في ظل الحراك الاجتماعي والسياسي**
 - ✓ **الفرع الأول: إجراءات الحكومة الجزائرية لاحتواء أحداث 2011**
 - ✓ **الفرع الثاني: الانتفاضة الجزائرية الثانية: حراك 22 فيفري 2019**
- ◀ **المطلب الثاني: أثر الإصلاحات السياسية الظرفية على ترسيخ القيم الديمقراطية (المشاركة / التمثيل)**

✓ **الفرع الأول: الإنفتاح السياسي وإقرار التعددية في الجزائر**

✓ **الفرع الثاني: حتمية التحول في نموذج المشاركة**

◀ **المطلب الثالث: تأثير العامل الخارجي في تبني الخيار التشاركي**

✓ **الفرع الأول: تأثير الإطار القيمي الدولي السائد على نماذج المشاركة**

✓ **الفرع الثاني: تقييم الجدل بين الخيارات المحلية والمشروطية السياسية**

المبحث الثاني: الخدمة العمومية المحلية في الجزائر: السياقات ومحاولات الإصلاح

- ◀ **المطلب الأول: واقع الخدمة العمومية المحلية في الجزائر نظرة على أهم عوامل تدني الخدمة**
 - ✓ **الفرع الأول: تأثير الفساد على الخدمة العمومية المحلية**
 - ✓ **الفرع الثاني: أثر المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات**
 - ✓ **الفرع الثالث: الدور الكابح البيروقراطية السلبية**
- ◀ **المطلب الثاني: مسار إصلاح الخدمة العمومية المحلية**
 - ✓ **الفرع الأول: المقاربات التشاركية في الخدمة العمومية المحلية**
 - ✓ **الفرع الثاني: متطلبات وآليات الإصلاح في الجزائر**
- ◀ **المطلب الثالث: تمويل المرافق العمومية المحلية وإشكالية تضخم الإنفاق العام**

✓ الفرع الأول: أهمية التمويل في جودة الخدمة العمومية المحلية

✓ الفرع الثاني: الخدمة العمومية وإشكالية تضخم الإنفاق العام

المبحث الثالث: التطبيقات الفعلية لفلسفة الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمة العمومية

المحلية

◀ **المطلب الأول: القدرات الرقمية في الجزائر وإمكانية التحول الرقمي**

✓ الفرع الأول: من الرقمنة إلى الإدارة الالكترونية إلى الحكومة الالكترونية

✓ الفرع الثاني: البنى التحتية ومدى الجاهزية الالكترونية

◀ **المطلب الثاني: تطوير الخدمة العمومية من خلال دعم قدرات الفاعلين المحليين (برنامج**

كابدال نموذجاً)

✓ الفرع الأول: تجربة البلديات النموذجية ومعايير الإنتقاء

✓ الفرع الثاني: المحاور الكبرى للبرنامج وموقع ترقية الخدمة العمومية منه

الفصل الثاني: الخدمة العمومية المحلية من منظور الديمقراطية التشاركية: فواعل العملية التشاركية

المبحث الأول: محورية المواطن في عمليات تصميم الخدمة العمومية

◀ **المطلب الأول: أصحاب المصلحة في مبادرات اشراك المواطنين**

✓ الفرع الأول: مستويات مشاركة المواطن

✓ الفرع الثاني: الجهات الفاعلة الأخرى المعنية في عملية المشاركة

◀ **المطلب الثاني: علاقة المواطن بالمرفق العمومي المحلي بين المشاركة والعزوف**

✓ الفرع الأول: مسألة المواطنة وجدلية المواطن/ الزبون-العميل

✓ الفرع الثاني: الآليات التشاركية لإدماج المواطن وعلاقتها بترقية الخدمة العمومية

المحلية

المبحث الثاني: القطاع الخاص: بين ضرورة الانفتاح على السوق والحفاظ على القيمة العامة

للخدمة العمومية

◀ **المطلب الأول: الشراكات بين القطاع العام - الخاص: نظرة عامة**

✓ الفرع الأول: التسيير العمومي الجديد- المنطلق الفكري للتغير في منطق التسيير في الإدارات العمومية

✓ الفرع الثاني: النتائج المتوقعة من الشراكة مع القطاع الخاص

✓ الفرع الثالث: أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص ومصادر تمويلها

◀ المطب الثاني: القطاع الخاص وخصوصية البيئة الجزائرية: بين الشراكة والمشاركة

✓ الفرع الأول: واقع القطاع الخاص في الجزائر

✓ الفرع الثاني: الخدمة العمومية في إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص

◀ المطب الثالث: الحوار بين القطاعين العام والخاص

✓ الفرع الأول: تأثير القطاع الخاص على رسم السياسات العمومية

✓ الفرع الثاني: موقف المواطن من الشراكة بين القطاعين

المبحث الثالث: المجتمع المدني بين فعالية الوجود وفعالية التأثير

◀ المطب الأول: مفاهيم واستخدامات مصطلح " المجتمع المدني "

✓ الفرع الأول: تبلور مفهوم المجتمع المدني المحلي ومحدداته

✓ الفرع الثاني: أدوار المجتمع المدني المحلي ضمن المقاربة التشاركية

◀ المطب الثاني: المجتمع المدني كفاعل في إنتاج الخدمة العمومية التشاركية

✓ الفرع الأول: فلسفة المجتمع المدني في دعم القضايا التنموية

✓ الفرع الثاني: علاقة منظمات المجتمع المدني بإنتاج الخدمة العمومية

◀ المطب الثالث: المجتمع المدني في البيئة الجزائرية بين البناء الهش والمخرجات الباهتة

✓ الفرع الأول: المجتمع المدني والسلطة السياسية: طبيعة العلاقة

✓ الفرع الثاني: حقيقة التجسيد الفعلي لمشاركة المجتمع المدني في الشأن العام

الفصل الثالث: مقترح لدليل عملي ومنهجي لبناء نموذج خدمة عمومية تشاركية

المبحث الأول: التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية في المرافق العمومية المحلية

◀ **المطلب الأول: التشخيص الإستراتيجي للمحيط**

✓ **الفرع الأول: تشخيص المحيط الخارجي العام (MACRO)**

✓ **الفرع الثاني: التشخيص الداخلي الخاص (MICRO)**

◀ **المطلب الثاني: البدائل الاستراتيجية في عملية ادماج الديمقراطية التشاركية**

✓ **الفرع الأول: المفاضلة بين التحديات الاستراتيجية للمرفق العمومي**

✓ **الفرع الثاني: التوجهات الإستراتيجية للمرفق العمومي**

◀ **المطلب الثالث: الخطط التنفيذية لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية**

✓ **الفرع الأول: الإطار العام للخطط التنفيذية**

✓ **الفرع الثاني: تطوير الخطة التنفيذية لعملية الإدماج**

المبحث الثاني: التغيير التنظيمي وإعادة صياغة أدوار الفواعل التشاركية

◀ **المطلب الأول: إعادة صياغة أدوار الفواعل التشاركية من الناحية الوظيفية والمؤسسية**

✓ **الفرع الأول: إصلاح اللامركزية وتحفيز صنع القرار المحلي**

✓ **الفرع الثاني: إعادة النظر في دور ووظائف الدولة**

◀ **المطلب الثاني: إدماج فاعلين جدد في تنظيم العملية التشاركية**

✓ **الفرع الأول: دور مراكز الفكر في تأطير العملية التشاركية**

✓ **الفرع الثاني: استحداث هيئات تنسيق محلية**

✓ **الفرع الثالث: خلق حاضنات الديمقراطية التشاركية**

✓ **الفرع الرابع: إنشاء مرصد محلي لجمع البيانات**

◀ **المطلب الثالث: التوجه نحو ريادة الأعمال في الإدارات العمومية/ القطاع الخاص في قلب**

العملية التشاركية

✓ **الفرع الأول: جدلية العلاقة بين الديمقراطية وريادة الأعمال**

✓ **الفرع الثاني: ريادة الأعمال العامة وعلاقتها بالمبادئ التشاركية**

◀ **المطلب الرابع: إعادة هندسة القيم الاجتماعية**

✓ **الفرع الأول: إعادة هندسة الأصول الاجتماعية**

✓ **الفرع الثاني: إعادة بناء رأس المال البشري القائم على المشاركة**

✓ **الفرع الثالث: تفعيل دور الإعلام في التسويق الإجتماعي للديمقراطية التشاركية**

المبحث الثالث: التنفيذ؛ التتبع والتقييم لخطة إدماج الديمقراطية التشاركية

◀ **المطلب الأول: مرحلة التنفيذ**

✓ **الفرع الأول: خطوات التنفيذ**

✓ **الفرع الثاني: مجالات التنفيذ**

◀ **المطلب الثاني: تقييم ومراقبة العمليات التشاركية**

✓ **الفرع الأول: التتبع والتقييم**

✓ **الفرع الثاني: أدوات التقييم ومتابعة النتائج**

الخاتمة

قائمة المراجع

قائمة الجداول والأشكال

فهرس المحتويات

مقدمة

مقدمة

انطلاقاً من التحولات السياسية والاقتصادية العالمية والتي أثرت في عملية توزيع القوى بين الدولة والفاعول الجديدة على المستوى الوطني والمحلي، وفي سياق تطور المنظومة الفكرية وتغير الأوضاع الدولية، أصبح إعادة النظر في طريقة عمل الجهاز الإداري حتمية ضرورية لتجاوز الأزمات التي يعانيها المرفق العام ومحاولة لإصلاح الاختلالات التي أثرت على نوعية الخدمات التي يقدمها على المستوى المحلي.

وحيث أن تقديم خدمة عمومية جيدة تلبي احتياجات المواطنين المتزايدة تفترض وجود عملية سياقية نسقية يتحدد من خلالها أفضل الآليات الرامية إلى تحسين وترقية الخدمة العمومية خاصة على المستويات المحلية والتي تقتزن بإشراك أكبر عدد ممكن من الفواعل؛ وجب الحديث عن مقاربات حديثة تضمن كفاءة الخدمة التي يقدمها المرفق العمومي، تقوم على منطقتين جديدتين قوامه المشاركة ويتجسد ذلك من خلال مقارنة الديمقراطية التشاركية.

وتتعلق الديمقراطية التشاركية بالدرجة الأولى بالمشاركة في القضايا السياسية والمطالبة بالمشاركة في رسم السياسات العمومية في مختلف المجالات تجسيدا لمبادئ الديمقراطية ورغبة في زيادة حجم المشاركة المجتمعية، أما الحديث عن الديمقراطية التشاركية في مستويات مختلفة تماماً عن المستوى السياسي (مجال الخدمة العمومية المحلية تحديداً)؛ فيتعلق بثلاث جوانب أساسية: رغبة السلطات العليا في تقديم الدعم السياسي باعتباره شرطاً حاسماً في تحقيق المشاركة والتعاون؛ مدى استعداد الفواعل الأخرى للمشاركة لتحقيق الصالح العام وإنتاج خدمة عمومية متميزة؛ ومدى ثقة المواطن في الشركاء الاجتماعيين كفواعل في صناعة القرار وتقديم خدمة عمومية محلية تشاركية.

الجزائر بدورها وتماشياً مع التغيرات الدولية ونتيجة للأزمات المتعددة التي عرفتتها أصبحت بحاجة إلى آليات جديدة لعصرنة الخدمة العمومية وترقيتها ثم ترشيدها وخاصة على المستويات المحلية، وتتجسد هذه الآليات في صنع شبكة من الفواعل تعمل على إعادة توزيع الأدوار بين الفواعل وخلق أدوار جديدة للمرافق العمومية المحلية التي تمثل الدولة أجهزة الدولة على المستوى المحلي.

أهمية الموضوع

يتوافق التوجه نحو الديمقراطية التشاركية وترقية الخدمة العمومية بالمقاربة التشاركية كآلية لترقية الخدمة أصبحت من أكثر المواضيع إثارة للنقاش على المستوى الوطني والمحلي، بالإضافة إلى أن التركيز على مستوى التحليل التقليدي لأدوار الدولة لم يعد كافيا لتقديم خدمة جيدة وفعالة، ومن هذه المنطلقات يمكن إيجاز أهمية الدراسة فيما يلي:

◀ إن مقارنة الديمقراطية التشاركية وما تتطوي عليه من تكامل لأدوار الدولة والفواعل المجتمعية الجديدة تسمح بتقديم خدمة ذات جودة تستجيب للمتطلبات المجتمعية المتزايدة وفق ميزة المشاركة في تحمل المسؤولية ورسم السياسات وتعزيز دولة القانون والمشاركة في تصميم وتقييم الخدمة العمومية وتصويبها، لتكون المقاربة التشاركية أفضل آلية لتحقيق تنمية فعلية على المستويات المحلية.

◀ إن الخدمات العمومية التي يستفيد منها المرتفق لا تكتمل كفاءتها إلا من خلال وجود إدارة تتميز بالفعالية والشفافية وتكريس فعلي لمبدأ المشاركة ومدى تواصل المواطنين مع المرافق العمومية المحلية، وهذا يؤدي بطبيعة الأمر إلى تحسين أداء الإدارات العمومية.

◀ كما تبرز أهمية الموضوع في كون الجزائر تسعى إلى القضاء على أزمة تدني الخدمة العمومية وتحقيق خدمات على قدر عال من الكفاءة والفعالية تكون في مستوى طموح المواطن ضمن مشروع التنمية الشاملة وذلك بتبني جملة من السياسات الإصلاحية، ولا يتحقق ذلك إلا بالتمكين للغير من المشاركة في عملية صنع القرار في مختلف المجالات.

◀ تجد الديمقراطية التشاركية في البعد المحلي دعامتها بامتياز حيث أنه من غير الممكن تقويم الفعل العمومي والسياسات العمومية دون العودة إلى الفاعلين المحليين.

◀ أهمية الربط بين الديمقراطية التشاركية كفلسفة وبين ترقية الخدمة العمومية كهدف يمكننا من تحديد العناصر الواجب توفرها جودة الخدمة العمومية.

◀ تكمن أهمية الموضوع أيضا في إبراز مكانة الفواعل الجديدة على المستوى المحلي وضرورة إشراكها في ترشيد الفعل العمومي.

◀ تحاول الدراسة البحث في الواقع الذي تعيشه المرافق العمومية المحلية ونوعية الخدمات المقدمة في الجزائر من خلال عرض لمختلف الجوانب المتعلقة بها، بالإضافة إلى البحث في إمكانية تجسيد الديمقراطية التشاركية في المرافق والإدارات العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

أسباب موضوعية

إن الدوافع الموضوعية وراء اختيار هذا الموضوع كمجال للبحث والدراسة تتعدد بتعدد المتغيرات الثانوية التي ظهرت أثناء الدراسة ويمكن اياز بعضها حسب قوة ارتباطها بموضوعنا كما يلي:

◀ محورية عملية تقديم الخدمة العمومية خاصة مع المخرجات الباهتة للإدارات والمرافق العمومية المحلية فيما يتعلق بالاستجابة للمتطلبات المجتمعية، فالبحث في أسباب تدني مستويات تقديم الخدمات العامة ولا فاعلية السياسات المنتهجة يدفعنا إلى البحث عن توجهات جديدة للرفع من كفاءة أداء المرافق العمومية.

◀ يعتبر موضوع الديمقراطية التشاركية من أكثر المواضيع حداثة في حقل العلوم السياسية، والأكثر طرحا في مختلف الخطابات السياسية وعلى مستوى العديد من المجالات سواء السياسية أو الاقتصادية وغيرها، وعلى الساحة المحلية الجزائرية فيبدو من خلال المعطيات العامة رغبة الدولة الجزائرية في توظيف هذه المقاربة من خلال محاولة تعزيز بعض الآليات لضمان مشاركة المواطنين في الفعل العام عبر مختلف القنوات وإقحام جميع القوى المجتمعية في عملية تفعيل عملية التنمية والتي هي الهدف من تصويب الفعل العمومي.

◀ المكانة التي تشغلها الديمقراطية التشاركية في مختلف الدراسات الحديثة سواء سياسية أو اقتصادية، فيمكن اعتبارها بحق نقطة التغيير الجوهرية في مستويات تحليل الأدوار، فالأدبيات الحديثة لا تخلو في مجملها من الحديث عن المقاربة التشاركية بمختلف مسمياتها.

◀ تعد المشاركة في صنع القرار والتي هي المبدأ الأساسي لمقاربة الديمقراطية التشاركية من أهم مؤشرات التنمية، إلا أن الربط بين هذا التوجه الجديد وترقية الخدمات العمومية على المستوى المحلي فيه من الصعوبة بما كان بحيث أن أغلب الدراسات ركزت على دور الفواعل الجديدة وأهملت الحديث عن ضرورة تجديد أدوار المؤسسات الرسمية أو خلق أدوار جديدة لها تتوافق والمعطيات الجديدة للتنمية.

أسباب ذاتية

بالإضافة إلى الأسباب الموضوعية في اختيار موضوع الدراسة والتي كانت مبنية على أسس منطقية وعلمية كانت مطروحة في الساحة المحلية؛ كانت هناك بعض الدوافع الشخصية التي قادتنا إلى الرغبة في البحث في هذا الموضوع وكانت كما يلي:

◀ الاهتمام الشخصي بموضوع الدراسة الذي ولد الرغبة في التعمق في موضوع الديمقراطية التشاركية وعلاقته بمتغير الخدمة العمومية المحلية والذي يختلف تماما عن دراسة هذا المتغير على المستوى السياسي، خاصة أن موضوع مذكرة الماستر كان متمحورا حول الديمقراطية التشاركية إلا أنها ركزت بالدرجة الأولى على دور هذه المقاربة في تفعيل المشاركة السياسية.

◀ طبيعة التخصص "الإدارة المحلية" تفرض علينا البحث في أهم المقاربات الإصلاحية التي يجب أن تتبناها الجزائر لإصلاح الفعل العمومي وتقديم خدمات تتوافق ومتطلبات المواطنين والتي تكون الإدارات العمومية المحلية جزءا منها وطرفا فعالا فيها.

الإشكالية

يعتبر المجال المحلي البيئة الملائمة لاستيعاب الديمقراطية التشاركية فهي آلية تسعى بالأساس إلى توسيع دائرة المشاركة لتحقيق مستويات مقبولة من الخدمات العمومية المحلية، ومع انفتاح الجزائر على التوجهات الجديدة التي تحدد نوعية العلاقة مع الشركاء الجدد أصبح من الضروري تبني مقاربة الديمقراطية التشاركية مسايرة للواقع الجديد، وأمام جدلية ترقية الخدمة العمومية وإشراك الفواعل الجديدة يمكن صياغة السؤال المركزي للإشكالية بالشكل التالي:

كيف يمكن للديمقراطية التشاركية أن تسهم في تقديم خدمات عمومية ذات كفاءة في ظل

الأدوار المنوطة بالفواعل المحلية؟

ويندرج تحت السؤال المركزي بعض التساؤلات الفرعية يمكن إيجازها كالآتي:

- ◀ ماذا نقصد بالديمقراطية التشاركية في واقع البيئة المحلية الجزائرية؟
- ◀ ماهي المضامين الجديدة للمقاربة التشاركية ضمن التحولات الحثيثة نحو عصنة الخدمة العمومية في الجزائر؟
- ◀ ما طبيعة العلاقة بين المرافق العمومية والشركاء الاجتماعيين في البيئة المحلية الجزائرية؟

- ◀ ما هي الأدوار الجديدة التي يمكن منحها للمرافق العمومية المحلية من أجل تحسين الخدمة العمومية المحلية؟
- ◀ كيف يمكن بناء خطط توجيهية عملية من أجل ترقية الخدمة العمومية من منظور الديمقراطية التشاركية؟

الفرضيات

لوضع الإشكالية في مستوى التحليل يمكن صياغة الفرضية الرئيسية بالشكل التالي:

ترقية الخدمة العمومية في الجزائر يتطلب شبكة كفؤة من العلاقات بين الفواعل المختلفة على المستوى المحلي في إطار تشاركي يضمن القيام بالأدوار المخولة لها بفعالية.

وتندرج تحتها الفرضيات الجزئية التالية:

- ◀ تحليل واقع الديمقراطية التشاركية في الجزائر من شأنه أن يقدم منطلقا سليما لعملية ترقية الخدمات العمومية.
- ◀ تتوقف فكرة ترقية الخدمة العمومية على معرفة الاتجاهات الحديثة للإدارة العامة التي تفرضها الديمقراطية التشاركية.
- ◀ شبكات الثقة التي تربط الفواعل ببعضها من شأنها ترشيد الفعل العمومي على المستوى المحلي.

حدود الدراسة

الحدود المكانية: الجزائر ورسميا الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دولة ذات سيادة تقع في شمال أفريقيا بمساحة تبلغ 2,381,741 كيلومتر مربع (919,595 ميل مربع) .

الحدود الزمانية: إن الرجوع إلى متغيرنا المستقل- الديمقراطية التشاركية- فرض علينا التركيز على وضعية الخدمة العمومية المحلية ابتداء من سنة 2011؛ أين بدأت المناقشة بضرورة التوجه نحو تبني الخيار التشاركي على مستوى الخطابات السياسية، للبحث عن أي مؤشرات تدل على وجود إصلاحات للخدمة العمومية ذات صبغة تشاركية، إلا أن هذا لم يمنع من التطرق لبعض الإصلاحات التي عرفتها الخدمة العمومية والمرفق العمومي بعد الإنفتاح السياسي وبعد تبني خيار التعددية الحزبية

1989 والتي تزامنت مع المطالبة بالإصلاحات التي تخص الخدمة العمومية وطريقة تسيير المرفق العام بالدرجة الأولى.

الحدود الموضوعية: تنقسم المرافق العمومية المحلية إلى مرافق عمومية ذات طابع إداري ومرافق عمومية ذات طابع اقتصادي وتجاري، ويرتبط موضوع دراستنا بالنوع الأول من المرافق العمومية باعتبار أن الشكل الثاني من المرافق يخضع لمنطق مختلف تماما في التسيير وهو المنطق الإقتصادي (ومع ذلك هذا لا يمنع من وجود بعض الإشارات لهذه المرافق في حال وجود ضرورة تفرضها علينا طبيعة الدراسة)، وحتى بالنسبة للشكل الأول -المرافق العمومية ذات الطابع الإداري فقد يفرض المتغير المستقل لدراستنا- الديمقراطية التشاركية- في بعض الجزئيات التركيز على المرافق العمومية ذات الطابع الإداري المرتبطة بالمؤسسات التمثيلية باعتبار أن الديمقراطية التشاركية جاءت كمقاربة مساندة للديمقراطية التمثيلية لتجاوز قصورها.

منهجية الدراسة:

يعتبر "الوصف؛ التصنيف؛ والتفسير" مستويات للبحث العلمي، فمن خلالها يمكننا توصيف ظاهرة ما بشكل تفصيلي، ثم تجميع كم هائل من البيانات حول الظاهرة وفهمها، لننتهي إلى العلاقات التي تصنف ظاهرة ما أو عدة ظواهر، وفي هذا السياق فيمكن تصنيف موضوع دراستنا في إطار بحوث التصنيف التي تركز على تطوير وتطبيق أساليب تنظيم وتصنيف المعلومات¹، وتهدف إلى تحديد الأنماط والعلاقات والإختلافات بين مختلف المتغيرات داخل مجموعة من البيانات، مما قد يؤدي بنا إلى رؤى واكتشافات جديدة، وباعتباره أيضا يهدف إلى رصد وتحليل أحد أهم الاتجاهات المعاصرة لتحقيق التنمية المحلية، وهو التنمية متعددة الفواعل، وذلك في إطار تحليلي يربطه بمختلف التغيرات الأخرى مع التركيز على مستوى الوصف من جهة تشخيص السياق العام للديمقراطية التشاركية، للوصول إلى تفسير الكيفية التي يمكن من خلالها أن تؤثر في ترقية الخدمة العمومية المحلية على المستويات المحلية،

¹ صبرينة حملة ، " تأثير العامل الخارجي على عملية التحول الديمقراطي في العالم العربي: دراسة حالة الجزائر- العراق-مصر" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة قسنطينة 3، 2021)، ص.21.

وذلك بالكشف عن دينامية العلاقات التي تتحكم في مدى هذا التأثير ولتحقيق ذلك الجمع بين الوصف والتصنيف والتفسير، تم توظيف مقاربة منهجية مركبة مما يلي:

مداخل أو مقاربات الدراسة:

في إطار هذه الدراسة تم الإعتماد على منظورات تحليلية للمساعدة على التحليل ومن أهم هذه المقاربات:

المقاربة التشاركية: تقوم هذه المقاربة على التعامل مع مفهوم الحكم كمفهوم شامل يعبر عن توزيع جديد للأدوار والصلاحيات والوظائف وحتى إعادة موقعة الفاعلين، وتعد المقاربة التشاركية أحد أهم عوامل التحولات الاجتماعية لأنها أساس التنمية بمختلف مستوياتها، وفي سياق البحث عن ترقية الخدمة العمومية المحلية من منظور تشاركي؛ وبما أن الرهان الأساسي لهذه المقاربة هو تجاوز الطرق التقليدية للتسيير وصنع القرار؛ فقد عملت هذه المقاربة على مساعدتنا في فهم مجالات تدخل الفاعلين المحليين على اختلاف مستوياتهم لتجويد مخرجات المرافق العمومية.

مقرب علاقة الدولة بالمجتمع: هو نموذج يأخذ بعين الاعتبار حالة التفاعل المستمرة بين الدولة من جانب والقوى المجتمعية من جانب آخر، وهو مقرب صاغه جويل مجدال Joel S. Migdal في كتابه "الدولة في المجتمع"، وتم الاعتماد على هذا المقرب من أجل تحليل العلاقة بين التنظيمات المجتمعية المختلفة والسلطة، فهذا المقرب يركز على تأثير الدولة على التنظيمات والحركات الاجتماعية الرسمية والغير رسمية والعكس، ومشروعية الفعل ومن له الحق في تحديد ما يجب أن يفعل وما لا يجب، فهذا المقرب يتيح لنا وضع تصور حول عمل تلك القوى الاجتماعية المختلفة والتي تعمل في بيئة معينة تسعى إلى فرض نفسها بهدف ممارسة القوة والتأثير على السياسات العمومية وغيرها تبعاً لمصالحها المتناثرة في المجتمع، وفي سياق دراستنا سيساعد هذا المقرب في معرفة واقع عمل فواعل الديمقراطية التشاركية في الجزائر والتي تعتبر ممثلاً للمجتمع المحلي؛ وطبيعة علاقتها بالفاعل الرسمي (الدولة والإدارات العمومية الممثلة لها على المستوى المحلي)، مما يسمح لنا بمعرفة التجاذبات الحاصلة بين الطرفين في البيئة المحلية وهل استطاعت الفواعل المجتمعية ممارسة التأثير المطلوب في تحديد معايير لبناء نموذج جديد للخدمة العمومية المحلية في ظل الهامش الممنوح لها من الدولة.

المقترح القانوني: عبر هذا المقترح الذي يعالج أي ظاهرة سياسية في المجتمع من خلال النصوص الدستورية والقانونية النازمة لعملها، ويتوافق هذا المقترح مع طبيعة الدراسة حيث أننا سنتطرق إلى مختلف التشريعات التي جاءت لتكرس مقارنة الديمقراطية التشاركية وأيضاً مختلف الإصلاحات التي مست الجانب القانوني والتشريعي لإصلاح الخدمة العمومية المحلية التشاركية، من ثم إسقاطها على أرض الواقع لتحليلها من خلال معيار " شرعية الفعل من عدمه، والتطابق أو الخرق والانتهاك"، وأيضاً استكشاف مدى التأطير القانني الفعلي للمقاربة.

المقترح المؤسسي: المساعد في تحليل النظام السياسي الجزائري من خلال علاقة مؤسساته الرسمية مع البيئة الخارجية لكل مؤسسة، ليتطور إلى مقترح مؤسسي حديث ويتجاوز تعامه فقط مع المؤسسات الرسمية كوحدة تحليل إلى المؤسسات الغير الرسمية ومختلف القوى الاجتماعية التي تلعب دوراً في صناعة القرار والمشاركة فيه، أو تشارك فيه بكيفية أو بأخرى، ويساعدنا على فهم درجة التأثير بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ومحيطهما الخارجي.

المقترح النسقي: والذي يرى أن النظام السياسي نظام مفتوح يؤثر ويتأثر بالأنظمة الأخرى، فالنظام السياسي بطبيعته نظام اجتماعي جرى فصله تحليلياً عن الأنظمة الاجتماعية الأخرى المشكلة للبيئة المحيطة به، ويساعدنا هذا المقترح في تحديد علاقات الاعتماد المتبادلة بين مختلف مكونات هذا النسق.

مقترح هيكل الفرصة السياسية: طرحه بيتر إيزنجر Peter Eisinger ليفصل في حالة الجدل النظري السائد في حقل النظم المقارنة حول دور الجماعات والقوى السياسية والمجتمعية المختلفة وتفاعلها مع سياقاتها المحيطة سواء المحلية أو الدولية، وجاء هذا المقترح ليكون المداخل المهمة في تحليل وتفسير الحركات الاحتجاجية ودراسة الأبعاد المختلفة في البيئة السياسية التي تمنح دوافع للأفراد للمشاركة في العمل الجمعي، وفي إطار دراستنا يساعدنا هذا المقترح في التعامل مع الأزمة التي مرت بها منطقة المغرب العربي والشرق الأوسط (الربيع العربي)؛ والتكيف معها وتحويل مخرجاتها (ضرورة التحول في نماذج الحكم إلى النماذج التشاركية) إلى فرص عن طريق استغلال الأبعاد المؤسسية والتفاعلية التي تنشأ بين مختلف القوى المجتمعية.

مقترح الدور: يساعدنا هذا المقترح في فهم وتحديد الأدوار التقليدية والجديدة لمختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية والشريكة في عملية إدماج المقاربة التشاركية في إنتاج الخدمة العمومية المحلية، ودراسة مختلف التفاعلات الحاصلة بينها، من منطلق ان إنتاج خدمة عمومية محلية جيدة لا يرتبط فقط بتحليل دور الدولة ومرافقها العمومية؛ بل بفهم أدوار مختلف الفواعل المجتمعية في سلسلة الانتاج وأيضا بالبحث في طبيعة الأدوار المنتظرة منه في مسار ديمقراطية الخدمة العمومية.

الدراسات السابقة:

تتعلق أدبيات الدراسة بأهم الدراسات التي تتناول أي ظاهرة سياسية بينما تتعلق الدراسات السابقة بالدراسات التي شكلت نقطة انطلاق للباحث في معالجة إشكالية بحثه، وهي تتطلب أكثر من مجرد ذكر للمصادر بل هي تعني كيفية توظيفها والاستفادة منها ومعالجة محتواها بالنقد والتحليل، وسوف نقتصر في دراستنا على ذكر أهم الدراسات التي ارتأينا أنها تتعلق بموضوعنا فعليا بشكل مباشر.

❖ دراسة عمر الطيب بوجلال في كتاب بعنوان "إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية"، الصادر عن مركز الكتاب الأكاديمي-عمان لسنة 2016، وتتمحورت إشكالية الكتاب حول "صلاحية البيئة الجزائرية القانونية والاقتصادية والثقافية لتبني الديمقراطية التشاركية، وعن ماهية الآليات والأطر التي يجب الإستناد إليها لإرساء معالم الديمقراطية التشاركية في الجزائر"، حتى يقوم بتحليل الموضوع افتراض الباحث أن: مستوى الديمقراطية التشاركية في الجزائر يرتبط بمدى تمايز وتخصص الأبنية الفاعلة (المؤسسات الحكومية، القطاع الخاص، المجتمع المدني، المواطن)، ومدى كفاءة هذه الأبنية في أداء وظائفها داخل النسق السياسي، وقسم الباحث كتابه إلى ثلاث فصول حيث تضمن الفصل الأول المقاربة النظرية لمتغيري الدراسة (الديمقراطية التشاركية بفواعلها والإصلاح السياسي)، وحاول في فصله الثاني الإحاطة بالديمقراطية التشاركية في الجزائر من خلال دراسة مختلف الإصلاحات منذ الانفتاح السياسي والتعددية الحزبية 1989 إلى غاية 2014، بالإضافة إلى تركيزه على واقع نشاط الفواعل التشاركية في الجزائر، ثم ختم دراسته باقتراح مختلف الآليات التي من شأنها المساهمة في التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية من خلال إعادة التفكير في البناء الوظيفي لمختلف الفواعل، وخلصت الدراسة أن فواعل المقاربة التشاركية غير قادرة على أداء وظائفها بشكل فعال ذلك راجع إلى ضعف ابنيتهما وهيمنة الدولة على مختلف الفواعل، والملاحظ في هذه الدراسة رغم إحاطتها الدقيقة بمختلف الجوانب السياسية

والاقتصادية والثقافية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية إلا أنه ركز فقط على البناء الوظيفي لمختلف الفواعل وعلاقتها بتأثيرات البيئة الداخلية لعملها وأغفل جانبا مهما وهو أن الديمقراطية التشاركية في الجزائر؛ كان لتأثيرات العوامل الخارجية التي فرضتها تحولات في السياقات العالمية وخصوصا حركات التحول الديمقراطي التي عرفتها المنطقة العربية، الدور الكبير في تعطيل الوصول إلى النتائج المسطرة لهذه المقاربة والمنتظرة منها.

❖ دراسة بن شناف منال في أطروحة دكتوراه الطور الثالث تحت عنوان "التسيير المحلي التشاركي

آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، التي تم مناقشتها بقسم الحقوق جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 للسنة الجامعية 2020/2019، وقد انطلقت الباحثة في دراستها للموضوع من إشكالية تتمحور حول ما إذا كان التسيير المحلي التشاركي يكتسب الشرعية الكافية لتمكين فواعله من المشاركة اصلاح الخدمة العمومية، وقسمت الباحثة العمل إلى بابين بثلاثة فصول لكل باب، تضمن الباب الأول الإطار النظري والمفاهيمي للتسيير المحلي التشاركي والخدمة العمومية، بالإضافة إلى الاحاطة بكل الأسس القانونية المنظمة للتسيير المحلي التشاركي، بينما تطرقت في الباب الثاني إلى فواعل آلية التسيير المحلي التشاركي وسبل مشاركتهم في تجويد الخدمة العمومية وكان ذلك أيضا من خلال الإحاطة الدقيقة بالمفاهيم والقوانين المتعلقة بالفواعل، وخلصت الباحثة إلى أنه ورغم الرسالة القانونية الضخمة التي تتعلق بالتسيير التشاركي إلا أنها لم تستطع تحقيق التشاركية في تسيير المرفق العمومي وهذا بسبب أن التسيير المحلي التشاركي ليس له أساس دستوري، أيضا خلصت إلى أن إصلاح الخدمة العمومية يتطلب اشراك مختلف الفواعل في توفير خدمة ذات جودة وليس فقط جهود الدولة من خلال إصدار القوانين، كانت الدراسة فعليا دقيقة ومؤطرة لجميع الجوانب المفاهيمية لمختلف المتغيرات سواء المتغيرات المتعلقة بعنوان الأطروحة أو المتغيرات الثانوية المتعلقة بالدراسة، أيضا استطاعت الباحثة من خلال القراءة التفصيلية لمختلف الجوانب القانونية تقديم اطار مفصل للجانب القانوني، إلا أن ما لاحظناه أن الباحثة اسقطت تحليل البيئة الداخلية والخارجية للنظام السياسي والذي له التأثير الأکید على طبيعة القوانين المستحدثة لاصلاح الخدمة العمومية، أيضا يمكن أن نعتبر الدراسة من البحوث الوصفية حيث أن الباحثة لم تقدم لنا اقتراحات بديلة لتفعيل دور فواعل التسيير المحلي التشاركي واكتفت بمجموعة من المقترحات في خاتمة الدراسة، ونحن نرجع هذا لطبيعة التخصص الذي يؤثر على منهج الدراسة ومسارها.

هيكلية الدراسة:

بهدف الإجابة على الإشكالية واختبار الفرضية قسمت الدراسة إلى ثلاث فصول :

الفصل الأول: والذي جاء تحت عنوان "الديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية المحلية في الجزائر: حدود التأثير والتأثر"، وقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، تضمن المبحث الأول السياق العام لظهور الديمقراطية التشاركية في الجزائر ومجموع العوامل التي أدت إلى التوجه نحو تبني هذه المقاربة، والمبحث الثاني تطرقنا فيه إلى تشخيص واقع الخدمة العمومية المحلية في الجزائر من خلال التطرق لمختلف أسباب تدني الخدمة العمومية والإصلاحات التي سعت إلى تحسينها ومحاولة تحديد أي الإصلاحات تضمنت مبدأ التشاركية، ثم انتهينا بالمبحث الثالث الذي تم التطرق من خلاله للتطبيقات الفعلية لمبادئ الديمقراطية التشاركية وموقع الخدمة العمومية المحلية منها.

الفصل الثاني: تحت عنوان " الخدمة العمومية المحلية من منظور الديمقراطية التشاركية: فواعل العملية التشاركية"، تضمن هذا الفصل ثلاث مباحث تناولت الفواعل الأساسية لمقاربة الديمقراطية التشاركية ودورها في ترقية الخدمة العمومية المحلية، جاء المبحث الأول ليتناول محوريات المواطن في عمليات تصميم الخدمة العمومية وتطرقنا فيه لأصحاب المصالح في إنتاج الخدمة العمومية التشاركية مع التركيز على دور المواطن وإشكالية انسحابه من الشأن العام وتأثير ذلك على نوعية الخدمة العمومية المقدمة، ثم يأتي المبحث الثاني ليركز على القطاع الخاص ومدى إمكانية مشاركته فعليا وكيف يمكن المحافظة على القيمة العامة للخدمة العمومية في ظل الإلتهام على السوق والمقاربات المتعلقة به، ليأتي الفصل الأخير متناولاً المجتمع المدني، وناقشنا فيه إمكانية إدماج المجتمع المدني كقطاع غير ربحي يغلب عليه الطابع التطوعي في تصميم وتقديم الخدمات العمومية، وهل يمكن فعلا للمجتمع المدني الجزائري في ظل الخصوصية الجزائرية أن يكون فاعلا مؤثرا في واحد من أهم مستويات التنمية.

الفصل الثالث: تحت عنوان " مقترح لدليل عملي ومنهجي لبناء نموذج خدمة عمومية تشاركية"، تضمن هذا الفصل ثلاث مباحث تناول المبحث الأول التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية في المرافق العمومية، من خلال تشخيص البيئة الداخلية والخارجية لعمل المرافق العمومية لتحديد التوجهات الاستراتيجية التي ينبغي للمقاربة العمل عليها لبناء أهداف واضحة وعملية قابلة للتحقيق في مسار إدماج الديمقراطية التشاركية، ثم جاء المبحث الثاني في محاولة لرصد أهم التغييرات التنظيمية الواجب توفرها

لنجاح الخطة بالاضافة إلى البحث في الأدوار الجديدة لمختلف الفواعل والتي فرضتها الديمقراطية التشاركية، بالاضافة إلى اقتراح نماذج وهياكل تنظيمية جديدة داعمة للعملية التشاركية وأيضاً توجهات تسييرية مختلفة عن منطق المرفق العمومي لتعزيز الديمقراطية التشاركية على مستوى المرافق العمومية، ليختتم المبحث بالبحث في سبل إعادة هندسة القيم والأصول المجتمعية من منطلق أن القبول المجتمعي للمقاربة هو الضامن لمخرجات سليمة لها، ليأتي المبحث الأخير في محاولة لوضع إجراءات تنفيذية عملية على شكل توجيهات عامة صالحة للتطبيق على مستوى مختلف الوحدات المحلية بمرافقها العمومية، كل حسب خصوصيتها وأولوياتها التنموية.

الصعوبات التي واجهت البحث

نظرياً: ترتبط الديمقراطية التشاركية ارتباطاً جديداً بالنسق الذي أفرزها، وهو ذاته السياق المؤثر على طبيعة هذه المقاربة مما يطرح إشكالية الإطار النظري الذي ستدرس من خلاله، حيث أن مفهوم الديمقراطية التشاركية لم تتحدد معالمه النظرية بالشكل الذي يجعلها بعيدة أن أي تداخل أو التباس غير محتمل مع غيرها من المفاهيم.

الصعوبات المتعلقة بطبيعة الموضوع: إن البحث في موضوع الديمقراطية التشاركية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية يبقى موضوعاً مرتبطاً بحقول معرفية ذات صلة وثيقة بإشكالية البحث مثل العلوم القانونية؛ الاقتصاد، علم الاجتماع...؛ وغيرها التي لا يمكن إلاّ أن تكون بعناصر تحليل الإشكالية المركزية دون الرجوع إلى هذه الحقول وهذا فيه من الصعوبة بما كان مما جعل البحث في بعض جزئياته مقتصرًا على إشارات عامة.

الفصل الأول

الفصل الأول: الديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية المحلية في الجزائر: حدود التأثير

والتأثر

إن التطور التاريخي للبنى المجتمعية وتأثير المتغيرات العالمية على النظم الاقتصادية والسياسية لمختلف الدول، بالإضافة إلى العولمة والعولمة المتزايدة تجعل السياقات العملية لاستخدام أي مصطلح أو مفهوم يختلف تبعا لاختلاف النظم السياسية والاقتصادية للدول، وبما أن الجزائر تشهد تحولا هاما في تعزيز الديمقراطية والانتقال إلى نماذج جديدة أكثر تشاركية تساهم في العمل على تطوير الخدمات العمومية على المستويات المحلية؛ فإن الفهم الواضح والسليم لواقع المتغيرين وبيئة عملهما يوفر لهذا لنا المعرفة اللازمة لتحليل سياسات الحكومة ومحاولة دراسة السياسات والإجراءات الحكومية المتعلقة بالموضوع، وفي هذا الفصل لم يتم دراسة الخلفيات النظرية والمفاهيمية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية المحلية وذلك من منطلق أن ارتباط مخرجات الخدمة العمومية على المستويات المحلية بنماذج الحكم ومدى ديمقراطيتها لا يتعلق بالبحث في المفاهيم بقدر ما يتعلق بالممارسات التشاركية.

وانطلاقا من هذا سيحاول هذا الفصل الإحاطة بالنقاط التالية:

- ❖ السياق العام لظهور الديمقراطية التشاركية في الجزائر ومختلف المتغيرات التي ساهمت في تبني المفهوم.
- ❖ وضعية الخدمة العمومية المحلية في الجزائر ومبادرات الإصلاح.
- ❖ التطبيقات المرافقة لمقاربة الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمة العمومية المحلية.

المبحث الأول: السياق العام لظهور الديمقراطية التشاركية في الجزائر: تحولات في إطار

سياق عالمي

تعتبر مشاركة المواطنين على مختلف المستويات أمرا ضروريا لإنجاح المجتمعات الديمقراطية - خاصة إذا كان المجتمع المعني هو مجتمع نام في عملية توطيد ديمقراطيته- وإيجاد طرق لتعزيز مشاركة المواطنين العاديين في صنع القرار بشأن القضايا التي تؤثر على حياتهم، ومن منطلق أن الديمقراطية التشاركية هي نظام حكم قائم بذاته فهي تقتضي قبول قيمها والسلوك السياسي المعتدل من قبل السلطة تجاه الفواعل الأخرى والاندماج والمشاركة من جانبها؛ هذا على المستوى النظري والعلمي، أما على المستوى العملي الممارساتي فظهور نماذج جديدة من الديمقراطية يرتبط بعدة عوامل فرضتها البيئة الداخلية والخارجية، فهل سمحت البيئة المحلية الجزائرية بتجاوز المفهوم التقليدي للديمقراطية نحو مفهوم المشاركة المجتمعية في إطار المعطيات المرافقة لهذا النموذج الديمقراطي الجديد؟

المطلب الأول: رهان المشاركة من الأسفل في ظل الحراك الاجتماعي والسياسي

في أوائل سنة 2011 اجتاحت الاحتجاجات المدنية منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا معبرة عن رغبة الجماهير في المزيد من الديمقراطية والتحرر السياسي، ولقد أحدثت هذه الاضطرابات الضخمة تغييرا سياسيا ودستوريا في مختلف هذه البلدان، وفتحت هذه التطورات في العديد من البلدان العربية نافذة فرصة للتغيير في المنطقة العربية، سواء في الدول التي استمرت في حراكها مثل تونس في ثورة الياسمين، أو التي اختارت التوجه نحو الإصلاح والتغيير قبل وصول الموجة لنظامها مثل المغرب، أو تلك التي اختارت الاستقرار على حساب الديمقراطية كما كان الحال في الأردن التي نجت من رياح الربيع العربي؛ وهذا بغض النظر عن مصداقية وحقيقة ما سمي بـ "ثورات الربيع العربي" ووجود أطراف دولية تتحكم بمسارات الديمقراطية في العالم العربي (والذي لم يعد استثناء).

الفرع الأول: اجراءات الحكومة الجزائرية لاحتواء أحداث 2011

لقد أثبتت ثورات الربيع العربي هشاشة الأنظمة السياسية للدول وفشلها في التعاطي مع المطالب المجتمعية المتزايدة، ولم تكن الجزائر في منأى عن هذه الأحداث وبحكم أن الإنتفاضة بدأت في دولة من دول الجوار فانتقال عدوى الاحتجاجات كان أمرا حتميا، فقد انتشرت عدوى الإحتجاجات إلى ليبيا

ومصر إلا أن المراقبين كانوا يتسائلون عن أسباب عدم انتقال "الثورات" إلى الشارع الجزائري في الوقت الذي وصلت فيه الاضطرابات إلى مستوى الأزمة في الجوار تونس مطالبة بانفتاح ديمقراطي أكثر.

لكن في بداية عام 2011 كانت الجزائر من أوائل البلدان في المنطقة التي تأثرت بموجة الانتفاضات التي بدأت في تونس مع نهاية عام 2010، فقد أدى إلغاء القيود المفروضة على الاقتصاد المدعوم من الدولة إلى ارتفاع الأسعار وكان هذا واحدا من الأسباب الرئيسية في اندلاع الاحتجاجات في عدد من الضواحي الفقيرة في الجزائر العاصمة ووهران ومناطق أخرى. وغطت الصحافة الجزائرية الحرة نسبيا الأحداث وسرعان ما تم الإبلاغ عن أعمال شغب في عشرين ولاية نظرا لأن مثيري الشغب (ومعظمهم من الشباب) قاموا بإغلاق الطرقات وإحراق الإطارات وتخريب المباني الحكومية والمراكز التجارية، ولقد أفسح السخط الأولي بشأن ارتفاع أسعار السلع الأساسية المدعومة المجال للاحتجاجات على مجموعة واسعة من المظالم الاجتماعية والاقتصادية.¹

لقد عملت العقيدة الأمنية الجزائرية القاضية بعدم التدخل بالشؤون الداخلية للدول كدرع لحماية الجزائر من التدخلات الخارجية، بالإضافة إلى خبرتها في التعامل مع مثل هذه الأزمات الظرفية (احتجاجات أكتوبر 1988) مكنتها من السيطرة على الأوضاع في الشارع الجزائري، ورغم الموجة الأولى من الاحتجاجات في الجزائر 2011 والتي سميت بأحداث الزيت والسكر؛ إلا أن السلطات وبعد الاشتباكات مع المتظاهرين استطاعت احتواء هذه الحركات عبر بعض الإصلاحات المتمحورة حول تقديم موارد مالية لمختلف الفئات بالإضافة إلى خروج الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مخاطبا جمهور المواطنين واعدة بمجموعة من الإصلاحات (أفريل 2011) وهكذا تمكنت من السيطرة على الموقف.

جاءت هذه الإصلاحات على شكل تعديلات على المستوى التشريعي يمكن تلخيصها فيما يلي:

❖ تعديل قوانين الانتخابات: أولا جاء قانون الانتخابات 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012

لتأطير العملية الانتخابية التي تعد ركيزة النظام الديمقراطي حيث بمقتضى الانتخابات يستطيع المواطن أن يختار من يمثله على المستوى المركزي والمستوى المحلي، وتهدف نصوص هذا القانون على تحقيق انتخابات حرة ونزيهة وشفافة وقد تم تبني النظام الانتخابي الذي يتماشى ومتطلبات الواقع، ويكفل إدارة جيدة للمناسبات الانتخابية ومن بين أبرز ما طرحه القانون

¹ Frédéric Volpi, "Algeria versus the Arab Spring", *Journal of Democracy* 03(2013): pp.104-115.

العضوي هو مسألة الأحكام الخاصة باللجان الانتخابية والأحكام المتعلقة بمراقبة عمليات التصويت والمنازعات وكذا آليات الإشراف عليه.¹

❖ **قانون الأحزاب السياسية 04-12**: لقد سمح تعديل القانون العضوي رقم 04-12 الصادر بتاريخ 12 جانفي 2012 المتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وتأطير العمل السياسي والنشاط الحزبي وزيادة التعدد الحزبي، كذلك وتكيف الأحزاب مع القانون المعمول به كما فتح المجال أمام تأسيس العديد من الأحزاب السياسية الجديدة²، ويظهر من خلال هذا القانون أنه أكثر انفتاحا فقد جاء ليتكيف مع متغيرات الحياة السياسية على كافة الأصعدة.

❖ **قانون الإعلام 05-12**: يعد الإعلام سلطة رابعة في الدول المتقدمة وعليه جاء القانون 12-05 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 12 جانفي 2012. ليضع مجموعة من الأسس لممارسة النشاط الإعلامي مؤكدا على³:

- ✓ تشجيع الدولة للتعددية والجودة الإعلامية.
- ✓ منح الدولة إعانات لترقية حرية التعبير خاصة في الصحافة الجوارية والمتخصصة.
- ✓ التأكيد على آداب وأخلاقيات المهنة الواجب التحلي بها وكذا الجزاءات المترتبة على مخالفتها".

ولقد ركز هذا القانون* على توفير حماية أفضل للإعلاميين في تأدية مهامهم في تدعيم الحكم التشاركي وضرورة أن يساهم الإعلام في ترقية مبادئ وقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان وترقية روح المواطنة وثقافة الحوار.

¹ عبد القادر عبد العالي، "الإصلاحات السياسية ونتائجها المحتملة بعد الانتخابات التشريعية في الجزائر"، (قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص. 04.

² ابتسام بدري، "دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين الواقع والخصوصية وطموح تحقيق التكيف"، مجلة المفكر 09(2013): ص ص. 471-459.

³ مفيدة بن لعبيدي، "إصلاح المنظومة القانونية من أجل ترشيد الممارسة السياسية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني 01(2016): ص ص. 345-327.

* للتفصيل انظر: ج ج د ش، القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012. يتعلق بالإعلام. الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.

❖ قانون توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة (نظام الكوتا/الحصص): أكدت الجزائر على توسيع المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية بتوسيع حظوظ مشاركتها في المجالس المنتخبة، ونص هذا القانون 03-12 على كفاءات تمثيل المرأة على مستوى المجالس المنتخبة، ووضع مسارا تدريجيا في نسب الترشح النسوي للمجالس بنسب تتراوح بين 20% و 50%، حيث يفترض هذا القانون تخصيص كوتا للنساء في القوائم وترشيحات المجالس¹، وأكثر من هذا فقد ألزم القانون إرفاق ملف الترشح ببيان جنس المترشح كما أقر استفادة مالية للأحزاب السياسية التي تدرج العنصر النسوي ضمن قوائمها مع رفض الترشيحات التي تخالف النسب المذكورة سابقا.

❖ تعديل قانون البلدية: جاء قانون البلدية لسنة 2011 ليضع الباب الثالث من القسم الأول ليحدد كيفية مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية.

حيث نجد المادة 11 تنص على: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون. ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".²

فالحق في الإعلام الإداري وعلانية التصرفات الإدارية لإشراك المواطن في مناقشتها جاءت به المادة القانونية صراحة، وعليه فالمجلس الشعبي البلدي لا يعمل في إطار السرية بل هو ملزم بالعمل في إطار الشفافية ليعلم المواطنين بكل المسائل المتعلقة بتنمية البلدية، وهذا أمر طبيعي حتى يمارس المواطنون الرقابة الشعبية على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

¹ قوي بوحنية وبوطيب بن ناصر، "إشكالية بناء الحكم الراشد في الدولة المغاربية: الجزائر أنموذجا"، مقال منشور على الموقع:

« <https://bit.ly/2rN5FNZ> »، تم تصفح الموقع يوم: 10 ماي 2019.

² ج ج د ش، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011. المتعلق بقانون البلدية. الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011. المادة 11.

أما المادة 12 فقد نصت على ما يأتي: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم".¹

والملاحظ أن هذه المواد القانونية لم تستعمل مصطلح "التشاركية" صراحة إلا أنه ومن خلال تركيزها على المواطن وحقه في الإعلام والمشاركة والإطلاع على نشاط البلدية...؛ يمكن استنتاج أن هناك محاولة لتكريس مفهوم المشاركة ضمناً، وتبقى إشكالية النصوص القانونية هي التطبيق والخروج من دائرة المواد التنظيمية التي أحييت لها معظم مواد القانون.

❖ **تعديل قانون الولاية 07-12:** حيث يؤسس مشروع قانون الولاية لأرضية بناء أسس النظام اللامركزي كترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة، ومساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية وترشيد القرار على المستوى المحلي، والذي تضمن مجموعة من المواد تدعم إلى حد بعيد المقاربة التشاركية في شقها المحلي، فقد بات بإمكان الولايات إنشاء تجمعات فيما بينها يشكل إطاراً لا مركزياً وسيطاً ما بين الدولة والولاية، والذي يساهم في حل المسائل ذات الاهتمام المشترك وخصوصاً في مجال التنمية.²

❖ **التعديل الدستوري 2016:** بالنسبة للتعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان في 07 فيفري 2016، في إطار مواصلة الإصلاحات السياسية، تضمن بعض مواد بعض مؤشرات الديمقراطية؛ نذكر منها ما يلي:

المادة 08: "السلطة التأسيسية ملك للشعب.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها.

¹ ج د ش، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011. المتعلق بقتون البلدية. الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011. المادة 12.

² هناء قصيران، " الإصلاح السياسي في الجزائر كأداة لمواجهة تهديدات الحراك السياسي العربي"، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية 09(2020): ص.ص. 105-131.

يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين.

لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة".¹

المادة 15 أن "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"²، واعتبرت المادة 16 أن البلدية هي الجماعة القاعدية.

المادة 193: "تلتزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطاتها بالشفافية والحياد وبهذه الصفة، توضع القائمة الانتخابية عند كل انتخاب تحت تصرف المترشحين. يحدد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات كليات تطبيق هذا الحكم".³ أما المادة 194 فقد أشارت إلى استحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

رغم التعديلات التي مست القوانين المتعلقة بفتح مجال المشاركة للمواطنين لتسيير شأنهم العام إلا أن هذه التعديلات لا يمكن اعتبارها اصلاحات فعلية إذ أنها لم تعط شرعية أكبر للدولة بالإضافة إلى أن هذه التعديلات وغيرها مثل رفع حالة الطوارئ تمت بالتوازي مع فرض قوانين تقييدية جديدة للأحزاب، وحتى التعديل الدستوري 2016 الذي حدد الفترة الرئاسية بعهدتين لم يكن بأثر رجعي وبالتالي لم يمنع ذلك الرئيس عبد العزيز بوتفليقة من التفكير في الترشح لعهدة أخرى، مما عزز تصور للشعب الجزائري بأن الدولة تحكمها شبكة مغلقة من القادة غير الخاضعين للمساءلة.

¹ ج ج د ش، قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016. يتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016. المادة 08.

² ج ج د ش، قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016. يتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016. المادة 15.

³ ج ج د ش، قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016. يتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016. المادة 193.

وتعتبر الإضرابات والاحتجاجات وأعمال الشغب المتفرقة والمحلية أمرا روتينيا فهناك أحيانا ما يصل إلى 500 شهريا، لكن بشكل عام كان حاول النظام معالجتها من خلال التعديلات السابقة الذكر بالإضافة إلى المكافآت التي جاءت في شكل رواتب أعلى أو قسائم إسكان؛ بعبارة أخرى تظل الاحتجاجات محلية ولا تحظى جماعات المعارضة بدعم شعبي كبير إلى جانب ذلك تم احتواء العديد منهم من قبل الحكومة حيث شارك قادة معظم أحزاب المعارضة بطريقة أو بأخرى في الحكومات المتعاقبة.¹

استمرت الجزائر في اصلاحات ظرفية على مستوى التشريعات لم تغير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الكثير، فالفساد وتدني مستوى الخدمات وانخفاض مستويات الشرعية وعدم الكفاءة وعدم فعالية مؤسسات الدولة وعدم قدرة الحكومة على الاستجابة لمتطلبات الشعب الجزائري؛ جعل إمكانية حدوث انتفاضة ثانية واردة جدا وقد تم تأكيد هذه الإحتمالية عندما أعلن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة ترشحه لعهدة خامسة، وهذا التجاهل الواضح لمسار الديمقراطية في الجزائر دفع الشعب الجزائري مرة أخرى إلى الشارع في حراك 22 فيفري 2019.

الفرع الثاني: الانتفاضة الجزائرية الثانية: حراك 22 فيفري 2019

"الحراك" الجزائري المعروف أيضا باسم "ثورة الابتسامات"؛ حركة ديمقراطية سلمية انطلقت في 22 فيفري 2019 في الجزائر العاصمة ثم توسعت لتشمل جميع المقاطعات البالغ عددها 48 في الجزائر، كان الحراك موجها بشكل أساسي ضد الولاية الخامسة للرئيس بوتفليقة، الأمر الذي عكس انتهاكا مباشرا للدستور بسبب حالته الصحية التي لم تسمح له بممارسة مهامه الدستورية بشكل كامل، وهناك عدد من الملامح التي ميزت الحركة الاحتجاجية الجزائرية أهمها طبيعتها غير المتوقعة لأنها كانت رد فعل سريع على دعوات التعبئة الاجتماعية والاحتجاجات التي انتشرت على وسائل التواصل الاجتماعي بقيادة الشباب الجزائري، ويشار إلى أن الحركة الاحتجاجية الجزائرية لم تكن منتمية إلى أي فرد أو جهة أو حزب سياسي بعينه، حيث كان ينظمها بشكل سلمي جمهور المواطنين كل يوم جمعة ومن قبل الطلاب كل يوم ثلاثاء.

¹ Yahia H. Zoubir, "Algeria After the Arab Spring", Article available on the site: <http://fam.ag/3bFmkLA>, The site was viewed on :03-02-2021.

جاء هذا الحراك كنتيجة لتدهور الوضع الاجتماعي والاقتصادي للجزائر منذ عام 2014 بسبب تراجع عائدات النفط وسوء ونقص الاستثمار، عشية الحركة الاحتجاجية كان المعدل المرتفع للبطالة بين الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عاما) والذي تذبذب حوالي 30 في المائة في كل من 2018 و 2019، وكانت حالة الخدمات العمومية (لا سيما التعليم والصحة) ومستوى الفساد من العوامل الرئيسية للغضب الاجتماعي، وساهمت المحسوبية الهائلة التي تتبع عادة من الاقتصادات الريعية، والافتقار إلى الشفافية الحكومية وانخفاض استقلالية القضاء في ارتفاع مستوى الفساد الداخلي، وفي عام 2019 صنفت منظمة فريدم هاوس الجزائر على أنها "ليست حرة"، وصنف مؤشر مدركات الفساد الجزائر في المرتبة 106 من بين 180 دولة.¹

لم تستطع الحكومة التغلب على هذه الاضطرابات بسبب الركود السياسي والأزمة الاقتصادية العميقة التي عرفتها البلاد، وأصبح من الصعب الفصل بين المطالب السياسية والمدنية، فالمطالبة بالديمقراطية والانتقال الديمقراطي في الجزائر تحول من المطالبة بتحسين الأوضاع إلى المطالبة بإسقاط النظام السياسي ككل، وفي المقابل لم يكن هناك مشروع بديل للتحول نحو الخيار الديمقراطي الفعلي؛ فالحراك رفض أن تمثله أي جهة خوفا من سيطرة بعض الاتجاهات السياسية على مطالبه؛ والسلطة من جهتها لم تقدم برنامجا لحل الأزمة أو على الأقل تهدئة الأوضاع وبالتالي مرت الجزائر في مسارها الديمقراطي الجديد بانتقال ديمقراطي فاشل مرة أخرى.

إن ما ميز الحراك الجزائري هذه المرة هو الدعم العسكري - بقيادة قائد الجيش الشعبي الوطني القايد صالح- للمتظاهرين الجزائريين لتلبية مطالبهم وممارسة الضغط على الرئيس السابق ودائرته الداخلية للتحني، ومن أبرز الأحداث التي أعقبت موجات الاحتجاجات استقالة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في 2 أبريل 2019، وترشيح عبد القادر بن صالح رئيسا مؤقتا للجزائر لمدة 90 يوما، واعتقال شقيق الرئيس السابق السعيد بوتفليقة والعديد من الوزراء السابقين البارزين ورجال الأعمال والسياسيين وإلغاء انتخابات 4 يوليو الرئاسية والإعلان عن انتخابات رئاسية جديدة في 12 ديسمبر 2019²، إلا

¹ Aurora Ianni, Hirk's "Trajectory and the "New Algeria", *IAI PAPERS* 21 (2021): pp.1-18. Article available on the site: <https://bit.ly/34x0okC>, the site was viewed on :09-10-2021.

² Sara Kessar et al, "The Representation of the Algerian Hirk Protest Movement in the International Media: France 24 and Al-Jazeera", *Cogent Social Sciences* 07(2021): pp.1-18, Article available on the site: <https://bit.ly/3HH0wwf>, the site was viewed on :03-08-2021.

أن محاولات السلطة لتغيير المشهد السياسي وتوجيه الرأي العام وامتصاص غضب المتظاهرين عبر تلبية بعض المطالب كانت بعيدة كل البعد عن الاشكاليات الرئيسية التي جعلت الشارع الجزائري ينتفض.

بعد الفراغ السياسي الذي عقب استقالة رئيس الجمهورية والإعلان الرسمي للانتخابات الرئاسية انقسم الشارع إلى جبهتين: المؤيدة للانتخابات والتي كانت تدعم الحل الدستوري والرافضة لها والتي كانت تدعم الحل السياسي عن طريق إبعاد كل من له علاقة بالنظام السابق كمرحلة أولى للحوار؛ وفي ظل هذه الأحداث اصطدم العالم بوباء كورونا covid-19 وكان الإغلاق الكلي بداية نهاية الاحتجاجات السلمية للمتظاهرين، فعدم قدرة الدولة على معالجة الأزمات الاقتصادية والسياسية أضيف لها الضعف الشديد في إدارة الأزمات الصحية الذي أكدته أزمة جائحة covid-19، ومع تصاعد التوترات التي يمكن أن تعيد الجزائريين مرة أخرى إلى الشارع بمطالب سياسية واقتصادية واجتماعية جديدة؛ ورغم الهدنة الغير متوقعة التي قدمها الوباء للسلطة إلا أنها تعلم أن الحراك قد يعيد تشكيل نفسه فسارعت السلطات لاستغلال الظرف الصحي لحماية نفسها عبر فرض المزيد من القيود على الحريات وعلى الديمقراطية في حد ذاتها.

وقد استخدمت السلطة جائحة COVID-19 لتقييد اطارها القانوني ففي أفريل قدمت الحكومة تعديلات على قانون العقوبات إلى البرلمان واختارت ما يسمى ب"النقاش المقيد" بسبب الوباء، وأخذ وزير العدل الكلمة قبل الشروع في التصويت بسرعة، دخلت التعديلات حيز التنفيذ بعد أسبوع مما وجه ضربة أخرى لحرية التعبير وتكوين الجمعيات في البلاد، وبموجب النص الجديد يمكن معاقبة أي شخص يتلقى تمويلا أجنيا يعتبر أنه يقوض "أمن الدولة" أو "الوحدة الوطنية"، كما يجرم النص الجديد نشر "معلومات كاذبة" دون تعريفها مما يسمح للسلطات بمعاينة من ينشرون محتوى نقديا أو معلومات مثيرة للجدل بالسجن لمدة تتراوح بين سنة وثلاث سنوات، وأضافت المادة 144 المعدلة قانون العقوبات عقوبة "الازدراء" التي تعرف على أنها إهانة مسؤول في الدولة لمدة تصل إلى ثلاث سنوات في السجن.¹

¹ Inès Osman, "Algeria: The Arab Spring's Late Bloomer?", The Tahrir Institute for Middle East Policy, 02/09/2021, Article available on the site: <https://bit.ly/37mw3qH>, The site was viewed on :03-11-2021.

وبعد إعلان عبد المجيد تبون رئيسا للجمهورية جاء مقترح التعديل الدستوري في 01 نوفمبر 2020 الذي وعد به في الحملة الانتخابية بما يتوافق والمطالب المجتمعية ولتحقيق مطالب الحراك ووسيلة لتجاوز الأزمات التي عرفتها البلاد كما صرح بذلك.

ومن بين ما اعتبرته المعارضة (الشعبية والسياسية) اشارات أولى مخيبة للأمال في مشروع التعديل الذي تقدم به الرئيس تبون إسناد مهمة صياغة مشروع التعديل إلى لجنة خبراء دستوريين يرأسها أحمد لعرابة، وهو الذي كان بوتغليقة قد عينه من قبل للمهمة نفسها وقد برر الرئيس تبون بدأه بوضع المسودة قبل إجراء حوار سياسي بتفادي النقاش العشوائي، واعتبر مشروع اللجنة بمثابة القاعدة الأساسية للحوار المقبل لضمان تعديل شامل وتوافقي، على أن تقوم لجنة تعديل الدستور بأخذ كل ملاحظات التعديل على المسودة الأولية من أجل الخروج بدستور يضمن كل مطالب الفاعلين، وبعد ذلك يعرض المشروع على غرفتي البرلمان ثم الاستفتاء الشعبي.¹

الجدول رقم (01): محاور مسودة التعديل الدستوري 2020

محاور مسودة التعديل الدستوري 2020						
المحور الأول:	المحور الثاني:	المحور الثالث:	المحور الرابع:	المحور الخامس:	المحور السادس:	المحور السابع:
يتعلق بحقوق المواطنين وحياتهم	أخلاق الحياة العامة ومكافحة الفساد	تعزيز الفصل بين السلطات	تعزيز الرقابة البرلمانية	تعزيز استقلالية السلطة القضائية	تعزيز المساواة بين المواطنين أمام القانون	التكريس الدستوري لآليات تنظيم الانتخابات

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على: عبد الله هوادف، "مسودة التعديل الدستوري في الجزائر: سياقاته وانعكاساته على المشهد السياسي"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات(تقييم حالة)، جوان 2020.

¹ عبد الله هوادف، "مسودة التعديل الدستوري في الجزائر: سياقاته وانعكاساته على المشهد السياسي"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات(تقييم حالة)، جوان 2020، ص.02.

وفي ظل المتغيرات التي كانت تعيشها الجزائر؛ ما كان منتظرا هو إسناد مسؤولية صياغة الدستور للشعب مباشرة أو عبر ممثليه أو عبر المناقشات العامة حول الحقوق والحريات وسبل إدارة الأزمة وتجاوزها بغض النظر عن القواعد التقنية المبنية على القواعد القانونية في صياغة الدساتير والقوانين، إلا أن السلطة تجاوزت خيار الحوار الوطني مع القوى المجتمعية الفاعلة في صياغة مسودة التعديل الدستوري مما أثار مبدئيا بشكل سلبي على مشروعية الوثيقة، ولم تحافظ حتى على الحد الأدنى من التزاماتها تجاه المواطنين بأشراكهم في تسيير الشؤون العامة من خلال مبادرة فتح نقاش وطني لصياغة دستور تشاركي.

وطبقا للمادة 208 من الدستور المعدل سنة 2016، ومن باب الإجتهد في تفسير النصوص الدستورية ذات الصلة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر على ضوء النتائج النهائية والأهداف المرجوة مآل التعديل الدستوري المقترح، إما بالتوقيع وبالتالي يصبح النص الدستوري الجديد ساري المفعول أو عدم التوقيع وبالتالي عدم دخول النص حيز التنفيذ، وهي في الحقيقة قراءة سياسية أكثر منها قانونية للرسالة التي يمكن أن يحملها فعل المقاطعة أو العزوف عن العملية الانتخابية، فالرئيس الذي يمتلك حق المبادرة بتعديل الدستور يمتلك أيضا الحق في إنهاء المبادرة، إذا توفرت له الأسباب الكافية لاتخاذ مثل هذا القرار وهو ما ينطبق على الإستفتاء حول التعديل الدستوري لتاريخ 1 نوفمبر 2020¹.

وعلى هذا الأساس وبالرجوع إلى محاور مسودة مشروع التعديل الدستوري* وبالنظر إلى السياقات العامة لتعديله نجد أنه لن يستطيع التماشي ومتطلبات بناء دولة جديدة تستجيب لرهانات الوضع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي القائم، فإحداث تغيير هيكلي حقيقي من خلال تعديل الدستور يتطلب إرادة سياسية فعلية حتى لا يتم تقويض البناء الديمقراطي وعملية الانتقال الديمقراطي السليم، وبعد عرض المسودة النهائية على البرلمان والمصادقة عليها صوت أغلبية الناخبون بـ "نعم" بنسبة 66.8% ** إلا

¹ Nasreddine Bou Samaha, "Algeria: a Legal Reading of the Constitutional Amendment of November 1, 2020", the Arab Association of Constitutional Law (AACL), January 2021, p13.

* للإطلاع على محاور التعديل الدستوري انظر: <https://bit.ly/3jZHLdx>.

** للمزيد من التفصيل انظر: France 24، الأخبار المغربية، "الجزائر: فوز "نعم" في استفتاء الدستور الجديد وسط نسبة امتناع قياسية"، على الموقع: <https://bit.ly/3MAQb7>، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2021-08-12.

أن نسبة الاستفتاء شهدت قطيعة قياسية لم تشهدها انتخابات مماثلة في البلاد فلم تتجاوز نسبة المشاركة 23.7% بالتالي لم يستطع مشروع التعديل الدستوري حل أزمة شرعية النظام وانعدام الثقة بين جمهور المواطنين والنخبة الحاكمة.

المطلب الثاني: أثر الإصلاحات السياسية النظرية على ترسيخ القيم الديمقراطية (المشاركة)

التمثيل

عانت الجزائر كغيرها من الدول التي تتميز أنظمتها بديمقراطيات ضعيفة من إشكالية ترسيخ القيم الديمقراطية بشكل عام، ولذا فالتوجه نحو البحث عن مقاربات جديدة لتوطيد العملية الديمقراطية كان محاولة لمواكبة التغيرات العالمية الخاصة وكان ذلك واضحا من خلال تركيز الخطابات السياسية على ضرورة تبني الخيار التشاركي، فيبدو من خلال المعطيات العامة رغبة الدولة الجزائرية في توظيف هذه المقاربة من خلال محاولة تعزيز بعض الآليات لضمان مشاركة المواطنين في الفعل العام عبر مختلف القنوات وإقحام جميع القوى المجتمعية في عملية بناء الديمقراطية، وقبل التطرق إلى مضامين الديمقراطية التشاركية في الجزائر يجب العودة إلى الوراء لمعرفة حقيقة الديمقراطية في الجزائر في مرحلة ما بعد الأحادية الحزبية.

الفرع الأول: الإنفتاح السياسي وإقرار التعددية في الجزائر

بعد الاستقلال كانت مختلف الدساتير* المتعاقبة تشير إلى ضرورة تمكين المواطنين من المشاركة في تسيير الشأن العام، إلا أن تشكل دولة الحزب الواحد وفرض جيش التحرير الوطني بشكل متكرر خياراته على جبهة التحرير الوطني أثر على خيارات الأفراد في المشاركة بسبب كون الحزب الواحد هو الوسيط الوحيد بين الإدارة والمواطن، لكن بسبب الاضطرابات الإجتماعية الشديدة التي حصلت عام

* جاء في ديباجة دستور 1963: "...إن الحقوق الأساسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية تمكنه من المساهمة بطريقة كلية وفعالة في مهمة تشييد البلاد، كما تسمح له بالتطور وتحقيق ذاته بصورة منسجمة في نطاق المجموعة". وجاء في المادة 34 من دستور 1976: "سيتم تنظيم الدولة إلى مبدأ الامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

1988** أدخلت الحكومة سلسلة من الإصلاحات، حيث بدأت الجزائر الحديث عن مفهوم المشاركة الفعلية من خلال "الإصلاحات السياسية" التي تلت الأزمة في بداية الثمانينات والتي كانت في جوهرها أزمة مشاركة فلم تعد المؤسسات الرسمية قادرة احتواء كل القوى المجتمعية الموجودة.

فبداية الأمر كان في دستور 1989 حيث أشير إلى مفهوم المشاركة في ديباجته حيث جاء: "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد"¹، وقد نصت المادة 16 منه على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"².

تضمن دستور 1989 الكثير من المؤشرات التي تدل على رغبة السلطة في التبنى الفعلي للديمقراطية وإشراك كل الفواعل السياسية والمجتمعية في العملية السياسية، فنصت المادة 80 منه على رقابة المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة حيث جاء فيها: "تقدم الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة. يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذه المناقشة بلائحة أو بإيداع ملتمس رقابة"³، وتعتبر الرقابة إحدى ركائز الديمقراطية فهي وسيلة لمساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها وضمان تنفيذها للسياسات، وهي

** تعلق أحداث أكتوبر 1988 بتدني مستويات الشرعية وضعف العلاقة بين النظام والمجتمع، وكان تبعات ذلك حدوث ازيمات اقتصادية ونقشي كل مظاهر الفساد حتى أن الازمة سميت ب"أزمة الخبز" في بداية الثمانينات، وتسببت أحداث الخامس من أكتوبر 1988 بدخول البلاد في مرحلة جديدة من التغيير الاجتماعي والتعددية الحزبية بشكل عشوائي، ولم تكن الدولة حينها بمؤسساتها السياسية والاجتماعية جاهزة للدخول في نفق هذا التغيير.

¹ ج ج د ش، الأمر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989. المتعلق بدستور 1989. الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

² ج ج د ش، الأمر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989. المتعلق بدستور 1989. الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989. المادة 16.

³ ج ج د ش، الأمر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989. المتعلق بدستور 1989. الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989. المادة 80.

أيضا مؤشر على الحكم الراشد حيث يمكن للبرلمان من خلال هذه الآلية ضمان توازن القوى وتأكيد دوره في التمثيل الفعلي للشعب.

أما فيما يخص القطاع الخاص أحد أضلاع المقاربة التشاركية فقد نص دستور 1989 على إنهاء الاحتكار وفتح المجال للشراكة الحقيقية مع القطاع الخاص في إدارة المؤسسات العمومية، وتدعم ذلك بصدور قانون المالية التكميلي سنة 1994 القاضي بفتح مجال مشاركة القطاع الخاص في إدارة المؤسسات العمومية وتبعه صدور قانون 95-22 المؤرخ في 25 أوت 1995 والمتضمن المجالات التي ستتخلى عنها الدولة لصالح القطاع الخاص¹، إلا أن القانون السابق الذكر يتعلق فقط بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية عبر إعادة هيكلتها كمرحلة أولى لتحضيرها لعملية الخصخصة خاصة في الظرف الجزائري في ظل الاقتصاد الموجه، ولا يتعلق باعتبار القطاع الخاص كشريك فعلي للدولة في تسيير وإدارة منظمات القطاع العام.

وأجرت البلاد بعد دستور 1989* انتخابات محلية متعددة الأحزاب عام 1990 والجولة الأولى من الانتخابات البرلمانية الوطنية أواخر عام 1991، وبلغت العملية الانتقالية ذروتها حينها واستطاعت الجبهة الإسلامية للانقاذ الفوز بأغلبية المقاعد في الجولة الأولى من الانتخابات، وإثر نتائج العملية الانتخابية تم وقف المسار الانتخابي في أوائل جانفي 1992 والغيت الجولة الثانية وأجبر الجيش الرئيس الشاذلي بن جديد على ترك منصبه وتم تشكيل المجلس الأعلى للدولة لتولي أمور البلاد وأعلنت حالة الطوارئ وأدى الانقلاب إلى أزمة أمنية عنيفة، وجاءت هذه الأحداث لتعبر عن فشل العملية الديمقراطية في الجزائر وكل المفاهيم المرتبطة بها.

¹ عمر بوجلال، "الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989-2014: الواقع وآليات التفعيل" (مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدراسات السياسية المقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2015)، ص.113.

*دخلت الجزائر بعد دستور 1989 مرحلة جديدة تميزت بفتح المجال أمام القوى المجتمعية الأخرى بالمشاركة في الحياة السياسية، فقد شجح الدستور التعددية الحزبية عبر إنشاء الجمعيات السياسية؛ فالمادة 40 منه تقر على إمكانية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي وهي فئة قانونية جديدة تماما، وتعتبر هذه الجمعيات بيئة مناسبة بامتياز لتجسيد مفهوم المشاركة السياسية حيث لا فرق قانونيا بين إنشاء الأحزاب وإنشاء الجمعيات السياسية.

تجدد الإشارة إلى الهيئة التي انشأت سنة 1995 وهي "اللجنة السياسية لمراقبة الانتخابات" والتي كانت تشرف على الجانب الرقابي للعملية الانتخابية قبل وأثناء وبعد الإقتراع، والتي تضم ممثلي الأحزاب السياسية ويرأسها شخص محايد، وبالرغم من صلاحياتها المحدودة إلا أنها كانت منبرا هاما لتلقي فيه كل الإنتماءات السياسية على اختلافها، حيث يكرس مبدأ الرأي والرأي الآخر وهو أحد مؤشرات الحكم الديمقراطي¹، وكانت هذه الهيئة من بين المحاولات لإنهاء الأزمة بعد أن وعد النظام بالعودة إلى العملية الانتخابية وتعزيز المؤسسات السياسية المدنية، وانتخب اليمين زروال رئيسا للدولة في 1995 واقترح دستورا يتضمن الإصلاحات اللازمة لتعزيز العملية الديمقراطية.

جاء دستور 1996 كمراجعة للأطر العامة والمعالم التي تضمنها دستور 1989 في محاولة لاستدراك فشل تجربة التعددية الحزبية في الجزائر والفراغ الدستوري الذي تركه وقف المسار الانتخابي، وأيضا من أجل تفادي الانزلاقات التي قد تمس باستقرار الدولة أثناء ممارسة المواطنين لحقوقهم وحررياتهم، وشمل التعديل الدستوري النقاط التالية:²

- ❖ استحداث غرفة ثانية في البرلمان بمسمى مجلس الأمة.
- ❖ إنشاء المحاكم الإدارية ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، والمحكمة العليا للدولة.
- ❖ استبدال تسمية الجمعيات ذات الطابع السياسي بالأحزاب السياسية وتحديد شروط تأسيسها بما يضمن الالتزام بمبدأ عدم اللجوء إلى العنف والقوة وعدم استخدام الهوية الوطنية لأغراض سياسية.
- ❖ ضمان حياد الإدارة وضمان حق المواطن في العيش الكريم وضمان مشاركته الفعالة في الحياة السياسية.

ورغم أن دستور 1996 أعتبر بمثابة البداية الحقيقية للممارسة الديمقراطية في الجزائر خاصة مع تعديل قانون الانتخابات وظهور أحزاب جديدة في الساحة السياسية، بالإضافة إلى تجدد النخبة السياسية بضخ دماء جديدة، عن طريق بروز وجوه سياسية جديدة في المشهد السياسي، يجسد إعادة حركة دوران

¹ رابح لعروسي، "الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني"، مجلة دفاتر السياسة والقانون 06(2012): ص.64.

² أحمد سويقات، "التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004"، مجلة الباحث 06(2006): ص.126.

النخبة السياسية في الجزائر من جديد؛ إلا أن هذا الدستور تعرض لنقد واسع حيث ينظر إليه على أنه جاء لتفتيت السلطة التشريعية إلى جسمين حيث أقيم مجلس ثاني هو مجلس الأمة، على شاكلة بعض البلدان التي يعرف فيها باسم مجلس الأعيان، حيث يعين الرئيس ثلثه، في حين ينتخب الثلثان الآخرين من المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية، كما يحضى رئيسه بمكانة الشخصية الثانية في الدولة، ويتولى بذلك منصب الرئاسة في حالة الشغور.¹

جاء بعد دستور 1996 مجموعة من التعديلات الجزئية في سنتي 2002 و 2008 اعتمدت السلطة فيهما على الطريقة المختصرة المتمثلة في المبادرة التي تمر على المجلس الدستوري وموافقة البرلمان عليها طبقاً للمادة 176 التي لا تشترط اللجوء إلى الشعب، فجاء التعديل الأول تحت الضغط الشعبي وجاء الثاني لأهداف سياسية²، وتعلق تعديل 2002 بالشق الهوياتي إثر الأزمة التي عرفتھا منطقة القبائل سنة 2001، وكان أهم ما جاء به إقرار اللغة الامازيغية كلغة رسمية إلى جانب اللغة العربية وبالتالي فمخرجات التعديل الدستوري لسنة 2002 لم تأت بتغييرات فيما يخص مفهوم المشاركة أو فتح المجال لمزيد من الديمقراطية حيث أن قرار التعديل كان ذا خلفية أمنية بالدرجة الأولى.

بالنسبة لتعديل سنة 2008، فقد ركز على ترقية الحقوق السياسية للمرأة واهتم بمسألة المساواة بين الجنسين من خلال المادة 31...، وقد تجسدت هذه الترقية في حقوق المرأة السياسية من خلال إعطاءها حصة مهمة في المجالس التشريعية المنتخبة أو بما يعرف " بالكوطة"، وهذا من أجل تمكين المرأة من مشاركة أكبر في مختلف الاستحقاقات الانتخابية.³

لقد ركز دستور 1996 والتعديلات التي جرت عليه (2002-2008) في عمومها على المؤسسات السياسية والدستورية لسد ثغرات دستور 1989 والتي أدت إلى الفشل في إرساء قواعد الديمقراطية،

¹ مصطفى هميسي، "من بربروس إلى بوتليقة: كيف تحكم الجزائر؟"، (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2011): ص. 606.

² سعيد بوشعير، "النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996" (السلطة التنفيذية)، الجزء 3 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013): ص. 21.

³ ناصر الدين باقي، "التعديلات الدستورية كأداة للإصلاح السياسي في الجزائر" (1996-2016)، "المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية" (2016): ص. 191-192.

فالتحول نحو تبني الديمقراطية التمثيلية/النيابية كان وليد اصلاحات ظرفية لاحتواء القوى المجتمعية المتجاذبة مع النظام السياسي دون تحديد دقيق لمفهوم المشاركة أو آلياتها ومؤشراتها، بالإضافة إلى أن استحداث مؤسسات دستورية جديدة كمجلس الأمة في محاولة لحماية السلطة من تكرار سيناريو وقف المسار الانتخابي من شأنه منح صلاحيات أكثر للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فوجود هيكل دستوري يعمل على منع أي حزب معارض من الحصول على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني يقوض نموذج المشاركة الذي يفرضه التوجه نحو التعددية، بالإضافة إلى ان التعديلات المستمرة والمتعاقبة على القواعد الدستورية يضر بسموها وثباتها، فالقواعد والآليات القانونية المرتبطة بإسناد السلطة لا يجب تطويعها لصالح ممارستها.

الفرع الثاني: حتمية التحول في نموذج المشاركة

أثبتت الديمقراطية التمثيلية على مدى عقود من الزمن خلقها المستمر لعجز ديمقراطي؛ وتتجاذب التيارات الفكرية التي تتناول أزمة الديمقراطية التمثيلية وقصورها عن تحقيق أهدافها المنشودة والمتعلقة بتحقيق الديمقراطية وإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم العام عبر تمثيلهم في مختلف المجالس التمثيلية؛ بين ضرورة صياغة عمليات جديدة لإعادة بناء وتفعيل الديمقراطية التمثيلية أو الانتقال إلى نموذج آخر من الديمقراطية يمنح المواطنين دورا أكثر فعالية بحيث يستطيعون من خلاله التأثير على عمليات صنع القرار، ومن وجهة النظر العلمية تخضع مضامين الديمقراطية للنقاش المستمر ولا يمكن التنبؤ بمساراتها في العموم، لكن في الغالب يتم ببساطة إعادة تشكيلها في القالب المعياري لمفهوم الديمقراطية وإعادة التشكيل هذه ترتبط أساسا بالمنطق الجديد لمضامين المشاركة.

لم تكن أزمة الديمقراطية التمثيلية أزمة نظام بل كانت أزمة مشاركة عامة في السياسة وفي الشأن العام، وهو ما دفع نقاد الديمقراطية التمثيلية إلى التساؤل حول كيفية إعادة الديمقراطية إلى نشاطها المعياري وكيف يمكن خلق نماذج جديدة للديمقراطية أكثر شرعية وليست فقط كتداعيات لأزمة قصور الديمقراطية التمثيلية، وأصبح النموذج الكلاسيكي للديمقراطية القائم على الحزب للتمثيل السياسي منهكا، فمن جهة جمهور المواطنين يشعرون بشكل متزايد بأنه لا يتم تمثيلهم فعليا من قبل ممثليهم ومن جهة أخرى يرغب المواطنون النشطون سياسيا في المشاركة المباشرة في الحياة السياسية وليس مجرد المشاركة في غرف التداول الصغيرة أو المنتديات أو التجمعات المصممة لمنحهم انطبعا بأنهم يكتبون "صوتا"،

خاصة في ظل بروز الأدوات الجديدة للنشاط والمشاركة والتعبئة والتي تعني أن المواطنين يمكنهم التنظيم خارج التيار الرئيسي للسلطة، ورغم أن البعض من المنظرين السياسيين حاولوا الترويج للديمقراطية التمثيلية على أنها ديمقراطية قوية؛ نقابية؛ تداولية...، إلا أن الديمقراطية أصبحت دون شك "ديمقراطية ما بعد التمثيلية"¹.

أيضا ترتبط الأزمة التي تعانيها الديمقراطية التمثيلية من جهة أخرى بمسألة مشروعية الأحزاب السياسية في حد ذاتها، فالأحزاب السياسية أصبحت بشكل متواتر تجد صعوبة في جذب واستقطاب المواطنين بسبب المسافة المتزايدة بين الأحزاب وناخبيها سواء في الديمقراطيات الراسخة أو الديمقراطية الحديثة، فالأحزاب السياسية لا تعتبر فقط جزءا من الديمقراطية التمثيلية بل هي أيضا أهم أعراض الأزمة الواسعة النطاق للحكومات التمثيلية باعتبارها تلعب أحد أهم الأدوار في هذا النسق السياسي*، وكانت هناك مبادرات للتوجه نحو مرحلة "ما بعد التمثيلية" في سياق البحث عن آليات جديدة تحد أو تقلل من أزمة التمثيل لرسم سياسات عالية الجودة عن طريق ديمقراطية عملية التمثيل ذاتها بإشراك أكبر قدر ممكن من الفواعل أصحاب المصالح والتي اصطلح عليها في التسعينيات بـ"ديمقراطية أصحاب المصالح"^{**} والتي تعمل على توسيع الديمقراطية التمثيلية وتقويتها، ففي سياق التنمية المستدامة يحدث الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية.

ويمكن لمفهوم ديمقراطية أصحاب المصلحة بناء تحالفات قوية بين العديد من الفواعل أين يمكنها تطوير اتجاهات يمكن من خلالها جلب سياسات عالية الجودة، فديمقراطية أصحاب المصلحة تعمل على تمكين فئات جديدة من العمل معا لتبني توجهات متعددة الأطراف لتشكيل أشكال جديدة من

¹ Simon Tormey, "The Contemporary Crisis of Representative Democracy," *Democratic Theory* 02(2014): pp, 104-112.

* For further information see: Katarzyna Sobolewska-Myślik, "Crisis in party politics: new aspects of the old problem", in *Challenges to Representative Democracy A European Perspective*, The Editor: Robert Wiszniowski (Poland: Peter Lang, 2015), pp.155-164.

^{**} تعود جذور فكرة ديمقراطية أصحاب المصلحة إلى قمة ريو للأرض عام 1992، حيث شارك أصحاب المصلحة في مساعدة الحكومات والهيئات الحكومية الدولية على اتخاذ قرارات أفضل، ومساعدتهم على اتخاذ تلك القرارات في شراكات بين مختلف أصحاب المصلحة سواء مع الحكومة أو مع غيرها.

الحوكمة القوية¹، ورغم ذلك؛ فالتساؤلات المطروحة حول مفهوم ديمقراطية أصحاب المصالح تتمحور حول أدوار الدولة، فهل ستمارس الفواعل المتعددة أدوارا جديدة أم أنها ستكتفي بمشاركة الدولة في أدوارها؛ أم أنها ستكون بديلا للدولة في ممارسة أدوارها؛ وهل ستضمن المشاركة فعليا المزيد من المساءلة والشفافية، هذه التساؤلات ستقودنا مباشرة إلى التفكير في الديمقراطية التشاركية والتي يفترض أنها المرحلة التالية لديمقراطية أصحاب المصالح.

وتفترض الديمقراطية التشاركية سواء على المستوى الدولي أو المحلي إدماج مختلف الفواعل في عملية صنع القرار، ذلك لترقية أداء النظام ومحاولة تجاوز العقبات التي تقف أمام التجسيد الفعلي لمبدأ المشاركة، فمقاربة الديمقراطية التشاركية تعني إعادة تعريف الأدوار وإعطاء فرصة أكبر للمكونات المجتمعية الأخرى للمشاركة كفواعل محورية في آليات اتخاذ القرار في شبكة الاعتماد المتبادل بينها، فالفعل العام أصبح وفق هذه المقاربة متعدد الأطراف، فمفهوم "الديمقراطية التشاركية" ظهر كدعامة لمختلف القوى الاجتماعية المكونة للنظام السياسي، بحيث يكون نظام الحكم أقرب إلى المواطنين وأقرب إلى تحقيق الشرعية الديمقراطية، فهذه المقاربة مرتبطة بممارسات السلطة وبحثها عن آليات جديدة لتمكين الأفراد ليصبحوا أطرافا فاعلة في تسيير الشأن العام، فمحاولة خلق حيوية سياسية لا تحدث دون مشاركة واسعة ومتزايدة للمواطنين والفواعل المؤثرة له، باعتبارهم الأكثر ارتباطا بقضاياهم والأكثر معرفة بها والأجدر بإيجاد حلول ملائمة لها.

ويرى بعض الباحثين أن للديمقراطية التشاركية ثلاث مفاهيم أو مقاربات رئيسية جاءت على شكل ثنائيات يمكن تلخيصها فيما يلي:²

◀ المشاركة / الديمقراطية " قوة الأفراد ": تعني مشاركة الفرد الفعلية من خلال مساهمته الفعلية في في تحولات السياقات المختلفة التي يتطور فيها...، فيرى جيرارد مندل أن الديمقراطية التشاركية تسعى إلى تعزيز قوة الأفراد في أعمالهم الاجتماعية اليومية.

¹ Jan-Gustav Strandenaes, "Stakeholder democracy- re-engaging the peoples of the world: definition, concepts and linkage".in Felix Dodds, "Stakeholder Democracy Represented Democracy in a Time of Fear", (New York: Routledge: 2019). P.12.

² Cédric Polère, "La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan", Synthèse réalisée à l'occasion de l'élaboration du numéro des « Synthèses Millénaire 3 » sur le thème de la démocratie, DPSA2007, centre de ressource prospective du grand lyon ,p.p.9.10.11

◀ المشاركة / القرار " نهج يهدف إلى إعادة بناء النموذج الديمقراطي ": هذه الثنائية واسعة الانتشار بين نشطاء الديمقراطية التشاركية، ويمكن تعريف المشاركة على أنها مجموعة من الأفعال التي يتدخل المواطنون من خلالها في عملية صنع القرار العام والتأثير على قرارات الحكام، طالما أن مفهوم المشاركة هذا يشار إليه صراحة بألية صنع القرار السياسي تم تسميته ب "قرار المشاركة" ، بمعنى مشاركة المواطنين في أماكن ومواقع مختلفة ومتنوعة مع التركيز على مبدأ التداول فهو الوسيلة الأمثل لتمكينهم من الوصول إلى دوائر صنع القرار.

◀ المشاركة / التشاور " وهو النهج الذي يعدل بشكل هامشي فقط أداء المؤسسات ": يقتصر مفهوم المشاركة على مرحلة التعبير أو التشاور ولا يتم مطالبة السلطة بتطبيق القرار أو محاسبتها على عدم تطبيقه.

بالنسبة لحالة الجزائر فالمعروف أنها تعاني من إشكالية ترسيخ القيم الديمقراطية بشكل عام باعتبارها من بين الدول التي يعرف نظامها ديمقراطيات ضعيفة، ولذا فالتوجه نحو المقاربة التشاركية كان محاولة لمواكبة التغيرات العالمية الخاصة وكان ذلك واضحا من خلال تركيز الخطابات السياسية على ضرورة تبني الخيار التشاركي، فمن منطلق أن الديمقراطية التشاركية هي نظام حكم قائم بذاته فيبدو من خلال المعطيات العامة رغبة الدولة الجزائرية في توظيف هذه المقاربة من خلال محاولة تعزيز بعض الآليات لضمان مشاركة المواطنين في الفعل العام عبر مختلف القنوات وإقحام جميع القوى المجتمعية في عملية بناء الديمقراطية.

وتتعلق مقاربة الديمقراطية التشاركية بالدرجة الأولى باتجاه المشاركة وهناك ثلاث اتجاهات حسب اتجاه الديناميكيات¹:

◀ الديناميكية من أعلى إلى أسفل: وتتبع من الهيئات السياسية أو المؤسسة.

◀ الديناميكية التصاعدية: تحركها حركة اجتماعية أو نقابية.

◀ ديناميكيات هابطة وصاعدة على حد سواء.

¹ Cédric Polère, La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan, Synthèse réalisée à l'occasion de l'élaboration du numéro des « Synthèses Millénaire 3 » sur le thème de la démocratie, DPSA2007, centre de ressource prospective du grand lyon, p.p,9.10.11.

وعموما تشجع البيئة المحلية الجزائرية النوع الأول من الديناميكيات الذي يميل إلى إضفاء الطابع المؤسسي على المشاركة، وحتى تتمكن الديناميكيات الصاعدة من إحداث تأثير يجب عليها إيجاد شكل من أشكال التعاون مع السلطة -الدولة- التي لها القدرة الفعلية على تلبية مطالب الأفراد.

ورغم أحداث 2011 كما ذكرنا سلفا والتي يفترض أن تحرك ديناميكية المشاركة التصاعدية إلا أن الملاحظ أن قرار التوجه نحو تبني نموذج جديد للديمقراطية كان نابعا من السلطة، حيث تغير توجه الدولة أين أصبحت في مختلف الخطابات تنادي بضرورة تبني مقاربات جديدة لترشيد الأداء السياسي والمؤسساتي، ومن منطلق أن مقاربة الديمقراطية التشاركية تنطلق من فكرة أحقية المواطن على الحصول على فرصة المشاركة في الحياة العامة وفي تسيير الشأن العام عبر مختلف القنوات؛ ومتابعة المشاريع والمشاركة في تقييمها خاصة على المستوى المحلي بالإضافة إلى اقتضاءها إعادة تعريف الأدوار وإعادة توزيعها بين مختلف القوى الفاعلة؛ فقد بدأت الجزائر موجة جديدة من الشعارات تحت عنوان الحكامة المحلية والتسيير التشاركي والتنمية المستدامة.

حسب تقرير مؤشر الديمقراطية الذي يصدر عن The economist intelligence unit في عام 2021 بلغ مؤشر الديمقراطية في الجزائر 3.77 نقطة وهكذا صنفت الدولة على أنها "نظام استبدادي"، رغم أن مؤشر الديمقراطية في سنة 2019 كان 4.01 لتقع ضمن "الأنظمة الهجينة" في ذلك العام¹، وحسب مؤشر Freedom house لسنة 2021 فالجزائر بلد غير حرة، وبعيدا عن مصداقية المؤشرات ومدى تناسب معايير تصنيف الديمقراطيات مع حالة الدول العربية؛ فالتحولات في الجزائر لا تكون نتيجة لتغير النماذج المعرفية - سواء لفشل النماذج القديمة وانتهاء صلاحيتها أو رغبة في تبني نماذج أكثر شرعية- بل تكون غالبا نابعة من ايديولوجيات محددة وإصلاحات ظرفية للأوضاع السياسية القائمة، ويبقى الحديث عن الديمقراطية التشاركية في الجزائر بمؤشراتها المختلفة متعلقا بطبيعة النظام وتأثير التحولات العالمية على المنظومة ككل، فهل يمكن اعتبار الجزائر بعد الأحداث التي عرفتھا منذ 2011 منظومة ديمقراطية؟

¹ The economist, "A new low for global democracy", Feb 9th 2022, on the site: <https://econ.st/3muOsp0>, the site was viewed on: 09-03-2022.

المطلب الثالث: تأثير العامل الخارجي في تبني الخيار التشاركي

فيما يتعلق بالعامل الخارجي فأمام صعوبة تحديد طبيعة العامل الخارجي والنظر إليه باعتباره مجموعة من الفواعل الدولالية وغير الدولالية؛ فالتركيز يتم على أساليب التأثير الممارسة لتغيير النظم غير الديمقراطية إلى نظم ديمقراطية عن طريق التأثير بأدوات سياسية وثقافية واقتصادية تمنح وتمنع، تحفز وتكافئ وتعاقب من أجل تحقيق الهدف المناسب...، والجدير بالذكر أن التأثير لا يقتصر على الإطار الرسمي المتمثل أساسا في الحكومات من خلال إحداث تغيير في السياسات الداخلية للدول...، بل أخذ شكلا جديدا بالتأثير المباشر في الداخل ضمن إطار مسائل صياغة الانساق الاجتماعية والقانونية المحلية منها وحتى الدولية (بمعنى التأثير في تكوين النخب الفاعلة؛ المجتمع المدني العالمي ودوره في بناء شبكة التحالفات الدولية؛ الاتفاقيات الدولية التي تفرض إعادة تشكيل القوانين الوطنية).¹

ولقد تم تناول طبيعة العامل الخارجي* وتأثيره في عمليات الانتقال إلى نماذج ديمقراطية أو أكثر ديمقراطية في العديد من الدراسات والأبحاث، ورغم أن التركيز كان على النماذج الغربية باعتبارها نماذج ناجحة فهذا لا يعني عدم وجود تأثير على الأنظمة الضعيفة بشكل عام والأنظمة العربية بشكل خاص، ودون التعمق في تفاصيل العوامل الخارجية المؤثرة في تبني نماذج ديمقراطية جديدة سنقوم بذكرها في شكل نقاط فقط؛ وهذه العوامل بشكل عام تتمحور حول:

◀ الإطار القيمي السائد.

◀ أثر العدوى من النماذج السياسية للدول الأخرى

◀ التبنّي الإرادي للقيم والمبادئ الدولية السائدة

◀ التأثير غير المباشر لخبرات وتجارب الدول الأخرى.

¹ حملة صبرينة، " تأثير العامل الخارجي على عملية التحول الديمقراطي في العالم العربي: دراسة حالة الجزائر- العراق-مصر" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة قسنطينة 3، 2021)، ص.104.

* للمزيد من التفصيل انظر: حملة صبرينة، " تأثير العامل الخارجي على عملية التحول الديمقراطي في العالم العربي: دراسة حالة الجزائر-العراق-مصر" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة قسنطينة 3، 2021)، ص.16.

- ◀ الضغوط الناتجة عن طبيعة التوازنات الاقتصادية والسياسية السائدة في النظام الدولي.
- ◀ البيئة الاقليمية.
- ◀ سياسات الدول المؤثرة في مجال تعزيز الديمقراطية.
- ◀ أثر العدوى والانتشار.
- ◀ مشروعية المؤسسات الدولية

أما بالنسبة لهذه الدراسة فقط تم التركيز على عاملين فقط حيث ارتأينا أنهما أهم عاملين بالنسبة لحالة الجزائر وهما: الإطار القيمي السائد؛ ومشروعية المؤسسات الدولية أو ما تعرف أيضا بالمشروعية السياسية.

الفرع الأول: تأثير الإطار القيمي الدولي السائد على نماذج المشاركة

تتأثر الخيارات السياسية للدول الهشة ديمقراطيا بطبيعة القيم المهيمنة على الساحة الدولية، خاصة أن العديد من السياسات والتطورات في العديد من البلدان تتأثر بالمسارات العالمية في تبني العديد من المقاربات، وغالبا ما تكون لهذه المقاربات شروط قد تكون صعبة التطبيق عالميا ويرجع ذلك إلى تعدد واختلاف البيئة، فإرساء العملية الديمقراطية كما يتم تعريفها من خلال تحليل العملية السياسية هي تحرك نحو البحث عن آليات جديدة لتوسيع دوائر المشاركة بمختلف مؤشراتنا بالإضافة إلى تحديد الشروط التي تؤثر على ظهور تلك الآليات، وكانت تداعيات موجات الديمقراطية الحاصلة عبر مختلف الفترات على الصعيد الدولي واضحة على الدول النامية وخاصة منها العربية.

يقول ريتشارد فولك Richard Falk في كتابه "نحو سياسة عالمية جديدة " أن الدولة التي كانت دائمة الوحدة الارتكازية لكل النشاطات والقرارات والتشريعات أصبحت الآن - وكما يوضح - مجرد وحدة ضمن شبكة من العلاقات والوحدات الكثيرة في عالم يزداد انكماشاً وترابطاً، فالقرارات التي تتخذ في عاصمة من العواصم العالمية سرعان ما تنتشر انتشارا سريعا إلى كل العواصم، والتشريعات التي تخص دولة من الدول تستحوذ مباشرة على اهتمام العالم بأسره، والسياسات التي تستهدف قطاعات اجتماعية في مجتمع من المجتمعات تؤثر تأثيرا حاسما في السياسات الداخلية والخارجية لكل المجتمعات

القريبة والبعيدة¹، وهنا يكون التركيز على العولمة والعولمة السياسية وحول تأثير القيم التي تفرزها والتي تهدف وبشكل واضح إلى تشكيل نموذج غربي عالمي له قواعده وقيمه التي تتجه كل الدول إلى تبنيه باعتبار أنه نموذج سياسي ديمقراطي عالمي.

إن مسألة عولمة القيم السياسية المتمثلة في تبني إصلاحات سياسية تندرج ضمن قيم الديمقراطية والليبرالية بحيث أصبح هنالك نظرة مفتونة بالبنى السياسية الغربية خاصة في ظل رغبة دول الجنوب في بناء أنظمة سياسية كنظيراتها الغربية، إذ أصبح النمط الغربي غاية ونموذجا يقتدى به بوصفه نمطا مثاليا ويمثل أعلى سقف للديمقراطية والتطور بصفة عامة كما بين ذلك الباحث فرانسيس فوكوياما في كتابه "نهاية التاريخ وخاتم البشر"، فحسب هذا الاتجاه لا يمكن الحديث عن إصلاحات سياسية خارج النموذج والنمط الغربي؛ بل أصبح يعرف الإصلاح السياسي بأنه عملية بناء جمهورية ديمقراطية علمانية أو مماليك دستورية على النمط الغربي²، وحيث أن العولمة ليست مجرد حركة للأفكار والمعلومات بل تعبر بشكل أكبر عن صناعة الأفكار فالدول ذات الديمقراطيات الضعيفة أصبحت تسعى إلى الاندماج في المجتمع الدولي من خلال اسقاط معايير الديمقراطيات الراسخة على بيئتها المحلية دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصية تلك المحلية.

ونتيجة لسيطرة قيم ديمقراطية متغيرة بشكل مستمر تشكل نظام قيمي جديد تسعى الدول الغربية لفرضه والمتمثل في الديمقراطية التشاركية واعتبارها كوسيلة للتعامل مع الديمقراطيات الناشئة، حيث تعتبر الديمقراطية التشاركية تصورا سياسيا جديدا يجمع بين مختلف المفاهيم المتعلقة بجودة الحكم مثل الحكم الراشد ودولة الحق والقانون، ورغم أن الجدل حول صلاحية هذه القيم للدول النامية - ومنها الجزائر - مازال قائما إلا أنه يتم غالبا يتم التغاضي على الديناميات المتناقضة لهذه القيم بسبب رغبة هذه الدول في اكتساب المزيد من الشرعية الدولية.

¹ يوسف بعيطيش، "العالم العربي وإشكاليات وتحديات العولمة السياسية"، المركز الديمقراطي العربي، 26-04-2020، على الموقع: <https://bit.ly/3O81a9x>، تم تصفح الموقع يوم: 17-05-2022.

² Amy Hawthorne, "Political Reform in the Arab World", Carnegie Papers, Middle East Series, N° 52, 2004, p03.

الفرع الثاني: تقييم الجدل بين الخيارات المحلية والمشروطية السياسية

ظهرت مسألة المشروطية السياسية مع أواخر السبعينات وبداية الثمانينات والتي ركزت على ميكانيزمات الإصلاح الاقتصادي، وذلك بسبب ما كانت تعاني منه دول العالم الثالث ومنها الجزائر من أزمات اقتصادية حادة وكان مضمون هذه المشروطية يدور حول تبني برنامج التكيف الهيكلي، كشرط أساسي لتلقي المساعدات والمعونات من الدول الغربية ومن المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، والمنتديات الاقتصادية الأخرى¹، هذه المشروطية لم تكن محددة بإطار زمني أو مكاني فعند العودة والنظر إلى التدخلات الخارجية عبر مختلف الآليات نجدها في كل مرة تظهر متبينة شعارات مختلفة ومتعددة حتى تكون ذريعة مشروعة للتغلغل، فمنذ نهاية الحرب الباردة بدأت التدخلات تحت مسميات عدة كان بدايتها تحت شعار "التدخل الإنساني 1989-2002" ثم تلاها التدخل تحت شعار "مكافحة الإرهاب 2002-2011" ليأتي بعدها شعار "نشر الديمقراطية 2011-2021"، وبالتالي فالمنظمات الدولية تعمل في إطار سياسات دولية تعتبر آليات مساعدة على دعم التدخل الخارجي تحت غطاء "الإصلاح السياسي والاقتصادي".

وبتزايد وتطور دور المنظمات الفوق-دولية جعلها تتمتع بتأثير كبير على الدولة القومية حيث أصبحت مطالب هذه المنظمات بإقامة إصلاحات سياسية بالنسبة للجزائر كغيرها من دول العالم تتخذ صورة إملاءات مقرونة بشكل من التهديد في كثير من الأحيان، ومن بين السبل التي تتبعها هذه المنظمات للضغط على الدول بانتهاج إصلاحات سياسية معينة، نجد المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي والتي تفرض على المقترضين بإتباع ما يسمى ببرنامج التصحيح الهيكلي والذي يعتبر الوصفة الأساسية التي يقدمها صندوق النقد الدولي للدول المطالبة للقرض يقوم بتشجيعها على انتهاج سياسات إصلاحية معينة، إضافة إلى التنظيمات المختلفة لحقوق الإنسان، ومؤسسات الأمم المتحدة التي تسعى إلى مرافقة مؤسسات الدولة الجزائرية كوزارة الداخلية والجماعات المحلية ومنظمات

¹ حمدي عبد الرحمن، قضايا في النظم الإفريقية، ط.1. (القاهاة: مركز دراسات المستقبل الإفريقي، 1998)، ص.

المجتمع المدني إلى المضي قدما نحو فتح المجال للقوى الغير الرسمية للمشاركة في الحكم على المستوى المحلي، وكذا الآليات المفضية إلى ذلك.¹

وأخذ الإهتمام بدور العامل الخارجي في عملية التحول الديمقراطي منحى مهما في ظل قيام الاتحاد الاوروبي بدعم التحولات الديمقراطية في دول أوروبا الشرقية والانفتاح السياسي على كثير من أنظمة جنوب المتوسط وشرقها(المغرب، والجزائر، وتونس، ومصر ، والاردن، ولبنان...الخ) وذلك عبر استراتيجية الربط Linkage؛ أي تقديم دعم وحوافز مالية للدول؛ قصد تحفيزها إلى الوفاء بالتزاماتها، وتطبيق الاصلاحات الديمقراطية لتعزيز شراكاتها في الاتحاد الاوروبي، واستراتيجية التأثير Leverage أي القدرة على الضغط والإكراه والشجب العلني، وحتى إمكانية فرض عقوبات على الدول التي لا تحترم تعهداتها وترتكب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، أو لا تبدي استعدادا للقيام بالاصلاحات السياسية والاقتصادية التي تعهدت بالقيام بها مقابل ما حصلت عليه من دعم مادي.²

فبعد أحداث الربيع العربي عام 2011 تم صياغة سياسة جوار اوروبي جديدة بعنوان الشراكة الجديدة من أجل الديمقراطية والازدهار جنوب المتوسط، وتقوم المقاربة المقترحة على أساس التفاضل والشروط والمساءلة المتبادلة؛ على ثلاثة عناصر هي: "التحول الديمقراطي وبناء المؤسسات"؛ و"شراكة أقوى مع الشعب"؛ "تمو مستدام وشامل"؛ وهو ما تضمنته التوصيات الصادرة عن المفوضية الاوروبية الموجهة الى مجلس الاتحاد والبرلمان الاوروبيين من أجل مواكبة أحداث الربيع العربي، منها بيان الشراكة الجديدة من أجل الديمقراطية والازدهار المشترك مع دول جنوب المتوسط نشر في 2 مارس 2011، وكذلك بيان استراتيجية جديدة تجاه جوار متغير نشر بتاريخ 01 ماي 2011 وبناء على ذلك تم تبني مقاربة جديدة على أساس الحوافز وعلى المزيد من الأفضلية المسماة: "المزيد في مقابل المزيد"، فهي تكافئ الإصلاح الأسرع بمزيد من الدعم في المساعدات والتجارة والمكانة المتقدمة، واقتراح الاتحاد الاوروبي أدوات لمقاربة اوروبية جديدة تمثلت أساسا في:

¹ عمر بوجلال، "ادماج المقاربة التشاركية لترقية الحكامة المحلية: دراسة في التجريبتين الجزائرية والمغربية"، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2021)، ص.111.

² محمد سعدي، "الاتحاد الاوروبي والمشروطية الديمقراطية: اختبار ما بعد الربيع العربي"، دراسات سياسية 36(2019): ص.78.

- ✓ **مرفق دعم المجتمع المدني** بقيمة 22 مليون يورو والهدف من انشائه تقديم الدعم لمنظمات المجتمع المدن ، وصقل قدرتها على المدافعة والمناصرة وتطوير امكانياتها لمراقبة الاصلاح وتطبيق وتقويم برامج الاتحاد الاوروبي.
- ✓ **الصندوق الاوروبي للديمقراطية:** والذي يسعى الى تقديم مساعدات للنقابات والفاعلين الاجتماعيين مثل المنظمات غير الحكومية غير المسجلة وتشجيع انشاء منظمات المجتمع المدني.¹

وحيث أنه لا يمكن تجاهل دور الاتحاد الاوروبي في دفع الدول النامية إلى تبني الخيار الديمقراطي؛ فبالنسبة للجزائر بعد الحراك الاجتماعي أصبح تأثير الاتحاد الاوروبي عليها أكثر وضوحا بسبب القرب الجغرافي من جهة واعتبار الجزائر الشريك الاستراتيجي الأنسب في تلك المرحلة من جهة أخرى؛ نظرا للإستقرار الأمني الذي عرفته مقارنة بدول الربيع العربي والتي شهدت انزلاقات أمنية خطيرة، حيث استغلت الجزائر سمعتها في مكافحة الارهاب للاستثمار في علاقتها مع الاتحاد الاوروبي وبناء شراكات قوية في مختلف المجالات، ورغم صعوبة الأمر حيث ترتبط مختلف الشراكات بالاصلاحات الهيكلية والسياسية التي ستفرض على الجزائر إلا أن معطيات المرحلة جعلت الاتحاد الأوروبي - رغم تخوفه من انتشار عدوى اللاستقرار الامني في المنطقة مستقبلا- يوجه أنظاره نحو الجزائر .

ففي ماي 2012 تمت دعوة الاتحاد الأوروبي لأول مرة لنشر بعثة في الجزائر لمراقبة الانتخابات التشريعية، كما توسع التعاون على المستوى التقني بشكل كبير حيث أصبحت الجزائر أكبر مستخدم منفرد لأداة التوأمة في الاتحاد الأوروبي حيث تقدم الدعم والتدريب لتطوير قطاعات مختلفة في الجزائر من الخبراء الوطنيين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وبعد سنوات من المماطلة منذ بدء اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والجزائر في 2005 بدأت الجزائر مفاوضات حول خطة عمل للإصلاح الداخلي في إطار سياسة الجوار الجديدة للإتحاد الأوروبي²، وفي ظل الأوضاع السياسية

¹ حملة صبرينة، مرجع سبق ذكره، ص. 150.

² Susi Dennison, "Algeria after the Arab Spring: Vindicated Model or Regime on the Rocks?," Report submitted by German Marshall Fund of the United States, Report available on the site: < <https://bit.ly/3xpWapu>>, the site was viewed on: 16-06-2022.

غير المستقرة في المنطقة اعتبرت الجزائر حليفا لا غنى عنه في قطاعي الأمن والطاقة رغم التذبذب الواضح في موقف الاتحاد الأوروبي حول الإستمرار في الاستثمار في هذه الشراكة.

يجب أن تكون أولويات الإصلاح في الجزائر هي اتخاذ خطوات نحو مزيد من المساءلة والشفافية الحكومية ليس فقط من خلال التحركات نحو انتخابات تنافسية حقيقية ولكن أيضا من حيث إدارة قطاع النفط والغاز والاقتصاد، وما توضحه التذبذبات في العلاقة بين الاتحاد الأوروبي والجزائر منذ 2011 هو أن مبدأ سياسة الجوار الأوروبية لدعم الإصلاح السياسي التدريجي على المدى الطويل يصعب تطبيقه على شريك مثل الجزائر، فدور الجزائر كمورد للطاقة وفاعل أمني ضروري للإتحاد الأوروبي لا يمكن تجاهله، وبالتالي فمن المرجح أن أي محاولات من جانب الاتحاد الأوروبي لتطبيق شروطها على الجزائر سيكون بلا معنى إلى حد كبير¹، فأولويات الاتحاد الأوروبي في تلك المرحلة لم تكن تتمحور حول فرض مشروطيتها الديمقراطية بقدر ما كانت تتمحور حول البحث عن شريك في الأمن والطاقة في غضون السنوات المقبلة.

تعرضت سياسات المشروطية لانتقادات مختلفة تكشف عن آثار هذه السياسات من الناحية الفعلية كما تكشف عن المقاصد الحقيقية وراء فرضها ومن أهم هذه الانتقادات أن المشروطية السياسية تعمل على تقييد التحول الديمقراطي؛ لأن مسؤولية النظام في الدول النامية أمام الجهات الخارجية تتعارض مع المحاسبة الديمقراطية التي يجب أن تكون في يد المجالس التشريعية والمواطنين في الداخل، فيعتمد تقييم النظام على المصادر الخارجية التي قد تضع تقييما مخالفا لما يراه المواطن في الداخل، هذا من ناحية، كما أن المشروطية تؤدي إلى تراجع سيطرة أجهزة صنع القرار الداخلية في الدولة على اتخاذ القرارات مما يؤدي إلى تراجع الديمقراطية من ناحية ثانية، بالإضافة إلى أن تدخل الفاعلين الخارجيين في شؤون الدول النامية يجعل الموجة الجديدة للديمقراطية مجرد موجة للاستعمار الجديد تتزامن مع النظام العالمي الجديد أحادي القطبية، بالإضافة إلى أن الفوائد الاقتصادية التي تعود على الدول النامية

¹Susi Dennison, *op.cit.*

نتيجة امتثالها لقواعد المشروطة السياسية محدودة؛ والدليل على ذلك الأزمات الاقتصادية التي تعاني منها العديد من هذه الدول.¹

قد يلاحظ مما سبق أنه من الصعب الربط بين دور الاتحاد الأوروبي في دفع الدول النامية لتبني الخيار الديمقراطي؛ والحديث عن توجه الجزائر لتبني مفهوم الديمقراطية التشاركية كنموذج ديمقراطي جديد يضمن التجسيد الفعلي لأبعاد الديمقراطية، إلا أن سياسة الاتحاد الأوروبي والتي جوهرها "المشروطة الديمقراطية" لا تتعلق فقط بدعم حركات التحول الديمقراطي في الدول النامية؛ بل أيضا بالترويج للنماذج الغربية وجعل تطبيق معايير الديمقراطية الغربية بأشكالها المختلفة شرطا مسبقا لأي دعم تتلقاه الدول النامية، بل قد تصل المشروطة إلى حد المطالبة بتغيير النظام السياسي ككل وذلك حسب مستويات المشروطة التي صنفها OLAV STOKKE * في كتابه "Aid and political conditionality".

المبحث الثاني: الخدمة العمومية المحلية في الجزائر: السياقات ومحاولات الإصلاح

لا تشكل الخدمات العمومية المحلية جزءا أساسيا من حياة المجتمع المحلي في الجزائر فحسب؛ بل يمكن اعتبارها من القضايا الجوهرية والحيوية للمجتمع المحلي والوطني، حيث أن نوعيتها تؤثر بشكل مباشر على جودة حياة المواطنين، وبالتالي فيجب أن تأخذ الاجراءات الرامية إلى تحسين الخدمة العمومية المحلية أبعادا تعمل على تعزيز التنمية المحلية كنيجة نهائية لعمليات الإصلاح والتحسين والترشيد، ومع ذلك فالمعروف في الجزائر أن الخدمات العمومية غالبا ما تواجه الكثير من التحديات وتتطلب العديد من الإصلاحات تتماشى مع المتطلبات المجتمعية المتزايدة، وفي هذه المبحث سنحاول الكشف عن السياقات التي تحيط بالخدمات العمومية المحلية في الجزائر، ونلقي نظرة على المحاولات التي تم إجراؤها لتحسين هذه الخدمات مع البحث في مدى قدرة الاصلاحات والجهود الحكومية لترقية الخدمة العمومية على التركيز على المواطن والاستجابة لمطالبه.

¹ عصام عبد الشافي، "بين المشروطة السياسية والحكم الرشيد"، مقال منشور في مجلة دراسات سياسية، 03-12-2016 على الموقع: <https://bit.ly/3O435LQ>، تم تصفح الموقع يوم: 2022-06-11.

* For more information about Levels of Conditionality see: OLAV STOKKE, "Aid and political conditionality", (London: Frank cass, 1995), pp.14-15.

المطلب الأول: واقع الخدمة العمومية المحلية في الجزائر: نظرة على أهم عوامل تدني الخدمة

تعتبر الخدمة العمومية المحلية أهم مرتكزات التنمية المحلية، وفكرة تحسين وترقية الخدمة العمومية ليست قضية حديثة لدى السلطات الجزائرية، فمسألة الرفع من جودة الخدمة العمومية كانت الموضوع الأساسي في كل الخطابات السياسية، وكانت هناك محاولات لتنظيمها من خلال البحث عن آليات للقضاء على مظاهر الفساد والبيروقراطية وإجراء تغييرات جذرية على مستوى التشريعات والهيكل، واستحداث قواعد جديدة لتعزيز مؤسسات الدولة ورد الاعتبار لمكانة المواطن في مؤشرات التنمية.

الفرع الأول: تأثير الفساد على الخدمة العمومية المحلية

على الرغم من أن الفساد له جذور وتعريفات متعددة إلا أن أسبابه عادة ما ترجع إلى التصميم السيئ للمؤسسات، حيث يؤدي تعقيد وغموض القوانين وتناقض اللوائح إلى تكثيف السلطة التقديرية للمسؤولين، وبالتالي تزداد مخاطر اتخاذ قرارات تعسفية تخدم مصالحهم الذاتية، ويعتمد الفساد على مقدار الاحتكار والسلطات التقديرية التي يستطيع المسؤول ممارستها، وتصنف درجات الفساد بناء على حالة التنمية الخاصة بكل دولة، حيث يرى البعض أن القوة الاحتكارية موجودة في الاقتصاديات شديدة التنظيم، في حين أن السلطة التقديرية هي السائدة في البلدان النامية والاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقالية.¹

ويشكل الفساد تحدياً إنمائياً خطيراً فالتسامح المفرط مع الفساد يمكن أن يكون له عواقب سلبية وخيمة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فهو بجانب كونه تهديداً للتنمية المستدامة والقيم الاخلاقية يعمل على إضعاف المجتمعات والمساس بسيادة القانون، أيضاً يقوض الفساد الديمقراطية والحكم الرشيد من خلال انتهاك العمليات الرسمية، فهو يؤدي في الإدارة العامة إلى عدم كفاءة تقديم الخدمات، علاوة على ذلك يزعزع الفساد ثقة الجمهور في الحكومة ؛ حيث أنه يخلق خيارات اقتصادية

¹ Dany Ghoub, "The impact of corruption on the effectiveness of public administration", Article available on the site: < <https://bit.ly/3O6cNx3>, The site was viewed on: 03-03-2022.

خاطئة ويقيد قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات؛ ومن ثم فإن الفساد يضعف شرعية الحكومة والقيم الديمقراطية.¹

قد يتسبب تغلغل الفساد في المرافق والإدارات العمومية في فشل الدول وعجزها عن توفير حتى الخدمات العمومية الأساسية فهو يؤدي إلى فشل الدولة في التعامل مع القضايا الأساسية والسياسية والمتعلقة بالحكم والتسيير مثل الميزانية العامة وتعيين الموظفين الحكوميين الذين يتولون إدارة المرافق العمومية على المستويات المحلية، أيضا تؤدي هذه الظاهرة إلى فشل المكونات المجتمعية الأخرى مثل الأحزاب السياسية وقادتها ومنظمات المجتمع ومختلف الحركات غير الحكومية في الإدماج، بالإضافة إلى فشل المنظمات داخل البيروقراطية في التعاون لبناء أجهزة إدارية كفؤة تضمن تقديم خدمات في مستوى تطلعات جمهور المواطنين.

أما بالنسبة للجزائر فالحديث عن الفساد بمختلف أشكاله يتعلق بعدة اعتبارات، فإلى جانب الأزمة السياسية التي تعرفها الجزائر منذ الاستقلال وحتى بعد محاولات التحول الديمقراطي (بعيدا عن مسألة نجاح هذه المسارات من فشلها)، فالشرعية كجانب مهم في الأنظمة السياسية تشكل أزمة قائمة بحد ذاتها بالإضافة إلى أن قضية الاستقرار السياسي بمختلف أبعاده يعد أيضا أزمة حادة يعاني منها النظام، يضاف إليها ضعف المشاركة السياسية وتخلف الفواعل المجتمعية التي يفترض أن تشارك في عملية صنع القرار أو حتى في تقييمه كأقل تقدير، ناهيك عن الأزمات التي يعانيها الجهاز البيروقراطي الحكومي.

وأفضل توصيف للفساد الذي عرفته الجزائر في المراحل السابقة ذلك الذي جاء على لسان رئيس الجمهورية المنتخب عبد العزيز بوتفليقة خلفا للرئيس السابق ليامين زروال في خطابه الطويل الموجه للمواطنين الجزائريين في 27 أبريل 1999 بقوله " أن الجزائر دولة مريضة بالفساد" وحسب قوله أيضا " دولة مريضة في ادارتها، مريضة بممارسة المحاباة ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه أو رادع"، كما لاحظ الرئيس

¹ Anders Sundell, "Public Administration and Corruption: How to Get the Institutions that Work", Göteborg Studies in Politics 142 (2015): pp.95- 122.

أيضا أن الأعراض قد أضعفت الروح المدنية وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمير وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية، هل هناك كارثة أكثر من ذلك؟¹

يعرف حجم الفساد في الجزائر نوعا من التعتيم والغموض والسرية، حيث لا توجد هناك إحصائيات رسمية عن حجمه ولا معلومات دقيقة عن قضايا الفساد، إلا أن قضايا الفساد التي تم تفجيرها من طرف وسائل الإعلام المكتوبة من طرف بعض المحللين والاقتصاديين أو بعض الهيئات والمنظمات الدولية (قضية بنك خليفة 2003؛ البنك التجاري الصناعي 2003؛ الصندوق الجزائري الكويتي للاستثمار 2005؛ قطاع السكن والعمران 2003؛ قضايا الفساد في قطاع الصحة 2005؛ مجمع طونيك 2005؛ قطاع الجمارك 2006-2009-2001؛ قضايا التهرب الضريبي 2011؛ قطاع الأشغال العمومية- الطريق السيار شرق-غرب 2010؛ قطاع المحروقات 2010) هزت سمعة الجزائر²، والملاحظ أن معظم قضايا الفساد المثارة مست قطاعات تؤثر مباشرة على الخدمات المقدمة للمواطنين وقد تم الإعتماد على المعطيات التي توفرها منظمة الشفافية الدولية من خلال مؤشر مدركات الفساد* في محاولة لتحليل ولو نسبي لقضية الفساد في الجزائر.

¹ محمد حليم ليام، " ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح"، (مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011)، ص.208.

² مداحي عثمان، " دراسة وصفية تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية (مع الإشارة لحالة الجزائر)"، مجلة البشائر الاقتصادية 02 (2019): ص.721.

* يعتمد مؤشر مدركات الفساد على البيانات التي يتم جمعها من خلال مسوحات واستطلاعات الرأي توفرها ثلاثة عشر مؤسسة مستقلة تضم كلا من: البنك الافريقي للتنمية؛ البنك الآسيوي للتنمية؛ مؤسسة بيرتلسمان؛ ووحدة الاستخبارات الاقتصادية؛ وبيت الحرية؛ ومؤسسة البصيرة العالمية؛ والمعهد الدولي للتنمية الادارية؛ ومؤسسة الاستشارات حول المخاطر السياسية والاقتصادية؛ ومؤسسة خدمة المخاطر السياسية؛ ومؤسسة الشفافية الدولية؛ والبنك الدولي؛ والمنتهى الاقتصادي العالمي؛ ومشروع العدالة العالمي، وبغض النظر عن مصداقية هذه المؤسسات وغيرها من المنظمات ففي ظل غياب تصنيفات وتقارير ومؤشرات وطنية تبقى الاستعانة بمعطيات هذه المؤسسات الحل الوحيد حاليا لتحليل البيانات رغبة في الوصول إلى بعض النتائج حول مختلف القضايا وتحليلها.

الجدول رقم (02): الجزائر حسب احصائيات مؤشر مدركات الفساد 2003-2021

السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
المرتبة	88	97	97	84	99	92	111	110	112	105	94	100	88	108	112	105	106	104	117
المؤشر	2.6	2.7	2.8	3.1	3	3.2	2.8	2.9	2.9	34	36	36	36	34	33	35	35	36	33

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على المعطيات الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية على الموقع:

<https://bit.ly/3O9YV4P>

تظهر نتائج الجدول المبينة على مؤشر مدركات الفساد (2003-2021) أن الفساد في الجزائر في تزايد مستمر حتى بالنسبة لسنتي 2011 و 2019 اللتان تعتبران مرحلتين مفصليتين في مسارات التوجه نحو نماذج جديدة للحكم والتسيير قوامها الديمقراطية والمشاركة، وبالتالي لم يصبح الفساد مجرد خلل وظيفي تعانيه الإدارات والمرافق العمومية الجزائرية بقدر ما أصبح واقعا وآلية من آليات التسيير، والذي يؤدي في نهاية المطاف إلى انحراف النفقات الحكومية وتدني جودة الخدمات العمومية، وبما أن الفساد ليس نتيجة متغيرات خارجية فقط بل أيضا مرده للضعف المؤسسي والرقابي الذي تعانيه المرافق العمومية فهو حاليا يتوسط العلاقة بين الحكم الجيد وجودة الخدمة العمومية المقدمة، ورغم محاولة الجزائر تبني بعض الاستراتيجيات الرامية للحد من الفساد إلا أن ترتيبها حسب المؤشرات العالمية جعلها في المراتب الأولى من حيث انتشار الفساد.

تتمثل هذه الجهود في أربعة ميادين رئيسة؛ أولها في الانضمام إلى الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، والمتمثلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ويتمثل ثانيها في إصدار تشريعات للوقاية من الفساد ومكافحته، وتشمل على الخصوص القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد، ويتمثل ثالثها في الإطار التشريعي والتنظيمي لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وهو يتضح أساسا في القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، المعدل والمتمم. أما الميدان الرابع، فيتمثل في الهيئات المختصة في منع الفساد

ومكافحته وتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ويأتي على رأسها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والديوان المركزي لقمع الفساد، وخلية معالجة الاستعلام المالي.¹

غالبا ما تتعلق قضايا الفساد في الدول المتقدمة إلى وجود ما يصطلح عليه بالعيب الديمقراطي، لكن بالنسبة للبلدان النامية فإن الظاهرة تعود إلى ملاحظات أثقل وأدق، فهذا الفشل بشكل عام يرتبط بأنشطة الدولة وخاصة الاحتكار، فهناك مصادر مختلفة لفرص الفساد تقتصر غالبا على القطاع العام باعتباره الأكثر ضعفا ونظرا لتبعيته للدولة، ومن المعترف به على نطاق واسع أن تصور الفساد وتجربته يقوض ثقة المواطنين في المؤسسات العمومية والعمليات السياسية ويقوض الثقة الاجتماعية وشرعية الدولة، ويؤدي في النهاية إلى تآكل سيادة القانون والحياة الديمقراطية، ويؤثر الفساد بشكل خاص على تصورات الأفراد للحياة العامة ويضعف ثقتهم في مؤسسات الدولة وفي العمليات الديمقراطية ويمكن للفساد الحكومي أن يقوض دعم المواطنين للأنظمة السياسية.²

وفي ظل مرونة الفساد واستمراره فالتأثير المباشر وغير المباشر على نوعية الخدمة العمومية المقدمة مرتبط أكثر بالسياق ويتعلق بالعديد من العوامل مثل نوعية الحكم وطبيعة النظام السياسي، فالجزائر كغيرها من البلدان النامية تفتقر إلى المؤسسات وأنظمة الحكم الفعالة حيث يضعف الفساد شرعية المؤسسات السياسية وبالتالي كنتيجة منطقية يقوض الفساد كفاءة المؤسسات العامة ويشوه عمليات صنع القرار على المستويات المحلية.

الفرع الثاني: أثر المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات

يتعلق مفهوم المركزية في العالم الثالث بظاهرة برجوازية الدولة أي هيمنة الهيئات الحكومية وتزايد حجم جهازها المؤسساتي ومن خلاله طبقة الموظفين العموميين المنتسبين إليه، فدول العالم الثالث ورثت مجتمعات غير قادرة على التطور الداخلي، كما أن الطبقة البورجوازية محدودة الإمكانيات لذا وجب على الدول خلق طبقة من البيروقراطيين التكنوقراطيين والعسكريين تحترق صناعة السياسة وإدارة الاقتصاد

¹ خالد منة، "مراجعة لكتاب: الفساد النسقي والدولة الاستبدادية: حالة الجزائر، 1962-2016، لكتابه محمد حليم ليمام"، عمران 24 (2018): ص . 138.

² Muganga Emmanuel and Liu Qijun, "The Impact of Corruption on Government Public Services Quality, Justice and Cost of Businesses Regulations in Developing World", *International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences*01(2019): p.34.

بجانِب الطبقة البرجوازية الصغيرة¹، بينما هناك من الباحثين من يفضل مصطلح المركزية الحكومية وتعني هيمنة القيادة العليا على صنع واتخاذ القرارات مع تجريد الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنى من صلاحية التصرف المستقل في اتخاذ القرارات، والمركزية الحكومية هي مركزية سياسية حيث تتضمن تركيز السلطة في يد هيئة سياسية واحدة على صعيد الدولة.²

وبهذا المفهوم تقاس المركزية على أنها كل من التسلسل الهرمي للسلطة ودرجة المشاركة في التخطيط وصنع القرار وهذا عكس ما تملّيه الأنظمة الديمقراطية التي تفترض توزيع أو تقسيم السلطة سواء السياسية أو الإدارية على أساس أن تتركز جميع السلطات الإدارية للوحدة المحلية في مركز الإقليم حيث يفترض أن يتم إصدار جميع الأوامر الإدارية على مستوى الإدارات والمرافق العمومية المحلية في جميع أنحاء الإقليم، وبالتالي لا يمكن استخدام المركزية بالمعنى المطلق في ظل اتساع أدوار الدولة وضرورة إعادة توزيع الأدوار وتقسيم الصلاحيات، ومن جهة أخرى لا تعني المركزية محو الترتيبات الإقليمية فالهدف الرئيسي منها هو ضمان التوحيد في العملية الإدارية أو تطبيق القواعد الإدارية بشكل متساو على مختلف الوحدات المحلية، إلا أن هذا الهدف لا يتوافق مع التسيير الديمقراطي ومع متطلبات الوحدات الإقليمية المختلفة والمتزايدة.

يفرض تبني المركزية ضغوطا مفرطة على الحكومات المركزية أو النظام السياسي المركزي لأن الوحدة السياسية بأكملها تدار من مركز واحد ومع تقدم الديمقراطية وفرضها على الساحة الدولية والمحلية فإن الضغط في الإدارة العليا يتزايد بسرعة على النظام السياسي المركزي، وحيث أنه لا يوجد ترتيب بديل لتقاسم السلطة فالتوجه نحو خيار اللامركزية يجنبنا الوقوع في اشكالية إهمال القضايا المحلية أثناء التمسك بالمركزية المفرطة في رسم السياسات حيث أنه لا يمكن للوحدات الإقليمية في هذا النظام (المركزية) المشاركة في تخطيط برامج التنمية، أين يصبح نطاق مشاركة المواطنين في الشؤون العامة والشؤون الحكومية جد محدود.

¹ محمد أحمد ادريس العزاي، "الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية"، (مصر: مكتبة الجامعة الحديثة، 2009)، ص.210.

² أحمد زايد، "الدولة بين نظريات التحديث والتبعية"، ط1، (مصر: نهضة مصر للنشر والطباعة والتوزيع، 2006)، ص.216.

فهذه الظاهرة التي تسمح بتركيز السلطات وتفسر عدم توزيعها على المستويات الأخرى هي نتيجة لاعتبار هذه الأخيرة خطرا عندما تسند سلطة اتخاذ القرار إلى الأعوان الخاضعين للتسلسل الإداري المركزي، فتحويل سلطة القرار إلى المحيط كان يعد لدى السلطات العامة مجازفة ومخاطرة لوحدة منظور التسيير الإداري للبلاد وترجيح كفة المصلحة المحلية على حساب المصلحة الوطنية¹، ومن منطلق أن اللامركزية شرط مسبق للديمقراطية فقد فرضت التوجهات الدولية على مستوى مختلف المنظمات التوجه نحو هذا النظام وتفويض السلطات في العديد من المجالات للمستويات الأدنى من السلطة؛ فالدعوة إلى اللامركزية الديمقراطية كان واسع النطاق باعتبارها أكثر كفاءة من هيمنة الدولة، حيث يتم توسيع مساحات الديمقراطية من خلال مشاركة أطراف فاعلة أخرى أين يؤدي إدماجهم من منظور اللامركزية إلى بناء عمليات سياسية يتم من خلالها إخضاع القيم والمجالات العامة لسياسات كل مجموعات المصالح.

وكما هو الشأن بالنسبة للتجربة الجزائرية بعد استرجاع الإستقلال الوطني سنة 1962 كان الأمر يتعلق ببناء الدولة الوطنية وإقامة قاعدة اقتصادية لإزالة آثار التخلف البشري الناجم عن السياسة الاستعمارية طيلة 132 سنة، ومنه فإن تركيز السلطات له ما يبرره نظرا لظروف تلك المرحلة وضعف التأطير وانعدام بنية اقتصادية قادرة على توفير الموارد²، وبالنسبة للجزائر يصعب الفصل بين مستويات المركزية حيث لا يمكن الحديث عن مركزية إدارية دون التطرق لخلفيتها السياسية؛ فالمركزية الإدارية كما ذكرنا اعتبرت ضرورة حتمية لبناء الدولة الجزائرية ومؤسساتها، ومن الطبيعي أن تحظى السلطة المركزية بالأولوية من حيث الهيمنة على عملية رسم السياسات ومن حيث حجم الجهاز الإداري وصلاحياته مقارنة بالسلطات الأخرى على المستويات المحلية، إلا أن الطبيعة المفرطة في المركزية لعملية صنع القرار في الجزائر كان من شأنها تأخير وتيرة العمل في مختلف المجالات.

وعلى غرار الدول الأخرى اعتمدت الجزائر في أدبيات التنظيم الإداري على أسلوبين واضحين هما المركزية واللامركزية ولكن الممارسة الفعلية أوضحت الإفراط في المركزية واللامركزية خاصة

¹ Paul Duez, Guy Debeyre, "Traité de droit administratif", Dalloz 08(1958) : p.984.

² يزيد مزعاش، "تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الانتقالية- حالة الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني 06(2018): ص. 174.

المركزية في اتخاذ القرارات واعتبار الوحدات المحلية سوى علب ادارية وهيئات منفذة لا غير، وتظهر سمات المركزية الشديدة في مركزية التخطيط فأغلب المخططات التنموية بالادارة المحلية تصنع في مكاتب الادارة المركزية دون مراعاة لواقع واحتياجات الادارات المحلية لانها المسؤولة عن التكفل وها ما أفقد هذه المخططات هدفها وأفرغ محتواها، إلى جانب غياب استراتيجية مشاركاتية بين الإدارة المركزية واللامركزية، إن الادارة العامة الجزائرية تعاني من أزمة حادة بحيث لم توفق في العديد من المجالات لأسباب عديدة لا سيما إشراك المواطن في تسيير الشؤون العامة، وهذا مس بمصداقيتها وأدى إلى تصدع العلاقة بين المواطن والإدارة ويمكن تلخيص مطبات الإدارة الجزائرية فيما يلي¹:

- ❖ جهل الهيئات المسيرة بقواعد التسيير ونظمه.
- ❖ ضعف الرقابة الفنية.
- ❖ نقص أو فقدان الرقابة الرسمية وغير الرسمية في أعمال الإدارة.

ويرجع تدني نوعية الخدمات العمومية في الدول التي تعتمد المركزية المفرطة إلى وجود جهاز مركزي واحد لصنع القرار والذي يبعد السلطة عن المجتمعات ومتطلباتها، وتقلل عملية صنع القرار المركزية من المساءلة وهذا يعتبر الخيار الأنسب للحكومات غير الديمقراطية في إدارة مشاريعها العامة من خلال تمرير مختلف القرارات الغير مرغوب بها مجتمعا والتي تؤدي قطعا إلى سوء التسيير وذلك على حساب جودة الخدمة العمومية، فالاختلالات التي تسببها المركزية المفرطة في القطاع العام في الدول النامية ومن بينها الجزائر؛ هي نتيجة لاعتبارهم أن الخدمة العمومية عملية غير منتجة تستنزف اقتصاد الدولة لأن اغليبتها يتم تغطية تكلفتها من خزينة الدولة، وبالتالي فمركزية صنع القرار فيما يخص تصميم الخمة العمومية ينفي وجود علاقة تفاعلية بين هياكل صنع القرار المركزية والهيئات المحلية لمحاولة تحسين الجودة.

ويعتبر فحص العلاقة بين نوعية الخدمة العمومية ومركزية اتخاذ القرار مؤشرا هاما على رضا المواطنين على الخدمات المقدمة لهم، فلم يعد تأثير المركزية مقتصر على الجانب السياسي فحسب بل أصبح يعبر على قوة ورغبة الوحدات المحلية والفواعل المجتمعية في الاستقلالية عن مركز صنع القرار

¹ محمد شارب، " الإدارة العامة و السلطة السياسية في الجزائر الفترة ما بين 1989-2006" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2008)، ص.92.

والبحث عن الفوائد المحتملة للتغييرات التي يمكن أن تحدث في عمليات صنع القرار لزيادة مشاركة مختلف الفواعل في تصميم وتقديم الخدمة، ومن هذا المنطلق يمكن طرح التساؤل التالي: هل التحرك نحو اللامركزية هو بالفعل الحل الأمثل لضمان خدمة عمومية جيدة ؟

وبما أن جودة الخدمة العمومية المقدمة على المستويات المحلية أصبحت تقع في قلب المناقشات المعاصرة في الإدارة العامة فقد حاولت الحكومات إدخال مجموعة واسعة من الإصلاحات لتعزيز فعالية واستجابة الخدمات العمومية، وركزت العديد من هذه السياسات على تحديد درجة مركزية صنع القرار وتأثيرها على جودة الإدارات العمومية واعتبر صانعو السياسات والعلماء التفاعل بين أسلوب التنظيم والإدارات العمومية كمحددات لأداء الخدمة العمومية والتي يفترض أن تكون عرضة للرقابة السياسية والإدارية، وفي سياق هذه الإصلاحات فالمقاربات الجديدة في تسيير الإدارات العمومية والقائمة على مبدأ المشاركة يتضح تفضيلها العام للهياكل التنظيمية اللامركزية بشكل كبير فاللامركزية تعمل على تحسين الخدمات العمومية من خلال تمكين الإدارات والمرافق العمومية من اتخاذ قرارات تقديم الخدمة دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

فعلى افتراض أن اللامركزية تفتح المجال لجهات أخرى أو فواعل أخرى للمشاركة في صنع القرار سواء من خلال نقل الصلاحيات أو تفويضها والتي تحمل بعضا من المزايا التي يمكن أن تتحقق من انتهاز نظام اللامركزية كما يلي:¹

◀ زيادة المشاركة على المستويات المحلية.

◀ تمكن اللامركزية الحكومات من معرفة الاقتصاد المحلي وبالتالي تسيير أكثر كفاءة وفعالية للموارد.

◀ تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية من خلال إعادة توزيع وتقسيم الوظائف سواء السياسية أو الإدارية.

¹ وهيبة سغيري، "الحدود المفاهيمية لللامركزية كبيئة لتعزيز المقاربات التشاركية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية (2022): ص.ص. 195-196.

◀ اعتماد نظام اللامركزية يسمح للهيئات المحلية بالمبادرة باقتراح وتصميم مشاريع وسياسيات محلية نظرا لمنحهم درجة من الاستقلالية الذاتية.

◀ القرارات السريعة: يسمح مفهوم اللامركزية باتخاذ القرارات المستعجلة في حال حدوث أزمات أو انسدادات على المستوى المحلي دون الرجوع الى السلطات المركزية، أيضا سرعة القرارات تتجلى في تجنب الإجراءات البيروقراطية والهرمية واتخاذها -القرارات- فقط على المستويات الأدنى.

◀ يوسع مفهوم اللامركزية مساحة المشاركة ويعمل كبيئة حاضنة للمقاربات التي تعتمد مبدأ المشاركة سواء كنماذج حكم أو كنماذج تسيير .

فالتوافق بين مخرجات قرارات الحكومة المركزية والحكومة أو الوحدات المحلية التي تم استحداثها لتفويض بعض الصلاحيات يؤدي إلى تصنيف تقديم الخدمات العمومية المحلية على أنها أكثر كفاءة وجودة، فمن منطلق أنه لا يمكن الفصل بين النظامين (المركزية واللامركزية) حتى في الدول ذات مؤشرات الديمقراطية المرتفعة؛ يتعين على الجزائر إعادة تحديد القواعد والمعايير في عمليات تصميم الخدمة العمومية وضرورة إضفاء اللامركزية الفعلية على عمليات صنع القرار لدى الهيئات المحلية ذات المستوى الأدنى مع بناء علاقات مساءلة بين مختلف الجهات الفاعلة في سلسلة تسليم الخدمة، فالانتقال من نموذج الحكم المركزي إلى نموذج اللامركزية يؤدي إلى بناء نوع جديد من علاقات المساءلة بين صانعي السياسات الوطنية والمحلية.

الفرع الثالث: الدور الكابح للبيروقراطية السلبية

البيروقراطية؛ ظاهرة واسعة الانتشار لأن كل إدارة مهما كانت طبيعة نشاطها وإيديولوجية البلد الذي تنتمي إليه تعاني من مساوئها ومخاطرها وتزداد آثارها السلبية حدة في الدول النامية بسبب " وجود المركزية الشديدة" وعدم مرونة القوانين ومطابقتها للواقع؛ بالإضافة إلى جانب ندرة الإطار الإداري الكفأ مما يشجع على انتشار الروتين الإداري؛ الرشوة؛ الوساطة؛ المحسوبية؛ وإساءة استعمال السلطة¹، وهذا راجع إلى أن التعامل مع البيروقراطية لم يتم بالمفهوم العلمي الذي تعرض إليه " فيبر" بالدراسة

¹ علي سعيدان، "بيروقراطية الإدارة الجزائرية"، (الجزائر: الشركة الجزائرية للنشر والتوزيع، 1981)، ص. 19.

باعتباره نموذجاً للتنظيم يتسم بالمشروعية والعقلانية وعملية لترشيد الإدارة والقانون؛ بل بمفهوم هيمنة وجمود القواعد القانونية.

وقد جاءت انتقادات النموذج البيروقراطي في إطار السياق المعاصر لتسيير الإدارات العمومية وغالبا ما تتعلق هذه الانتقادات بالإصلاحات الإدارية المرتبطة بتحديث أساليب التسيير والبحث عن قدر أكبر من المرونة والرشاقة وهو ما يتطلبه السياق الحالي، وحدد روبرت كينج ميرتون بعض الجوانب السلبية للنموذج البيروقراطي الذي حسب رأيه يتناقض مع الكفاءة من خلال خلق ما أسماه "الاختلالات البيروقراطية"، وتنشأ هذه الاختلالات وفقا لميرتون بسبب الاستيعاب الخاطئ والمفرط للقواعد والارتباط الشديد باللوائح حيث يصبح تطبيق هذه اللوائح هدفا وليس وسيلة، وقد حدد هذه الاختلالات في مجموعة من النقاط كما يلي:¹

- ◀ الإفراط في الشكليات والأعمال الورقية بسبب الحاجة إلى توثيق جميع الاتصالات وإضفاء الطابع الرسمي عليها.
- ◀ مقاومة التغيير فاستقرار الموظف وعمله الروتيني يجعله مقاوما للتغيير.
- ◀ تبدد العلاقات الشخصية بسبب خاصية اللاشخصية من خلال التأكيد على احترام الموقف الذي تفرضه القوانين وبالتالي خلق فجوة بين أفراد المنظمة.
- ◀ تصنيف الموظفين كأساس لعملية صنع القرار بسبب التسلسل الهرمي الصارم للسلطة، فمن يتخذ القرار هو الشخص الموجود في أعلى القمة الهرمية.
- ◀ المطابقة المفرطة للروتين والإجراءات.
- ◀ صعوبة خدمة العملاء والتعارض مع الجمهور وتجاهل مشاكل الجمهور الخاصة والشخصية بسبب توحيد أسلوب تقديم الخدمة.

رغم ذلك فالاختلالات التي عرفتھا البيروقراطية ليست سوى نتائج لفشل تطبيق النموذج البيروقراطي الأصلي كما نظر له، ومع الأخذ بعين الاعتبار وجهتي النظر السلبية واليجابية للبيروقراطية فاستيعاب مخاطر البيروقراطية المتغلغلة في الإدارات العمومية لا يمكن فهمها فقط عبر اسناد الجانب السلبي لها؛ بل من خلال التحليل والتحقق من علاقة وتأثير هذا النموذج على أداء المنظمات بهدف

¹ Leandro Rodrigo Schneider, "The influence of bureaucracy on the performance of public organizations", Sustainable Business International journal 94(2021): p.05.

تحديد ما إذا كانت البيروقراطية إيجابية أم سلبية في إطار السياقات الجديدة والمتغيرة التي تفرضها التحولات السياسية والاقتصادية العالمية وحتى المحلية.

أما بالنسبة للجزائر والتي حققت خطوات لا بأس بها في فهم المؤسسات السياسية من خلال دعم مختلف المفاهيم السياسية نظريا ومحاولة تكريسها عمليا على المستوى الممارساتي كالتأكيد على أهمية العملية الانتخابية والمشاركة السياسية، إلا أنه فيما يتعلق بالاستفادة في مجال الخدمة العمومية فالعلاقة بين المواطن والمؤسسات السياسية لا تكون بصفة مباشرة بل من خلال الإدارات والمرافق العمومية والتي تعتبر واجهة الشق السياسي للدولة؛ بالتالي فطبيعة التفاعلات بين المواطنين والإدارة ونتائج هذه التفاعلات ستؤثر على سلوك المواطنين وهي من تحدد درجة الثقة في الحكومة وشرعية الدولة أيضا.

وبما أن نوعية وجودة الخدمة العمومية المقدمة تتعلق بطبيعة مقدم الخدمة والتي هي في الحالة موضوع الدراسة الإدارات والمرافق العمومية على المستوى المحلي - وهي البيئة الحاضنة بامتياز لكل المظاهر السلبية للبيروقراطية - فبالتالي لا يمكن دراسة النموذج البيروقراطي بمعزل عن البيئة الجزائرية؛ فدراستها بشكل منفصل لا يمكنها تفسير "البيروقراطية الجزائرية" كظاهرة سلبية ساهمت في تدني نوعية الخدمة العمومية المقدمة، فبعد الاستقلال ترك الاستعمار موروثا ضخما من الأجهزة الإدارية المتخلفة المتميزة بالتعقيد والبعيدة تماما عن تطبيق أي جانب إيجابي لمفهوم البيروقراطية، وازدادت شدة البيروقراطية في مختلف المراحل التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال كنتيجة حتمية للتركيز على بناء الدولة وأجهزتها السياسية على حساب بناء مؤسسات وأجهزة إدارية ترقى لتطلعات المواطنين ورغباتهم.

وأیضا يرجع الكثير من الباحثين والكتاب بيروقراطية الإدارات في الجزائر إلى أسباب عديدة أهمها استيلاء جماعة من الأفراد المكونين للإدارة على السلطة واحتكار جهاز الدول مع تهميش الهيئات والتنظيمات الوسطية كالأحزاب والجمعيات وهذا ما نتج عنه شل القنوات العادية للاتصال والحوار بين الدولة والمجموعات الاجتماعية فتصبح الناطق الوحيد بين الدولة والمعبر الوحيد عن الصالح العام، وقد أدى احتكار السلطة وتمركز اتخاذ القرار في أيدي قليلة إلى انتشار أمراض عديدة مثل الروتين الإداري

والإهمال وسوء معاملة المواطنين وعدم تلبية حاجاتهم مما أدى في النهاية إلى تنمية ظاهرتي الوساطة والرشوة التي مازالت الإدارة الجزائرية تعاني منها إلى غاية يومنا هذا.¹

وفي ظل التركيز على الخدمات العمومية على المستوى المحلي والأخذ بعين الاعتبار أهداف المرافق العمومية واستراتيجياتها الموجهة لتلبية احتياجات المواطنين، ترتبط جودة الخدمة العمومية بتصورات ووجهات نظر المستخدمين الذين يستقبلونها والذي يرتبط بدوره بأداء المرافق العمومية، وقياس أداء المرافق العمومية وحتى مساءلتها، إلا أنه ليس من السهل إشراك أصحاب المصالح -المرتفقون- في تقييم جودة الخدمة العمومية في الجزائر وهذا راجع إلى الظروف التي تعمل فيها هذه المرافق في ظل نظام سياسي مغلق لم يستطع خلق مبدأ المنافسة بسبب البيروقراطية المفرطة والتي تؤثر على عمليات تقديم الخدمة العمومية المحلية مما يثير تساؤلات فعلية بشأن منطق مساءلة المرفق العمومي المحلي.

فحين تبنت الجزائر مقاربة الديمقراطية التشاركية ورغم أن جميع الخطابات كانت تتمحور حول البعد المحلي للمقاربة؛ إلا أن التركيز كان فقط على السياسات الوطنية المتعلقة بمحددات الأداء الديمقراطي والتنمية وإعادة التصميم المؤسسي وإمكانية دمج برنامج التنمية مع معايير الديمقراطية الجديدة، هذا ناحية؛ ومن ناحية أخرى يتم التعامل مع البيروقراطية على أنها مشكلة إدارية داخلية ويتم أيضا تجاهل السياق السياسي الذي تعمل المرافق العمومية في إطاره، مما جعل منها هياكل تنظيمية بيروقراطية غير مرنة وغير قابلة للتكيف.

سيطرة البعد السياسي في الجزائر والذي أدى إلى تهميش أهم أهداف برامج التنمية المحلية وهو الحصول على رضا المواطنين من خلال تقديم خدمات عمومية ذات مستوى مقبول من الجودة يقودنا إلى التساؤل حول طبيعة المشكلات التي تخلقها البيروقراطية في جانبها السلبي في الجهاز الإداري الجزائري؛ مع التركيز بشكل خاص على سياسات تقديم الخدمة العمومية باعتبارها المحدد الرئيسي لعلاقة المواطن بالدولة، وحيث أن الخدمة العمومية المحلية هي إحدى الركائز الأساسية لعملية التنمية فتقديمها يتعلق أيضا بأساليب ما يتم إدارته على مستوى المرافق العمومية والأجهزة الإدارية الحكومية ككل، ومن هذا المنطلق فبناء تصورات واسعة حول علاقة البيروقراطية بمستوى الخدمة العمومية المحلية

¹ بوسماح محمد أمين، "المرفق العام في الجزائر"، ط1، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995)، ص. 46.

المقدمة تدفعنا إلى البحث في امكانية اعتبار الجهاز الاداري والمرفق العمومي خاصة كفاعل أساسي مستقل في تصميم برامج الخدمة العمومية، فلا يمكن تجاوز فكرة أن مخرجات المرافق العمومية لها آثارها السياسية الواضحة.

المطلب الثاني: مسار إصلاح الخدمة العمومية المحلية

تعتبر مبادرات إصلاح الجهاز الإداري عن مدى استعداد الحكومات والأنظمة السياسية ورغبتها في ايجاد معايير جديدة تساعد على تقييم مخرجات الأجهزة الإدارية، ويفترض أن ترتبط عمليات الإصلاح بالدرجة الأولى بالحد من سيطرة البعد السياسي على مختلف الهيئات على المستويات المحلية في محاولة لتمكينها من تسليم خدمات عمومية مستقرة؛ وبالتالي يجب أن تكون الاستجابة للمتغيرات الجديدة وتبني القواعد الإدارية الحديثة موجهة نحو تحسين أداء الاجهزة الادارية من خلال تغيير المنطق المؤسسي في الخدمة العمومية وتبني استراتيجيات من شأنها جعل الخدمة العمومية تعتمد قواعد جديدة تقلل من الفجوات بين المواطن والمرفق العمومي المقدم للخدمة.

ويتعلق إصلاح الخدمة العمومية أساسا بإصلاح الإدارة العامة على المستوى الفكري أولا ثم بمحاولات الحكومات خلق استقرار في مؤسسات البنية التحتية وبناء قدرات الإدارات العامة، وقد كانت هناك عدة محاولات لحل مشكلات الإصلاح الإداري المعقدة معرفيا كوسيلة لإصلاح الخدمة العمومية وكمحاولة لإضافة مقاربات معرفية ونماذج إصلاحية إلى التفسيرات السياسية والمؤسسية الحالية للفشل المتكرر للإصلاح خاصة في الدول النامية.

الجدول رقم (03): مشكلات ونماذج إصلاح الخدمة العمومية

المشكلة	النموذج	فترة التنفيذ الاساسية
كيف يمكننا أن نضع الحكومة على أسس منظمة وفعالة؟	الادارة العامة الفيدرالية وبناء القدرات	فترة ما بعد الاستقلال في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء
كيف يمكننا تقريب الحكومة من القواعد الشعبية؟	اللامركزية	بداية السبعينات حتى الآن
كيف يمكننا جعل الحكومة ميسورة التكلفة؟	إصلاح الأجور وسياسات التوظيف	الثمانينات والتسعينات
كيف يمكننا تحسين أداء الحكومة وتحقيق أهدافها الرئيسية؟	التسيير العمومي الجديد	بداية التسعينات حتى الآن
كيف يمكننا أن نجعل الحكومة أكثر نزاهة؟	اصلاحات تمس النزاهة ومكافحة الفساد	التسعينات حتى الآن
كيف يمكننا أن نجعل الحكومة أكثر استجابة للمواطنين؟	الإصلاحات "التصاعدية"	أواخر التسعينات حتى الآن

Source: Willy McCourt, "Towards 'Cognitively Complex' Problem-Solving: Six Models of Public Service Reform", the article is available on the site: <https://bit.ly/3Q02HzC>

لا يمكن تحديد نموذج مناسب وقياسي لإصلاح الخدمات العمومية المحلية، فغالبا ما تعمل أنظمة الدول النامية على تبني أحدث الآليات لإصلاح إدارتها العمومية دون دراسة دقيقة ومسبقا للبيئة الفعلية التي تعمل أجهزتها الادارية في إطارها فلا تتعلق الاصلاحات بالآليات فحسب بل بمتطلبات الإصلاح وسياقاته، فتبني الأساليب الحديثة التي فرضتها المتغيرات العالمية لإصلاح الخدمة العمومية المحلية قد يجبر الأنظمة على تهميش مواطن الخلل الفعلية في نسقها الكلي، رغم ذلك ومع إدراك الأنظمة أنها في عالم معولم يفرض اعتماد النماذج الدولية في الإصلاح بسبب عدم قدرتها على إعادة اختراع نماذج اصلاحية تتناسب وبيئتها؛ فمعرفة مجموعة واسعة من النماذج يعد أمرا لا غنى عنه في هذه المرحلة مع محاولة تكييف هذه النماذج واختيار النموذج الأنسب الذي يتماشى مع متطلباتها وقدراتها الوطنية والمحلية.

الفرع الأول: المقاربات التشاركية في الخدمة العمومية المحلية

ترتبط هذه المقاربات بفكرة الديمقراطية وتوسيع مفهوم المشاركة وإحداث تغييرات مؤسسية لتعزيز المشاركة، وكيف يمكن إدماج فكرة ديمقراطية الخدمة العمومية في تدبير الشأن العام المحلي والذي تعتبر

الخدمة العمومية من أهم محاوره، ولقد جاءت هذه المقاربات في إطار البحث عن فرص للتحسين من جودة الخدمة العمومية المقدمة، وفي هذا العنصر سنحاول معرفة أهم المقاربات التشاركية المساعدة على ترقية الخدمة العمومية ومحاولة ربطها لاحقاً بحالة الجزائر ومعرفة مدى قدرتها على تضمين مثل هذه المقاربات في عملية إنتاج الخدمة العمومية.

✓ الإدارة العامة الجديدة (NPA) New Public Administration

تمثل الإدارة العامة الجديدة انفصالا نموذجيا عن النموذج التقليدي للإدارة العامة وهي عبارة عن تحول في القطاع العام تم إصلاحه ليبعد عن نموذج الإدارة العامة القمعي والأوتوقراطي والمحافظة الذي يتبعه التسلسل الهرمي المدعوم من بيروقراطية فيبر¹، فقد حاولت الإدارة العامة الجديدة إعادة ترتيب مواقع المواطن حيث يكون دوره محوريا وأساسيا في عمليات صنع القرار، فيصبح تسيير الخدمات العمومية ذو طابع تشاركي من خلال تغيير القيم العامة وجعلها أكثر ديمقراطية لتساعد على تجاوز هرمية الهياكل الإدارية الجامدة.

وقد جادل الباحثون والمهتمون بشؤون الإدارة؛ أن الإدارة العامة دعمت عمليا ونظريا الوضع المليء بالممارسات الغير ديمقراطية، وكان كل التنظير حول الإنقسام بين السياسة والإدارة، والفصل بين الحقيقة والقيمة...، لذلك كان من الضروري إعادة توجيه الإنضباط؛ بمعنى يجب على الإدارة العامة أن تبتعد عن السعي لتحقيق الإدارة الفعالة فحسب، والتوجه نحو المزيد من الهياكل الديمقراطية داخل المنظمات العامة وخارجها.²

وقد دعا علماء الإدارة العامة الحديثة إلى زيادة التعاون من خلال الديمقراطية التشاركية باستخدام المنصات الرقمية والميزانية التشاركية على سبيل المثال، لتسهيل الحوار المستمر مع المواطنين من أجل تحقيق الأهداف والمتمثلة في: تحسين صنع القرار الحكومي ومخرجات

¹ Doorgapersad Vyas, "Paradigm shift from New Public Administration to New Public Management: theory and practice in Africa", *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa* 07(2011): p.238.

² Gruening, Gernod, "Origin and theoretical basis of New Public Management", *International Public Management Journal* 04(2001): p.08.

السياسات؛ معالجة عيوب المواطنة والديمقراطية؛ وتعزيز روح الديمقراطية¹، فتبني مفهوم الديمقراطية التشاركية في قطاع الخدمة العمومية يضمن التوزيع الشبكي للأدوار والتواصل الفعال بين مختلف الشركاء الاجتماعيين وبالتالي الرشادة في تصميم وتقديم الخدمة العمومية التشاركية.

إلا أن ما جاءت به مقارنة الإدارة العامة الحديثة لم يختلف كثيرا عن ما كان في الإدارة العامة التقليدية، فلم تتمكن المقاربة الجديدة من تجاوز أزمة البيروقراطية السلبية الذي تعانيها الإدارات العامة وإشكالية هرمية الجهاز الإداري واللامركزية المفرطة في رسم السياسات وصنع القرار، ولم تتمكن أيضا من إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تصميم الخدمة العمومية.

✓ التسيير العمومي الجديد (NPM) New public management

يفترض التسيير العمومي الجديد تغيير تموضع المواطنين حيث يصبحون كزبائن وعملاء مستهلكين للخدمات العمومية، عبر استخدام آليات جديدة لتسيير القطاع العام مستوحاة من القطاع الخاص على أساس تفوق معايير القطاع الخاص على القطاع العام وإثباته ممارستيا تحسینه لجودة الخدمات المقدمة.

ومن بين النماذج العديدة لمقاربة التسيير العمومي الجديد نجد نموذج "التوجه للخدمة العمومية" ويتمثل في دمج مجموعة من الأفكار بعضها مستقاة من القطاع العام وبعضها مأخوذة من القطاع الخاص، إذ يتعلق الأمر في دعم القطاع العام في أداء مهامه باعتماد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص²، ويفترض هذا النموذج الإبقاء على خصوصية وخصائص القطاع العام من جهة وتلبية حاجيات العملاء المتزايدة في ظل التحولات الإقتصادية والسياسية المتزايدة من جهة أخرى.

ومن خلال إعادة تصور مستخدمي الخدمة كمستهلكين، يخلق التسيير العمومي الجديد خدمات أكثر استجابة وشمولية؛ حيث يتم إزالة الحواجز التي تحول دون الوصول إلى التنبؤ بحاجيات

¹ Strokosch Kirsty, "Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations", Literature review on the participation of citizens in the delivery and reform of public services (Co-VAL), p.13.

² خالد حيواني، " التسيير العمومي الجديد كمقاربة لترقية الخدمة العمومية ومحاربة الفساد الإداري: دراسة على ضوء التجارب الرائدة (الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وسنغافورة)"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتة، 2015)، ص 41.

المستهلكين، فهناك افتراض في أدبيات آلية التسيير العمومي الجديد بأن المستهلكين - بصفتهم "الترس المثالي" في آلية الإدارة العامة- سيصبحون مواطنين أكثر مشاركة ومسؤولية¹، إلا أن هذا الافتراض يصطدم بواقع الوساطة، فالمواطنون لا يمكنهم المشاركة في تسيير الخدمات العمومية مباشرة بل عبر وسطاء من المديرين أو المسؤولين الذين يوصلون خياراتهم للسلطات العليا المسؤولة عن تصميم وتنفيذ الخدمات وبالتالي قد تكون قنوات المشاركة غير مجدية في حال كانت التفاعلات أحادية الإتجاه، ويرى بعض الباحثين أن نموذج التسيير العمومي الجديد نموذج غير مكتمل في الإدارات العمومية فقد فشل في أن يخرج من أطره المعيارية ومبادئه النظرية، فرغم نجاح بعض المحاولات في تجسيده ممارساتها في القطاع العام، إلا أن خصوصية وبيئة الإدارات العمومية حالت دون التجسيد الكلي والفعلي لهذه المقاربة.

✓ الخدمة العمومية الجديدة (NPS) New public service

أنت هذه المقاربة لتحاول معالجة الثغرات التي عانتها المقاربات السابقة في مسألة تمكين المواطن والتي كانت في أغلبها تدعم فكرة استحداث آليات حديثة للمشاركة تعتمد على تعدد الفواعل، إلا أن التعدد بقي متعلقا بالتسيير دون المشاركة في صنع القرار.

ويربط بول لايت مفهوم الخدمة العمومية الجديدة بأربع خصائص كالتالي:²

❖ الإهتمام المتزايد بالجهات غير الحكومية؛

❖ التنوع؛

❖ التحول القطاعي؛

❖ الإلتزام العميق بإحداث تغيير فعلي في العالم؛

¹ Strokosch Kirsty, op.cit. p.15.

² Perry James, "Democracy and the New Public Service", *The American Review of Public Administration* 01 (2007) :p.10.

تفترض هذه المقاربة التحول في نموذج الخدمة العمومية حيث لا يقتصر التركيز فيها على الفاعل الرسمي كممثل وحيد للمصلحة العامة فحسب، بل تتعداها إلى الإهتمام بإشراك القطاعات الأخرى سواء القطاع الخاص أو القطاعات غير الربحية مثل منظمات المجتمع المدني والوكالات الخاصة في مجال تصميم وتقديم الخدمة العمومية وفي مجال تسيير الموارد والإنفاق العام، بالإضافة إلى توسيع شبكة فئات المشاركين دون الأخذ بعين الفروقات المهنية والثقافية للأفراد، بمعنى أن المشاركة في هذه المقاربة لا تكون انتقائية بل تشمل جميع فئات المواطنين.

أيضا من الصعب الحديث عن التحول القطاعي في الإدارات العمومية، فعادة لا يمكن لموظفي القطاعات الخاصة التحول للقطاعات الحكومية وذلك بسبب وجود عوائق تنظيمية ومؤسسية وأيضا مالية، إلا أن الخدمة العمومية الجديدة تضمن التحول السلس فيما بين القطاعات، أما فيما يخص الإلتزام بالتغيير الفعال بمعنى أن تكون مخرجات تقديم الخدمة العمومية غير تقليدية إطلاقا حيث يمكن الحديث هنا عن خدمة عمومية ذات جودة عالية قوامها المشاركة الفعلية والفعالة للمواطن في تسيير شأنه العام، ومن ثم التأثير على القرارات العليا وبالتالي إمكانية المشاركة في السياسات العامة الوطنية وليس فقط المحلية.

واحدة من أفضل الطرق لتحقيق المشاركة العامة في العملية السياسية تكون من خلال السلطة التقديرية، وتفترض الخدمة العامة الجديدة إمكانية إدارة السلطة التقديرية بشكل جيد من خلال خلق مشاركة عامة في العملية الإدارية فقد أظهرت التقارير أن المواطنين الذين يتفاعلون مع المسؤولين يعتبرون التفاعلات أحادية الجانب¹، وبالتالي فخلق مساحات للحوار بين المواطنين والسلطات يؤدي إلى إعادة بناء الثقة بين الأطراف وبالتالي زيادة الرغبة في المشاركة في إيجاد الحلول للمشكلات الإدارية التي تخص تقديم الخدمات العمومية.

✓ الحوكمة العامة الجديدة (NPG) New Public Governance

يمكن فهم تحولات عمليات العولمة في القرن العشرين والحادي والعشرين على أنها تحديث للإدارة العامة وتوطيد للحكم الديمقراطي، فضلا عن الأشكال الجديدة للحكم والهيكل العامة مثل التشبيك في

¹ Harris Christian, "Administrative Discretion and the Future of The New Public Service", Report on a website (USA), 2019, Report available on the site: < <https://bit.ly/3zKaxrL> >, the site was viewed on: 16-06-2021.

أنواع ومستويات مختلفة من المنظمات وترسيخ قدرة المواطنين على المشاركة¹، فترجع دور الدولة في رسم السياسات العامة فرض توجهها جديدا تحت مبدأ إنشاء شبكات للتعاون داخل المنظمات العامة يكون هدفها إنتاج خدمات عمومية يكون المواطن فيها الفاعل المحوري.

تقوم الحوكمة العامة الجديدة على تحول العلاقات داخل القطاع العام وبين الإدارات والمواطنين حيث تعتمد على التنسيق الأفقي لشبكات الجهات الفاعلة، ويتميز هذا النموذج بتطور ومرونة وشرعية العمل العام في المجتمع حيث يتناقص التباين في المعرفة والدراية بين الإدارة والمواطنين، من هذا المنظور يصبح تعلم "التعامل مع" هو التحدي الأساسي للإدارة العامة²، تعتبر المشاركة هي النقطة الفاصلة في قلب هذا النموذج سواء كان التعاون مع المجتمع المدني يتعلق بصنع القرار السياسي (القرار المشترك، التقييم المشترك) أو بإنتاج الخدمة العمومية (التصميم المشترك، الإنتاج المشترك)، ويمكن أن تكون مجموعة العمليات المستوحاة من الحوكمة العامة الجديدة جزءا من منظور الديمقراطية التشاركية حيث يكون الهدف هو استقطاب عدد متزايد من المواطنين للتعبير والمساهمة في الشأن العام.

الفرع الثاني: متطلبات وآليات الإصلاح في الجزائر

في سياق العولمة وفي ظل تغير تموقع الدولة في مخططات التنمية توجهت معظم الدول إلى إعادة هندسة أدوارها وفق منطق يعتمد في أساسه على تعدد الفاعلين والشركاء، فعمليا لم تعد الدولة المسؤول الوحيد عن تحقيق التنمية وتدبير الشأن العام، فضلا على أن رهان التنمية في جميع مستوياتها أصبح مرهونا بفاعلية الشركاء الجدد على المستوى المحلي، ومن هذا المنطلق فالإصلاحات المطلوبة لتحسين نوعية الخدمة العمومية المنتجة يتوقف على اتجاهات الإصلاح وطبيعتها وعلاقتها بالتغيرات الوظيفية للدولة خاصة تلك المتعلقة بالمقاربات التشاركية التي تعتبر إستجابة منطقية لتغير أدوار الدولة والتغير الحتمي لبنية المجتمع.

¹ Aleksandras Patapas; Raipa Alvyda; Smalskys Vainius, "New Public Governance: The Tracks of Changes", *International Journal of Business and Social Research* 04 (2014): p.26.

² Marcel Guenoun ; Nicolas Matyjasik, "La fin de l'histoire du NPM ?", Institut de la gestion publique et du développement économique, France, 2019, article disponible sur le site :< <https://bit.ly/3gYtTMy>>, le site a été consulté le : 10-01-2021.

وتعتبر المشاركة في إطار الإصلاحات عن بعدين أساسيين؛ أما الأول فهو بعد تقني فني هدفه تعزيز فعالية النشاط الإداري، وأهمية المشاركة هنا تتعلق بتحسين وإصلاح وظائف الجهاز الإداري مع الأخذ بعين الاعتبار تحفيز موظفي وأعوان هذه الأجهزة؛ وينبع هذا البعد التقني للمشاركة من منطق المناجمنت المطبق في المؤسسات الخاصة، وأما الثاني فهو بعد قائم على شرط ديمقراطية النشاط الإداري؛ والمشاركة في هذا البعد التقني تظهر كعلاج فعال لتجاوز الاختلالات التنظيم البيروقراطي المميز للإدارة العمومية¹، فالسياسات الإصلاحية من هذا المنطلق هي تعبير عن مطلب مجتمعي مشترك في تغيير شبكات صناع القرار سواء على المستوى الوطني أو المحلي بادماج فواعل جديدة في رسم السياسات وصنع القرار وفقا لما تقتضيه المقاربات التشاركية لضمان مشروعية القرارات.

من جهة أخرى يجب أن تعبر طبيعة الإصلاحات - معياريا على الأقل - على جودة السياسات العامة للدولة وعن مدى ملاءمة مخرجات هذه الإصلاحات كما ونوعا مع متطلبات جودة الخدمة العمومية المحلية ومع متطلبات السوق* لأن الأمر في النهاية يتعلق بالعرض والطلب، ولأن جودة السياسات العامة مرتبطة بمبدأ المشاركة للوصول إلى جودة الخدمة العمومية فالإصلاحات في الدراسة

¹ Jacques CHEVALLIER, " Bilan de recherche sur la participation dans l'Administration française", article Disponible sur le site: « <https://bit.ly/3KfQ3tV> », consulté le: 23-03-2022.

* تسمح الخدمة التي يوفرها المرفق العمومي بوجود السوق الوطنية، لكنها لا تدخل في مجال تحقيق أهداف السوق بحد ذاتها، لان الخدمة العمومية تختلف في طبيعتها عن خدمات السوق، وخدمات المرفق العمومي كنشاط من نشاطات الدولة أو أحد الأشخاص العمومية الأخرى فهي ذات طبيعة خاصة مقارنة بالنشاطات الخاصة عموما والمرتبطة بمنطق السوق خاصة، فغياب منطق السوق عن الخدمة العمومية لا يؤدي إلى انسحاب المرفق العمومي الموفر للخدمة، مثلما قد يحصل في المؤسسات الخاضعة لهذا المنطق التي إن حصل وعانت عجزا أجبرت على الانسحاب، في حين أن المرفق العمومي المتكفل بالخدمة العمومية يستثنى وفق قاعدة الاستمرارية من هذا الانسحاب، حيث تكفل الدولة هذه الاستمرارية نظرا لضرورة الخدمة، وهذا ما يبين عدم تبعيتها للسوق ويبين محدودية سلطة السوق بالنسبة لقطاع الخدمات العمومية، رغم هذا وبفعل ضغط العولمة وتأثيراتها انتقلت الدول إلى إقتصاد السوق الحر القائم على حرية المنافسة، فمثلا لاطالما اعتبر قطاع الطاقة قطاعا هاما جدا لا يترك لقوة السوق، لا سيما البترول باعتباره مادة استراتيجية مهمة كما يعتبر قطاع الكهرباء والغاز احتكارا طبيعيا وهذا ما يفسر تدخل السلطات العمومية لعقود من الزمن في هذه القطاعات، لكم ابتداء من السبعينات ظهر التحول نحو الليبرالية غير القابل للمقاومة حيث أن المدافعين عن التبادل الحر يرون أنه لا بد من تدخل أقل لأن قوة السوق هي من تضمن المنافسة والتوازن، اما المعترضون فهم الاكثريه حيث يرون ضرورة ضبط السوق من أجل تحقيق الموازنة بين المنافسة والمصلحة العامة فالضبط يعتبر حلا عالميا للمشاكل الناتجة عن رفع القيود ويوازن المعادلة المتعلقة بتقاسم الأرباح من جهة والحفاظ على خصوصية الخدمة العمومية من جهة أخرى.

موضوع البحث يجب أن تتمحور في مجملها على حول تكريس مبدأ المشاركة في رسم السياسات الإصلاحية.



أما بالنسبة للإصلاحات التي طالت الجهاز الإداري الجزائري والتي جاءت على شكل برنامج عرف ب"مشروع إصلاح الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن" كان الهدف منها (نظريا) التغيير في اجراءات وعمليات تقديم الخدمة العمومية والتخفيف من حدة الأزمات التي نتجت عن فشل محاولات تحسين الخدمة العمومية، بالإضافة إلى افرزات المتغيرات البيئية الخارجية التي فرضت التحول في نماذج التسيير وبالتالي أصبحت النماذج الحديثة لإنتاج الخدمة العمومية آلية حتمية لتحقيق الرضا المجتمعي.

منذ جانفي 2013 بدأت التوجيهات والتعليمات الوزارية تتوارى نحو الإدارات العمومية بكل القطاعات وبالخصوص الإدارة المحلية و هياكلها، شاملة مختلف المحاور التي من شأنها تعمل على فك العقد التي كانت سبب في تراجع أداء المرفق العام ، كما أنه تم استحداث هيئات تنظيمية وإستشارية أوكلت لها مهام الوقوف على برنامج إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العمومي؛ أبرزها الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، تعتبر هذه خطوة أولى من نوعها ضمن برامج الحكومة الجزائرية باستحداث هيئة وزارية قائمة بذاتها تتولى مهام إصلاح الخدمة العمومية.¹

ويمكن تصنيف مجموع الإصلاحات إلى:

✓ إصلاحات مؤسسية: عبر استحداث هيئات تعنى بتحسين مخرجات الخدمة العمومية المحلية.

¹ بوقاسم أمال، " تأهيل المرفق العام و تحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2016-2013: دراسة استطلاعية لآراء أساتذة و طلبة جامعيين" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2018)، ص.108.

✓ **إصلاحات قانونية:** عبر تشريع بعض القوانين التي تمس ضبط العلاقة بين جودة المرافق العمومية ونوعية الخدمة المقدمة.

تؤثر الإصلاحات المؤسسية على الشرعية الديمقراطية لأنظمة الحكم المحلي من ناحيتين؛ إما أنها قد تزيد من شرعية المدخلات من خلال تعزيز مشاركة المواطنين وإدخال عناصر من الديمقراطية المباشرة أو قد تعزز شرعية المخرجات من خلال تحسين كفاءة وإنتاجية تقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي، ويتعلق إصلاح الخدمة العمومية المحلية ببعدين أساسيين¹:

◀ **بعد خارجي:** ويشير إلى أنشطة المرافق العمومية أين يتم النظر في إعادة تنظيم أساليب تقديم الخدمات المحلية فيما يتعلق بالجهات الفاعلة الخاصة وغير الهادفة للربح وكذلك أشكال "الاستقلالية المؤسسية"

◀ **بعد داخلي:** الذي يتناول إصلاحات الإدارة العامة داخل وحدات الخدمة المحلية والتي تتعلق بشكل خاص بإعادة تنظيم الهياكل الإدارية بما يتماشى والمتطلبات المجتمعية.

بينما تعمل الإصلاحات القانونية على ضبط علاقات العمل والتفاعل بين مختلف أصحاب المصالح وتحديد المبادئ الناظمة لهذه العلاقات.

وفي سياق موضوع الدراسة فالبحث في الأطر التشريعية والقانونية والمؤسسية لإصلاح الخدمة العمومية سيوفر لنا المرجعية اللازمة لتحديد مؤشرات المشاركة وعلاقتها بمخرجات الإدارات والمرافق العمومية، ومدى توفر البعد الإصلاحي التشاركي* الفعلي في مختلف القوانين وفي الهيئات المستحدثة ومدى اعتماد السلطات العمومية على مشاركة الفواعل المجتمعية في رسم السياسات الإصلاحية التي تخص الشأن العام المحلي، وأيضا مدى توفير البيئة التشريعية المناسبة لتمكين الفواعل من ممارسة أدوارها المشاركة.

¹ Sabine Kuhlmann, "Reforming local public services", *Public Management Review* 05(2008): p.574

* نظرا لتداخل القوانين المؤطرة لمفهوم المشاركة حيث أنه من الصعب تحديد طبيعة ومستوى أوحى مجال المشاركة، سنحاول في دراستنا البحث في الآليات المتعلقة بشكل مباشر بإصلاح الخدمة العمومية، من حيث الإصلاحات الهيكلية والتشريعية والاجرائية، أما بالنسبة لمختلف القوانين والتي اعتمدت كإصلاحات لتضمين المفاهيم التشاركية فقد تم التطرق لها سابقا.

سيتم التركيز على مرحلة ما بعد الأحادية على اعتبار أن الخلفية السياسية للتشريع في هذه المرحلة خلقت بيئة تسمح إلى حد ما بتجسيد مبدأ المشاركة، ولأن الخدمة العمومية تعتبر مدخلا أساسيا لضبط العلاقة بين الدولة والمجتمع وبين الإدارة والمواطن، فمؤشر رضا المواطن على جودة الخدمة العمومية المقدمة هي من تحدد مشروعية الجهاز الإداري بكل مخرجاته، ففعالية الجهاز الإداري لا يتعلق فقط بالأداء المؤسسي (بغض النظر عن جودة الأداء)؛ بل بتقييم جمهور المواطنين للخدمات، وبالنسبة للجزائر فمنذ الاستقلال عانت هذه العلاقة العديد من الاختلالات كانت نتيجتها تنامي أزمة الثقة بين المواطن والحكومة.

وبما أن العلاقة بين الإدارة والمواطن عرفت تذبذبات عديدة فقد كانت غالبية الإصلاحات تتمحور حولها لا سيما خلال سنوات الثمانينات، ولكن تركيز المنظومة القانونية الجزائرية في كل الفترات كان على تطوير وإصلاح الهياكل دون التطرق للخدمة العمومية كنتيجة لعمل هذه الهياكل ولعل أهم نص في تلك الفترة هو المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ويعتبر بمثابة تقنين لحقوق والتزامات الإدارة اتجاه المواطن في محاولة لتحسين العلاقة بينهما بعد تفتن الدولة أن أهم محور للإصلاح الإداري يجب أن يكون تحسين هذه العلاقة.¹

فيما يلي سنحاول حصر أهم القوانين والهيئات المستحدثة التي جاءت على أساس إصلاحات للجهاز الإداري وتبيان مدى تكريسها لمبدأ المشاركة ومدى تأثيرها على نوعية الخدمة العمومية المنتجة.

¹ نادية ظريفي، " جودة الخدمة العمومية"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية 04(2016): 2016، ص. 131.

الجدول رقم (04): الآليات القانونية لإصلاح الخدمة العمومية المحلية

النصوص القانونية	السياق العام	أهم التدابير
المرسوم رقم 88-131 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن	في ظل أزمة البيروقراطية التي زادت حدتها في منتصف الثمانينات توجهت السلطات العمومية نحو اصلاح الجهاز الاداري الذي لعبت فيه وزارة الداخلية دورا مهما من خلال وضع ملف متكامل بعنوان " البيروقراطية: مظاهر ورهانات"، انبثقت عنه اقرار 4 تعليمات ادارية* بتاريخ 30-11-1987	أول نص قانوني يؤسس للحق في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الادارية تكريسا لمبدأ الشفافية. التأسيس للمشاركة غير المباشرة للمواطن، حيث أتاحت المادة 38 منه إمكانية تكتل المواطنين في شكل جمعية للدفاع عن أهداف مشتركة أو عن منفعة عامة.
	جاء في مرحلة محاولة إصلاح وإعادة تنظيم قوانين الوظيفة العمومية بعد التذبذب الحاصل بسبب مرحلة توحيد عالم الشغل، إلا انه بانتهاء مبدأ وحدة عالم الشغل والإعتراف لقطاع الوظيفة العمومية	إرساء نظام جديد للتعاقد قد يتلائم وتنوع مهام الإدارة وتطورها. تتمين منظومة الرواتب من خلال تغيير الشبكة الاستدلالية للرواتب والنظام التعويضي للأسلاك. إعادة النظر في شروط وطرق الترقية.

التعليمة 01: تضمنت 21 آلية خصت بها الإدارة المحلية اساسا (يطبق بعضها على المدى الفوري أو العاجل في حين يطبق البعض الآخر على المدى المتوسط).*

التعليمة 02: هدفت إلى تنظيم واسع لعملية "الأبواب المفتوحة على الإدارة".

التعليمة 03: تمحورت على إعادة إحياء وتنويع الجمعيات التي منح لها بتاريخ جويلية 1987 إطار قانوني جديد وصف بالحر .

التعليمة 04: تضمنت ضرورة تعزيز صورة شعار الإدارة، وتبعا لذلك حددت النشاطات التي تضمنت استقبال وتوجيه وإعادة الهيكلة على المستوى الداخلي لتسوية الشبابيك وهندام وتصرفات الأعوان ونظافة المؤسسات.

ولمزيد من التفصيل انظر: ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال، " الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين المواطن والإدارة في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي 01(2019).

<p>إعادة تصنيف الموظفين إلى مجموعات على أساس معيار مستوى التأهيل دون سواه، قصد إعادة الاعتبار للتأهيل والكفاءة والاستحقاق الشخصي.</p>	<p>بخصوصيته وضرورة تنظيمه بأحكام تشريعية خاصة ، زادت عمق الفجوة بين قطاعي الوظيفة العمومية وقطاع العمل مما اثر سلبا على مكانة ودور الوظيفة العمومية في المجتمع ،وتعذر عليها مواكبة التطور والتكيف مع مقتضيات الجديدة.</p>	<p>الأمر رقم 06-03 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية</p>
<p>تضمن تكريسا صريحا لمبدأ المشاركة في التسيير من خلال مادته 15 والتي عنوانت بـ "مشاركة المجتمع المدني" وشجعت على مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال: اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. إعداد البرامج التعليمية، والتربوية، والتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع. تمكين وسائل الاعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة، وشرف كرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني، والنظام العام، وحياد القضاء. إعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات فيها. تبسيط الإجراءات الادارية. الرد على عرائض وشكاوي المواطنين. تسبب قرارها عندما تصدر في غير صالح المواطنين وتبين طرق الطعن المعمول بها. التأكيد على إرساء وإعتماد مبدأ الشفافية في اتخاذ القرار، مع ضرورة الالتزام بتعزيز المشاركة.</p>	<p>جاء بفعل انضمام الجزائر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتبني مظاهر الفساد والبيروقراطية مما جعل الحكومة تحاول السيطرة على الموضوع من خلال سن قوانين ضابطة.</p>	<p>القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، 20 فبراير 2006</p>

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على دراسة في أدبيات الموضوع

إن الحديث عن إصلاح الخدمة العمومية - عن طريق دمج مفهوم المشاركة- من خلال القوانين يقتضي أن تتضمن مختلف النصوص القانونية أولا القيم المعيارية الواضحة لمفهوم المشاركة ثم البحث في مدى تطبيق هذه النصوص ممارساتيا، إلا أن الملاحظ على مختلف النصوص التنظيمية والتي يفترض أن تكون لها علاقة مباشرة بترقية الخدمة العمومية على المستويات المحلية، أنها تفنقد هذه المعايير سواء من خلال عدم تضمينها الواضح للآليات التشاركية أو من خلال الغياب الواضح للإجراءات التنفيذية الفعلية لهذه النصوص.

وتعقبا على النصوص الواردة سابقا يمكن إدراج بعض الملاحظات كالتالي:

بالنسبة **للمرسوم رقم 88-131 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن**: رغم تجسيده خطوة هامة وإيجابية احتوت العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن لأول مرة بصورة قانونية لم يسلم المرسوم المشار إليه من بعض الانتقادات أبرزها ما أورده الخبراء بمناسبة التقرير الذي اصدر 1996 بهذا الخصوص خلال عملية فحص لمحتوى المرسوم والبحث في مدى ملائمتها كتأكيدهم بأن المرسوم لم ولم يستجيب للإنشغالات التي تحيط بحقيقة وضعية العلاقة وتعتبر عنها، وبأنه لم يرتب آثارا حاسمة على أرض الواقع لسببين اثنين أرجعوا أحدهما لضعف إنتشار صيغته بالنسبة للإدارة كما للمواطن، في حين تمثل السبب الآخر في عدم دخول النصوص التطبيقية المقررة لمباشرته حيز التنفيذ، إلى جانب ذلك فقد أقرروا بأن مجالات تطبيقه وردت بشكل واسع لأنها لم تنحصر في مواجهة مؤسسي السلطة الإدارية فحسب، وإنما أيضا في مواجهة كل ممارسي جزء من السلطة العمومية.¹

وأكثر من ذلك فرغم أن هذا المرسوم يعتبر محاولة لتحسين نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين من خلال ترقية العلاقة بين المواطنين والإدارات إلا أن هذه المحاولة لم تكن كافية لمعالجة الاختلالات التي تعانيها الإدارات العمومية، أين كانت المعالجة القانونية لتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة ضعيفة بحيث لم تكن هناك تأثيرات كافية على جودة الخدمة العمومية ورضا الأفراد وهذا ما عبرت عنه أحداث أكتوبر 1988.

¹ ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال، " الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين المواطن والإدارة في الجزائر"، مجلة الإجتهد القضائي 01(2019): ص.86.

بالنسبة للأمر رقم 06-03 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: جاء كمحاولة لتكييف الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة ومختلف العمليات مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة (هذا من ناحية الشكل العام) ، إلا أن الممارسات الفعلية والعملية لأحكام هذا الأمر هي من تحدد مدى فاعليته وتأثيره على الخدمة العمومية المحققة، والملاحظ أن غالبية الإدارات العمومية كانت تعاني من إشكالية الإلتزام الشكلي بالقوانين وعدم مراعاة معايير قياس الأداء ولا التقييم في مختلف الإدارات العمومية، بالتالي لم يستطع هذا الأمر تحقيق أهدافه المسطرة في ترقية الموظف العمومي وهذا بطبيعة الحال أثر بشكل عكسي على مخرجات المرفق العمومي.

بالنسبة للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته: بقرأة سريعة لعنوان المادة 15 ومحتواها نلاحظ أنها ذكرت في واحدة من فقراته بعض أدوار المجتمع المدني المعروفة مسبقا والتي تتدرج في إطار التنشئة السياسية والاجتماعية، أما عن باقي ما تضمنته يتعلق بالدرجة الأولى بالمواطن من حيث إمكانية إشراكه في الوقاية من الفساد لتحقيق الشفافية في اتخاذ القرارات، ومرة أخرى يغيب عن هذا القانون الآليات التي يمكن من خلالها اعتبار المواطن أو المجتمع المدني شركاء فعليين في التسيير أو اتخاذ القرار. بالاضافة إلى أن القانون حصر الفواعل المجتمعية فقط في المجتمع المدني دون باقي الفواعل، واعتمدت المادة في نصها على مبدأ الإعلام كآلية مشاركاتية وحيدة دون التفصيل والتدقيق في الإجراءات الواجب اعتمادها لضمان وصول المعلومة للمواطن وضمان حق الرد من خلال التفاعل المتبادل بين الإدارة والمواطن.

أما فيما يتعلق بمرحلة ما بعد 2011 فلم يلاحظ اهتمام السلطات العليا بسن قوانين جديدة تعالج الاختلالات المسجلة في أداء الخدمة العمومية بالرغم من فشل النصوص القانونية في عمومها في تحسين نوعية الخدمة المقدمة والحصول على رضا جمهور المواطنين، لكن من جهة أخرى عمدت السلطة إلى اصدار بعض التعليمات الوزارية * في هذا الشأن وهي تحمل في طياتها نقاطا ايجابية إلى

* التعليمات الوزارية رقم 1599/2011 المؤرخة في 25 ماي 2011: صدرت هذه التعليمات تنفيذا لتعليمات رئيس الجمهورية خلال مجلس اجتماع الوزراء وهي متعلقة بسهر الحكومة على تحسين أداء الخدمة العمومية. التعليمات الوزارية رقم 1435/2014 المؤرخة في 13 فيفري 2014: جاءت هذه التعليمات الوزارية أيضا ضمن إطار عام وهدف أسمى للسلطات العمومية والمتمثل في عصنة الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية. التعليمات الوزارية رقم 1469/2014 المؤرخة في 22 فيفري 2014: تهدف هذه التعليمات إلى التحسين المستمر للخدمات المقدمة للمواطنين في مجال استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية.

حد بعيد في استحداث بعض الآليات الجديدة للتحسين من أداء برامج الخدمة العمومية خاصة الهيئات التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، إلا أن نقطة ضعف هذه التعليمات بالإضافة إلى عدم كفايتها مقارنة بالاصلاحيات التي تقوم على مبدأ "التشاركية" هو ضعفها من حيث القيمة المعيارية القانونية، فالتعليمات الوزارية لا يمكن اعتبارها نصوصاً تنظيمية أو قانونية في حد ذاتها، ورغم اتصالها بنصوص تشريعية إلا أن هذا لا يجعلها تكتسي الحجة القانونية الكافية لإحداث التغييرات المطلوبة في مجال تحقيق الخدمة العمومية الذي يحتاج إلى تقنين واضح لضبط العلاقات.

الجدول رقم (05): الآليات المؤسساتية لإصلاح الخدمة العمومية

أهم التدابير	السياق العام	الهيئة
<p>اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد.</p> <p>تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد.</p> <p>وضع برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين.</p> <p>جمع واستغلال كل معلومة يمكن أن تساعد على الكشف و الوقاية من وقائع الفساد التقييم الدوري للآليات القانونية والإجراءات الإدارية.</p> <p>تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالمنتخبين المحليين وكذا التصريحات الخاصة ببعض الأعوان العموميين الذين يشغلون مناصب حساسة في الدولة.</p> <p>الاستعانة بالنيابة العامة بهدف جمع الأدلة و مباشرة تحريات حول وقائع الفساد.</p> <p>تأمين التنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال في الميدان.</p> <p>السهر على تعزيز التنسيق المنجز بين القطاعات.</p>	<p>ظهرت هذه الهيئة بعد أن تنادت أصوات المجتمع المدني تتدد بحالات الفساد الكبيرة التي ظهرت في الجزائر (مثل قضية بنك خليفة 2002، وقضية سوناطراك1 وسوناطراك2)، تم استحداثها بعد صدور القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إلا أنه بعد نشر القانون في الجريدة الرسمية تعرضت الاجراءات الهادفة لمكافحة الفساد للعديد من الانتقادات باعتبار أن القانون كان تحت وصاية السلطة التنفيذية والهيئة العمومية؛ وطالب العديد بوجود هيئة مستقلة يمكنها تحقيق أهدافها دون ضغوط.</p> <p>على أساس أنها هيئة إدارية مستقلة تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الوطني وقد تم ترقيتها إلى المؤسسات الدستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا قصد منحها حصانة دستورية وهو ما يكسبها نوعا من الثبات والاستقرار، بحيث يمنع المساس بها سواء بالتعديل أو الإلغاء إلا بعد تعديل الدستور، وهو ما حدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، أين نص على تغيير تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وترقيتها من هيئة استشارية فقط إلى مؤسسة استشارية رقابية.</p>	<p>الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد/ السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته</p>

<p>صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية: دراسة وتقييم تنظيم الخدمة العمومية وسيرها.</p> <p>اقتراح كل تدبير يهدف إلى تحسين أداء الخدمة العمومية ونوعيتها وسبل الاستفادة منها إلى جانب تامين وتحسين مردود المرفق العام وترقيته، وتنسيق أعمال تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.</p> <p>مساعدة الادارات والمؤسسات والهيئات العمومية في اعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية وتنفيذها.</p> <p>التشجيع على تطوير الادارو الالكترونية بادخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.</p> <p>العمل على تحقيق المهنية واخلاقيات المرفق العام وكذا تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام وضمان حماية حقوقهم.</p> <p>وضع أنظمة وإجراءات فعالة في مجال الاتصال لاعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومات وجمع آرائهم والرد على شكاويهم.</p> <p>اتخاذ التدابير الضرورية لبعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرافق ومستعمليه.</p> <p>تشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تحسين الخدمة العمومية</p>	<p>لقد تم استحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية بموجب التعديل الوزاري الوارد في المرسوم التنفيذي والتي جاءت استجابة للانشغالات الواسعة التي رفعتها هيئات ومنظمات المجتمع المدني لرئيس الجمهورية خلال المشاورات السياسية لسنة 2011 حيث كانت من أبرز الانشغالات المطروحة مطالب القضاء على البيروقراطية وتسهيل قضاء مصالح الشأن العام بشأن ترقية الخدمة العمومية في العديد من القطاعات.</p>	<p>الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية 2013</p>
<p>اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.</p> <p>اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والادارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاحة في مجال خدمات المرفق العام.</p> <p>ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا في الاستفادة من المرفق العام.</p> <p>العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والاحصائيات التي من شأنها ترقية الاعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام، والعمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني.</p>	<p>جاء اقتراح انشاء مرصد وطني لتحسين الخدمة العمومية في خطط عمل الحكومة لسنة 2013 وكان منتظرا صدور مرسوم يخص استحداث هذه الهيئة في شهر افريل 2014 حسب ما صرح به الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية؛ إلا أن الفكرة لم تكتمل بسبب التعديل الحكومي الحاصل في 7 ماي 2014 الذي ألقى الوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية. ثم تم اعادة احياء المشروع اواخر شهر ديسمبر 2015، ثم تم انشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي 16-03 المتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق</p>	<p>المرصد الوطني للمرفق العام 2016</p>

<p>المساهمة في تبسيط الاجراءات الادارية وتخفيفها، والتشجيع الدائم لمبدأ الأسننة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه مع التحفيز على تطوير الادارة الالكترونية بادخال التكنولوجيات الحديثة للاعلام والاتصال وتعميمها.</p> <p>يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم والرد على شكاويهم.</p> <p>العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام وترقية القيم الاخلاقية المرتبطة بنشاطاتهم، وبعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.</p>	<p>العام أين عتبر هيئة استشارية*. والمرصد الوطني للمرفق العام هو هيئة استشارية تنشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية، تقوم بإبداء رأيها وتقديم مشورتها واقتراحاتها في المواضيع المتعلقة بعصرنة المرفق العام وإصلاح الخدمة العمومية وترقيتها.</p>	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على دراسة في أدبيات الموضوع

* ويقصد بها تلك الهيئات الفنية التي تساعد أعضاء السلطة الإدارية بالأراء المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل ضمن اختصاصاتهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الفنيين المتخصصين ذوي الخبرة الواسعة في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة، والمناقشة، والبحث، وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم لتخفيف العبء على الإدارة ومساعدتها، ومن الواضح أن الوظيفة الاستشارية أصبحت أحد أبرز سمات الأنظمة المعاصرة اليوم، نظرا لما تقوم به من دراسات فنية وتقديم اقتراحات إلى الجهات التنفيذية التي بيدها سلطة اتخاذ القرار، فهي تمثل أحد أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة.

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد/ السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: كونها

هيئة استشارية وتم ترقيتها بموجب الدستور إلى هيئة رقابية تتمتع بالإستقلالية المالية والإدارية فهذا يضمن لها أداء مهامها بعيدا عن الضغوطات الخارجية، وهذا يقودنا مباشرة للتساؤل حول تأثير هذه الهيئة على جودة انتاج الخدمة العمومية المحلية خاصة أنها هيئة على المستوى الوطني، أيضا هل تسمح استقلاليتها في ظل حصر اختصاصاتها في الاستشارة وتقديم المقترحات في الحد من الفساد على المستويات المحلية؟ حيث أن دورها لا يقتصر على الوقاية فقط من الفساد عن طريق الاقتراحات والتوصيات بل يمتد إلى الجانب الرقابي الذي يظهر في تلقي التصريحات بالامتلاكات خاصة من الأشخاص المؤتمنين على الممتلكات والأموال العمومية.

لكن محدودية الإستقلالية العضوية* للهيئة التي تظهر في احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء الهيئة، وفي قابلية عزلهم في أي وقت وقبل انتهاء مدة عضويتهم، وعدم تبين أسباب الإنهاء، وقصد ضمان كفاءة وفعالية الهيئة في التصدي للفساد لابد من تقييد السلطة التي لها صلاحيات التعيين بشروط معينة ينبغي توفرها في الأشخاص الذين يتم اختيارهم للعضوية فيها، كالمستوى التعليمي والخبرة المهنية والتخصص العلمي¹، ومع ذلك فالدستور اعتبر هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة تندرج ضمن المؤسسات الدستورية الاستشارية للدولة، مهمتها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكريس مبدأ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية حسب ما جاء في صلاحياتها، فيفترض إذن أن ينعكس ذلك على واقع الفساد في الجزائر من حيث الحد مكافحته والحد منه، لكن مؤشرات الفساد - التي اوردناها سابقا- وقضايا الفساد المدوية أثبتت عجز هذه الهيئة عن التصدي الفعلي للفساد بمختلف أشكاله.

* يقصد بالاستقلالية العضوية ألا يكون لأعضاء السلطة التنفيذية أي تأثير في اختيار أعضاء السلطة الإدارية، وعلى هذا الأساس يمكن قياس استقلالية الهيئة من الناحية العضوية عن طريق دراسة مجموعة من المؤشرات التي لها علاقة بذلك مثل تشكيلة الهيئة وطرق تعيين الأعضاء.

¹ حيدور جلول، " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية"، (أطروحة مقدمة للحصول على شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2021)، ص. 25.

أما فيما يخص موضوع دراستنا وفي مجال الخدمة العمومية المحلية على وجه الخصوص فمن الصعب الربط المباشر بين اختصاصات الهيئة وجودة الخدمة العمومية على المستويات المحلية وذلك من منطلق أن تحسين الخدمة العمومية المحلية لم تكن محورا من محاور نقاشات هذه الهيئة وهذا راجع إلى تركيز الدولة على القطاعات الاستراتيجية الحساسة مثل قطاع المحروقات والاشغال العمومية...، أما الخدمة العمومية ومع تعدد أسباب تدنيها فينظر إلى الفساد على المستوى المحلي وعلى مستوى المرافق العمومية كعامل ثانوي أثناء تقييم جودة الخدمة العمومية المحلية.

الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية 2013: وبقراءة لصلاحيات

الوزير المنتدب لدى الوزير الأول يلاحظ أنها عبارة عن صلاحيات عامة ونظرية لا تتعدى الاقتراحات والإشراف ومساعدة الإدارات العمومية في تقييم مخرجات خدماتها العمومية دون التفصيل في آليات المساعدة، من جهة أخرى فاستحداث وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية يعتبر خطوة هامة في مسار إصلاح برامج الخدمة العمومية خاصة على المستويات المحلية، وقد استطاعت هذه الوزارة التحسين نوعا ما في الخدمات المقدمة للمواطنين خاصة الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية مثل التقليل من الوثائق الادارية مثل ملف بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر ورخصة السياقة.

وماكان إجراء مفاجئا هو إلغاء هذه الهيئة بعد 7 أشهر فقط من استحداثها بموجب التعديل الحكومي الوارد في المرسوم الرئاسي رقم 154/14 المؤرخ في 5 ماي 2014 أثناء إعادة تشكيل الحكومة للعهد الرئاسية وذلك من طرف رئيس الجمهورية، دون تقييم لمخرجاتها أو حتى التصريح بالأسباب الفعلية لإلغائها مما جعل التساؤلات تطرح حول السبب الرئيسي لاستحداث هذه الهيئة، فالغاؤها بهذا الشكل لا ينفى رغبة السلطات الفعلية في تحسين الخدمة العمومية فحسب بل يعبر عن تدني الأداء التسييري للحكومة، فاستحداث هيئات والغاؤها لا يتم وفق نمط عشوائي بل بعد دراسات تقييمية لمخرجاتها حسب ما تقتضيه تطلعات جمهور المواطنين سواء الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية، وبالنسبة للجزائر فهذا النمط العشوائي المتمثل في استحداث الوزارات والغاؤها أو دمج عدة هيئات أو فصلها أصبح واقعا تسييريا يلزم أداء أجهزة الدولة مما يقوض حتما مخرجات البرامج الحكومية والتي هي من الأساس محل تساؤلات حول كيفية تصميمها.

أما بالنسبة لإلغاء الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية. قد رأى أحد المحللين أن أسباب إلغاء الوزارة قوله: ... هل تخطى عن وزارة إصلاح الخدمة العمومية لأنها لم تجد نفعاً؟ وفي هذه الحالة كان يفترض استبدالها بهيئة تعوض العجز الذي أبانت عليه وزارة محمد غازي في قمع شبح البيروقراطية المعيش في الإدارة الجزائرية أم ان استحداثها كان وليد ظرف سياسي، رأت السلطة أنه يتوجب توظيف ما يالئمهم من إجراءات لاستقطاب الجزائريين للانتخابات الرئاسية؟ مع أن الأقرب إلى الصواب حسب المراقبين هو الطرح الثاني.¹

المرصد الوطني للمرفق العام: إذا كانت سنة 2016 هي السنة التي تم فيها الإقرار الفعلي بالديمقراطية التشاركية ودسترتها؛ وفي نفس التوقيت تم استحداث المرصد الوطني للمرفق العام، فهل يمكن أن يعكس هذا الأمر رؤية مختلفة لعمل هذه الهيئة في مجال تحسين الخدمة العمومية المحلية، أم أن أداءه سيكون كيغزه من المؤسسات التي سبقته ضعيفا لا يرتقي بالخدمة العمومية المحلية لمستويات الجودة والرضا المجتمعي، وبداية وبالنظر إلى التسمية "المرصد الوطني للمرفق العام" فالمرسوم الرئاسي الذي أنشأ هذه الهيئة لا يحمل في مضامينه البعد المحلي وهذا ما أثبتته عدم وجود فروع له على المستويات المحلية بالإضافة إلى عدم تمتع المرصد بالاستقلالية المالية والإدارية فاعتماده المالية ترصد ضمن موازنة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وبهذا الشكل فمبدئيا فالمرصد لن يكون في مستوى توقعات مختلف الأطراف المعنية، على اعتبار أن المعايير الواجب احترامها لتحقيق الفعالية الكافية لم تتوفر في هذه الهيئة.

أما بالنسبة لتشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام الذي يترأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله فقد تحددت كما يلي²:

- ◀ خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى
- ◀ مؤسسات الدولة.

¹ ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال، مرجع سبق ذكره، ص. 94.

² انظر: ج ج د ش. المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ 07جانفي2016 يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، العدد02، الصادر في 13جانفي2016، المادة 08.

◀ ممثل عن قطاع وزارة المالية، وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة التجارة، وزارة السكن والعمران، وزارة النقل، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، برتبة مدير على الأقل.

◀ ممثل عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري.

◀ ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

◀ ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء.

◀ رئيسا مجلسين شعبيين ولأئيين، ورئيسا مجلسين شعبيين بلديين.

◀ ممثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني وممثل عن وسائل الإعلام.

رغم أن التشكيلة توحى بتعدد الفواعل داخل الهيئة إلا أن ما يمكن ملاحظته على تشكيلته تغليب الأعضاء الإداريين الذين يمثلون الفاعل الرسمي على بقية الفواعل، وحتى بالنسبة للأعضاء الذين يفترض أنهم يمثلون المجتمع المدني فقد اكتفى المشرع باختيار ممثلين فقط عن الجمعيات الوطنية دون المحلية مع تهميش باقي مكونات المجتمع المدني، وأيضا مسألة اختيار شخصيتين منتخبتين عن مجلسين ولأئيين ومجلسين بلديين يطرح العديد من التساؤلات حول معايير الانتقاء وأي ولاية أو بلدية سيتم اختيارها وعلى أساس ماذا؟ هذا دون إغفال كون المرصد مجرد هيئة استشارية مما ينفي صفة الإلزامية التي تمكنه من دفع مختلف قطاعات الخدمة العمومية لرفع تقاريرها دوريا أو حتى استشارته فعليا في مختلف الاشكاليات التي يعاني منها المرفق العام.

يفترض أن يكون الهدف الرئيسي من سن هذه القوانين واستحداث هذه الهيئات هو مساعدة الإدارات والمرافق العمومية وأصحاب المصلحة في تحسين تصميم وإنتاج مشروع الخدمة العمومية على المستوى المحلي، ولأن فعالية المرافق العمومية يعتبر أمرا حيويا لنجاح أنشطة التنمية؛ فالإدارة السليمة والخدمة الفعالة والسياسة الإدارية الكفؤة والعمليات الشفافة الخالية نسبيا من الفساد؛ تساهم كلها في تقديم الخدمات العمومية بشكل جيد شرط أن تكون هذه العمليات ذات طبيعة تشاركية وليس فقط استشارية، والملاحظ على ما اعتبر محاولات لإصلاح الجهاز الإداري تميزه بعنصر المحدودية فعلى المستوى الميداني لا نلمس رغبة فعلية في تجسيد اصلاح تشاركي محلي يؤثر تأثيرا حاسما على مخرجات المرافق العمومية المحلية سواء من حيث تفعيل دور الفواعل المجتمعية الأخرى أو حتى إعادة تحديث دور

المرفق العمومي، فأهم التدابير جاءت عامة ومبهمة ويشوبها الكثير من الغموض وقابلية التأويل حيث جاءت معظمها على شكل: اقتراح؛ التشجيع على...؛ ترقية القيم؛ المساهمة في...، مع غياب عنصر الإلزامية وكذا وضوح الآليات التي يمكن من خلالها التحديث الفعلي للمرافق العمومية وبالتالي استمرار العجز فيها وتأثيره سلبا على بقية مجالات التنمية.

المطلب الثالث: تمويل المرافق العمومية المحلية وإشكالية تضخم الإنفاق العام

من بين أهم عوامل تدني الخدمة العمومية المحلية في الجزائر هي إشكالية التمويل المحلي وتمويل المرافق العمومية؛ وقد ارتأينا لما لهذا العامل من أهمية وتأثير على نوعية الخدمة العمومية المنتجة؛ فصله عن عوامل التدني التي ذكرناها في مطلب سابق وتخصيص مطلب مستقل حتى يتسنى لنا التفصيل في هذه النقطة بعض الشيء، فالتحديث عن التمويل المحلي يرتبط بالدرجة الأولى بالواقع الاقتصادي للدولة والذي يتأثر بدوره بالواقع السياسي ودون الدخول في علاقة المتغير الاقتصادي بالمتغير السياسي في الجزائر سنحاول تبيان بعض النقاط ذات العلاقة المباشرة بترقية الخدمة العمومية المحلية.

الفرع الأول: أهمية التمويل في جودة الخدمة العمومية المحلية

من منطلق أن تمويل الخدمات العمومية المحلية يؤثر تأثيرا واضحا على أنماط التنمية الوطنية وكذلك على المساءلة السياسية للوحدات المحلية والكفاءة الإدارية للمرافق العمومية فعندما يتعلق الأمر بتمويل الخدمات العمومية والبنية التحتية المحلية، فلا يزال عدد كبير من الخدمات العمومية المحلية ممولا إلى حد كبير من طرف الدولة، دون البحث في امكانية توفير أنماط بديلة للتمويل بعيدا عن الدولة لتوفير الخدمات العمومية المحلية، وبالنسبة للجزائر بالبحث عن بدائل تمويلية للمرافق العمومية فقد أصبح خيارا حتميا لتخفيف أعباء الخزينة العمومية وتخفيض ضغط الأعباء المالية عليها خاصة في ظل تزايد الإنفاق العام.

يعتبر تمويل المشاريع العمومية من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية، فالجانب المالي يعد أحد أساسيات الإدارة العامة والذي يكتسي أهمية بالغة لاقتترانه بالأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية... إلخ، ويظهر ذلك من خلال

المالية العامة والتي تعرف بأنها "العلم الذي يبحث عن كيفية استخدام موارد الدولة المالية ونفقاتها وميزانيتها لأجل تحقيق أهداف السياسة المالية"، كما تعرف بأنها التواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، من أجل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها بغية الوصول إلى الحاجات العامة¹، ولضمان ديمومة واستمرارية الخدمة العمومية المحلية يجب تعبئة كل الموارد الممكنة لتمويل المرافق العمومية على المستويات المحلية.

يحتم الحديث عن الترابط بين مصادر التمويل وبين استقلالية المرافق العمومية ومدى قدرتها على التصرف طبقا لحريتها واراقتها؛ التمييز بين عدة أمور:²

أولاً: لا بد من التمييز بين الاستقلالية كمطلب أو هدف في حد ذاته، فإذا كان مطلباً فلا بد من أن تكون للمرافق العمومية ذمة مالية مستقلة، ومصادرها الخاصة والتميزة وحريتها التامة في التصرف في حدود القانون.

ثانياً: ضرورة التمييز بين مطلب الاستقلال في مصادر التمويل والاستقلال في التصرف المالي، والاستقلال المالي بكافة أبعاده وأشكاله. وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين ثلاثة أشكال للاستقلالية وهي:

◀ **الشكل الأول:** تكون فيها المرافق معتمدة كلياً في مصادر تمويلها على الحكومة العامة معتمدة باعتبارها المالكة العامة لها، فتعطي حرية التصرف والاستقلالية اللازمة في إجراءاتها وعملياتها التنفيذية

◀ **الشكل الثاني:** تكون المرافق العامة معتمدة على التمويل الحكومي بالدرجة الأساسية، مع السماح لها بالتعامل مع مصادر تمويلية أخرى ضمن حدود قانونية، ومع احتفاظها بحرية التصرف والاستقلالية اللازمة في عملياتها وإجراءاتها التنفيذية.

◀ **الشكل الثالث:** أن يقتصر التمويل الحكومي فيها على تمويل عملية إنشاء المرافق (تمويل إنشائي)، ثم تترك لهذه المرافق استقلاليتها وحريتها المالية بكافة أبعادها (في حدود القانون)

¹ عناية غازي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، (القاهرة: جامعة عين شمس، 1998)، ص 12.

² سمير بوعيسى، "أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية 05(2017): ص 32.

فتكون قادرة على التمويل الذاتي لأية توسعات أو تطويرات لاحقة، لتتمكن من تحقيق النجاح، فالتمويل الحكومي يمثل أساس عملية التمويل لكافة المشاريع، كما أن هناك مصادر تمويلية أخرى يمكن أن يتم الاستناد إليها بدرجة أو بأخرى حسب طبيعة الظرف.

وسنحاول فيما يلي حصر مختلف الأساليب التمويلية للمرافق العمومية بمختلف أنواعها:

❖ **التمويل من الخزينة العمومية للدولة:** تفرض ملكية الدولة للمرافق العمومية لعب الدور الرئيسي في عملية تمويلها، وإذا ما تم الاستناد إلى أية مصادر أخرى فإنما يكون ذلك بحكم الاستثناء لا بحكم القاعدة، وهذا لا يعني أن تستمر الدولة في الإنفاق على أي مشروع مهما كان حجم الخسائر التي قد تترتب عليه، فالأصل أن المشروع محكوم بدراسة تحدد حدود جدواه، فإذا كان حجم تكاليفه أو النتائج التي تترتب عليه يفوق هذه الحدود دونما أمل في معالجة الموقف، فيتحتم التوقف عن تنفيذه، أو عن الاستمرار في تشغيله والعمل على دمجته بمشروعات أخرى إذا لم تعد هنالك جدوى من استمرار المشروع، أو انتهاء الغرض الأساسي منه أو نفاذ المواد الأولية لتشغيله.¹

❖ **القروض كمصدر للتمويل:** يعتبر هذا المصدر من أكثر مصادر التمويل إثارة للحساسية، لأن القروض ترتب التزامات مالية ذات طبيعة تراكمية نظرا للفوائد التي تفرض عليها، عادة ما تكون عالية وأن عملية الاقتراض قد تؤثر تأثيرا مباشرا على سوق النقد وعلى السياسات المالية العامة كتشجيع الاستثمار، أو معالجة حالات الكساد أو التضخم الاقتصادي.²

❖ **التدفقات والتحويلات من المؤسسات والمنظمات الدولية:** أصبحت للمنظمات الدولية أهمية كبيرة في مجال التمويل الدولي، ولعل أبرز هذه المؤسسات هي البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومؤسسة التنمية الدولية ومؤسسة التمويل الدولي وصندوق النقد الدولي، فالبنك الدولي للإنشاء والتعمير يقدم قروضا طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية، حيث يمول

¹ برهان الدين جمل، "المالية العامة: دراسة مقارنة"، (دمشق: منشورات دار طلاس، 1992)، ص 19.

² خالد وهيب الراوي، "العمليات المصرفية الخارجية"، (عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2000)، ص 65-68.

هذه الأخيرة لتنفيذ مشاريع البنى التحتية، كما يساعدها في إعداد خططها الإنمائية ومتابعة تنفيذ مشاريع التنمية بهذه الدول.¹

أما بالنسبة لتمويل المرافق العمومية على المستويات المحلية في الجزائر ترتبط الدراسات عادة بتمويل الهيئات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية باعتبار هذه الوحدات المحلية خاصة البلدية عصب التنمية في الدولة والمحرك الرئيسي لكل مشاريع وبرامج التنمية المحلية، وتواجه هذه الوحدات المحلية تحديات معقدة في مسألة التمويل وهذا راجع إلى إشكالية عدم تجانس مواردها المالية مقارنة بالمهام المنوطة بها وعدم استقلالها المالي الفعلي، بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية التي تمر بها الدولة بداية من انهيار أسعار النفط، لذا حاولت الدولة اتباع توجه اقتصادي جديد ويكون بمثابة البديل لمداخل المحروقات ويغطي الاحتياجات المالية للوحدات المحلية بعيدا عن مجرد الاعتماد على إعانات الدولة.

وقد توسعت مجالات تدخلها وصلاحياتها بشكل كبير كما هو مبين في المواد من 107 إلى 115 من القانون 10-11 حيث ندرك الحقل الواسع لتدخلها إلى جانب المرسوم الرئاسي رقم 45-247 المؤرخ في سنة 2015 المتعلق بالصفقات العمومية، والذي جعل من البلدية والولاية طرفا في العملية التعاقدية تحت إسم المصلحة المتعاقدة، فيما يتمثل الطرف الثاني في المتعاقد الاقتصادي ففي ظل مختلف التغيرات والإصلاحات، شهدت مهام الإدارة المحلية بالجزائر تصاعدا مما يتماشى مع مختلف مراحل تطور مفهومها، ولذا فإن النصوص القانونية التي أعطتها أبعادا جديدة تمنحها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضع بين يدي ممثليها الوسائل الضرورية لتحمل كل المسؤوليات وتقدير مصير التنمية المحلية.²

وفيما يلي المصادر التمويلية:

***مصادر التمويل الداخلية:** تتمثل في الموارد الناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها والتي تتمثل فيما يلي:

¹ موسى سعيد مطر وآخرون، " المالية الدولية"،(عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2003)، ص.167.

² سمير بوعيسى، مرجع سبق ذكره، ص. 39.

❖ إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية: يوجد أنواع من الإيرادات التي تتولد منها أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل فأصبحت بذلك هذه الإيجارات موردا هاما للمحليات، سواء أكانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها أو إدارتها مباشرة لقاء أثمان محدودة تعود على المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض.¹

❖ إيرادات الاستغلال المالي: تتشكل من العوائد الناتجة عن بيع منتجات او عرض خدمات توفرها البلدية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية البلدية، وتتكون هذه الإيرادات مما يلي: عوائد الوزن والكيل كالقياس؛ عوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحضائر العمومية.²

❖ التمويل الذاتي: جاء في المادة 179 من قانون البلدية 10-11: "... يقطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"³. ويستهدف هذا الإجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الإستثمار لفائدة نمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و 20%.

إلا أنه وبالرجوع إلى واقع الجماعات الإقليمية فالملاحظ أن عائدات الموارد الداخلية تعاني من الإهمال وسوء التسيير، فالبلديات لم تستطع التحكم في هذه الموارد ولا تسييرها بكفاءة بحيث تصبح موردا فعالا لتسيير مشاريعها؛ لذا فنسبة هذه العائدات لا تكاد تتجاوز 10 % من مجموع المداخل المحلية.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001)، ص 22.

² عبد القادر لمير، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية: دراسة تطبيقية بلدية ادرار"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014)، ص 147.

³ ج د ش، القانون العضوي رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011. المتعلق بقانون البلدية. الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011، المادة 179.

*مصادر التمويل الخارجية: الأصل أن الاعتماد على هذه المصادر هو أمر استثنائي تقوم به الجماعات الإقليمية عند الضرورة، ويمكن ايجازها كما يلي:

❖ الإعانات الحكومية: غالبا ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات، وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وتقليص الفوارق بين المناطق الفقيرة والناحية والمناطق الغنية إن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية.¹

❖ القروض: تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكوم ، وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.²

وفي حال لجوء البلدية إلى الاقتراض فيتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار، والمتمثلة فيما يلي³:

- ◀ مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز والتي تتراوح بين 1-5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.
- ◀ اعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.

¹محمد خثير، جمال صادفي، "تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر" مجلة نماء للاقتصاد والتجارة (عدد خاص)، (2018): ص.224.

²حياة بن اسماعين، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية"، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي حول "سياسة التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات"، بسكرة، يومي 21-22 نوفمبر 2006)، ص.05.

³ بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا 04(2006): ص.237.

◀ الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

◀ القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

ومن شروط الاقتراض¹:

✓ لا بد على الجماعات المحلية عند الاقتراض أن تستشير الدولة أو الجهاز الحكومي خاصة إذا

كان المشروع المراد انجازه غير وارد في الخطة الوطنية.

✓ أن تحدد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي لإيرادات الجماعات المحلية.

وإضافة على هذه القيود المفروضة على القروض المحلية فإنه يشترط فيها كذلك ضرورة تسجيلها في قسم التسيير، كيلا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز العمومية².

❖ الهبات والتبرعات: تعتبر التبرعات والهبات كذلك من موارد المجالس المحلية، وهي ما يتبرع به

المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع

التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام

الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده³، أما فيما يخص قبول الهبات فقد جاء

في المادة 166 * من قانون البلدية: "يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية

أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي".⁴

❖ مساعدات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية (الصندوق المشترك للجماعات

المحلية سابقا): يعتبر الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية

¹ عبد الجليل هويدي، "المالية العامة للحكم المحلي: دراسة مقارنة"، (مصر: دار الفكر العربي، 1990)، ص. 98.

² لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية 07، (2005): ص. 09.

³ لخضر مرغاد، "واقع المالية المحلية في الجزائر" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير مذكرة في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر 2001)، ص. 06.

* تنص المادة 166 من قانون البلدية رقم 10-11: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

والاستقلال المالي؛ يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية¹. يخضع سيره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه و تنظيمه و سيره، وتتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، يكلف الصندوق في هذا الإطار يأتي:²

- ◀ العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.
- ◀ توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- ◀ توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية.
- ◀ تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- ◀ تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
- ◀ الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
- ◀ منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- ◀ القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها.
- ◀ المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتميين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم.

¹ عصام صياف، "صندوق التضامن ودوره في تمويل البلديات في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 11(2017): ص.967.

² ج ج د ش، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية"، من على الموقع: <https://bit.ly/2WFKgso>، تم تصفح الموقع يوم 01 مارس 2019.

◀ المشاركة في أعمال الإعلام و تبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

◀ مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القانونين و التنظيمات المعمول بها.

*مصادر التمويل الجبائية: تتشكل الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية من قسمين

القسم الأول: يتعلق بالضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ويضم: الرسم على النشاط المهني؛ الدفع الجزافي؛ الرسم على القيمة المضافة؛ الضريبة على الدخل الاجمالي، الضريبة الجزافية الوحيدة؛ الضريبة على الممتلكات.

القسم الثاني: ويتعلق بالضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها، ويضم ما يلي: الرسم العقاري؛ رسم التطهير؛ الرسم على الإقامة.

الجدول رقم (06): الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلدية وأطراف أخرى

المورد	الوصف	الأطراف الاخرى	نسبة البلدية
الرسم على النشاط المهني	استحدث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 03 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 ويعتبر أهم مصدر جبائي للجماعات المحلية، نظرا لوفرة محصوله، أما مجال تطبيقه على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا تجاريا أو صناعيا أو الذين يزاولون نشاطا غير تجاريا، يحدد المعدل العام لـ "الرسم على النشاط المهني" بـ 2 % من رقم الأعمال الخاضع خارج الرسم على القيمة المضافة، يرفع المعدل إلى 3 % بالنسبة لنشاط نقل المحروقات عبر القنوات.	الولاية 29% صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية 5%	66%
الدفع الجزافي	وهو ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين، وتخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويض والعلاوات، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي، الذي يقع على عائق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطاتها والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات، وقد عرف عدة تعديلات إلى غاية الغاءه بموجب قانون المالية 2007.	كانت تابعة للدولة ثم أصبحت تعود للصندوق كليا بنسبة 2% لكل بلدية.	////
الرسم على القيمة المضافة	يعتبر "الرسم على القيمة المضافة" ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق أو الاستهلاك النهائي، يطبق على العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو خدمات المهن الحرة (باستثناء خدمات القطاع الإداري العمومي)، دخل هذا الرسم حيز التطبيق في الجزائر بموجب قانون المالية	بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل: الدولة 75% صندوق التضامن 15% بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:	العمليات المحققة بالداخل: 10 %

<p>بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد: //</p>	<p>الدولة 85 % صندوق التضامن 15%</p>	<p>لسنة 1992، ويعتبر ضريبة حقيقية فهو يمس الإستهلاك النهائي للسلع والخدمات ولا يدفعه المستهلك مباشرة للخزينة وإنما عن طريق المؤسسة التي تتولى عملية الانتاج والتوزيع.</p>	
<p>50%</p>	<p>الدولة 50%</p>	<p>حسب ما جاء في قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة فإنه تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي و تفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة.</p>	<p>الضريبة على الدخل الإجمالي</p>
<p>40.25%</p>	<p>الدولة 49% غرف التجارة والصناعة 5.0 % . الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01 % . غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.45% . الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5% . الولاية 5% .</p>	<p>انشأت سنة 2007 وعدلت بموجب قانون المالية وكذا قانون المالية التكميلي لسنة 2015، حيث يخضع لها اكبر عدد من المكلفين بالضريبة (قرابة المليون مكلف سنة 2016) وما يميز هذه الضريبة بساطتها من حيث طريقة دفعها، تعوض هذه الضريبة كلا من "الضريبة على الدخل الإجمالي" و "الرسم على النشاط المهني" و "الرسم على القيمة المضافة".</p>	<p>الضريبة الجزائرية الوحيدة</p>
<p>20 %</p>	<p>الدولة 60% 20% الى حساب التخصيص الخاص رقم 050 - 302 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن</p>	<p>تم تأسيس الضريبة على الممتلكات بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، لتعوض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية سنة 1989 وهي تخص الممتلكات التي تقع في مجال اختصاص البلدية</p>	<p>الضريبة على الممتلكات</p>

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على دراسة في أدبيات الموضوع

الجدول رقم(07): الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلديات دون سواها

المورد	الوصف
رسم التطهير	يؤسس سنويا على الملكيات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامة المنزلية، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامة المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002، يفرض على الملاك والمستأجرين لملك ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية؛ ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي البلدي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان السلطة المعنية، تعفى من الرسم على رفع القمامات المنزلية الملكيات المبنية التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية.
الرسم على الإقامة	أسس هذا الرسم بموجب قانون 97-02 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 وهو رسم يؤسس لفائدة البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية حمامات معدنية سياحية، يطبق هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين داخل البلدية وعلى الذين لا يملكون تأشيرة إقامة، إذ يجب عليهم دفع رسم عقاري للبلدية المعنية، يؤسس هذا الرسم عن طريق المداولة للتصويت على الرسم الواجب تحصيله، ويتم التحصيل لدى أمين خزينة البلدية.
الرسم العقاري	وهو ضريبة عينية تصريحية تمس العقارات المبنية وغير المبنية ويوجه ناتجه لميزانية البلديات كليا، وتتميز بالاستقرار نوعا ما، ويفرض سواء على الملكيات العقارات المبنية و غير المبنية.

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على دراسة في أدبيات الموضوع

والملاحظ للموارد المالية للهيئات المحلية يجد أن الضرائب والرسوم المحلية والإعانات الحكومية تشكل المصدر الأساسي لتمويل برامجها التنموية، بالإضافة إلى أنه بالنسبة للموارد المشتركة بين البلدية وغيرها فلنسبة الأكبر تعود للدولة حيث أنها تستحوذ على القطاعات الحساسة بينما عائدات البلدية لا تمكنها حتى من تغطية جزء بسيط من نفقاتها وبالتالي فالجماعات الإقليمية تعتمد على إعانات الدولة بالدرجة الأولى رغم أن هذا المصدر يعد استثناء في حالة عدم كفاية الموارد الذاتية للبلدية؛ وبالإضافة الى ضعف الموارد الجبائية العائدة للبلدية تواجه هذه الوحدات إشكالية التحصيل الضريبي وبالتالي فحتى الموارد الجبائية من الصعب أن تغطي ولو القليل من النفقات.

هذا بالنسبة لموارد الهيئات المحلية التي تندرج تحت مسؤولية الجماعات الإقليمية ولا تختلف بقية المرافق العمومية على المستوى المحلي في جزئية التمويل عن المرافق التابعة للجماعات المحلية باعتبار أن سلطة الإنشاء دائما تعود للدولة وبالتالي فمصادر تمويل المرافق المحلية التابعة للمديريات الجهوية (مديريات التربية؛ مديريات الصحة....) تعتمد بالأساس على تمويل الدولة والإعانات الحكومية ففي في معظم دول العالم نجد أن الوزارات المركزية المسؤولة بشكل مباشر عن هذه القطاعات هي من تقوم بتمويل نشاطاتها.

أما بالنسبة للمرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري فأیضا يجب الإشارة إلى أن هذه المرافق لا تختلف عن المرافق العمومية ذات الطابع الإداري في اعتمادها على عنصر التمويل العمومي حيث أنه يتحكم في قرار إنشائها من عدمه كغيرها من المرافق، ورغم أن منطق السوق الذي يفترض وجود منافسة حرة والتي نادى بها منظروا تحرير الاقتصاد عن طريق فصل المرافق العمومية عن الدولة والاعتماد على تمويلها الذاتي؛ إلا أن هذا لا ينفي حقيقة أن جميع المرافق العمومية تتلقى تمويلا حكوميا ولو بصورة جزئية.

ويتم التمويل بهذه المخصصات عموما عن طريق تخصيص اعتماد مالي في الميزانية السنوية للوزارات الوصية على مختلف المرافق العمومية الاقتصادية على شكل نفقات التسيير (الاستغلال) ونفقات التجهيز (الاستثمار)، إن عملية تمويل المرافق العامة الصناعية والتجارية تكتسي أهمية بالغة، لأنها ببساطة مرتبطة بالمال العام، الأمر الذي يستوجب وجود أطر وكيفيات تتم وفقها هذه العملية وبالأخص تلك المتعلقة بالميزانية العامة السنوية¹، ولعل أهم هذه الطرق ما يلي:

¹بوجطي عزالدين، "المظاهر القانونية لازدواجية خضوع المرافق العامة الاقتصادية للقانون العام والقانون الخاص: دراسة في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية 01(2022): ص 322.

الجدول رقم (08): وسائل تمويل المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي

<p>مجموع المشاريع المسجلة في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة، أما عن كفاءات تنفيذ نفقات التجهيز وفق هذه البرامج، فقد تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤرخ في 15 جويلية 1998 والمعدل والمتمم في الجريدة الرسمية لسنة 2000.</p>	<p>الوسيلة الأولى: البرامج القطاعية وبرامج التنمية</p>
<p>حسب ما نص عليه المرسوم التنفيذي 98-277 توجه العمليات رأس المال المتعلقة بنفقات الدولة للتجهيز، للتكفل بتبعات الخدمة العامة أو البرامج الخاصة المفروضة من الدولة و غير المؤهلة للتسجيل في مدونة الاستثمارات العمومية للدولة وتقر الفقرة الثانية كذلك أن هذه العملية تكون عن طريق حسابات التخصيص* الخاصة أو عن طريق التعاقد.</p>	<p>الوسيلة الثانية: العمليات برأس المال</p>

المصدر: من إعداد الباحثة استنادا إلى المرسوم التنفيذي رقم 98-277

وباعتبار المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي مرافق ملكا للمجموعة الوطنية فإن آليات التمويل تبقى تحت وصاية السلطات المركزية المتمثلة في الوزارات المسؤولة عن مختلف القطاعات، هذا من جانب الملكية أما بالنسبة لمسألة التسيير فالمعروف في الجزائر أن هذه المرافق كلها تكون محل تفويض إلا في حالات استثنائية كقطاع الأمن مثلا، وهذا لا ينفي أم هناك بعض محاولات للشراكة* بين المرافق العمومية والقطاع الخاص، إلا أن هذا يطرح تساؤلا محوريا عن طبيعة العلاقة التي تربط بين المرافق الخاضعة لسلطة الدولة والقطاع الخاص باعتباره قطاعا ربحيا؛ فهل هي علاقة شراكة تعكس على مبدأ مساواة الأطراف أم أن للمرفق العمومي باعتباره قطاعا تحت وصاية الدولة يتمتع بحق اتخاذ القرار؟

* تجدر الإشارة إلى أن حسابات التخصيص هي استثناء لمبدأ وحدة الميزانية، لأن إيرادات و نفقات حساب التخصيص الخاص يتم تقييدها في جدول منفصل عن الميزانية العامة للدولة و لكن هذا لا يعني عدم التطرق لهذه الحسابات عند دراسة الميزانية العامة للدولة، بل يمكن ذلك عندما تكون هذه الحسابات كأداة لتنفيذ نفقات التجهيز العمومي المقررة بموجب الميزانية العامة للدولة، وكمثال على ذلك: مرفق التوزيع العمومي للكهرباء و الغاز حيث يمكن الإشارة إلى كل من حساب التخصيص الخاص رقم 131-302 المعنون ب " الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة والطاقت المتجددة والمشاركة، وفي الآونة الأخيرة أصبح اللجوء إلى مثل هذه الحسابات مبدأ عمليا تعمل به هذه المرافق رغم كونه في الأصل استثناء.

* سيتم التطرق لنقطة الشراكة مع القطاع الخاص كفاعل في العملية التشاركية بالتفصيل في محاور موابية.

الفرع الثاني: الخدمة العمومية وإشكالية تضخم الإنفاق العام

لا يتم تحليل الخدمة العمومية من الجانب الفني فحسب بل أيضا من الجانب المالي والتمويلي كمؤشر أساسي في تحليل نوعية الخدمة المنتجة، ويكتسي تزايد الإنفاق العام أهمية كبرى في تأثيره على جودة الخدمات العمومية ذلك باعتباره جزءا من النمو الاقتصادي للدولة، وعموما يتأثر الإنفاق العام إيجابا بالقدرة التمويلية للدولة لذا فترشيد سياسات الإنفاق العام أصبح ضرورة حتمية خاصة في ظل الإختلالات التي تعانيها السياسات المالية سواء الناتجة عن عوامل خارجية أو عن العوامل الداخلية المتمثلة أساسا في السياسات العشوائية والظرفية التي تأتي تحت مسمى الإصلاحات والتي تتعلق وتعتمد على النشاط السياسي، بمعنى أن القرارات التي تدفع الحكومة إلى تطوير الإنفاق العام أو فرض التقشف هي نتاج العمليات السياسية على المستويين الوطني والدولي.

الجدول رقم (09): تطور وضعية الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 2011-2021

(الوحدة: مليار دينار)

المؤشرات	نفقات الميزانية	ايرادات الميزانية	رصيد الموازنة
السنوات			
2010	4466.9	4392.9	- 74
2011	5853.6	5790.1	- 63.5
2012	7058.1	6411.3	- 646.8
2013	6024.1	5957.5	- 66.6
2014	6995.8	5738.4	- 1257.4
2015	7656.3	5103.1	-2553.2
2016	7297.5	4747.5	- 2550
2017	7282.6	6182.8	- 1099.8
2018	7726.3	6389.5	- 1336.8
2019	7725.5	6567.7	- 1157.8
2020	7823.1	6289.7	- 1533.4
2021	8113	5328.1	-2784.9

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادا على تقارير عرض مشروع قانون المالية لمختلف السنوات

ومن خلال القيم المدونة في الجدول أعلاه نلاحظ تزايد النفقات العامة عموماً، وحيث أن النفقات العامة في الجزائر ترتبط بتقلبات أسعار النفط؛ فبعد الأزمة النفطية الحاصلة سنة 2014 بدأت قيم الإيرادات العامة في الانخفاض نتيجة لتلك الصدمة، أين وصلت أسعار النفط إلى أدنى مستوياتها منذ 2008 بما يعادل 33.6 دولار للبرميل في أواخر سنة 2015*، وقد أدى هذا الإنهيار في الأسعار إلى إنكماش الإيرادات العامة والذي تزامن مع الزيادات الملحوظة في النفقات العامة للدولة وهذا أدى إلى اتساع الفجوة في ميزانية الدولة، بمعنى الاتساع في حجم النفقات العامة مع انكماش الإيرادات العامة دون وجود سياسات مالية بديلة أثناء الصدمات النفطية يخلق خلافاً على مستوى الإنفاق.

وبما أن الإنفاق العام يوصف على أنه الشكل المعبر عن حجم التدخل الحكومي والتكفل بالأعباء العمومية سواء من قبل الحكومة المركزية أو الجماعات المحلية، وأوجه السياسة الاقتصادية وبرامج التنمية المعتمدة من طرف الدولة...؛ فمصطلح ترشيد الإنفاق العام يقصد به زيادة فعالية وكفاءة الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه تحقيق المنفعة العامة والتكفل بالأعباء العمومية بأعلى إنتاجية ممكنة، مع القضاء على مصادر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن، وهذا ما يضمن الإستخدام الأمثل للموارد العمومية المتاحة¹، فمن هذا المنطلق وبناء على ما تم ذكره؛ هل فعلاً يمكن اعتبار التوسع في النفقات العامة في الجزائر مؤشراً على ارتفاع المنفعة العامة والتي يفترض أن تترتب عليها بشكل آلي؟

والملاحظ في حالة الجزائر أنه رغم تزايد النفقات العامة إلا أن ذلك لم يؤدي إلى رفع التكاليف عن المواطنين أو التحسين من نوعية الخدمات المقدمة لهم، بالتالي فقد يكون مرد هذه الزيادات سبباً ظاهرياً بمعنى زيادة النفقات العامة دون زيادة فعلية في المنفعة الحقيقية للخدمات العمومية، فعلى المستويات المحلية وبسبب صعوبة الفصل بين المستوى الوطني والمستوى المحلي فيما يتعلق بجزئية السياسات المالية

* للمزيد من التفاصيل حول تطورات أسعار النفط انظر: التقرير الإحصائي السنوي الصادر عن منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (الابواك) لسنة 2017، ص 112.

¹ مغني نادية، كرمية نسرین، " متطلبات إدارة المال العام و ترشيد إنفاقه من أجل تحقيق التنمية المستدامة: دراسة حالة الجزائر"، مجلة جديد الاقتصاد 01 (2021): ص. 224.

والنفقات العامة للدولة؛ وبما أن السلطات المركزية هي من تحدد احتياجات الوحدات المحلية؛ فالإشكالية المضافة إلى إشكالية فعالية السياسات المالية للتمويل هي لامركزية سلطة الإنفاق وكذا سلطة التحكم في الإيرادات، وحتى يمكن تخصيص الموارد وربط تكاليف وفوائد الخدمات العمومية بشكل أفضل يجب التركيز على نماذج جديدة للتمويل (التكاليف وبدائل الإيرادات) والبحث عن آليات لخلق "توازن" بين الإثنين على المستوى المحلي عن طريق السماح للوحدات المحلية بإعداد خطة مالية متوسطة الأجل وميزانية سنوية شاملة تعتمد على تقييم الوحدات المحلية لاحتياجاتها، ويرتبط نجاح سياسات التحول في نماذج التمويل على قيادة سياسية ملتزمة بأهداف عالية المستوى، بالإضافة إلى ذلك التركيز بشكل أكبر على تصميم إصلاحات مع خطة واضحة لإشراك كل أصحاب المصالح في مسارات الإصلاح.

المبحث الثالث: التطبيقات الفعلية لفلسفة الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمة

العمومية المحلية

من منطلق أن الديمقراطية مفهوم قابل للتطور من حيث الفكر والممارسة وهذا ما أثبتته ظهور نماذج جديدة لها - الديمقراطية التشاركية - تبحث في مجملها على أساليب حديثة لتوسيع دوائر المشاركة للمواطنين أصحاب المصالح في مناقشة الشأن العام؛ وباعتبار أن قدرة الأفراد على المناقشة والمشاركة هي من المؤشرات الرئيسية للديمقراطية بمختلف نماذجها؛ فالبحث عن الآليات والمقاربات والاجراءات التي توفر فرصا للمشاركة في ممارسة الديمقراطية وخاصة على المستويات المحلية أصبح ضرورة تفرض نفسها لإضفاء الطابع الديمقراطي على عملية إنتاج الخدمة العمومية المحلية.

المطلب الأول: القدرات الرقمية في الجزائر وإمكانية التحول الرقمي

تعتبر الديمقراطية التشاركية من المقاربات الوظيفية التي تستدعي المشاركة في صناعة القرار وهذا يطرح تساؤلات عديدة حول إمكانية وجود نماذج معينة للخدمة العمومية يمكنها تحقيق مبدأ المشاركة، وفي هذا السياق وتتبعاً لمختلف التغيرات العالمية لا يمكن تجاوز المعطيات الجديدة التي فرضتها التحولات الهائلة في عالم الرقميات والتي كانت سببا في جعل الحكومات في مختلف الدول تبحث عن استراتيجيات

طموحة تسمح لأصحاب المصلحة بتبادل المعلومات والتحول نحو تقديم الخدمات العمومية إلكترونياً، فالاستثمار الأمثل للتكنولوجيا الرقمية يوفر فرصاً غير مسبوقة للرفع من جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، من خلال تطوير نماذج تنفيذية تعمل على تلبية التوقعات المجتمعية وضمان التفاعل المستمر بين مقدمي الخدمة ومستخدميها.

وعند مناقشة هذا "التحول الرقمي" فالمفهوم يشير إلى الوتيرة السريعة للتغيير وضرورة وجود استجابة ثنائية بين المواطن ومقدمي الخدمة العمومية للوصول إلى أعلى نسبة من جودة أداء الإدارات العمومية ومن ثم جودة الإنتاج، ويتعلق ذلك بخلق ثقافة مجتمعية من خلال تمكين المواطنين من أدوات التوجيه والتقييم اللازمة عن طريق تفعيل إستراتيجية مناسبة لتعزيز المشاركة الوطنية في عملية تقرير نوعية الخدمة العمومية المطلوبة وتقييمها بعيداً عن الإجراءات البيروقراطية الثابتة إلى حد بعيد.

وبالنسبة لحالة الجزائر فالتحول نحو النماذج الرقمية في مجال تقديم الخدمة العمومية المحلية يشكل واحداً من أهم التحديات التي يتم مناقشتها حالياً، أين يتم البحث في مدى إمكانية الانتقال نحو المجتمع الرقمي في تصميم خدمات تشاركية مبنية على نماذج وظيفية حديثة تستطيع تلبية احتياجات المواطنين المعقدة والمتزايدة للوصول إلى مستويات عالية من الرضا؛ لذا فالتحول إلى هذه النماذج التي تقودها ثورة تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يخلق أساليباً جديدة لتقديم خدمة عمومية متميزة في إطار نموذج تشاركي.

الفرع الأول: من الرقمنة إلى الإدارة الإلكترونية إلى الحكومة الإلكترونية

على الصعيد العالمي تبقى الإشكالية المطروحة دوماً هي مسألة ثقة المواطنين في حكوماتهم وبالموازاة مع ذلك تبحث الحكومات بشكل مستمر عن آليات لتعزيز ثقة الجمهور وتحسين التفاعلات والاستجابة وتشجيع آليات المشاركة، ومع ظهور شبكة الإنترنت نما تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على المجتمع وتوجهت مختلف الحكومات للاعتماد عليها لبناء "حكومة إلكترونية" يمكن أن يكون تعزيزها وسيلة لزيادة ثقة المواطنين في الحكومة وتحسين تقييمات المواطنين لها، من جهة أخرى دخلت العديد من المؤسسات الحكومية في كل من البلدان المتقدمة والنامية المجال الرقمي وسعت لتقديم الخدمات للمواطنين بشكل أكثر فاعلية وكفاءة.

وفي نفس السياق فقد عرف مسح أجرته الأمم المتحدة الحكومة الإلكترونية على أنها فرصة؛ فرصة للقطاع العام للإصلاح ولتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية؛ فرصة لخفض التكاليف وزيادة الخدمات للمجتمع؛ فرصة لإدماج الجميع في عملية تقديم الخدمات العمومية وفرصة لتمكين المواطنين من أجل الديمقراطية التشاركية¹، وبخصوص العملية الديمقراطية فلا يمكن حقيقة تحديد علاقة واضحة بين الديمقراطية التشاركية والتحول الرقمي ومختلف المفاهيم التي أسس لها، إلا أن هذا لا يمنع من البحث في إمكانات التحول الرقمي في خلق مساحة للمواطنين للمشاركة في المجال العام، ومن هذا المنطلق فقد تظهر العلاقة بين الديمقراطية التشاركية والحكومة الإلكترونية عند استخدام الحكومات لتكنولوجيات الاعلام والاتصال وتكنولوجيا المعلومات لتعزيز المشاركة العامة في صنع السياسات والإصلاح ولتقديم الخدمات الحكومية بشكل أكثر كفاءة وإنصافاً.

سنحاول في هذا المطلب توضيح التأثير المتبادل بين الديمقراطية التشاركية والحكومة الإلكترونية (المفهوم الذي فرضته التحولات الرقمية على مستوى الحكومات)، أيضاً البحث في التأثيرات التي توجهها أو تتحكم فيها الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر، لنتمكن من تحديد تأثير هذه العلاقة على جودة الخدمات العمومية على المستوى المحلي، وإلى أي مدى يمكن أن تصنع تكنولوجيات الاعلام والاتصال تأثيراً على القوى الاجتماعية، وكيف يمكن لها أن تزيد من حصة القوة الاجتماعية وسلطة المواطن فيما يخص تقرير نوعية الخدمة المقدمة ومدى جودتها.

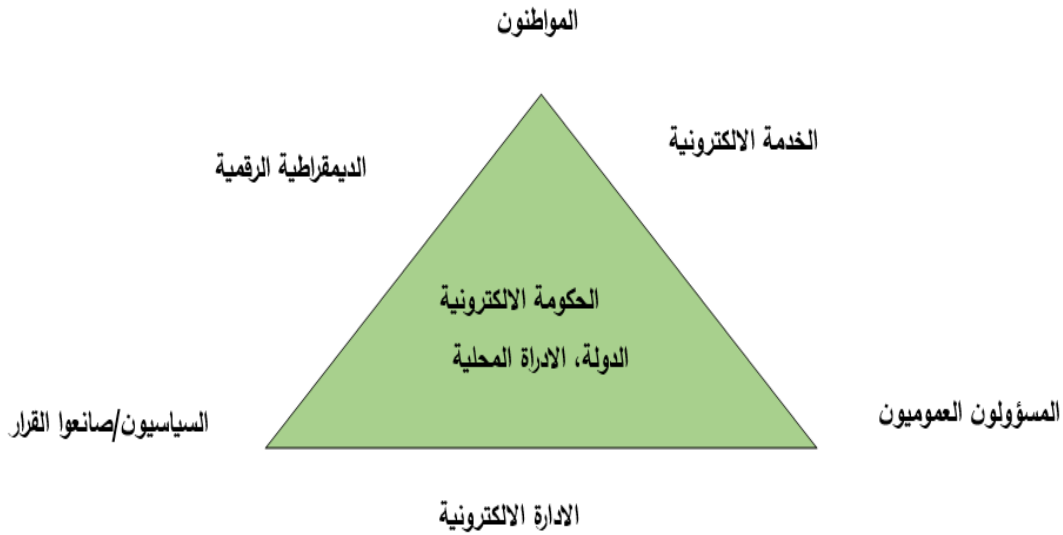
وعلى الرغم من أنه لم يتم دراسة هذا التداخل بشكل كاف وأحياناً يشار إليها باسم الحكومة الإلكترونية التشاركية، إلا أن العلاقة بين الحكومة الإلكترونية والديمقراطية التشاركية تبدو منطقية وواضحة إلى حد بعيد استناداً إلى الأدبيات التي تناولت كلا الموضوعين²، إلا أن هذا الوضوح قد يصطدم بالبيئة التي قد تكون بيئة غير ديمقراطية وبالتالي فنجاح هذا المزيج يتعلق بمحددات كثيرة يفرضها كل مفهوم على حدة.

¹ RFI Smith and Julian Teicher, " **Improving Governance and Services: Can e-Government Help?**", Chinese Public Administration Review (03): September 2006, p.63.

² Sangki Jin, "Vision of future e-government via new e-government maturity model: based on Korea's e-government practices", Telecommunications Policy 10(2018) , pp. 860-871.

أولاً بالنسبة للحكومة الإلكترونية فيمكن اعتبارها هيئة مكونة من تفاعل يتشكل من ثلاثة أجزاء وهي: "الديمقراطية الإلكترونية"؛ و"الإدارة الإلكترونية"؛ و"الخدمة الإلكترونية"، حيث تمثل الديمقراطية الإلكترونية علاقة المواطنين بالدولة؛ وتمثل الخدمة الإلكترونية العلاقة بين المواطنين والإدارة العمومية، بينما الإدارة الإلكترونية هي رقمنة العمليات والإجراءات داخل الجهات الحكومية لتقديم الدعم لمتخذي القرار، ورغم أن تعريفات الحكومة الإلكترونية لم تتضمن الديمقراطية الإلكترونية إلا أن العديد من الباحثين يتفقون على النموذج ثلاثي الأبعاد للحكومة الإلكترونية.¹

الشكل (01): نموذج علاقات الحكومة الإلكترونية



Source: Irene Bernhard, "E-government and E-governance: Swedish Case Studies with Focus on the Local Level", KTH Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden, 2013.

¹ Sami Esselimani, Mustafa Sagsan, and Sevki Kiralp, "E-Government Effect on Participatory Democracy in the Maghreb: Indirect Effect and Government-Led Participation", *Discrete Dynamics in Nature and Society*, 2021, Article available on the site: bit.ly/3IowD7b, The site was viewed on: 01-02-2022.

يسعى هذا النموذج إلى جعل الخدمات الإلكترونية أكثر كفاءة عن طريق ترشيد نفقات الإدارة العمومية وتقديم خدمات يسهل على المواطنين الوصول إليها بسهولة وهذا ما يوفره الانتقال من نموذج الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، وبالتالي فعندما تشارك الحكومات المعلومات مع المواطنين فإنها تساهم في بناء شبكة للمساءلة، ويفترض أن تكون الحكومة الإلكترونية واحدة من أفضل قنوات الاتصال بين الحكومة والمواطنين والتي يمكن أن تخدم هذا الغرض بشكل مثالي، أيضا تعمل الحكومة الإلكترونية على تسهيل مشاركة المعلومات بين الإدارات المختلفة ضمن الأنظمة المتكاملة لها مما يحسن القدرة على الاستجابة من طرف السياسيين صانعي القرار والمسؤولين العموميين وتحقيق أفضل جودة للخدمة العمومية لمختلف أصحاب المصلحة، والمفاهيم المرتبطة بالحكومة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية قد تكون إما إعادة هندسة جذرية للإدارة أو مجرد وجه آخر لممارسات الإدارة التقليدية وهذا ما يحدث غالبا في الدول النامية.

أما بالنسبة لبعد الديمقراطية الإلكترونية فدون التفصيل فيه فهي تعتبر كمرحلة أخيرة من التبنى الكامل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الديمقراطيات الراسخة، وتتعلق بشكل أساسي بالبعد السياسي للديمقراطية، ولأن دراستنا تركز على ترقية الخدمة العمومية المحلية من منظور الديمقراطية التشاركية، فهذا المحور يعنى بدراسة العلاقة بين الحكومة الإلكترونية والديمقراطية التشاركية في الجزائر وتأثير مخرجات العلاقة على نوعية الخدمة العمومية على والإمكانات التي قد تلعبها الحكومة في عملية التغيير الديمقراطي في الدول غير الديمقراطية.

في هذا السياق يمكن طرح تساؤل مفاده: كيف يمكن تحديد جودة الخدمات العمومية المقدمة في ظل الحكومة الإلكترونية؟ ومبدئيا وكحد أدنى يمكن أن تتحقق الجودة عن طريق توفر أربع معايير: الموثوقية؛ سهولة الاستعمال؛ ثقة المواطنين في الحكومة؛ دعم المواطنين للحكومة.

الشكل (02): الحكومة الإلكترونية: نموذج مفاهيمي لجودة خدمة الحكومة الإلكترونية



Source: Xenia Papadomichelaki, Gregoris Mentzas, "e-GovQual: A multiple-item scale for assessing e-government service quality", Government Information Quarterly 29 (2012): p.102.

مما سبق يمكن اعتبار الحكومة الإلكترونية ومختلف المفاهيم المؤسسة لها عامل تمكين مباشر للمشاركة من خلال بعدها المتعلق بالديمقراطية الإلكترونية، لكن بالنسبة لتحفيز المواطنين للمشاركة في إنتاج الخدمة العمومية فهي تعتبر عاملا غير مباشر من خلال تأثيرها على أداء الحكومة وشرعيتها، بالتالي ومن جانب آخر ففقدرة الحكومات على توجيه التأثيرات المباشرة وغير المباشرة للحكومة الإلكترونية التشاركية هي من تحدد فعالية مشاركة المواطنين في عملية إنتاج الخدمات العمومية.

بالنسبة للجزائر فكانت بداية التحرك الفعلي نحو الرقمنة في شكلها الموسع في إطار التوجه نحو المفاهيم الرقمية الجديدة؛ "الإدارة الإلكترونية و"الحكومة الإلكترونية" من خلال اعتماد "استراتيجية الجزائر الإلكترونية" 2008-2013 لتحسين عمل الإدارات العمومية، وكانت وزارة البريد والمواصلات وتكنولوجيا الإعلام والاتصال المؤسس الرسمي لهذا المشروع بالتشاور مع عدة أطراف متمثلة في الإدارات العمومية

والمتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص؛ الجامعات ومراكز البحث وايضا الجمعيات التي تنشط في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، وجاء متضمنا 13 محورا رئيسيا*، وقبل انتهاء المدة المسطرة لتحقيق أهداف المشروع ومناقشة مخرجاته ومدى تحقيقه لأهدافه؛ أطلقت الجزائر "بوابة المواطن" <http://www.elmouwatin.dz> والتي كانت محاكاة لمشاريع البوابات الالكترونية والحكومات الالكترونية التي انتشرت في مختلف الدول الغربية وحتى العربية والتي وصلت في هذا المجال إلى مستويات عالية من جودة الأداء، وكانت مهمة البوابة ابلاغ المواطنين حول المستجدات المتعلقة بمختلف الإدارات والوزارات؛ كبداية لمجموعة من الآليات الإجرائية للارتقاء بالخدمات العمومية المقدمة.

وتتوفر في البوابة مجموعة من الوصلات والروابط المفيدة للمؤسسات الرسمية الجزائرية من دوائر ووزارات وفي هذه الخدمة نجد العديد من البوابات الفرعية المتمثلة في: بوابة الحالة المدنية؛ بوابة الحياة المهنية؛ بوابة الصحة؛ بوابة السياحة والاسفار؛ بوابة التعليم والتكوين؛ بوابة الحقوق الواجبات؛ بوابة النقل؛ بوابة المؤسسات؛ بوابة السكن والعمران؛ بوابة عالم الريف؛ بوابة الانترنت والتكنولوجيا، وتعمل هذه البوابات كشريط اخباري للمواطنين عبر توفير مختلف المعلومات عن مختلف القطاعات من قوانين ومراسيم تنظيمية بالاضافة إلى روابط الهيئات الخاصة بكل قطاع.

وبينما تواصل الجزائر إطلاق البوابات الإلكترونية عبر مختلف القطاعات، مثل العدالة والبنوك والتربية والتعليم والتعليم العالي...، يلاحظ الكثيرون عدم وجود هيئة رسمية موحدة لتنفيذ مشروع الرقمنة والتحول إلى الإدارة الإلكترونية، هذا النقص يجعل كل قطاع يعمل بشكل منفرد على تحقيق أهدافه، مما يؤدي إلى تشتت جمهور المواطنين الباحثين عن خدمات إلكترونية بين مختلف المواقع، وبالإضافة إلى ذلك يفترق

* تعمل هذه المحاور على تحديد الأهداف الرئيسية المقرر انجازها بانتهاء سنة 2013 وتتعلق هذه المحاور ب: 1- تسريع تطبيق تكنولوجيا الاعلام والاتصال في الادارات العمومية، 2- تسريع استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الشركات، 3- وضع آليات واريات تحفيزية تتيح نفاذ المواطنين إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصال، 4- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي، 5- تعزيز البنية الاساسية للاتصالات ذات التدفق السريع، 6- تطوير الكفاءات البشرية، 7- تدعيم البحث وتطوير الابتكار، 8- تطوير الاطار القانوني، 9- الاعلام والاتصال، 10- تطوير التعاون الدولي، 11- آليات التقييم والمتابعة، 12- الاجراءات التنظيمية، 13- الموارد المالية.

المشروع إلى هيئات رقابية لتقييم تقدم المشروع وتحديد العقبات التي يواجهها، مما يصعب عملية تقييمه بشكل كامل نظرا للتفاوت بين القطاعات.

بعد 2013 وانتهاء المدة المقررة لمشروع الجزائر الالكترونية أقرت وزارة البريد والمواصلات وتكنولوجيا الاعلام والاتصال أن استراتيجية الجزائر الالكترونية فشلت في تحقيق أهدافها المسطرة، ويمكن إرجاع ذلك لعدة اعتبارات منها:

- ◀ ثقافة النفور من المخاطرة
- ◀ الحواجز التشريعية
- ◀ توفير الدعم المالي لدعم عملية الرقمنة بشكل أكثر رشادة
- ◀ قدرة المؤسسات العامة على التعامل مع التغييرات المرافقة لعملية الرقمنة.
- ◀ الاخذ بعين الاعتبار خصائص الخدمة العمومية المقدمة.
- ◀ التخوف من توسع هامش السيطرة على الدولة.
- ◀ الحواجز البيروقراطية للتغيير والتفضيلات والسمات الشخصية للجمهور المستهدف.
- ◀ مرونة الجهات الفاعلة المؤسسية فالتحول الرقمي يعتبر جزءا لا يتجزأ من الخيارات المؤسسية، حيث تكون تفضيلات الجهات الفاعلة مهمة عند رقمنة ومراجعة عمليات الخدمة والسياسات العمومية.

وفي عام 2020، أطلقت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية "بوابة الخدمات الإلكترونية عن بعد - الشباك عن بعد" تمكن المواطنين من إيداع ملفاتهم الإدارية عبر الإنترنت لمختلف الإدارات العمومية، شرط حيازتهم على الرقم التعريفي الوطني، ومع ذلك فإن العديد من الخدمات لا تزال مشروطة بحضور المواطن شخصيا إلى الإدارات التابعة للبلدية مقر طلب الخدمة، وبعد سنتين تم إطلاق "البوابة الحكومية للخدمات العامة المرقمنة www.bawabatic.dz" في ديسمبر 2022، تحتوي هذه البوابة الحكومية على أكثر من 300 خدمة عمومية مرقمنة تابعة لتسعة وعشرين قطاعا وزاريا، والتي تسمح

للمواطنين والمؤسسات بالولوج إليها على مدار الساعة وطوال أيام الأسبوع، بما في ذلك إمكانية الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالإجراءات الإدارية دون الحاجة إلى التنقل¹.

لم تستطع استراتيجية الجزائر الالكترونية تحقيق الأهداف المنوطة بها بشكل فعال، وفي هذا السياق؛ يعد إطلاق بوابتين الكترونيتين للخدمة العمومية في ظرف سنتين مسألة تطرح للنقاش، فمسألة تقييم البوابات الالكترونية السابقة مازال غير قائم، وإذا كانت البوابة الجديدة تحديثا للبوابات السابقة؛ فلم أطلقت الجزائر بوابة جديدة دون إغلاق الأولى؟ وما مدى إمكانية هذه البوابات في جعل جمهور المواطنين يشاركون في عملية انتاج الخدمة العمومية أو حتى تقييمها؟ خاصة أن المطلع على هذه البوابات سيلاحظ أولا أن كل موقع يختاره المواطن يوجهه إلى موقع الوزارة المعنية والذي هو موجود مسبقا بشكل مستقل، بمعنى أن البوابة الجديدة للخدمات العمومية هي عبارة عن بوابة تجمع مختلف البوابات السابقة في موقع واحد مع بقاء تقديم الخدمة مرهونا بكفاءة البوابات السابقة والتي هي أصلا مازالت محل نقاش، بالإضافة إلى أنها - برغم أنها بوابات تحسن الخدمة العمومية على مختلف المستويات- لم تفتح المجال للمواطنين للمشاركة بتقديم آرائهم حول طبيعة أو نوعية الخدمة المقدمة، حتى يتسنى للسلطات العمومية قياس مستويات رضا المواطنين.

هذا بالنسبة للإجراءات التي حاولت الجزائر اتخاذها لمواكبة عالم الرقميات والتي شهدت نوعا من الفشل؛ ففي نفس السياق ولأن الجزائر دولة ناشئة في مجال الرقميات والثقافة الرقمية فحتى تتجنب انحراف استراتيجياتها للتحويل؛ فيفترض أن تعمل مختلف آلياتها الالكترونية على تغيير القيم التقليدية للخدمة العمومية سواء من حيث طبيعة الخدمة أو طبيعة المستفيد من الخدمة، لذلك ومن هذا المنطلق يجب أن يتحول نموذج الخدمة العمومية التقليدية إلى نموذج خدمة عمومية إلكترونية، ويكون التغيير المفاهيمي من الخدمات العمومية التقليدية إلى الخدمات العمومية الإلكترونية مصحوبا بإمكانية تغيير طبيعة العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وهو ما ينعكس في ظهور مفهوم "المواطن الإلكتروني".

¹ ج ج د ش، مصالح الوزير الأول، "الوزير الأول يشرف على الإطلاق الرسمي للبوابة الحكومية للخدمات العمومية"، من على الموقع <http://bit.ly/3Kb5vJu>، تم تصفح الموقع يوم: 2023-01-03.

وتم طرح فكرة المواطن الإلكتروني على خلفية التحولات الحاصلة في إدارة القطاع العام المعاصرة والتي أصبحت تتميز بالخطابات المتمحورة حول العملاء والتحول المؤسسي، واستخدام القطاع الخاص المكثف لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للرفع من جودة خدماته¹، وغالبا جاءت هذه الفكرة مصاحبة لفكرة الخدمات الإلكترونية، فهي تتيح الوصول السريع والسهل عبر الإنترنت إلى الهيئات التي تدخل في نطاق الإدارات الحكومية؛ ويسمح لمستقبل الخدمة بتقديم طلباته ومتابعة التقدم الحاصل في معالجتها، ومفهوم المواطن الإلكتروني يعتمد على إنشاء هوية إلكترونية للمواطنين تغنيهم عن الإتصال المباشر بالإدارة، هوية خاصة وسرية تمكنه من المشاركة الحقيقية في صنع القرار وفي تصميم الخدمات حسب مستويات الرضا، ولا يتوقف المفهوم عند هذا المستوى فحسب بل يتعداه إلى التأسيس لمفهوم "المشاركة الإلكترونية" للمواطنين والتي أصبحت ذات أهمية متزايدة في السنوات الأخيرة.

وتعرف الأمم المتحدة المشاركة الإلكترونية على أنها: "عملية إشراك المواطنين من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في السياسة وصنع القرار وتصميم الخدمات وتقديمها لجعلها تشاركية وشاملة وتداولية"²، ويشير هذا التعريف إلى ضرورة وجود دور تشاركي يدعو إلى تغيير الطريقة التي توطر فيها مشاركة جمهور المواطنين من خلال تمكينهم وتحويلهم من "مستخدم مستقبل" إلى "مستخدم فاعل"، وتتمحور فكرة التمكين حول زيادة قدرة الأفراد على المشاركة أين يتم اعتبارهم فواعل مشاركة في المجتمع؛ فواعل لديهم قدرات تمكنهم من التكيف مع البيئة المتغيرة وليس مجرد عناصر تقتصر إلى هذه القدرات، وبتوجه المواطن والمجتمع إلى استخدام تكنولوجيات المعلومات في سياق الرقمنة يتم الانتقال إلى مفهوم "التمكين الإلكتروني" أو كما يصطلح عليه في بعض الدراسات بالتمكين الرقمي، حيث يتم اكتساب طرق جديدة في المشاركة والتفاعل بين الإدارة والمواطن لتحقيق التميز في تقديم الخدمة.

¹ Paul Richter, James Cornford and Ian McLoughlin, "The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government", *Electronic Journal of e-Government* (3): 2004, p.208

² David Le Blanc, "E-participation: a quick overview of recent qualitative trends", Economic and social, Working Paper submitted to UNITED NATIONS) Department of Economic and Social Affairs), New York, 2020, p.04.

ويؤدي التمكين الالكتروني بالضرورة إلى استجابة الإدارة بشكل أفضل بالإضافة إلى خفض التكاليف وتحسين جودة الخدمة، ويمكن تصور تحسن جودة الخدمة من خلال أربع معايير¹:

- ◀ البساطة.
- ◀ الوصول إلى الخدمات العمومية: والتي تتوافق مع أحداث حياة المواطن وهذا يتطلب تحولا داخليا للإدارة لأن هذه الخدمات العامة تتطلب تعاون المكونات الإدارية.
- ◀ متعدد القنوات: يجب أن يكون المستخدم قادرا على استخدام الوسيلة التي يختارها للتفاعل مع الإدارات.
- ◀ تقديم خدمات جديدة: لا يمكن التفكير فيها دون استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل الوصول المباشر من قبل المستخدمين إلى ملفاتهم الإدارية عبر الإنترنت، والخدمات القائمة على البيانات الجغرافية المحلية.

يفترض أن تؤدي عمليات التحول الرقمي إلى تحولات وتغييرات في عمل المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق إدماج المواطن وأصحاب المصالح للمشاركة في تقييم مخرجات هذا التحول باعتبار مستويات رضاهم هي المعيار الرئيسي لقياس الجودة، ومع ذلك فعند دراسة واقع الخدمات العمومية الالكترونية في الجزائر نجد أنها فشلت في وضع توقعات واقعية للإنجازات حيث يصطدم توجه الجزائر نحو تبني المفاهيم المتعلقة بالإدارة الالكترونية بالعديد من التحديات أهمها ما يتعلق بنقطين هما: "غياب التفاعل ثنائي الإتجاه بين الإدارة والمواطن" حيث يعتبر هذا التفاعل هو مبدأ عمل مفهوم الإدارة الالكترونية؛ و"إشكالية الجاهزية الالكترونية"، فضعف مؤشر الجاهزية الالكترونية في الجزائر لا يمكن من خلاله بناء إدارة الكترونية أو تفعيل مشاركة الكترونية على مستوى مختلف الأجهزة الحكومية.

¹ Karine Gauche, Roxana Ologeanu-Taddei, "Enjeux et services de l'administration électronique locale. Etude de cas", Un article est disponible sur le site « bit.ly/3Rc8Ee7 », le site a été consulté le : 28-01-2022.

الفرع الثاني: البنى التحتية ومدى الجاهزية الإلكترونية

لا يمكن الحديث عن المفاهيم السابقة دون ربطها مباشرة بمفهوم "الجاهزية الإلكترونية" أو "الإستعداد الإلكتروني" فهو يعتبر أحد أهم الشركاء في عملية تنفيذ الحكومة الإلكترونية. والجاهزية الإلكترونية هي القدرة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتطوير اقتصاد الفرد وتعزيز رفاه الفرد، وتعرف أيضا بأنها مقياس لجودة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الدولة، وقدرة مستهلكيها وشركاتها وحكوماتها على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لمصلحتها¹، وتعتبر عن مدى استعداد الحكومة لاستخدام هذه التكنولوجيات في الخدمات العمومية والإدارية من أجل التنمية المستدامة والمشاركة بشكل أفضل في سلسلة القيمة الاجتماعية والاقتصادية العالمية، ويتم قياسها عن طريق عدة أبعاد بما في ذلك قوة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ والقدرة على الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من طرف المواطنين؛ والمهارات الإلكترونية لأصحاب المصلحة والأطر القانونية المتعلقة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.²

وفي حالة الجزائر تعتبر الجاهزية الإلكترونية محددًا رئيسيًا لنجاح المشاريع الرقمية وتتضمن العديد من المؤشرات المتعلقة بالبيئة التكنولوجية؛ والإستخدام التكنولوجي؛ والمشاركة الإلكترونية...؛ ومن أهم المؤشرات المساعدة على تشخيص الحالة الجزائرية في إمكانية تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية هو مؤشر الجاهزية الشبكية أو الجاهزية التكنولوجية، وفي هذا الصدد سنحاول تقييم الجاهزية الإلكترونية الجزائرية من خلال البحث في المؤشرات التي تطلقها بعض المنظمات الدولية لتصنيف الدول حسب استعدادها للتحول الرقمي الحقيقي وبالتالي قدرتها على التنبؤ الصحيح لخيار التوجه نحو الخدمات الإلكترونية.

¹Mohammed Alshehri, Steve Drew, "Implementation of e-Government: Advantages and Challenges", A research paper presented at a IAS KE-AL CONFERENCE PROCEEDINGS, Austria, 2010, pp.79.80.

² Sudesh Sheoran, Sanket Vij, "A Review of E-Government Assessment Frameworks: E-Readiness, Adoption, Citizen Engagement and Quality", *JeDEM* 14(2022): p.192.

نبدأ بمؤشرات الأمم المتحدة التي تنشر تقاريرها كل سنتين حول وضع الحكومة الالكترونية في الدول الأعضاء البالغ عددها 193 دولة والتي حققت التواجد الالكتروني بداية من سنة 2018، وتسلب الضوء على الإتجاه العالمي الايجابي المستمر نحو تحقيق مستويات مرتفعة من التنمية للحكومة الالكترونية، وسنحاول قراءة الأرقام والقيم التي جاءت بها تقارير الأمم المتحدة في مؤشراتنا الخاصة بالحكومة الالكترونية في الجزائر ومحاولة تحليلها وربطها بواقع التوجه نحو الرقمنة.

الجدول رقم(10): ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة لتطور الحكومة الالكترونية خلال الفترة

2022-2010

السنوات	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
الترتيب	131	132	136	150	130	120	112
قيمة المؤشر	0.31	0.36	0.31	0.29	0.42	0.51	0.56

Source: UN E-Government Knowledgebase, available on the site: bit.ly/3lrnMsa

مؤشر تطور الحكومة الالكترونية EGDI هو عبارة عن مؤشر كلي يتكون من 3 مؤشرات فرعية هي: مؤشر الخدمات عبر الانترنت(OSI)، مؤشر البنية التحتية للاتصال(TII)، "مؤشر رأس المال البشري (HCI)"، وتتراوح قيمة كل مؤشر فرعي بين الواحد كقيمة أعلى والصفير كقيمة أدنى ولا يعني تراجع قيمة مؤشر ما من تقرير إلى آخر تراجع أداء البلد المعني في حد ذاته بقدر ما يعني تراجع مقارنة مع الدول الأخرى، والمؤشر يعكس مدى التطور في سلوك هذا الخيار الحديث في إدارة العلاقة بين الدولة ومواطنيها وتحسب قيمة المؤشر الاجمالي لكل بلد وفق العلاقة التالية¹:

¹ مسعود بوددخ، رحمة كرشاش، "واقع التحول نحو الحكومة الالكترونية في الجزائر وتحدياته: قراءة في مؤشر الأمم المتحدة"(ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "جودة الخدمة العمومية في ظل الحكومة الالكترونية"، جامعة بومرداس، 29-30 أكتوبر 2014، ص.06).

$$EGDI=0,34 OSI+0.33TII+0.33HC$$

ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول رقم (10) أنه تزامنا مع بداية توجه الجزائر نحو الرقمنة من خلال إطلاق مشروع الجزائر الالكترونية والبوابات الالكترونية المتعاقبة نجد أن ترتيب الجزائر لا يزال في المراتب الأخيرة، هذا دليل أن الاصلاحات التي تبنتها الجزائر للتحويل نحو تقديم الخدمات الكترونيا لم يرق للمستوى المطلوب، وهذا يعكس عدم قدرة الجزائر على تحقيق تحسن في تقديم الخدمات الكترونيا، مع ذلك نلاحظ أيضا من خلال احصائيات آخر تقريرين لسنتي 2020 و2022 تحسن ترتيب الجزائر لتصل إلى المرتبة 112 ويمكن إرجاع ذلك الى استحداث البوابة الحكومية للخدمات العمومية المرقمنة؛ التي لا يمكن انكار أنها تعتبر نوعا ما نقلة في مجال تقديم الخدمات الالكترونية بالنسبة لوضع الجزائر.

الجدول رقم(11): ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة للخدمات عبر الانترنت خلال الفترة 2010-

2022

السنوات	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
قيمة المؤشر	0.09	0.25	0.07	0.06	0.21	0.27	0.37

Source: UN E-Government Knowledgebase, available on the site: bit.ly/3lrnMsa

الجدول رقم (12): ترتيب الجزائر في مؤشر الامم المتحدة للبنية التحتية للاتصالات خلال الفترة

2022-2010

السنوات	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
قيمة المؤشر	0.61	0.57	0.38	0.19	0.19	0.18	0.12

Source: UN E-Government Knowledgebase, available on the site: bit.ly/3lrnMsa

الجدول رقم (13): مؤشر الأمم المتحدة لرأس المال البشري خلال الفترة 2010-2022

السنوات	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
قيمة المؤشر	0.69	0.69	0.66	0.64	0.65	0.64	0.73

Source: UN E-Government Knowledgebase, available on the site: bit.ly/3lrnMsa

أما بالنسبة للمؤشرات الفرعية فرغم أن مؤشر تطور الحكومة الالكترونية هو مقياس مركب إلا أن هذا لا يمنع قراءة قيم كل مؤشر بشكل مستقل، ففوة المؤشرات الفرعية لمؤشر الحكومة الالكترونية هي من تتحكم في قوة المؤشر الرئيسي - مؤشر تطور الحكومة الالكترونية - وحسب القيم الموجودة في الجداول أعلاه فالجزائر لم تتمكن من تسجيل قيم مساعدة على التحول الفعلي نحو النماذج الالكترونية للخدمة العمومية.

تؤثر مختلف المؤشرات الخاصة بالإنعقال الرقمي على جودة الخدمة العمومية باعتبار الحكومة الالكترونية من السياسات الإصلاحية التي فرضها التسارع التكنولوجي المستمر والمتزايد، والتي يمكن أن تحول جودة الخدمة العمومية من تقليدية إلى حديثة ويتعلق تنفيذها بسياسات إصلاح الإدارة العامة، وبالنسبة لموضوع دراستنا فالتغييرات المتوقعة تتطلب تحديد الأهداف الرامية إلى إشراك المواطنين في عملية صنع القرار والمشاركة في مختلف الحوارات السياسية المتعلقة بالشأن العام، وكما نكرنا أن تبني الخيارات الالكترونية تعمل على تغيير المفاهيم والتأسيس لمفاهيم جديدة فالمشاركة الالكترونية ظهرت كمفهوم مواز للديمقراطية الالكترونية وتم استخامهما بالتبادل، ويمكن اعتبار المشاركة الإلكترونية امتدادا وتحولا للمشاركة في العمليات الديمقراطية عبر دخول تكنولوجيات الإعلام والاتصال كوسيط جديد في العملية.

في الأدبيات المتعلقة بالمشاركة الإلكترونية يمكننا أن نجد العديد من القضايا المتعلقة بالإمكانات الديمقراطية للتكنولوجيات المتطورة، ويتمثل أحد الشواغل المركزية لعملية التحول؛ رداءة الحوار بين المواطن وصانع القرار الذي يمكن أن تصلحه منصات الإستشارات الرقمية، رغم أنها لا تميل كثيرا إلى التركيز على الجودة بقدر ما تركز على توفير أكبر قدر من المشاركة، ومن ناحية أخرى نقوض مستويات المشاركة

المنخفضة في الحوارات التداولية شرعية القرارات المبنية على مثل هذه المداولات¹، أما على مستوى البعد اللاسياسي للمشاركة الالكترونية فيفترض أن تساهم المشاركة الالكترونية في فتح قنوات تواصل متعددة الاتجاهات بين الحكومة والجمهور من خلال المنصات الالكترونية التي تساعد على تعزيز الوعي ومعرفة الخدمات العمومية المحلية المتاحة، وبالتالي المساهمة في زيادة المشاركة الفعالة والتفاعل مع هذه الخدمات.

الجدول رقم (14): ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة للمشاركة الالكترونية خلال الفترة 2010-2022

2022

السنوات	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
الترتيب	157	124	172	167	165	183	148
قيمة المؤشر	0.01	0.05	0.07	0.11	0.20	0.15	0.22

Source: UN E-Government Knowledgebase, available on the site: bit.ly/3lrnMsa

تسجل الجزائر مؤشرات ضعيفة في المشاركة الالكترونية بدليل احتلالها لمراتب متأخرة في ترتيب الدول، وحتى بالنسبة لسنة 2020 والتي يفترض أنها السنة الموالية للحراك في الجزائر والذي كان يعتمد على بشكل كبير على منصات التواصل الاجتماعي والتي كان يمكن استغلالها في رفع نسبة المشاركة في الشأن السياسي، إلا أن الجزائر احتلت المرتبة 183 من أصل 193 دولة، وعكس ذلك فنلاحظ تحسن ترتيب الجزائر خلال سنة 2022 أين احتلت المرتبة 148 بقيمة تعادل 0.22 درجة، وعموما تعبر قيم مختلف المؤشرات عن الضعف الذي تعانيه الجزائر في مدى جاهزيتها الالكترونية والذي أدى بشكل منطقي إلى ضعف أداء الحكومة الالكترونية، ورغم أن تبني الجزائر لفكرة الحكومة الالكترونية والتحول نحو النماذج الرقمية كان في بدايات 2010 في محاولة لعصرنة وتكييف الخدمات العمومية مع الثورة التكنولوجية الخاصة

¹Martin Nilsson, Sirku Männikkö Barbutiu, "E-participation For Increased Citizen Engagement? A Case From Uganda", *JeDEM* (11):(2019, p.15.

من خلال تعميم البنى التحتية للاتصالات وترقية استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال؛ إلا أنها عمليا لم تستطع مواكبة التسارع التكنولوجي الحاصل في مجال تقديم الخدمات العمومية في شكلها الإلكتروني الفعلي.

المؤشر الثاني والذي سنحاول الاعتماد عليه ولو جزئيا هو "مؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية والنقالة" GEMS (Government Electronic and Mobile Services Maturity index)، الذي يصدر عن لجنة الإسكوا ESCWA؛ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وهي واحدة من خمس لجان إقليمية تخضع لولاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، يتمثل دور اللجنة في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا من خلال التعاون والتكامل على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي.

عملت الإسكوا على توفير أداة لقياس نضج الخدمات الحكومية الإلكترونية وتسهيل الضوء على ما يمكن تطويره فيها، ويقصد بالنضج وفقا لمؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية أن تكون الخدمة مرقمنة بكافة مراحلها ومرفقة بحملات تسويقية وتوعوية حول استخدامها، أطلق مؤشر GEMS لأول مرة عام 2014 وجرى تقييم هذا المؤشر للمرة الأولى في عام 2019 ولم تكن الجزائر من بين الدول التي يغطيها هذا المؤشر، وفي سنة 2021 شملت تغطيته 13 دولة من بينها الجزائر، ويوثق هذا التقرير البيانات التي جمعت من الاستثمارات التي أرسلها ممثلوا لجهات الحكومية المشاركة إلى الإسكوا، ويفيد بنتائج التقييم على المستويين الإقليمي والوطني¹، ويغطي المؤشر جوانب لم تغطيها معظم المؤشرات الدولية التي تعتمد أكثر على قياس توفر الخدمة فقط وتتمثل هذه الجوانب توفير الخدمات الإلكترونية للمواطنين والمؤسسات، ودعم الحكومات للتجارة الإلكترونية، وتوفير البنية التحتية الإلكترونية اللازمة لتقديم الخدمات الإلكترونية، وبالنسبة للجزائر كانت الجهة الوطنية المسؤولة عن التطبيق هي وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

¹ الامم المتحدة(ESCWA)، "مؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية والنقالة GEMS-2021"، ديسمبر 2021، ملف متوفر على الموقع: bit.ly/3Snsjpo، تم تصفح الموقع يوم: 2022-07-25.

الجدول رقم (15): القيم الإجمالية لمؤشر GEMS لسنة 2021

34.70	القيمة الإجمالية للمؤشر (بالنسبة المئوية)
08	الترتيب الإقليمي
34	عدد الخدمات المقيمة
17	عدد المؤسسات المقيمة

المصدر: مؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية، ديسمبر 2021، ESCWA، الأمم المتحدة على

الموقع: bit.ly/3Snsjpo

من بين 29 قطاعا لتقديم الخدمة العمومية تم تقييم * 17 مؤسسة من بين 29 قطاعا بمعدل 34 خدمة فقط، وجاءت الجزائر في المرتبة الثامنة من بين 13 دولة، ويعبر الترتيب المتأخر وعدد الخدمات المقيمة دليلا واضحا على فشل الجزائر في تحقيق النضج الكافي لمفهوم الحكومة الإلكترونية، وبالنسبة لهذا المؤشر الذي يعتمد أساسا على ما تقدمه وزارة الاتصالات السلكية واللاسلكية من بيانات حول وضعية الخدمات الإلكترونية في الدولة؛ فيمكن ارجاع القيم المرصودة إلى اعتماد المؤشر على بيانات غير واضحة وغير كاملة فالعديد من القطاعات التي توجهت نحو تقديم خدماتها الكترونيا لم تكن من بين القطاعات التي قام المؤشر بمسحها، ومن هذا المنطلق فلا يمكن الإعتماد تماما على هذا المؤشر في التقييم الفعلي للنضج الإلكتروني في الجزائر وهذا راجع إلى المدخلات الضعيفة التي يعالجها.

* جاء في التقرير أن الخدمات التي تم تقييمها حسب القطاعات جاءت بالشكل التالي: النقل/المرور/الشرطة ب 0 خدمة، التجارة والصناعة بمعدل 5 خدمات يقدمها القطاع، الشؤون الحكومية المشتركة بمعدل خدمتين، التعليم ب 9 خدمات، الصحة بخدمتين، الداخلية ب 5 خدمات، الشؤون البلدية ب 0 خدمة، العمل ب 3 خدمات، الشؤون الاجتماعية ب 3 خدمات، المالية ب 0 خدمة، المرافق خدمات، الهجرة ب 0 خدمة، العدل بخدمتين، السياحة ب 0 خدمة.

الجدول رقم (16): الركائز الأساسية لمؤشر GEMS لسنة 2021

القيمة بالنسبة المئوية	الركيزة الأساسية
31.47%	توفر الخدمة وتطويرها
36.05%	استخدام الخدمة ورضا المستخدم حيالها
38.42%	الوصول إلى الجمهور

المصدر: مؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية، ديسمبر 2021، ESCWA، الأمم المتحدة على

الموقع: bit.ly/3Snsjpo

بالنسبة للركائز الأساسية للمؤشر والتي تعتبر مؤشرات فرعية يتم من خلالها حساب المؤشر الكلي (مؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية)؛ فالملاحظ تدني نسب القيم والتي لم تتعد أعلاها 39%، وبما أن المؤشر يعتمد على الاستثمارات والبيانات التي ترسلها الحكومة للجنة المسؤولة عن تقييم وضع الحكومة الإلكترونية فمن الصعب تحديد الأسباب الحقيقية لتدني المؤشرات وهل مردها الضعف الفعلي للمؤشر أو لانعدام المصادقية والجدية في التعامل مع الاحصائيات والبيانات المقدمة من طرف الوزارة الوصية سواء من طرف الجهة الوصية عن التقييم أو لجنة الاسكوا المسؤولة عن اصدار المؤشرات، وحيث أن هذا المؤشر أيضا يهدف إلى قياس مدى جاهزية الخدمات الحكومية المتاحة عبر البوابات الإلكترونية في الدول العربية، ومحاولة تقليل الفجوة الإلكترونية في مختلف المؤشرات الدولية، فيفترض أنه يستخدم كأداة لمساعدة الدول المختارة للتقييم على مساعدتها على تطوير استراتيجياتها لتحسين خدماتها الإلكترونية.

وعلى الرغم من ضرورة تحسين الجاهزية الإلكترونية فإن اعتماد الحكومة الإلكترونية يواجه تحديات من حيث البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، وإمكانية وصول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى لمواطنين، والمهارات الإلكترونية لأصحاب المصلحة، والمواقف السلبية للجهات المعنية وأيضاً أصحاب المصلحة والأطر السياسية والقانونية التي تحكم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الخدمات العمومية، وأيضاً يجب التمييز المفاهيمي بين "المشاركة" و"الانخراط" وهو أمر ضروري لتطوير مشروع أو

خدمة الحكومة الإلكترونية، بالتالي فنتائج مشاركة المواطنين في الحكومة الإلكترونية تعتمد على نوع العوامل ودرجتها ومحتواها ومداهما وشكلها وتأثيرها وعمقها ونتائجها.

بالإضافة إلى عامل الجاهزية الإلكترونية والذي يعتبر عاملا واضح التأثير على تبني الحكومة الإلكترونية فالضغط الخارجي ومنهجية التحول،؛ وسهولة الاستخدام؛ وجودة الخدمة؛ والثقة؛ والموثوقية؛ الكفاءة والاستجابة والإطار القانوني الواضح كلها عوامل تؤثر في التجسيد الفعلي لفكرة التحول الرقمي وتبني الحكومة الإلكترونية في الوقت نفسه، بالتالي فالتحديات والعوائق التي تواجه تنفيذ الحكومة الإلكترونية يجب ان ترتبط بأطر تقييمية تتعلق بأداء وجودة مشاريع وخدمات الحكومة الإلكترونية بأبعاد مختلفة بناء على نوع الخدمة المقدمة، فعوامل مثل الكفاءة والفعالية والشفافية والموثوقية والأمن والاستجابة والفوائد الاستراتيجية والقيمة المؤسسية ورضا المستخدم هي مؤشرات لأداء الحكومة الإلكترونية، أيضا يساهم تقييم مشاريع التحول الرقمي على معرفة أكثر للعوامل المؤثرة في أداء الحكومة الإلكترونية وجودتها، بالنسبة لأصحاب المصلحة في مشاريع أو خدمات الحكومة الإلكترونية وهذا سيسهل اتخاذ القرار لتعزيز جودة الحكومة الإلكترونية ورضا المواطنين وبالتالي تحقيق الأهداف النهائية للحكومة الإلكترونية.

يعتبر التحول نحو النماذج الإلكترونية للحكم وتقديم الخدمات العمومية بمثابة فرصة للحكومات المحلية لزيادة أدوات مشاركة، فتفعيل القنوات التشاركية من خلال مبادرات الحكومة الإلكترونية يضمن تحسين المشاركة والتفاعل بين الحكومة وجمهور المواطنين، وحسب مؤشرات التفاعل الإلكتروني السابقة فالنتائج تظهر أن الجزائر مازالت تعاني ضعفا في إشراك المواطنين في مختلف العمليات المتعلقة بشأنهم العام، ولذا يجب على صانعي السياسات الانتباه إلى ضرورة استغلال قدرات أدوات الحكومة الإلكترونية لتسهيل المشاركة الإلكترونية بشكل أفضل وتوفير قنوات واضحة للحصول على آراء وتقييمات المواطنين، أيضا ضرورة تحديد واضح للمكاسب المتوقعة من المسارات المختلفة لعمليات تطوير الحكومة الإلكترونية اعتمادا على الهيكل الاجتماعي والسياسي.

المطلب الثاني: تطوير الخدمة العمومية من خلال دعم قدرات الفاعلين (برنامج كابدال نموذجا)

يعتبر برنامج كابدال CapDEL برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية (Programme de Renforcement des Capacités des Acteur de Développement Local) أول برنامج يحاول الترويج الديمقراطية التشاركية (بهذا المفهوم) على المستوى المحلي من خلال السعي لتحسين الممارسات المشاركة وتعميمها على باقي البلديات، هذا البرنامج وتحت غطاء الشراكة الثلاثية الاتحاد الاوروربي- برنامج الامم المتحدة الانمائي- الحكومة الجزائرية جاء تحت إشراف وزارة الداخلية والجماعات المحلية وبمرافقة من الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الأقاليم ANNAT، وبغلاف مالي مشترك قدره 8 ملايين اورو كتمويل من الاتحاد الاوروربي و 3 ملايين دولار كمساهمة من الحكومة الجزائرية لمدة أربع سنوات (2016-2020)، إلا أن الانطلاقة الفعلية كانت 2017، ويهدف حسب ما جاءت به البطاقة التعريفية له إلى تعزيز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال تطوير قدرات مختلف الفواعل المحلية لإدماجهم في العملية المشاركة.

الفرع الأول: تجربة البلديات النموذجية ومعايير الإنتقاء

يحاول برنامج كابدال تحت شعار "الشراكة الثلاثية المبتكرة من أجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر" تغيير الأنماط التسييرية للشأن العام المحلي عن طريق وضع مقاربة جديدة لاشراك المواطنين في تسيير الشأن العام المحلي وفي التخطيط الاستراتيجي مع العمل على وضع تخطيط استباقي للمخاطر الكبرى وتحسين خدمات المرفق العام على المستوى المحلي، وحسب مسؤولي البرنامج فهذه المقاربة التجريبية ستضمن إعادة النظر في الترسانة القانونية وآليات الممارسة في مجال الحوكمة المحلية، باعتبار البرنامج جاء لتكريس الديمقراطية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية.

الجدول رقم(17): الجهات الفاعلة في تنفيذ وتسيير برنامج كابدال

المصادر المالية	المهام	الجهات الفاعلة/ أصحاب المصالح
مساهمة الحكومة: 2,970,000 دولار	تنفيذ المشروع	وزارة الداخلية
	تنسيق الشراكة بين الحكومة الجزائرية والامم المتحدة	وزارة الشؤون الخارجية
//////////	10بلديات تجريبية وهي البلديات المستهدفة من المشروع والغرض من تنفيذه	البلديات
//////////	المرافقة وتسهيل تنفيذ المشروع	السلطات المحلية
//////////	المشاركة في تنفيذ المشروع	المجتمع المدني
مساهمة ب: 200.000 دولار أمريكي	الشريك التقني في المشروع	برنامج الأمم المتحدة الانمائي
مساهمة ب 8.532.000 دولار بما في ذلك 7٪ رسوم إدارية (558,168 دولار)	الشريك التقني في المشروع	الاتحاد الاوروبي

Source : PNUD, Document projet Développement Local et Démocratie Participative Capdel, Document disponible sur le site: bit.ly/3X8Wjc0, Le site a été visité le : 22-08-2022.

أما مجال تطبيق البرنامج فحسب ما جاء في البطاقات التعريفية لبرنامج كابدال أنه من أجل تشكيل عينة تمثيلية لثراء وتنوع الإقليم الوطني من حيث الطبيعة والجغرافيا والثقافة والتراث، والخصوصية الاقتصادية لكل اقليم ومستواه التنموي وخاصة مكوناته المتنوعة للتنمية الاقتصادية تم اختيار 10 في بداية 2017 بلديات هي: تيميمون (أدرار)؛ الخروب (قسنطينة)؛ أولاد بن عبد القادر (الشلف)؛ تيقزيرت (تيزي وزو)؛ الغزوات (تلمسان)؛ مسعد (جلفة)؛ جانت (إليزي)؛ جميلة (سطيف)؛ بابار (خنشلة)؛ بني معوش (بجاية)، لتصبح بعد سنة من انطلاقه 8 بلديات بعد اقضاء بلدية تيقزيرت (تيزي وزو) وبلدية بني معوش (بجاية) مع تحفظ مسؤولي البرنامج عن الافصاح عن الأسباب المؤدية إلى ذلك والمرجح أنه يتعلق بقرار سياسي صادر عن الوزارة الوصية.

وبالنسبة لمعايير الانتقاء فوحدة تسيير المشروع أكدت أن البرنامج قام باختيار بلديات ساحلية، جبلية، من الهضاب العليا والسهوب والجنوب الكبير، تم اختيار بلديتي غزوات وتغزيرت بمينائيهما للصيد وأراضيهما الداخلية المميزة، جبلية و زراعية بلدية بني معوش بتينها المجفف ذو الشهرة العالمية ومقومات قراها المؤهلة للسياحة الجبلية بلدية الخروب بمدنها الجديدة التي تواجه تحديات التوسع الحضري المتسارع وغير المنضبط؛ بلدية جميلة بموقعها الأثري المصنف ضمن التراث العالمي للإنسانية؛ بلديتي تميمون وجانت و خبراتهما المتوارثة عبر العصور في التأقلم الذكي مع المحيط الصحراوي الصعب (العمران التقليدي والزراعة الواحية، تقنيات الري التقليدية) وتراثهما الثقافي المادي وغير المادي، دافع لتنمية السياحة الثقافية والطبيعية بلدية مسعد بشاعاتها السهبية وثقافتها الفلاحية والرعية وصناعاتها التقليدية المتميزة القشابية، البرنوس...)، بلدية بابار المعروفة بزربيتها الشهيرة وقدراتها الواعدة في تنمية زراعة الحبوب، بلدية اولاد بن عبد القادر والتحديات التي تواجهها في التنمية الحضرية ومقوماتها الزراعية الكبرى وسدها الذي قد يشكل حافزا للتنمية الاقتصادية المحلية.¹

ويفترض أن تشكل هذه البلديات وحدات تجريبية لتنفيذ برنامج كابدال لمعرفة مدى نجاح التجربة ومدى قدرة البرنامج على دفع الوحدات المحلية على الممارسات التشاركية والتي سيتم تبني مخرجاتها وتعميمها على وحدات اقليمية أخرى، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى فالملاحظ أن اختيار البرنامج للبلديات المذكورة غطى مناطق من شمال جنوب غرب شرق البلاد، بالتالي فاختيار البلديات النموذجية يرتبط أكثر باحترام التوزيع الجهوي العادل في انتقاء البلديات، وليس فقط الخصائص التي ذكرها الفريق المسؤول عن تسيير المشروع في بطاقتهم التعريفية.

¹ وحدة تسيير مشروع كابدال، " كابدال: شراكة ثلاثية مبتكرة من أجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر"، المركز الوطني للبحوث المطبقة على السكان والتنمية (CENEAP)، ص.05.

الفرع الثاني: المحاور الكبرى للبرنامج وموقع ترقية الخدمة العمومية منها

مع انطلاق البرنامج تم عقد ثلاث ورشات تكوينية تشاركية للتعريف بالبرنامج وتلخصت مخرجات الورشات في بعض التوصيات كما فيما يلي:

الجدول رقم (18): توصيات الورشات التشاركية للتعريف ببرنامج كابدال

الورشة الأولى	الورشة الثانية	الورشة الثالثة	
*وضع ميثاق للمواطنة وتجديد مفهوماها؛ *إعلام المواطن وتطبيق خطة "بلديات تتواصل"؛ *دعم الجمعيات واستغلال الكفاءات *تنصيب مجالس استشارية للمواطنين؛ *اعتماد الميزانية التشاركية.	*الاعتماد على التخطيط والتكوين الجيد لمقدمي الخدمات العمومية. *عصرنة الإدارة *الاستغلال الأمثل للموارد البشرية.	*تفعيل دور القطاعات الرائدة محليا في المجال الاقتصادي "قطاع الزراعة، الحرف، والسياحة". *الاستيعاب الأمثل والأفضل للاقتصاد المحلي. *توظيف الشباب.	التوصيات

Source: Mohamed DAHMANI, "Recommandations des acteurs locaux pour la mise en œuvre du CapDel", UGPPC, Algérie, 2017, p.17-23.

يتمحور البرنامج بشكل عام حول ركيزتين أساسيتين:

- ◀ عصرنة الإدارة ومحاولة دعم الاستراتيجيات القطاعية في التنمية خارج قطاع المحروقات، قصد استحداث مداخل ومناصب دائمة.
- ◀ دعم وتطوير قدرات الفواعل المحلية للمشاركة في عمليات التنمية لانتاج خدمات عمومية ذات جودة عالية.

وحسب ما جاء في البطاقة التعريفية المعدة من طرف وحدة تسيير مشروع كابدال فالمحاور الكبرى التي ركز عليها البرنامج انحصرت في أربع محاور أساسية هي¹:

◀ **الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين:** يتعلق الأمر من خلال هذا العنصر بوضع آليات دائمة لمشاركة الفاعلين من منظمات المجتمع المدني والمواطنين خصوصا الشباب والنساء، والمتعاملين الاقتصاديين إلى جانب السلطات المحلية المتمثلة في المسؤولين والمنتخبين وموظفي الإدارات العمومية، وهذا في إدارة شؤون البلدية، أين سيتم تحديد هذه الآليات بشكل مشترك من قبل الفاعلين أنفسهم بطريقة تشلورية وتوافقية ل يتم بعد ذلك تأسيسها عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي عبر "ميثاق بلدي للمشاركة المواطنة".

◀ **عصرنة وتبسيط الخدمات العمومية:** من خلال هذا المحور يهدف إلى تسهيل حصول المواطنين على خدمات عمومية ذات جودة، سيدعم البرنامج مشروع تحديث الإدارة المحلية الذي تقوم على تنفيذه وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وذلك من خلال مرافقة البلديات لكي تلبي على أفضل وجه وبصفة مستدامة لاحتياجات المواطنين من جهة ومن جهة أخرى مرافقة المجتمع المدني لتمكينه من دعم الإدارة في تقديم الخدمات العمومية، وفي هذا السياق سيتعلق الأمر بتحديث وتبسيط الخدمات الإدارية من خلال انشاء شبك موحد للخدمة العمومية البلدية وتطوير استخدام التكنولوجيات الحديثة للاعلام والاتصال لتبسيط الاجراءات الادارية وترقية التعاون ما بين البلديات لتطوير أوجه التكامل في أداء الخدمة العمومية على الصعيد الاقليمي، وكذا تعزيز أوجه تظافر الطاقات في العمل وتحقيق وفرات الحجم.

◀ **التنمية الاقتصادية المحلية وتنويع الاقتصاد:** الهدف الاستراتيجي لهذا المحور هو المساهمة في إبراز اقتصاد محلي تضامني ومنوع خلاق لفرص عمل ومداخل مستدامة ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا من خلال تأهيل وتعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي، مما سيسمح للبلديات من الانتقال من منطق سلبي مبني على الاتكال واستهلاك للميزانية إلى منطق نشط خلاق للثروة

¹ وحدة تسيير مشروع كابدال، مرجع سبق كره، ص ص 11-12-13.

ولمداخيل مستدامة يمر هذا التخطيط المحلي بدعم من «كابدال» عبر بناء رؤية للتنمية البلدية تكون توافقية ومشاركة بين مختلف الفاعلين مؤسساتيين وجمعويين، تستثمر في المقومات الذاتية لإقليم البلدية وتطور كل فرص التعاون مع الأقاليم الأخرى التي من شأنها ترقية تنمية البلدية.

◀ **التسيير المتعدد القطاعات للمخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي:** الهدف الاستراتيجي لهذا المحور هو تعزيز النظام الوطني لتسيير المخاطر في بعده المحلي، من أجل دعم مرونة الأقاليم في مواجهة المخاطر البيئية وبالتالي ضمان استدامة العمل التنموي، يمر هذا التعزيز عن طريق ادماج بعد المخاطر البيئية في التخطيط الاستراتيجي المحلي من جهة ، ومن جهة أخرى عبر تعزيز دور المجتمع المدني في مرافقة ظم المحلية للوقاية من المخاطر والكوارث وتسييرها.

هذا عن محاور البرنامج في العموم؛ أما بالنسبة لموضوع دراستنا "الخدمة العمومية المحلية" فسيتم التركيز على مخرجات الورشة الثانية (الاعتماد على التخطيط والتكوين الجيد لمقدمي الخدمات العمومية، عصرنة الادارة، الاستغلال الأمثل للموارد البشرية) والمحور الثاني من المحاور الأساسية التي جاءت لتؤكد على مخرجات الورشة الثانية من حيث عصرنة وتبسيط الخدمات العمومية، والملاحظ على محتويات المحور تركيزه على مفهوم "التحديث" الذي يتعلق بمفاهيم الادارة الحديثة وعلاقتها بمضامين التنمية، فالتحديث كمفهوم يرتبط بشكل أساسي ببرامج شاملة للإصلاح الإداري وإعادة تنظيم الحكومة المحلية، بالإضافة إلى ضرورة النظر في الاجراءات المؤسسية والتنظيمية المساعدة على نجاح عملية التحديث، من جهة أخرى حتى يمكن الحديث عن إمكانية تحديث الادارة المحلية يجب معرفة التأثيرات المتبادلة بين مختلف المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى الارتباط الوثيق بين مفهوم التحديث والتغيير التنظيمي والثقافي.

وعموما يتم التحديث على ثلاث مستويات أساسية¹:

✓ مستوى الفواعل.

¹ Jean Hartley et al, "Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective", Public Management Review: an international journal of research and theory (04): 2002, p.401.

- ✓ المستوى المؤسسي مع التركيز على معرفة مقاييس فعالية عملية التحديث.
- ✓ المستوى المجتمعي وديناميكيات التغيير التنظيمي.

وبغض النظر عن الافتراضات الضمنية حول كيفية تحقيق التغيير التنظيمي والثقافي؛ فحتى يمكن اعتبار برنامج كابدال كمشروع في اطار الديمقراطية التشاركية قادرا على المدى البعيد على الاصلاح الفعلي للخدمات العمومية يجب أن يستطيع العمل على مستوى عدة نماذج مختلفة من الخدمة العمومية وقد تكون أيضا نماذج متنافسة، ويتم حصر أهمها في الخدمة العمومية التقليدية المتمحورة حول دور الدولة والنموذج الجديد للخدمة العمومية وهو النموذج التشاركي المتمحور حول دور الجهات الفاعلة الجديدة (قطاع خاص-مجتمع مدني)، وعلى هذا الأساس فترجمة محور الخدمة العمومية إلى ممارسات وسلوكيات ثقافية للجهات الفاعلة حول وداخل الادارة المحلية يعتبر الإشكال الأكبر في عملية التحديث.

النقطة الثانية التي تطرق لها محور عصنة الخدمات العمومية هي مرافقة البلديات لتلبية احتياجات المواطنين بشكل أكثر استدامة وأيضا مرافقة المجتمع المدني وتمكينه من دعم البلديات في تقديم الخدمة العمومية، مبدئيا استعمل مصطلح "مرافقة" دون التفصيل في طبيعة هذه المرافقة أو الأطراف المشاركة في هذه العملية مع عدم تحديد الآليات المستخدمة أثناء المرافقة.

أيضا يسعى البرنامج إلى تبسيط الخدمات الإدارية من خلال إنشاء شبك موحد للخدمة العمومية واستخدام تكنولوجيات الاعلام والاتصال لتطوير الخدمات؛ ويفترض أن البرنامج سيرصد اعتمادات مالية من مجموع ميزانيته العامة للتحويل الرقمي في مجال تقديم الخدمات العمومية، وهنا يمكن أن يطرح تساؤل حول دور الدولة في التحويل نحو نموذج الخدمة العمومية الالكترونية، ففي المطلب السابق المتعلق بالتحويل نحو مفاهيم الإدارة الالكترونية والحكومة الالكترونية تم التطرق إلى الآليات الاجرائية التي اعتمدها الجزائر في محاولة رقمنة الخدمات العمومية، بالتالي يمكن اعتبار المحور الثاني من محاور البرنامج تداخلا غير منطقي بين صلاحيات الفاعل الرسمي والفواعل الجديدة في عملية انتاج الخدمة العمومية المحلية، ومن جانب آخر وعند العودة إلى الجهات الفاعلة في البرنامج نلاحظ اقضاء شبه تام لأهم فاعل في العملية التشاركية التي تفرضه الديمقراطية التشاركية " القطاع الخاص" رغم أنه في ديباجته وفي بطاقته التعريفية

تطرق إلى المتعاملين الاقتصاديين إلا أن الواضح تركيز مسؤولي البرنامج في مختلف الخطابات ومختلف الورشات التكوينية للاطارات المركزية لوزارة الداخلية على المجتمع المدني وتعزيز العمل الجمعي كشرط مسبق لنجاح البرنامج.

وهذا ما يؤكد ما قام به البرنامج في إطار محوره المتعلق بعصرنة وتبسيط الخدمات الادارية حيث أطلق بتاريخ 02 مارس 2023 الأيام التكوينية حول إدارة الموقع الالكتروني لفائدة اطارات البلديات النموذجية. وتستمر هذه الأيام التكوينية من خلال دورتين تخص الدورة الأولى كل من بلديات : الخروب؛ الغزوات ؛ أولاد بن عبد القادر؛ بابر ؛ والدورة الثانية لكل من بلديات : جميلة؛ مسعد؛ تميمون ؛ جانت، ويدخل هذا التكوين استكمالاً لعملية تصميم الموقع الالكتروني الخاص بكل بلدية من البلديات النموذجية والذي سيتكيف مع واقع وخصوصيات كل بلدية كما يشارك في هذه الدورة اطارات من وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية¹، وبعد انتهاء الدورة التكوينية دون تحديد محاور الدورة تم امداد البلديات المعنية بمعدات وبرمجيات الإعلام الآلي في انتظار تصميم الموقع الخاص بكل بلدية والذي يتم إعداده من طرف البرنامج إضافة إلى معدات قاعدية لفائدة مختلف المصالح الأخرى للبلدية.

بعد انتهاء المدة المحددة للبرنامج والتي يفترض أن تنتهي بانتهاء سنة 2020؛ أولاً يمكن القول أن برنامج كابدال يمثل محاولة لتكريس الديمقراطية التشاركية على المستويات المحلية، ورغم وجود بعض الحركية في العمل الجمعي على مستوى البلديات النموذجية خاصة في مجال تشغيل الشباب بإنشاء بعض المشاريع الصغيرة إلا أن الأهداف الكبرى المسطرة للبرنامج والتي تتعلق بترسيخ القيم التشاركية وتحقيق التنمية المحلية مازال حبيس الأطر المعيارية للبرنامج، وما يمكن ملاحظته أيضاً استمرار البرنامج في العمل رغم انقضاء مدته المسطرة دون تبيان آلية تمديد البرنامج أو تحديد مدة التمديد، بالإضافة إلى أن البرنامج لم يعمم على بلديات أخرى باعتبار أن البلديات النموذجية جاءت كبلديات تجريبية للبرنامج.

¹ من صفحة البرنامج على موقع الفيسبوك على الرابط التالي: <https://bit.ly/3INdjrv>، تم تصفح الرابط بتاريخ: 12-03-2023.

من جهة أخرى يطرح تساؤل حول امكانية قدرة البرنامج على تحقيق أهدافه المسطرة في ظل بيئة داخلية غير ملائمة لاحتضان المقاربات التشاركية، وهشاشة مختلف الفواعل وسيطرة الفاعل الرسمي على عمليات إنتاج الخدمة العمومية، هذا بالإضافة إلى أن الحكومة الجزائرية تبنت المشروع في إطار الشراكة مع الاتحاد الأوروبي (الشراكة المشروطة) دون تكييفه مع خصوصية البيئة المحلية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتضح ذلك من خلال عدم التأطير القانوني للبرنامج وتوضيح مجالات الشراكة والمعايير القانونية والإجرائية التي تمارس في سياقها هذه الشراكة وأيضا انسحاب مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية من دعم هذا المشروع.

خلاصة الفصل الأول

إن دراسة مفهومين مختلفين كموضوع الديمقراطية التشاركية والتي تعتبر فلسفة ونموذجاً يتعلق بالبعد السياسي بالدرجة الأولى وموضوع الخدمة العمومية المحلية كبعد إداري وممارساتي وإسقاطهما على حالة الجزائر، يفرض علينا كباحثين التعامل مع العديد من الإشكاليات المرتبطة أساساً بواقع كلا المفهومين في البيئة المحلية الجزائرية، وحيث أن الديمقراطية التشاركية التي تعمل على خلق قواعد وقوانين وقرارات يمكن تيريرها على أسس قوامها المشاركة، باعتبارها نموذجاً جديداً للحكم المشترك يعمل على تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار وإدارة المجتمع والتي كان ظهورها في الجزائر نتيجة متغيرات عالمية لا علاقة لها باحتياجات البيئة المحلية، فقد تم التركيز في هذا الفصل على الآليات التي حاولت بها الجزائر إصلاح الخدمة العمومية وربطها بمخرجات محاولات تفعيل الديمقراطية التشاركية في السياق الجزائري.

ومن خلال تحليل تجربة الجزائر في الديمقراطية التشاركية وربطها بالإصلاحات خاصة تلك التي جاءت بعد الإقرار الفعلي لها (الديمقراطية التشاركية)، يتضح أن الإجراءات الأكثر تأثيراً في إصلاح الخدمة العمومية لم تكن ترتبط بالنموذج التشاركي في إنتاج الخدمة العمومية ولم تكن خاصة بالبعد المحلي، فمن جانب الآليات الاجرائية والقانونية لم تستطع الجزائر تقديم تصور مشاركاتي لإصلاحات الخدمة العمومية المحلية، فلم تكن التغييرات الهيكلية كافية لتضمين المشاركة، بل كان من الواضح أنها عززت عدم تكافؤ القوة من خلال الإصلاحات المتتالية، ومع كل اصلاح أو مقارنة لتعزيز مبدأ المشاركة في إنتاج الخدمة العمومية يصطدم النموذج الجزائري بنفس التحديات والمتمحورة حول الفساد واللاشفافية وإشكالية ترشيد الموارد المالية على المستوى المحلي.

وأخيراً، يوضح الفصل أن النموذج الديمقراطي التشاركي والخدمة العمومية يمثل تحد كبير للحكومة الجزائرية، يتطلب تعزيز الثقة بين المواطنين والحكومة وتحسين الاتصال بينهما من جهة؛ وفتح المجال لقوى مجتمعية أخرى للمشاركة في عمليات الغنتاج الخدماتي من جهة أخرى، وذلك من أجل تحقيق أفضل نتائج في إدارة الشأن العام وتلبية احتياجات المجتمع وتقديم خدمة ذات جودة تتناسب ورضا المواطن.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الخدمة العمومية المحلية من منظور الديمقراطية التشاركية: فواعل العملية

التشاركية

تعتبر الدولة الفاعل الرئيسي وبيئة تفاعل العمليات التشاركية واللاعب الأساسي في مختلف عمليات التنمية، والفاعل المحوري في عمليات صنع القرار ورسم السياسات العمومية، ورغم محاولة الجزائر تبني مقاربات حديثة في التسيير إلا أن الجزائر أبقت مجال الخدمة العمومية متعلقة بالجانب السيادي للدولة، ويبدو هذا جليا من خلال هيمنة أجهزة الدولة على تقديم مختلف الخدمات العمومية على جميع المستويات، ورغم التأطير التشريعي الذي يقر بسيادة المواطن وحقه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير شأنه العمومي؛ إلا أن معظم محاولات الإصلاح كانت متعلقة بالجانب الهيكلي والمؤسسي، وكما أشرنا في مطالب سابقة فمنذ دخولها مرحلة الإنفتاح السياسي والتوجه نحو اقتصاد السوق تبنت الجزائر بتحفظ مبدأ المشاركة عبر مختلف الدساتير، وهذا ما جعل الحديث عن الإشراف الفعلي للفواعل غير الرسمية في مجال الخدمة العمومية سواء من ناحية التصميم أو من ناحية التقديم والتقييم مرهونا بالبحث في طبيعة هذه الفواعل وقدرتها على الإنخراط في عملية إنتاج الخدمة.

وسنحاول في هذا الفصل البحث في مختلف المؤشرات التي تسمح بفتح المجال لفواعل العملية التشاركية في التسيير المحلي عبر مختلف آليات المشاركة، وهذا سيطرح العديد من التساؤلات التي تتمحور في مجملها حول ما إذا كان الفاعل الرئيسي (الدولة) سيسمح للفواعل المجتمعية الأخرى بالمشاركة في عملية إنتاج الخدمة العمومية على المستوى المحلي؟ وهل تمتلك هذه الفواعل القدرة الحقيقية على المشاركة؟ وهل سيتم الحديث عن إنتاج مشترك للخدمة العمومية المحلية بمشاركة كل الفواعل مجتمعة (مشاركة متعددة الأطراف) أم أن المشاركة ستكون مقتصرة على المرفق العمومي المحلي وواحد من الفواعل المشاركة (مشاركة ثنائية الأطراف)؟ بالتالي سنحاول في هذا الفصل الإلمام بالنقاط التالية:

- ❖ المواطن كفاعل وهدف لمختلف العمليات التشاركية باعتباره محورا لكل الإستراتيجيات الإصلاحية.
- ❖ القطاع الخاص كفاعل ذو طبيعة ربحية يتميز بقدرته على خلق القيمة المضافة وتعظيم رأس المال.

❖ المجتمع المدني كفاعل غير حكومي رئيسي يساهم في خلق استجابات سياسية تمكن الحكومات من تقديم خدمات عمومية تركز على المواطن.

المبحث الأول: محورية المواطن في عمليات تصميم الخدمة

تطرح فكرة المواطن كفاعل أساسي من فواعل الديمقراطية التشاركية تساؤلات حول الدور الذي يجب أن يلعبه في ترقية الخدمة العمومية المحلية، فدمقرطة الخدمة العمومية على المستويات المحلية تتطلب تكييف العمليات التشاركية مع السياقات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتفرض أيضا تحديد الأولويات ومدى التأثير بالسياقات المتعلقة بالبيئة المحلية الجزائرية، ولأن الخدمات العمومية ترتبط بالعديد من المتغيرات تجعل من الصعب تحقيق مستويات عالية من الرضا المجتمعي بسبب الاختلافات في طبيعة المنافع العامة وبسبب طبيعة المستفيدين من الخدمة وتوقعاتهم عن نفس الخدمة؛ وبالتالي فالمشاركة في تقديم الخدمات العمومية وعمليات تحسين الجودة تفرض وجود تفاعل مباشر بين المواطن والحكومة، فهل تتوفر البيئة الجزائرية على المؤشرات الكافية لبناء مشاركة مواطنية فعالة في مجال الخدمة العمومية المحلية؟

المطلب الأول: أصحاب المصلحة في مبادرات إشراك المواطنين

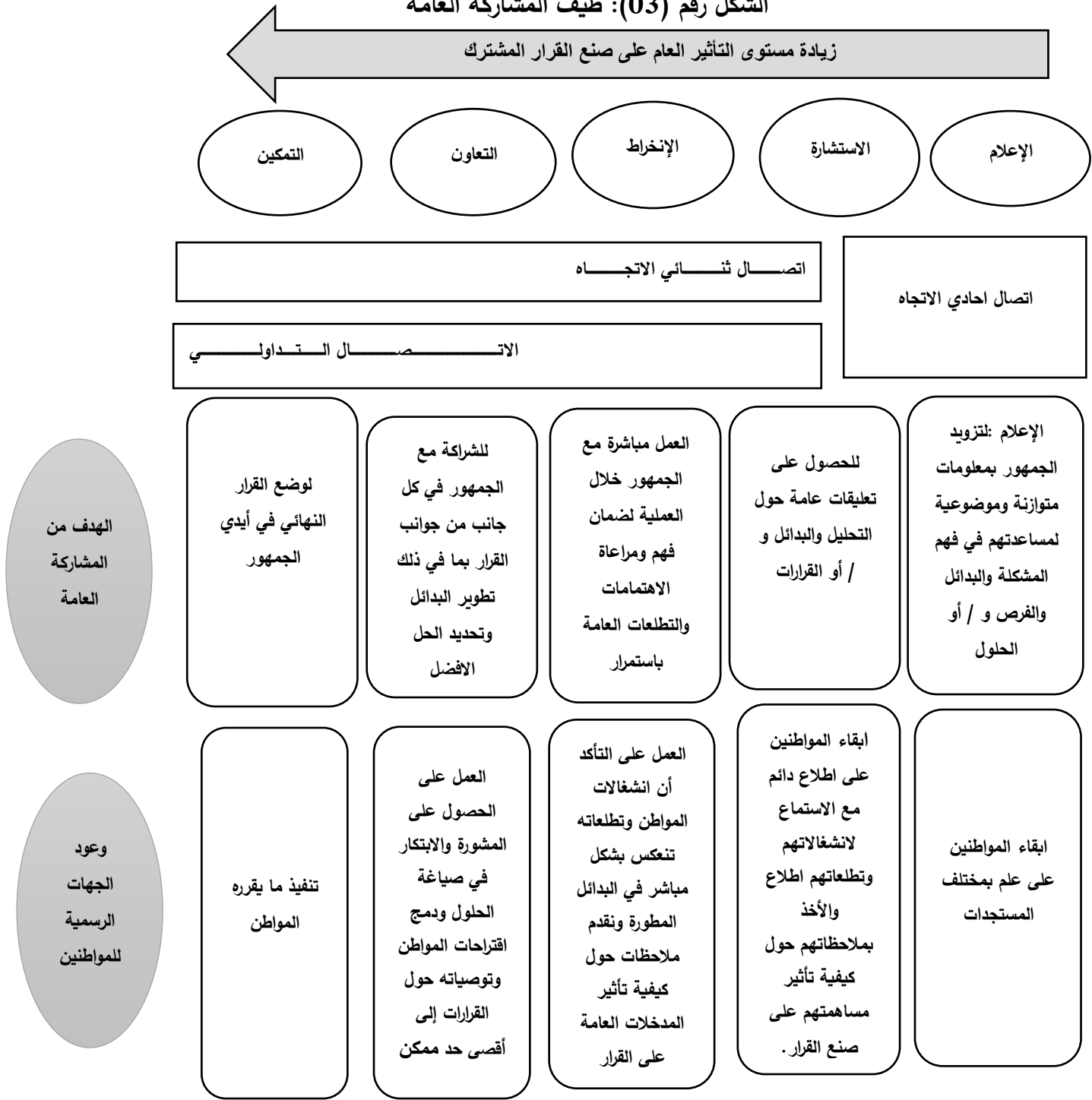
من منطلق أن المواطن هو المستفيد الرئيسي من الخدمات العمومية المحلية، فإن إمكانية تحقيق الجودة المطلوبة في عملية إنتاج الخدمة يتطلب بالضرورة الإشارة إلى مشاركته في العملية في مختلف مراحلها وعن طريق مختلف مستويات المشاركة، فكونه شريكا فعليا قد يؤدي إلى الزيادة في مستوى الشفافية والمساءلة، رغم ذلك لا يمكن اعتبار المشاركة الكاملة للمواطنين في عملية إنتاج وتسليم الخدمة العمومية أداة تحويلية فعلية وصحيحة بشكل كلي في تقديم الخدمات العمومية دون فهم طبيعة المستفيد من ادماج مبدأ المشاركة في تقديم الخدمة وعلاقته مختلف الأطراف الفاعلة بالمواطن محور العملية الخدمائية، وهذا بغض النظر عن التساؤلات المطروحة حول مشاركة المواطنين (هل يجب أن تكون نتيجة للإصلاحات أم يجب أن تكون في حد ذاتها أداة إصلاحية).

الفرع الأول: مستويات مشاركة المواطن

بعيدا عن التعاريف التي تناولت مفهوم المشاركة وأطرها فالتطبيق الفعلي لها على مستوى انتاج الخدمة العمومية المحلية يظل مقترنا بالتخطيط لمجالات المشاركة على المستوى العملي والممارساتي، فمن الضروري فهم المستويات المختلفة من المشاركة والتقنيات اللازمة لكل مستوى، فاختيار المستوى والأدوات المناسبة لكل ظرف وسياق مختلف يمكننا من تحديد أولويات المواطنين في نوعية الخدمة المطلوبة، ويتم تحديد تسلسل مستويات المشاركة من خلال طريقة الاتصال ودرجة التأثير العام على عملية صنع القرار، مع الإشارة أنه لا يوجد بالضرورة مستوى أفضل من مستوى آخر، بل تتعلق نتائج المشاركة بالبيئة العامة وتكامل الفواعل المشاركة في عملية تصميم الخدمة فيما بينها، ويمكن أن نرتب المستويات بالاستعانة بطيف المشاركة.*

* صمم طيف المشاركة للمساعدة في اختيار مستوى المشاركة الذي يحدد دور جمهور المواطنين في أي برنامج للمشاركة المجتمعية، اعتمادا على الأهداف والأطر الزمنية والموارد ومستويات الاهتمام في صنع القرار، حيث يصف خمسة أنماط عامة للمشاركة العامة التي تقع في سلسلة متواصلة تدريجية من التأثير المتزايد على صنع القرار في عملية المشاركة، ويحدد الطيف نوع الوعود التي يتم قطعها للجمهور في كل مستوى من مستويات المشاركة سواء كان ضمنا أو صريحا، مع الإشارة إلى الجوانب الايجابية والسلبية للمشاركة العامة.

الشكل رقم (03): طيف المشاركة العامة



Source: Organizing Engagement, "Spectrum of Public Participation", on the site: <https://bit.ly/3olnkgV>

تتخذ المشاركة العديد من الأشكال وغالبا ما تتراوح بين استراتيجيات المشاركة منخفضة المستوى مثل التشاور إلى استراتيجيات عالية المستوى مثل تمكين المواطن، ويعتمد كل شكل من أشكال المشاركة على فهم المطالب المجتمعية المتزايدة حتى يمكن الوصول إلى رؤية مشتركة حول أفضل الطرق لتعزيز مشاركة المواطن في عملية صناعة القرار، إلا أنه من الضروري تحديد طبيعة هذه المشاركة واتجاهها ومدى جدوى الإشراف والمشاركة، فغالبا ما تعاني المجتمعات المغلقة من اشكالية عزوف الجهات الرسمية عن إعادة توزيع القوى فعليا بين مختلف الفواعل المجتمعية رغبة منها في المحافظة على الأوضاع الراهنة؛ فمن لا يملك قوة المشاركة لا يمكنه التأثير على صانع القرار، وقد تكتفي بالإشراك الشكلي لجمهور المواطنين وأصحاب المصالح لإضفاء الشرعية على مختلف السياسات المنتهجة.

تذهب العديد من الدراسات إلى افتراض أن مشاركة المواطنين في رسم السياسات العمومية لعمليات انتاج الخدمة العمومية لمختلف قضايا التنمية يمكن أن تساهم في تحسين مخرجات هذه السياسات بما فيها نتائج المشاركة في سلاسل انتاج الخدمة العمومية، مع ذلك فالمعتقدات المعيارية التي تقوم عليها هذه الفكرة تصطدم بصعوبة تقييم تأثير المشاركة الديمقراطية على نتائج تقديم الخدمات العمومية المحلية، وقد يرجع ذلك إلى القيود المفاهيمية والمنهجية التي تتعامل مع مختلف مستويات المشاركة والتي تتمحور في مجملها حول المواطنة والمشاركة والمساءلة، وفي هذا السياق فتأثير مشاركة المواطنين على اهتمامات الدولة والمجتمع تتعلق بنوع المشاركة ومستواها والسياق السياسي الذي تعمل من خلاله، ومع أن هذه النتائج لها آثار مهمة على تصميم ودعم البرامج التشاركية في مجال تقديم الخدمات العمومية على المستويات المحلية والتي تهدف إلى تحسين استجابة الدولة وفعاليتها؛ إلا أنه لا يمكن إهمال الجانب السلبي من فتح هامش المشاركة للمواطن.

وفي الجدول الموالي سنحاول شرح أهم النقاط التي تتناول المخرجات الايجابية والسلبية لمبادرات جعل المواطن كفاعل شريك في تصميم الخدمة العمومية في سياق النتائج المنتظرة من العملية التشاركية:

الجدول رقم (19): مخرجات مشاركة المواطنين

المخرجات السلبية	المخرجات الايجابية
بناء المواطنة	
زيادة التبعيات المعرفية عدم التمكين وتقليل الشعور بالتمكين	زيادة المعرفة المدنية والسياسية شعور أكبر بالتمكين
ممارسات مشاركة المواطنين	
القدرات الجديدة المستخدمة لأغراض "سلبية" أشكال المشاركة الرمزية أو "المقيدة" عدم المساءلة والتمثيل في الشبكات	زيادة القدرات للعمل الجماعي أشكال جديدة من المشاركة تعميق الشبكات والتضامن
الدولة المستجيبة والمسؤولة	
الحرمان من خدمات الدولة ومواردها القمع والاقصاء الاجتماعي والاقتصادي والسياسي استجابة الدولة العنيفة أو القسرية	زيادة الوصول إلى خدمات وموارد الدولة تحقيق أكبر قدر ممكن من الحقوق تعزيز استجابة الدولة ومساءلتها
مجتمعات شاملة ومتماسكة	
تعزيز التسلسل الهرمي الاجتماعي والإقصاء زيادة الصراع الأفقي والعنف	إدراج جهات فاعلة وقضايا جديدة في الفضاءات العامة تعظيم التماسك الاجتماعي عبر المجموعات

Source: John Gaventa and Gregory Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS Working Paper 348, Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton, 2010, p.27

* بناء المواطنة: تناقش معظم نظريات المواطنة والديمقراطية أهمية وجود مواطن واع يمكنه المشاركة في الحياة الديمقراطية ومساءلة الدولة وممارسة حقوقهم ومسئولياتهم بشكل فعال، وبالنسبة للعديد من المنظرين الديمقراطيين أمثال Mansbridge و Pateman فإن إحدى الوظائف المهمة لمشاركة المواطنين

تتمثل في خلق وتقوية المواطنين أنفسهم وزيادة شعورهم بالفعالية السياسية ومعرفتهم السياسية¹، لكن بالمقابل يمكن أن تترجم القيم المشاركة التي تدعم المواطنة الفعالة بشكل عكسي متى كانت بناء هذه القيم يتم من أعلى إلى أسفل من خلال عدم التمكين للمواطنين من بالشعور الفعلي بالانتماء والذي يعتبر شرطاً أساسياً لتعميق العمل التشاركي.

* ممارسات مشاركة المواطنين: لا تتعلق المشاركة فقط ببناء مفاهيم المواطنة بل أيضا بتمكين المواطن من الانتقال من "الوعي بضرورة المشاركة" إلى "ممارسة المشاركة"، بمعنى ترجمة المواطنة إلى بناء مشترك للقيمة التشاركية بين المواطنين والحكومات؛ هذه القيمة المشتركة تسمح للمواطن بالاستمرارية في المشاركة عند ظهور قضايا جديدة تخص الشأن العام، من جهة أخرى قد يكون السماح بالعمل التشاركي محصلة لقرارات السلطة لاضفاء الشرعية على قراراتها، بالتالي فصورية المشاركة هنا تعمل على دفع جمهور المواطنين على الاحجام على المشاركة مستقبلا، وعموما فوجود مساحة لمشاركة المواطنين ومشاركتهم في صنع القرار لا يساهم بالضرورة في الممارسات الإيجابية للمشاركة، عندما تزداد معرفة المواطنين وإحساسهم بالتمكين والفاعلية تزداد احتمالية استخدام هذه القدرات الجديدة للمشاركة في خلق قوى مضادة غير محتملة للمصالح العام.

* الدولة المستجيبة والمسؤولة: تستطيع المشاركة تطوير استجابات الحكومات والدول للمطالب المجتمعية وتحقيق التنمية من منطلق أن الاعتراف بحقوق جمهور المواطنين ودعمها يخلق علاقة جديدة بين المواطن والدولة قوامها المساءلة الفعالة ويقلص من حدة التوترات الناتجة عن التفاعلات الخاطئة بين الحكومة والمواطن، مع هذا لا ينبغي ن تجاهل الاختلافات في نتائج تأثير مشاركة المواطنين على استجابة الدولة، خاصة أن العديد من الحكومات في الدول النامية لا تأخذ الديناميكيات التشاركية على المستوى المحلي بعين الاعتبار، ويبدو ذلك واضحا من خلال استبعاد العديد من المناطق التي تسجل مؤشرات ضعيفة من التنمية من مسألة المشاركة في اتخاذ القرار.

¹ John Gaventa and Gregory Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS Working Paper 348, Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton, 2010, p.27.

***مجتمعات شاملة ومتماسكة:** رغم أهمية المشاركة في بناء قيم المواطنة وتطوير العلاقة بين المواطنين وحكوماتهم؛ إلا أن هناك نتائج مهمة أيضا للمشاركة متعلقة ببناء مجتمع شامل ومتماسك ويتضمن هذا بعدين أساسيين: إدماج الفئات المهمشة سابقا؛ وخلق مستويات أكبر من التماسك الاجتماعي بين مختلف الشرائح المجتمعية وتظهر أهمية هذين البعدين بشكل خاص في السياقات أو البيئات الهشة ذات المستويات المرتفعة من عدم اللامساواة، حيث أن معظم الدراسات تركز على العلاقات بين المجتمع والدولة أكثر من التركيز على العلاقات الاجتماعية في حد ذاتها¹، رغم ما لهذه النتيجة المحتملة من أهمية إلا أنها أيضا لا تخلو من السلبيات التي تتمحور حول ظهور صراعات أفقية بين الفئات المجتمعية وإقصاء البعض منها من العملية التشاركية.

الفرع الثاني: الجهات الفاعلة الأخرى المعنية في عملية المشاركة

حتى يمكن لمشاركة المواطنين المساهمة في ترقية الخدمة العمومية المحلية يجب التركيز أولا على تعزيز الشعور بالانتماء؛ إضافة إلى ضرورة تعزيز المشاركة المجتمعية والتي تنتج عن بناء علاقات اجتماعية ديمقراطية يخلقها التعاون بين مختلف الأطراف أصحاب المصالح، وفي الوقت الذي يلعب فيه جميع أصحاب المصالح أدوارا مهمة في تقديم الخدمات العمومية المحلية؛ إلا أن الملاحظ على مختلف الدراسات التي تتناول موضوع المشاركة والديمقراطية في القضايا التنموية في الدول النامية؛ هو تركيزها الدائم على أدوار الدولة ومختلف الإصلاحات التي تأتي بشكل عمودي من القمة للقاعدة، ويتم إهمال دور فواعل قد تبدو في الظاهر فواعل جزئية إلا أن دورها لا يقل أهمية عن دور المواطن في تفعيل العملية التشاركية.

***الموظفون العموميون/ مقدموا الخدمة:** كرسى الأبحاث حول الإدارة العامة اهتماما متزايدا بتقديم وإدارة الخدمات العمومية خاصة العلاقة بين الحكومة والمواطنين، ويفترض النموذج التقليدي للخدمات العمومية المتمحور حول الحكومة أن وظيفة الموظفين العموميين هي تأكيد شرعية الخدمات العمومية والعمل على تقديمها، وعلى الرغم من أنهم (مقدموا الخدمة) يلعبون دور المهيمن تماما في تقديم الخدمات وإدارتها

¹ John Gaventa and Gregory Barrett . op.cit., p.44.

إلا أن المؤسسات البيروقراطية واللوائح وإجراءات اتخاذ القرار تبقى مركزية في النموذج المرتكز على الحكومة لتقديم الخدمات العمومية، وبحلول الثمانينيات من القرن الماضي تم تحدي هذا النموذج في تقديم الخدمات العمومية من خلال نهج الإدارة العامة الجديد والذي يؤكد على الجانب الإداري في تقديم الخدمات العمومية حيث ترى الإدارة العامة الجديدة أن مقدم الخدمة يجب أن يكون أكثر استجابة لأصوات واحتياجات المستخدمين¹، بالتالي فاعتبار الموظف العمومي طرفا في عملية انتاج الخدمة العمومية التشاركية هي فكرة حديثة من الناحية السياقية فحسب، فبعد أن فرض مبدأ المشاركة نفسه يجب أن يتم تحليل مقارنة الخدمة العمومية المحلية من خلال تصور شامل يتكون أساسا من جانبين؛ الجانب الإستراتيجي المتعلق بالسياسات العمومية للدولة والتي تكون الخدمة العمومية جزءا منها والجانب التنفيذي المتعلق بتنفيذ التوجهات الاستراتيجية للدولة.

وفي هذا السياق يجب أولا طرح تساؤل جوهري: ماهي جوانب الإستفادة من إشراك المواطنين في انتاج الخدمة بالنسبة للموظف العمومي؟ بمعنى هل توجد عوائد ايجابية على الموظف العمومي عند انخراط المواطن في انتاج الخدمة؟ فمن خلال معرفة ذلك يمكن توضيح الأدوار الحاسمة التي يمكن أن يلعبها مقدموا الخدمة لمساعدة المواطنين في إنتاج الخدمة العمومية التشاركية، خاصة أن النموذج التقليدي يفترض أن الموظف العمومي يقوم بتنفيذ توجهات الدولة الاستراتيجية بما يجعلهم مسؤولين أمام السلطات بطريقة مباشرة وأمام المواطنين بصورة غير مباشرة، وبشكل عام يعمل تحفيز المواطنين على المشاركة في سلاسل إنتاج الخدمة على حماية الموظف العمومي من سيطرة القادة السياسيين أو المسؤولين المباشرين لهم في حالات نقشي الفساد ومحاولة استغلال النفوذ؛ وهذا عن طريق اكساب عمليات تقديم الخدمة العمومية الشرعية الوطنية.

أيضا تعمل مبادرات إشراك المواطنين في عملية انتاج الخدمة العمومية على تعزيز الشرعية لممثلي الدولة على المستويات المحلية وعلى مستوى المرافق العمومية (الموظفون العموميون)، ففي نهاية المطاف

¹ GUAN Shanshan, DENG Guosheng, TIAN Siyu, "Co-production and innovation in public services: What can we learn from the provision of childcare in rural China?", LoGoSO Research Papers Nr. 11, Freie Universität Berlin, August 2019, p.03.

تعتبر مسألة تعزيز الثقة في القطاع مصدر شرعية الدولة على المستويات الأدنى من الحكم. ويتم تعزيز هذه الشرعية من خلال مبدأ مشاركة مواطنين بطريقتين:

◀ عندما تبنى الشرعية على العمليات الديمقراطية التي تتيح المشاركة للجميع وتعزز صنع القرار الذي يعكس القيم والتفضيلات المشتركة، فإن مشاركة المواطنين في عملية انتاج الخدمة تعمل على تقوية شرعية الدولة، ويحدث هذا في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية المفتوحة حيث تعزز مشاركة المواطنين شرعية الدولة من خلال الحكم الديمقراطي.¹

◀ عندما تبنى الشرعية على الأداء وقدرة الدولة على توفير الأمن والرفاه والعدالة بشكل فعال لجمهور المواطنين، فإن مشاركتهم تعمل على تجاوز العجز الديمقراطي عن طريق زيادة الثقة بين المجتمع والدولة من خلال آثارها الايجابية في القضاء على الفساد، واستجابة الدولة، وتقديم الخدمات العمومية، ويحدث هذا عندما تكون مصادر الشرعية الأخرى محدودة.²

أيضا قد يكون لدى المواطنين فكرة أفضل من المسؤولين الحكوميين والموظفين العموميين حول أنواع الخدمات التي يحتاجون إليها، حتى يتمكنوا من مساعدة مقدمي الخدمات على فهم متطلباتهم بشكل أفضل وتحديد الحلول، أين يمكنهم المشاركة بشكل مباشر في تصميم وتقديم الخدمات العمومية، وهذه العملية يشار إليها باسم "حل مشاكل التعاون"، علاوة على ذلك قد يستخدم المسؤولون العموميون مشاركة المواطنين لاستنباط معرفة أصلية محددة لمساعدتهم على تكييف الخدمات العامة مع الاحتياجات المحددة للمجتمع.³

وعموما يلعب الموظفون العموميون دورا هاما في تعزيز ثقافة المشاركة في تصميم الخدمة العمومية أو حتى تسهيل عملية المشاركة وذلك من خلال محاولة خلق هيكل وعملية واضحة للمشاركة العامة، وتوفير فرصة للمواطنين لبناء قدرتهم على المشاركة، من منطلق ضرورة التماشي مع الميزة التشاركية التي

¹ Archon Fung, "Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement", *American Political Science Review* 101(2007):p.94.

² Le Hong Hiep, "Performance-Based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and Doi Moi". *Contemporary Southeast Asia*, 02 (2012) : p. 86.

³ Archon Fung, "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences", *Journal of Political Philosophy*.03 (September 2003): p. 97.

فرضت نفسها في الآونة الأخيرة، وكان لها أثر في تحويل نمط توفير الخدمة العمومية وتحويل المعلومة إلى أداة لتمكين المواطنين من المشاركة في سلسلة انتاج الخدمة، وعند المقارنة بين النموذج الأصلي والحالة الجزائرية نجد أنه يتم وضع الموظف العمومي الجزائري في "دور سلبي" ويتم حصر أدواره في تنفيذ التعليمات.

فترقية الخدمة العمومية المحلية اعتمادا على الموظف العمومي في الجزائر لا تتعلق بتعزيز مبادئ الديمقراطية التشاركية والعمل على اشراك المواطنين في تسيير الشأن العام؛ فعلاقة الموظف العمومي بترقية الخدمة العمومية المحلية تنحصر عموما بمسألة تكوين وتدريب المورد البشري القادر على تقديم الخدمة العمومية بكفاءة، والجزئية الوحيدة التي تربط الموظف العمومي كمثل للإدارة بالمواطن تتعلق باستقبال المواطنين احتراماً لمبدأ مساواة المرتفقين أمام المرفق العام، أما فيما يخص امكانية السماح للمواطنين بتوضيح احتياجاتهم للموظف العمومي وآرائهم حول الطرق المثلى لتقديم الخدمة؛ فحقيقة لا يمكن لنا أن نلمس هذه العلاقة بين الموظف والمرتفق وهذا راجع إلى جمود قوانين الوظيفة العامة من جهة وعدم مرونة القوانين الخاصة بالمرفق العمومي من جهة أخرى.

***القادة السياسيون:** يعتبر مبدأ المشاركة عنصراً رئيسياً من عناصر المساءلة الاجتماعية ومؤسسا لثقافة جديدة تعزز القيم العليا في مجال الخدمة العمومية تصحح فيه الحكومة شريكة لمواطنيها، تفتح لهم أبواب المشاركة في عمليات اتخاذ القرار وتمكن متلقي خدماتها من التحكم في زمام الأمور وهذا ما سيمنح البعد التشاركي مكانته المستحقة في مفهوم الخدمة العمومية¹، وأيضا يمكن أن تؤسس المشاركة للمساءلة السياسية عندما تتعلق مشاركة المواطنين بالموقف الايديولوجي للقادة السياسيين، ومع أنه لا توجد حدود واضحة بين الموظف العمومي والقادة السياسيين باعتبار كليهما ممثلا للدولة؛ إلا العلاقة السلبية بين المواطن الجزائري والمؤسسات السياسية للدولة تؤثر على عمليات تقديم الخدمات العمومية، وبالتالي فضبط المخرجات لجودة تقديم الخدمة ونتائجها تؤثر من جهتها على مخرجات المؤسسات السياسية وعلى شرعية الدولة نفسها.

¹Alécian Serge, Dominique Foucher, "Le management dans le service public", 4eme édition, (France : Edition d'organisations, 2005), p.p.40-41.

يفترض أن تستمد القيادة السياسية شرعية الحكم من طرف قبول المواطنين لسلطتهم في مقابل تزويدهم بخدمات فعالة وفي مستوى تطلعاتهم، فمن خلال مشاركة المواطنين في تقييم الخدمة العمومية المقدمة لهم يقوم القادة السياسيون بتطوير السياسات والإصلاحات اللازمة لتعزيز جودة الخدمة العمومية المحلية ويتضمن ذلك تحسين إجراءات العمل، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتعزيز مشاركة المواطنين في عمليات اتخاذ القرارات، وفي مجمل اصلاحاتها تسعى القيادات إلى بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين، بالتالي تعتبر القيادة السياسية المستفيد الرئيسي من مبادرك اشراك المواطنين في انتاج الخدمة العمومية على المستوى المحلي.

وبالنسبة لحالة الجزائر فكما أشرنا في مطالب سابقة فمختلف الإصلاحات التي مست مجال تحسين الخدمة العمومية كانت صادرة من السلطات العليا، حيث كان تحليل واقع الخدمات ذو طابع رسمي إلى حد ما، في حين يفترض أن يتم التحليل عن طريق عملية تشاركية تزيد من الوعي بين أصحاب المصلحة مما يسمح لهم بتطوير استجاباتهم الخاصة للمشاكل والفرص المتاحة.

تتأثر مبادرات المشاركة بالسياقات التي تسهل فيها الأطر القانونية التي يتم إصلاحها لتتحول إلى آليات رسمية جديدة للتفاعل بين المواطن والدولة والحكم التشاركي، بالتالي يجب الإشارة إلى أنه لا يمكن دراسة موضوع المشاركة في اطارها المعياري فقط، بل من خلال فهم أن أنماط المشاركة والنتائج المتوقعة منها تتعلق بالاستراتيجيات المتبعة في ظل السياق السياسي للحكومات، أيضا لا يجب أن تتوقف مبادرات إشراك المواطنين على بناء المواطنة وتقوية استجابة السلطات فحسب؛ بل أيضا حول التفاعل بين السياق وأنواع المشاركة والنتائج، فالعلاقة الصحية بين هذه المتغيرات الثلاثة تعتبر ذات أهمية خاصة لضمان مسار صحيح للمبادرات التشاركية التي يمكن أن تنتج نتائج سلبية، هذا راجع إلى أن مختلف الاستراتيجيات التشاركية في الدول الضعيفة والتي تعاني نوعا من الهشاشة في الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي؛ تستحق إعادة النظر فيها وفي الديناميكيات الواجب توفرها لدعم العملية والذي يتعلق بدورها بالإنفتاح الديمقراطي للسلطة السياسية.

المطلب الثاني: علاقة المواطن بالمرفق العمومي المحلي بين المشاركة والعزوف

لتوطيد المواطنة الفاعلة في سياق دينامية الفعل التشاركي يجب أن تكون العلاقة بين المواطن والمرفق العمومي المحلي مبنية على ضرورة التعامل مع المواطن المستهلك لخدماتها على أنه مواطن فعال يمكنه المشاركة في تحديد السياسات العمومية التي تهم شأنه العام، واعتبار الخدمة العمومية المحلية امتدادا لمفهوم المواطن.

الفرع الأول: مسألة المواطنة وجدلية المواطن/ الزبون-العميل

من المفترض أن تتضمن المواطنة نسقا عاما لتحديد الهوية السياسية، وبيئة منسجمة من المؤسسات التي تتوافق معه، وتتكون من منظومة قواعد مج ردة تحمي الحقوق من جهة وتحقق الأفضليات في الخيارات من جهة، وتضمن سير المؤسسات وذلك في إطار شعوري أخلاقي عام يرتبط بالانتماء للوطن، وتحدد منظومة الحقوق والواجبات الأبعاد المختلفة للمواطنة من خلال جوانبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وتتضمن على الأساس البعد القانوني، الاجتماعي والسياسي¹، وبالنسبة للمرافق العمومية فجوهرها يكمن في مبادئ المواطنة، من منطلق أن أساسها الفكري يقوم على مفهوم "المواطن والصالح العام" ويعتمد وجودها المادي على المواطنين كمستفيدين من الخدمة ويبقى التزامها العملي هو تحقيق المطالب المجتمعية من احتياجات المواطنين وتوقعاتهم.

لكن الملاحظ أنه في السنوات الأخيرة طرأت تغييرات عميقة في طبيعة هذه العلاقة نتيجة التحولات في السياقات العالمية التي تميزت بهمنة ايديولوجية السوق، فشهدت الخدمة العمومية بقيمتها العامة تآكلا واضحا من حيث دورها وقدرتها على الالتزام بأدوارها، وتتجلى هذه العلاقة في التحول في مفهوم المستفيد من الخدمة من "المواطن" إلى "الزبون"، ويفترض هذا الانتقال المفاهيمي ترقية العلاقة بين طرفي الخدمة

¹ يوسف زدام، "دور الثقافة السياسية في تفعيل المواطنة في البلدان العربية: دراسة في التغير القيمي المرتبط بمستويات التنمية الانسانية" (اطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وادارية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013)، ص.13.

العمومية "مقدم الخدمة / المستفيد من الخدمة" من خلال معرفة توقعات الزبائن المستهلكين والأخذ بعين الاعتبار تقييماتهم لجودة الخدمة المقدمة من منطلق أنهم مساهمون في رأس المال.

عند العودة إلى فكرة الزبونية نجد أنها جاءت من نقل نموذج التسيير العمومي الجديد لفكرة النزعة الاستهلاكية مباشرة إلى النقاش الدائر حول العلاقة المثلى بين المرافق العمومية والمواطنين من خلال تصور المستفيدين من الخدمات العمومية كمستهلكين أو كزبائن، ويرتبط التوجه نحو خدمة الزبون بممارسة السوق¹، وكغيره من النماذج فنجاحه يعتمد على توفر المعطيات نفسها الموجودة في البيئة التي نشأ فيها خاصة بعد ظهور الليبرالية الجديدة وانتشار سياسات الترويج التجاري في القطاع العام، بالتالي فعند العودة إلى حالتنا موضوع الدراسة "الجزائر" وكغيرها من الدول النامية فمن الصعب تجسيد مثل هذه الاتجاهات الجديدة في العلاقة بين المرافق العمومية والمواطن والتي تفرض إعادة تفسير لمفهوم المواطنة في مجال الخدمة العمومية وإعادة ضبط معاييرها الأخلاقية التي تؤثر على المواطنين.

بالإضافة إلى أن المواطن والمستهلك يجسدان سلسلة من التمايزات الثنائية²:

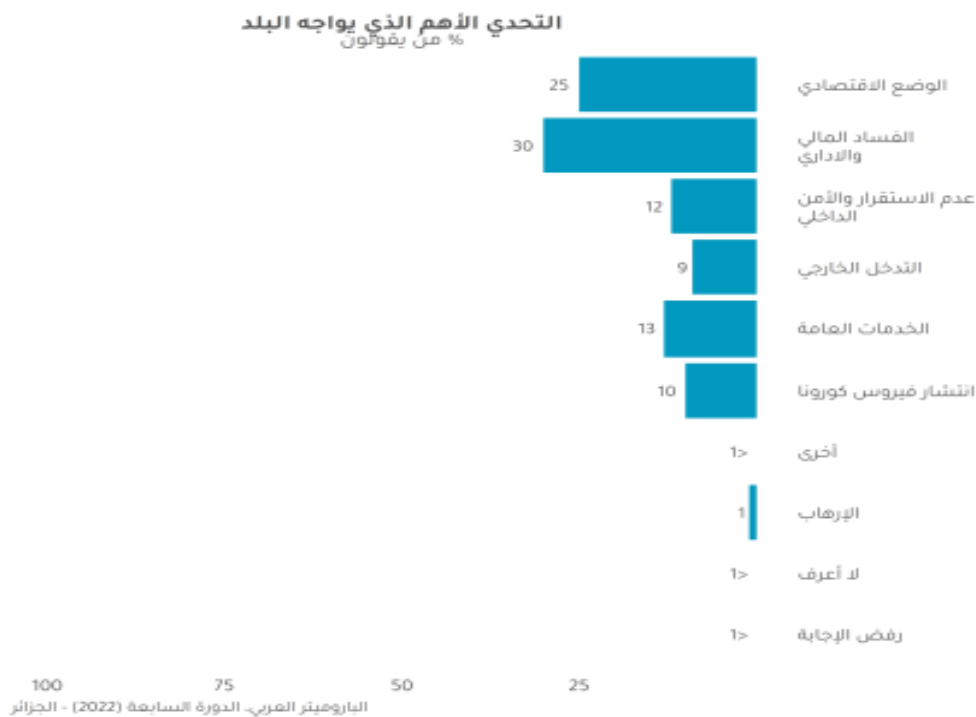
المواطن	المستهلك
الدولة	السوق
عام	خاص
سياسي	اقتصادي
جماعي	فردى
أنسنة	تسليع
حقوق	تبادل

¹ Karl Albrecht and Ron Zemke, "Service America. Doing Business in the New Economy", 4th ptg. Edition (Homewood, IL: Dow Jones-Irwin, 1985).p.32.

² حسن احجيج، "التدبير العمومي الجديد، شركات الدولة بين قيم الخدمة العمومية وقيم المقابلة، ط1 (الدار البيضاء: مركز الدراسات والأبحاث الانسانية، 2017)، ص.86.

وبعيدا عن الصعوبات النظرية والعملية التي تعترض فكرة استخدام مفهوم الزبون/العميل في الجزائر فالنقاش هنا يتمحور حول أهمية المشاركة في تقييم الخدمة العمومية بالنسبة للمواطن الجزائري، ففي استطلاع للرأي تم تنفيذه في الجزائر من قبل البارومتر العربي في الفترة الممتدة بين 26 ماي إلى غاية 7 جويلية 2022 أين ضم الاستطلاع 20162 مقابلة مع مواطنين كان معدل الاستجابة 2.25% وهذه النسبة الضئيلة جدا دليل واضح على عزوف المواطن الجزائري على المشاركة في تقييم ما يخص شأنه العام، هذا بالإضافة إلى كون الخدمة العمومية لا تحوز على اهتماماته بالشكل الكافي الذي يجعلنا نعتبره كفاعل شريك في مجال إنتاج الخدمة العمومية.

الشكل رقم(04): التحديات التي تواجه الدولة حسب البارومتر العربي



المصدر: الجزائر: تقرير استطلاعات الرأي العام، البارومتر العربي-الدورة السابعة، أكتوبر 2022،

ص.03.

حازت الخدمات العمومية على اهتمام 13% من المبحوثين بالمقارنة مع القضايا الأخرى مثل الاقتصاد الذي حاز على نسبة قدرها 25% وقضايا الفساد بنسبة 30%، وفي نفس السياق فعند استجواب المبحوثين (نسبة 13% من إجمالي 2.25%) عن آرائهم حول الخدمات الأساسية فكانت نسب عدم الرضا كالتالي:

◀ عدم الرضا عن نظام التعليم الحكومي: 62%

◀ عدم الرضا عن الرعاية الصحية: 64%

◀ عدم الرضا عن جودة الشوارع: 67%

◀ عدم الرضا عن جمع النفايات: 57%

إن عدم اهتمام المواطن الجزائري بعملية المشاركة نابع من الفجوة بين المواطن والسلطات الرسمية التي أنتجت صدمات مستمرة بين المواطن والمؤسسات العمومية، وبهذا الشكل أصبحت المواطنة وثقافة المشاركة إشكالية فعلية في المجال المحلي الجزائري، فوعي المواطن والسلطات العامة بأهمية مقترحات مختلف الفواعل أصبح بعدا حاسما في فهم أهمية المشاركة، وحتى يمكن إخراج المواطنة المشاركة أو المواطنة النشطة من أطرها المعيارية والنظرية يجب العثور على ديناميكيات جديدة وأساليب فعالة للإشراك الفعلي للمواطنين.

الفرع الثاني : الآليات التشاركية لإدماج المواطن وعلاقتها بترقية الخدمة العمومية

المحلية

يتطلب بناء نموذج صنع لقرار متعدد المراكز لدعم فكرة مشاركة المواطن في رسم السياسات العمومية وجود آليات تسمح للمواطن في المساهمة في صنع القرار مباشرة دون تدخل ممثليه، وتقتضي ممارسة المواطن لحقه التشاركي في صنع القرار والمشاركة في إنتاج الخدمة العمومية وجود تأطير قانوني لهذه المشاركة مما يكسبها الشرعية اللازمة لتحقيق الهدف منها، وفي غياب تشريعات واضحة تضمن هذا الحق للمواطن سنحاول التطرق لأهم الآليات التي جاءت بها مقاربة الديمقراطية التشاركية ومحاولة اسقاطها على الخدمة العمومية لمعرفة مدى امكانية تجسيد هذه الآليات لترقية الخدمات العمومية على المستوى المحلي.

وقد أصبحت المراهنة على الديمقراطية التشاركية لمعالجة أزمة اللامشاركة التي يعاني منها المواطن تشكل توافقا دوليا قويا، انطلاقا من ديمقراطية الفضاء العمومي المحلي وذلك على الأقل منذ بروز الأهمية المتولدة من تجربة "بورتو اليجري" حول الميزانية التشاركية التي تحولت إلى مرجع سياسي كما يعول عليها حينما تصاحب بنظام منفتح تشاركي مستجيب لحاجيات الساكنة (المواطنين) وتحقق تقدما محرزاً في مجالات التنمية الإنسانية، من أجل التخفيف من إلزامية القانون والنظام.¹

وتتجلى المبادرات التشاركية في معظم الدول التي ترغب في الأخذ بهذا المفهوم في عدة مستويات للمشاركة يمكن أن تتكامل في ما بينها ويمكن اختيار الأنسب حسب طبيعة كل نظام، ويمكن لها أن تأخذ أشكالا تلقائية أو تكون ذات طابع مؤسسي، وبالتالي يمكن ضمان المشاركة من القاعدة أي مباشرة من المواطنين. بالإضافة إلى إمكانية التشارك بطلب من السلطة المركزية، ولا يشترط أن يستبعد أي نموذج الآخر وتتخلص هذه المبادرات في عدة آليات نوجزها في ما يلي مع محاول معرفة مدى إمكانية تطبيق هذه الآليات التشاركية في الجزائر وخصوصا في مجال الخدمة العمومية:

***الميزانيات التشاركية:** أو الموازنة التشاركية هي المشاركة النشطة للمواطنين في عمليات تحديد أولويات الميزانية وإدارتها، حيث يمكن للمواطنين والمجتمع المدني التعبير عن احتياجاتهم والتفاوض مع الأجهزة الحكومية ذات الصلة حول توزيع الموارد العامة، على النقيض من الإدارة الفنية البيروقراطية المحدودة في قدرتها على تحقيق التنمية العادلة والعدالة التوزيعية؛ فإن الموازنة التشاركية لديها القدرة على زيادة الإنصاف في عمليات صنع القرار وتحقيق نتائج سياسية أفضل، توفر الموازنة التشاركية سبلا لجعل السياسة المالية موضوع حوار عام وتشرك المواطنين في جميع مراحل دورة الميزانية.²

¹ اسماعيل ازواغ ومحمد الكميري، "المشاركة المواطنة بين بواعث الإقرار وآليات الإشراف" في "المجتمع المدني واشكالية تجديد الثقة في العمل المؤسساتي في المغرب"، تحرير: عبد الحفيظ ادمينو، ط1 (الرباط: مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، 2019)، ص.221.

² Civil Society Academy, **Participatory Budgets: Let the people decide**, Article available on the site: <https://bit.ly/45VKcEH>, the site was viewed on: 01-02-2022.

***اللجان أو الهيئات الاستشارية:** وهي اللجان التي تشكلها السلطة الحاكمة أو البرلمان للحصول على رأي الجماعات المنظمة والهيئات المختلفة، واصطحاب الفكر في التشريعات والقرارات الجديدة التي تمسهم وكذلك كيفية البحث في كيفية تنفيذ تلك القرارات¹، ويمكن أن تتكون هذه اللجان من عدة فئات، فيمكن أن تكون اللجان مجموعة النخب المحلية التي يعينها الصالح العام، مجموع الشباب ممثلي الجمعيات وجماعات المصالح من غير المنتخبين، الأعيان، وتجتمع هذه اللجان في حالة وجود قرارات أو سياسيات مطروحة من طرف الدولة تستلزم استشارة المواطنين ومعرفة اقتراحاتهم، وهنا يجد المواطن نفسه في موقع المراقب والملاحظ إلا أن مقترحات هذه اللجان ليست إلزامية بالنسبة للسلطة.

***لجان الأحياء:** تعرف لجنة الحي على أنها "وحدة اجتماعية مستقلة تحكمها القوانين، وتتكون من عدد من الأفراد تربط بينهم علاقات اجتماعية على أساس تعاقدية لغرض غير مريح، وقصد تحقيق أهداف مشتركة"²، فهي أداة للتفاعل الاجتماعي بين أفراد هذه اللجان والبيئة التي تشكلت فيها من جهة، وبينها وبين الفواعل الرسمية من جهة أخرى.

تعد لجان الأحياء من الجمعيات المحلية ذات النشاط الهادف إلى ترشيد القرار المحلي لأنها تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم، فهي بذلك تعبر عن الممارسة الفعلية للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي واحترام الرأي الآخر، إذ تمكن المواطنين من الإدلاء بأرائهم بكل مسؤولية، كونهم أكثر دراية برهانات الإقليم الذي يتواجدون عليه، بمنطق أن مشاركة المواطنين هو حجر الزاوية لإرساء دعائم الديمقراطية، وتبقى الممارسة الفعلية في الميدان دليلا على فعالية نشاط هذه اللجان³، وحتى تكون هذه

¹ إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، "معجم مصطلحات عصر العولمة" (2003)، من على الموقع: <https://bit.ly/2DSH5z8>، ص.382.

² السعيد رشيد، "لجان الأحياء في التجمعات الحضرية الجديدة" (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة قسنطينة، 2008)، ص.40.

³ مليكة سايل، "دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر بين الخطاب والممارسة"، المجلة الجزائرية للسياسة العامة 01 (2010): ص.138.

اللجان قادرة على التأثير في السياسات العمومية وفي كيفية صنع القرار المتعلق بالشأن العام عليها أن تضطلع ببعض المهام التي تضمن كفاءة أدائها واستمراريتها وفعالية تأثيرها على الدولة والسلطات المركزية ومن بينها:

◀ **التنشئة الاجتماعية:** وذلك بنقل سلوكيات اجتماعية مقبولة لدى المواطنين وتوعيتهم بضرورة الاشتراك في الحياة العامة.

◀ **تحقيق الانضباط الاجتماعي:** في محاولة لاحتواء كل مطالب أفراد الحي أو المجتمع، والوصول إلى حلول بطرق منظمة بعيدا عن العشوائية والفوضى.

◀ **تحقيق التفاعل الاجتماعي:** كما ذكرنا سابقا التفاعل بين السلطة والمواطن لتحقيق الأهداف المشتركة لخدمة الصالح العام.

◀ **مأسسة المطالب والاحتياجات:** بمعنى صياغة المطالب والمشاكل التي يعاني منها الحي بطريقة إيديولوجية منظمة لتقديمها إلى السلطات المركزية أو المحلية لمناقشتها.

وهذه اللجان في معظم الدول ذات الطابع الديمقراطي أصبحت ضرورة حتمية باعتبارها البيئة الحاضنة لمختلف الحوارات والقضايا التي تؤدي إلى إعداد واقتراح برامج تمكنها من المشاركة في صنع مع الفواعل الرسمية.

***مخططات التنمية المشتركة:** تعني المخططات التشاركية إشراك المواطنين وجميع الفاعلين في جميع مراحل التخطيط ابتداء من تشخيص الوضعية وتحديد المؤهلات والمعوقات إلى إعداد خطة العمل وتنفيذها وتتبعها وتقييمها مرورا بتحديد المشاكل والحاجيات وترتيب الأولويات وتحديد الأهداف.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها مقاربة تشاركية تسعى إلى دفع الفاعلين المحليين إلى تحديد أهدافهم التنموية التي يتطلب تنفيذها تعبئة الموارد المحلية أولا، ثم موارد الشركاء ثانية، ويعتبر التخطيط التشاركي استراتيجيا لأن الأهداف المسطرة نابعة من القرار السياسي المحلي، الذي يتخذ خيارات ذات طبيعة هيكلية ترهن مستقبل الجماعة وتحدد السبل والوسائل الواجب إتباعها لتحقيق تلك الأهداف. ويوصف المخطط أيضا

بأنه تشاركي لأنه يشرك كافة الأطراف السياسية المحلية والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين والنسيج الجمعي والهياكل التقليدية.¹

***التحقيق العمومي:** من بين أهم آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية، فهو يسمح بمشاركة واسعة للمواطنين، ذلك لأنه يعتبر إجراء مقيدا لمؤسسات الدولة قبل أن تتخذ قرارها. فبمجرد فتح تحقيق يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي يهمله موضوع التحقيق أن يقدم ملاحظاته الكتابية أو حتى الشفهية للجهة المسؤولة²، وتسمح هذه الآلية لمعظم فئات المجتمع بمختلف توجهاتهم بفرض الرقابة البعدية على قرارات التي تتخذها الإدارات التابعة للدولة وبالتالي التدقيق في ممارسة سلطات الدولة على جميع المستويات.

***المبادرات المحلية:** تعرف المبادرة المحلية على أنها آلية متاحة لكل مواطنٍ يستطيع أن يقدم من خلالها ما يراه مناسباً للهيئات الوصية، كما يمكن تعريفها أيضاً بأنها فكرة وخطة عمل تطرح لمعالجة قضايا المجتمع المحلي، وتتحول إلى مشاريع تنموية بهدف حشد جهود المجتمع المحلي والاعتماد على الموارد المحلية، كما تهدف إلى تشجيع المجتمع المحلي للعمل كشريك في تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم برامج ومشروعات التنمية، وتهدف إلى:

- ◀ بناء الثقة بين المجتمعات المحلية والمؤسسات الحكومية والإدارة المحلية والقطاع الخاص من خلال المسؤوليات المشتركة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة.
- ◀ ترشيد الإنفاق الحكومي الأمر الذي يساعد على تدعيم أولويات المجتمع المحلي، تمكين المجتمع المحلي من تحديد وحل مشكلاته بنفسه.
- ◀ تحسين عمليات التخطيط من خلال تنمية وتشجيع آليات المشاركة المجتمعية في التخطيط (التخطيط التشاركي).

¹ فاروق الحجاجي، "المخطط الجماعي للتنمية: السياق والأبعاد"، مقال منشور على الموقع التالي: <https://bit.ly/2w33Npo>، تم تصفح الموقع يوم : 09 ديسمبر 2020.

² مريم حمدي، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري" (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسلية، 2015)، ص. 140.

◀ استدامة التطوير من خلال استمرارية التطوير على مشروعات البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية.¹

ما يمكن ملاحظته أن الآليات المذكورة والمعتمدة في التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية لا تتعلق فقط بالبعد المحلي، رغم ذلك فتوفر هذه الآليات من شأنه بناء نموذج تفاوضي وتشاركي بين الفواعل المواطن والهيئات الرسمية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي تبني ثقافة تشاركية موحدة تضمن ضبط السياسات العمومية وإشراك عديد الفواعل في اتخاذ القرار، وهذا يدعو إلى التساؤل حول العلاقة التي تربط هذه الآليات التشاركية بتمكين المواطن من المشاركة في مسألة ترقية الخدمة العمومية.

بداية يجدر بنا الإنتباه إلى نقطة أساسية تتعلق بقدرة "المواطن العادي" على المساهمة بشكل هادف في المناقشات والقضايا التي تتطلب المشاركة عبر مختلف الآليات، هناك شك عام فيما يتعلق بعمليات التخطيط التشاركي للخدمة العمومية المحلية، من ناحية أخرى تصميم واستدامة العمليات التشاركية ليست بالموضوع السهل والمتاح في الجزائر، فهذا يتطلب من الحكومة مستوى متطور من القدرة التنظيمية لإدارة البرامج والقضايا التشاركية، وهذا ما يبقى في دائرة الاستفهام؛ هل الحكومة الجزائرية مستعدة فعلا لفتح هامش المشاركة للمواطن العادي في الظروف العادية في قضايا التنمية.

تعتبر مشاركة المواطنين أداة فعالة للحفاظ على شرعية الحكومة وتعزيزها، ولكن بالنسبة للجزائر هل يمكن أن تؤثر الدعوة إلى المشاركة على قرارات الحكومة في ظل الآليات التي لم يتم توضيحها بشكل كامل ولم يتم تأطيرها قانونيا لأكسابها طابع الإلزام، رغم أنه في بعض القوانين يمكن أن نلاحظ بعض الاشارات إلى هذه الآليات مثل قانون البلدية 11-10 الذي نص في مادته 12: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري... يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم

¹ محمد فراحي، " الديمقراطية التشاركية كآلية لبناء الثقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر (2011-2020): بلدية أولاد عبد القادر - ولاية الشلف انموذج (أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه) (طور ثالث) في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 03، 2022)، ص. 123.

للمبادرة المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظر وف معيشتهم".

كما نصت المادة 77 من دستور 2020 على أنه: "لكل مواطن الحق في تقديم ملتمسات إلى الإدارة بشكلٍ فرديٍّ أو جماعيٍّ، لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية"، كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن: "يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملتتمسات في أجل معقول".

والعديد من المواد القانونية في مختلف المجالات حاولت الإشارة إلى مبدأ المشاركة؛ رغم ذلك تبقى هذه الاشارات عامة وغير واضحة بل يمكن القول أن العديد من المواد القانونية غامضة ومنها المحالة على التنظيم، ناهيك عن عدم ذكر مفهوم "الديمقراطية التشاركية" في أي مادة من مواد القانون التي جاءت لدعم المشاركة، بل اكتفى المشرع بذكر مصطلح المشاركة دون ذكر كيفية المشاركة وقنواتها، هذا من الشق المتعلق بالديمقراطية التشاركية كمقاربة؛ أما بالنسبة لشق المشاركة في مجال الخدمة العمومية المحلية فالمرافق الجزائرية لا تعتمد على الآليات السالفة الذكر سواء من الناحية العملية أو النظرية وتبقى الآليات التشاركية مرهونة بالاقترحات وابداء الرأي.

ضعف التأطير القانوني لمبدأ مشاركة المواطن في القانون الجزائري في شؤونه المحلية والإقصاء الواضح له سواء من خلال انتهاج سياسات اصلاحية من الأعلى إلى الأسفل دون إشراك أصحاب المصالح فيها، أو عدم تضمين آليات الديمقراطية التشاركية في دساتيرها وأطرها التشريعية، يؤثر بشكل مباشر على قدرة المواطن على الإنخراط الفعلي في عملية تصميم الخدمة العمومية في مراحلها الأولى، بالإضافة إلى أنه نادرا ما يتم تنفيذ العمليات التشاركية لأن الحكومات المحلية ترى أن هناك قيودا زمنية وأن مثل هذه المبادرات يمكن أن تفتح مجالا لمناقشات حول قضايا من صلاحيات السلطات العليا، وبالتالي يمكن للمواطن أن يصبح المعيق الأول للعملية التشاركية من خلال عدم معرفته لحدوده في كيفية المشاركة في القرارات المهمة، وهذا ما يستدعي الفهم الصحيح للحاجة إلى تعزيز الآليات

الأخرى للمشاركة، فلا يمكن للاستشارات والمشاورات وحدها أن تحقق نظاما إيكولوجيا متجاوبا لخدمة عمومية تشاركية.

المبحث الثاني: القطاع الخاص: بين ضرورة الانفتاح على السوق والحفاظ على القيمة العامة للخدمة العمومية

إن الحجج الأساسية للبحث عن آليات لتجويد مخرجات الخدمة العمومية المحلية تقوم على مبدأ أنها (الخدمة العمومية المحلية) جوهر مختلف النماذج التنموية، ونظرا لقصور النماذج التقليدية التي تفترض أن تقديم الخدمة العمومية هي مسؤولية الدولة بشكل حصري وهذا في ظل تزايد موجات العولمة وتغير أدوار الدولة وفق منطلق "état'd moins état'd mieux" دولة أقل - دولة أفضل، بمعنى انسحاب الدولة من العديد من المجالات لصالح فواعل أخرى بحثا عن "الجودة" والمتعلقة أساسا بالقطاع الثاني في مجموعة الفواعل التشاركية.

ويعتبر دور القطاع الخاص الربحي في تقديم الخدمات العمومية موضوع نقاش مستمر على الصعيدين العالمي والمحلي، وهذا راجع إلى الحاجة المتزايدة لخدمات ذات جودة أفضل لتلبية الاحتياجات المتنوعة والمعقدة بشكل متزايد للمواطنين والتي يمكن لأساليب القطاع الخاص ضمانها، والدافع الرئيسي وراء البحث عن القطاع الخاص كشريك في عملية إنتاج الخدمة العمومية هو توقع مكاسب الجودة والكفاءة، والواقع أن مسألة التفكير في القطاع الخاص كمقدم للخدمة ليست متعلقة بالديمقراطية التشاركية وفواعلها كمقاربة حديثة السياق في الجزائر؛ بل هو توجه استراتيجي فرضته التغيرات العالمية وتأثيراتها على الإدارة العمومية، إلا أن النقطة الفاصلة في دراستنا في البحث عن الأدوار المتنامية للقطاع الخاص كشريك للإدارات العمومية هو مدى قدرته على المشاركة في رسم السياسات العمومية وصنع القرار.

المطلب الأول: الشراكات بين القطاع العام - الخاص

بعد أن تراجع دور القطاع العام (المتمثل في مؤسسات الدولة) وأثبت عجزه في تقديم خدمات تتلاءم وحاجات المجتمع المتزايدة؛ أصبح من الضروري إدخال القطاع الخاص كشريك في عملية تفعيل الديمقراطية

التشاركية، وبالتالي أصبح تبني آليات جديدة في التسيير وتقديم الخدمة العمومية عملية حتمية لتعزيز جودة أداء الدولة، والتفاعل بين الدولة -بمؤسساتها - والقطاع الخاص يساهم في دعم البيئة المثالية لتفعيل الشراكة بين القطاعين والتي تؤدي بالضرورة إلى زيادة مشاركة المواطنين من خلال دورهم كمستهلكين للخدمات العمومية؛ حيث أن الآليات الجديدة تبحث على رفع نسبة الرضا لديهم، وفي هذا السياق يظهر مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص (Public-Private Partnerships (PPPs) ليعتبر كآلية رئيسية لترقية الخدمة العمومية في صيغتها التشاركية.

الفرع الأول: التسيير العمومي الجديد - المنطق الفكري للتغيير في منطق التسيير في

الإدارات العمومية

كما ذكرنا سابا فالتوجه نحو إدماج القطاع الخاص كشريك في سلاسل انتاج الخدمة العمومية كان نتيجة للتغيرات العميقة التي مست دور الدولة في علاقتها مع المجتمع من جهة ومع السوق من جهة أخرى، وكان تبعات هذا التحول تزايد المطالبة بتغيير الأساليب التقليدية في تسيير الموارد العمومية، وحيث أن النموذج البيروقراطي متجذر بقوة في التنظيم العمومي ؛ فالاصلاحات التي من شأنها إثارة نقاشات عامة حول مشاركة القطاع الخاص انطلقت من الجانب الفكري منذ ثمانينات القرن العشرين.

ويشارك القطاع الخاص بهدف واضح يتمثل في زيادة جودة الخدمات واختيار العملاء والكفاءة، وكان هذا التطور مدفوعا جزئيا بأراء أيديولوجية تدفع نحو "إدارة عامة جديدة" تكون إطار عمل يؤكد على الإدارة المستقلة للخدمات العمومية (تقسيم بين المستلم والمزود) مما يؤدي إلى زيادة المنافسة على توفير هذه الخدمات، كان للحجج المؤيدة لهذا النهج التأثير الأكبر خلال الأزمات الاقتصادية ، عندما كان التمويل العام للحفاظ على دول الرفاهية غير كاف وسط الظروف الاقتصادية غير المواتية.¹

¹ Elma Caicedo and Egidijus Barcevičius, *Delivering public services :A greater role for the private sector ?An exploratory study in four countries.*(Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015), p. 03.

و منذ ثمانينيات القرن العشرين بدأ ينتشر عبر العالم نموذج جديد للقطاع العام يتميز بتبني آليات السوق والمنافسة وطرق التدبير الخاصة بالقطاع الخاص، وكان الهدف من هذه التدابير هو جعل الإدارة العمومية أكثر قابلية للاستجابة للمطالب السياسية والاجتماعية وتقديم صفات علاجية لعجز الميزانية الذي تعاني منه الإدارات العمومية¹، وقد تم فرض التغييرات الهيكلية والتسييرية التي تمت في الخدمات العمومية نتيجة الضغوطات الاقتصادية والتي دفعت المنظرين وصناع القرار إلى محاولة ادماج مبادئ السوق في مجال الخدمة العمومية، وهذه التقنيات المستلهمة من القطاع الخاص كانت استجابة للإتهامات التي طالت الادارات العمومية حول كونها تنظيمات غير فعالة تفتقر إلى المرونة والكفاءة.

و على الرغم من أن تطبيق التسيير العمومي الجديد قد تنوع عالميا إلا أنه يمكن تحديد مكوناته الرئيسية على النحو التالي²:

◀ امتياز الأسواق كآلية يتم من خلالها تنسيق الموارد مع الحاجة ؛

◀ الناتج كمكون رئيسي للشرعية ؛

◀ التوجه الإداري لإدارة الأداء التنظيمي ؛

◀ تغيير تموضع المواطنين كعملاء / مستهلكين ؛

◀ الانشغال بقياس الأداء وإدارته ؛

◀ تفوق المفترض لتقنيات إدارة القطاع الخاص؛

وبشكل بسيط يمكن شرح الشراكة من منظور التسيير العمومي الجديد في الشكل التالي:

¹Renate Meyer, Gerhard Hammerschmid, "Public Management Reform: An Identity Project", Public Policy and Administration 01(2006): p.99.

²Stephen P. Osborne and Kirsty Strokosch, "Participation: Add-on or core component of public service delivery?", Australian Journal of Public Administration (2021): p. 187.

آليات المشاركة	ميررات المشاركة	محور المشاركة
آلية السوق	تحسين الخدمة وخفض التكاليف	تقييم الخدمة

تركز الدراسات التي تتناول مقارنة التسيير العمومي الجديد على ثلاث مكونات رئيسية سنحاول ايجازها كما يلي:

*المنافسة: تم تصميم إصلاحات التسيير العمومي الجديد لتعزيز المنافسة، تميل الغدارات العمومية التقليدية إلى الثقة في الموظفين العموميين فتتعرض قدرتهم على تحقيق رضا المواطنين، إلا أن هذا التفكير أدى في غالب الأحيان إلى استنفاد الموارد المالية لهذه الادارات بنتيجة أداء ضعيف، وهذا هو السبب في أن الإصلاحيين ذوي العقلية التسييرية الجديدة عززوا المنافسة في تقديم الخدمات العمومية من خلال إسناد المهام والمسؤوليات إلى جهات خارجية وكان الهدف هو تحسين الكفاءة وخفض التكاليف، مثل التدريب المحدد للموظفين العموميين لتقديم خدمات معينة مع إنشاء "شبه أسواق" ، وتمويل مقدمي الخدمات تمويلًا يعتمد على أدائهم، وتعمل المنافسة المتزايدة على تقليل الركود الذي يتمتع به مقدموا الخدمات العمومية بسبب موقعهم الاحتكاري.¹

*التحفيز: يشير التحفيز إلى مكافأة أداء معين من قبل الموظفين العموميين أو المديرين أو مقدمي الخدمات الخارجيين، وتعتبر الممارسات التحفيزية من صميم التسيير العمومي الجديد، وكانت الفكرة أن إدخال ممارسات شبيهة بالعمل مثل الأجر المستند إلى الأداء (بدلاً من الرواتب الثابتة) والترقيات على أساس الجدارة (بدلاً من الأقدمية) ، من شأنه أن يعزز أداء المؤسسات العمومية، على غرار التأثير الموثق في القطاع الخاص، ومع ذلك أشارت الدراسات التي تمت حول هذه الفكرة إلى فشل العديد من هذه المحاولات لتحفيز الموظفين العموميين بسبب أن الاختلافات بين الشركات الخاصة والإدارات العمومية تجعل من

¹ Bergman, M. A., Johansson, P., Lundberg, S & „Spagnolo, G," Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden", Journal of Health Economics 49(2016): 111.

الصعب العثور على نفس الآثار الإيجابية لممارسات الموارد البشرية، ويرجع هذا للعديد من الأسباب منها تنوع الأهداف في القطاع العام وصعوبة قياسها مما يعقد تصميم نظام الحوافز.¹

* التجزئة: السمة المركزية للتسيير العمومي الجديد هي تقسيم مؤسسات القطاع العام إلى "وكالات" صغيرة، من المفترض أن يؤدي ذلك إلى تحسين النتائج وتعزيز المساءلة من خلال مراقبة الأداء بشكل أفضل، ويمكن أن يؤدي أيضا إلى تركيز أقوى على الجودة في تقديم الخدمات والسياسات، بمعنى أنه عملية يتم من خلالها إعادة تشكيل الإدارات العامة في مؤسسات أضيق تركز على مخرجات هذه الوكالات من أجل زيادة مساءلتها²، هذه الوكالات العامة هي الميزة الأساسية لمقاربة التسيير العمومي الجديد لكن الملاحظ عليها أنها وكالات انتقائية فتوجد بعض الخدمات العمومية لا يمكن لهذه الوكالات تقديمها، أيضا في أوقات الأزمات تتعرض هذه الوكالات للاغلاق بسبب إشكالية التمويل وهذا ما يفسر الانتقائية في تجزئة الإدارات العمومية حيث لا تستطيع الوكالات الحفاظ على مبدأ استمرارية الخدمة.

ومن منطلق أن الفلسفة التي جاءت بهذه المقاربة التسييرية كانت وراء اعتبارات اقتصادية بحتة دفعت بأصحاب القرار إلى ادماج منطق السوق في الخدمات العمومية ومحاولة تنفيذ أفكار الإدارة من قطاع الأعمال والقطاع الخاص في الإدارات العمومية؛ أدى هذا إلى ارتباط الإدارة ارتباطا وثيقا باتخاذ قرارات مغلقة تتجاهل مشاركة المواطنين، وكان هذا بداية لموجة من الانتقادات التي طالت مقاربة التسيير العمومي الجديد، فهذا المنظور الاصلاحى يقترح نموذجا خطيا ومغلقا لصنع القرار، والذي يتضمن منطقا مهيمننا على "المنتج" وتشبيهه الخدمات العمومية بالسلع المصنعة، ناهيك عن إشكالية صعوبة الموازنة بين الاستقلالية التي تفرضها الأساليب المستلهمة من القطاع الخاص؛ وسيطرة البعد السياسي على مختلف الإدارات العمومية والراجع إلى "مفهوم المساءلة السياسية".

¹ Victor Lapuente and Steven Van de Walle, "The effects of new public management on the quality of public services", Governance 33(2020): p.463

² Perry, J. L., Mesch, & ., " Paarlberg, L Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited", Public Administration Review 66(2006): p.507.

ولمعالجة الاتجاهات المشتتة للتسيير العمومي الجديد (ليس التخلي عنها بصورة نهائية) تم إعادة القيم العامة للإدارات العمومية من خلال الذهاب لما بعد التسيير العمومي الجديد والذي اعتبره بعض الباحثين مكملًا للتسيير العمومي الجديد وليس بديلاً له، فهو يكمل التخصص والتجزئة والسوق المميزة لإصلاحات التسيير العمومي الجديد مع مزيد من التنسيق والمركزية والقدرة التعاونية¹، وبهذا الشكل كان التسيير العمومي الجديد المنطلق الأساسي لفكرة اشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية وخاصة تعزيز استخدام الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص (PPP) Public-Private Partnership.

الفرع الثاني: النتائج المتوقعة من الشراكة مع القطاع الخاص

أصبحت الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPPs) وسيلة شائعة بشكل متزايد لبناء مشاريع البنية التحتية الكبرى، ولا ينبغي النظر إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها أداة لحل قيود ميزانية القطاع العام أو فجوات التمويل فحسب، بل يجب أن ينظر إليها على أنها أداة لتقديم مشاريع فعالة من حيث التكلفة والخدمات المرتبطة بها.

يصف مصطلح "الشراكة بين القطاعين العام والخاص" مجموعة من العلاقات المحتملة بين الكيانات العامة والخاصة في سياق البنية التحتية والخدمات الأخرى، تشمل المصطلحات الأخرى المستخدمة لهذا النوع من النشاط مشاركة القطاع الخاص (PSP) والخصوصية، في حين أن المصطلحات الثلاثة غالباً ما تستخدم بالتبادل إلا أن هناك اختلافات جوهرية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار.

تمثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص إطاراً - أثناء إشراك القطاع الخاص - يعرف ويهيكل دور الحكومة لضمان الوفاء بالالتزامات الاجتماعية وتحقيق إصلاحات قطاعية ناجحة واستثمارات عامة، وتقوم الشراكة القوية بين القطاعين العام والخاص بتخصيص المهام والالتزامات والمخاطر بين الشركاء من القطاعين العام والخاص بالطريقة المثلى، الشركاء العامون في الشراكة بين القطاعين العام والخاص هم

¹ Victor Lapuente and Steven Van de Walle, *op.cit.* p.463.

كيانات حكومية والشركاء من القطاع الخاص محليًا أو دوليًا قد يشملون شركات أو مستثمرين لديهم خبرة فنية أو مالية ذات صلة بالمشروع.¹

يتمثل دور القطاع الخاص في الشراكة في الاستفادة من خبرته في التجارة والإدارة والعمليات والابتكار لإدارة الأعمال بكفاءة، قد يساهم الشريك الخاص أيضا في رأس المال الاستثماري اعتمادا على شكل العقد، ويجب تصميم هيكل الشراكة لتوزيع المخاطر على الشركاء الأكثر قدرة على إدارة تلك المخاطر وبالتالي تقليل التكاليف مع تحسين الأداء.

غالبا ما يستخدم مصطلح مشاركة القطاع الخاص (PSP) private sector participation بالتبادل مع PPPs (public-private partnership)، ومع ذلك فإن عقود PSP تنقل الالتزامات إلى القطاع الخاص بدلا من التأكيد على فرصة الشراكة، في منتصف وأواخر التسعينيات كان هناك تباطؤ في التعاقد بين القطاعين العام والخاص في قطاع البنية التحتية، والذي تم تسريعه إلى حد كبير برد فعل اجتماعي عنيف ضد التفضيل الملحوظ للقطاع الخاص على القطاع العام في تقديم خدمات البنية التحتية في البلدان النامية، إلى حد ما كان رد الفعل الاجتماعي متجنرا في الخط بين PSP والخصوصية، كانت بعض مخططات PSP مفرطة في الطموح وتم التغاضي عن الأجندة الاجتماعية، مما أدى إلى مخاوف عامة مشروعة، أدى التحليل النقدي لتجربة PSP إلى تصميم جيل جديد من المعاملات والتي تُعرف الآن باسم الشراكات بين القطاع العام والخاص PPPs.²

أما الخصوصية فعموما فهي تشمل بيع الأسهم أو الملكية في شركة أو بيع أصول أو خدمات تشغيلية يملكها القطاع العام، وهي الأكثر شيوعا والمقبولة على نطاق واسع في القطاعات التي لا تعتبر تقليديا خدمات عمومية، وعندما تتم عملية الخصوصية في قطاعات البنية التحتية أو المرافق العمومية فعادة تكون مصحوبة بترتيبات تنظيمية خاصة بالقطاع لمراعاة الاهتمامات الاجتماعية.

¹ Adrian Panggabean, "Expanding Access to Basic Services in Asia and the Pacific Region: Public-Private Partnerships for Poverty Reduction", Economic and Research Department Working Paper Series No. 87, 2006, Manila, p.87.

²Asian Development Bank, "Public-Private Partnership Handbook", Business Guide, September 2008, Mandaluyong City, p.08.

وبالنسبة للدوافع والمبررات التي تدفع الحكومات إلى التفكير في الدخول في شراكات مع القطاع الخاص فإن أهمها هو الاستفادة من الخبرات والمهارات والتكنولوجيا والابتكار المعززة للقطاع الخاص لتسريع إنجاز المشروع أو تعزيز كفاءة وجودة تقديم الخدمات العمومية، فالاحتياجات التي تحفز الحكومات على الدخول في شراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاعات البنية التحتية تتمحور حول جذب استثمار رأس المال الخاص واصلاح القطاعات من خلال إعادة توزيع الأدوار والحوافز والمساءلة.

أما النتائج المتوقعة من التوجه نو الانخراط في شراكات مع القطاع الخاص فيمكن ذكر بعض النقاط كما يلي:

- ◀ توزيع المخاطر بشكل فعال هو أحد أهم مبادئ الشراكة، حيث يسمح بتحميل الجانب الأكثر قدرة على التعامل معها بأقل تكلفة. من خلال تخصيص مخاطر مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل مناسب، يمكن تقليل نفقات إدارة المخاطر.
- ◀ الشراكة تسمح بتنفيذ المشاريع حتى في حال عدم توفر رأس المال في موازنة الخزينة، مما يمنع تأخير الاستثمارات ويجنب انتظار توفر الأموال.
- ◀ تساهم الشراكة في جذب الاستثمارات المالية الكبيرة على المستوى الدولي لتنفيذ مشاريع ضخمة في مجالات البنية التحتية والخدمات العامة والمرافق العامة التي يعجز القطاع العام عن تنفيذها بمفرده.
- ◀ توفر الشراكة فرص عمل سريعة التوفر وصعبة التحقيق دون الاعتماد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- ◀ يمكن للجهات الحكومية تحقيق وفورات في التكاليف من خلال الشراكة، سواء في مجال إنشاء المشاريع وتشغيل الخدمات وصيانتها.
- ◀ يستفيد المواطنون عندما تتكامل جهود القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العمومية واستغلال التقنية وخبرات الشركاء في القطاع الخاص، فالمصلحة العامة هي هدف الحكومة الذي يمكن تحقيقه من خلال الشراكة مع القطاع الخاص.
- ◀ تضمن الشراكة الاستثمارات اللازمة في القطاع العام وتساهم في إدارة الموارد العامة بشكل أكثر فعالية.

- ◀ تسهم الشراكة في تحقيق جودة أعلى للخدمات العمومية وتوفيرها في الوقت المناسب.
- ◀ في معظم الحالات يتم تنفيذ المشاريع الاستثمارية بموجب اتفاقيات الشراكة وفقاً للمعايير المطلوبة، ولا تتحمل القطاعات العامة نفقات إضافية غير متوقعة.
- ◀ يمكن في كثير من الحالات استثناء الأصول التي تم تصميمها وفقاً لاتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الميزانية العامة للقطاع العام.

أصبحت الشراكات بين القطاعين العام والخاص جذابة للحكومات كآلية خارج الميزانية لتطوير البنية التحتية لأن هذا الترتيب قد لا يتطلب أي إنفاق نقدي فوري، ومع ذلك فلنجاح الشراكة بين القطاعين فمن الضروري بناء حوار مشترك ووجهات نظر ومواقف إيجابية من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة من خلال انتهاج هذا النوع من العقود، بمعنى يجب على الحكومة الاحتفاظ بحقوق تشجيع مطلب تحسين الخدمة المقدمة للجمهور وتوسيعها، وفي الوقت نفسه يجب أن يحصل القطاع الخاص على هامش ربح معقول لاستثماراته بينما يستعد لتقديم مساهمة كبيرة لجمهور المواطنين بناء على مسؤوليته الاجتماعية، وهذا لا يتحقق إلا من خلال توفر بعض الشروط الأساسية لضمان توفير شبكة خدمات عمومية فعالة من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يجب الإشارة بوضوح إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتم في إطار سياسة الدولة، بالتالي فتحمل القطاع الخاص لمخاطر استثماراته يجب أن يكون ضمن أحكام متاحة في السياسات العمومية للدولة، ويجب توضيح المبادئ التالية بوضوح في إطار السياسة الحكومية:¹

- ◀ التبرير من حيث المبدأ لتطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- ◀ إجراءات الشراء المتبعة في الحصول على الخدمات من القطاع الخاص التي يجب أن تتميز بالشفافية.
- ◀ المعايير المعتمدة في اختيار المشاريع والأصول ذات الصلة.

¹ Finance Commission of Sri Lanka, "Public Private Partnership Approach: Theory and Practice", Article available on the site: <https://bit.ly/3NvPNdA>, the site was viewed on: 01-11-2022.

- ◀ إجراءات حل النزاعات.
- ◀ إجراءات المراقبة في الحصول على الخدمات.
- ◀ يجب عرض الإطار القانوني والتنظيمي بشكل علني ويجب وصف الخلفية القانونية في كل مرحلة بشكل مناسب من بداية المشروع وحتى نقطة تقديم الخدمات، خاصة الأحكام المتاحة في المؤسسات الحكومية للدخول في اتفاقيات مع القطاع الخاص.

إن الدور الرئيسي المتوقع للشراكة بين القطاع العام والخاص هو تقديم الخدمات العمومية بشكل أكثر كفاءة واحترافية، وهذا ما يفرض على القطاع الخاص ان يربط ممارساته بمفهوم المسؤولية الاجتماعية، من بين المهام التي يتعين على الحكومة القيام بها في ضمان نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص فإن إنشاء خلفية قانونية واضحة وإعداد الخطط الاستراتيجية في إطار السياسة العامة للدولة واتخاذ تدابير مؤسسية لتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية تمويل بديلة.

الفرع الثالث: أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص ومصادر تمويلها

يمكن تنفيذ عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص بمجموعة من الأساليب أهمها:

* **شراكة التعاون (الشراكة التعاونية):** في هذا النوع من الشراكة يكون كل من القطاع العام والخاص يعملان بنفس المستوى، وليس هناك وصاية طرف على طرف آخر، حيث يتم اتخاذ القرار بالإجماع كما يتم توزيع المهام والواجبات بين الشركاء ولا توجد سلطة اشراف منفردة لأي طرف¹، وغالبا ما يتم العمل بهذا الاسلوب في الدول ذات النظام الرأسمالي.

* **الشراكة التعاقدية:** تتم وفق ترتيبات ضمن عقد بين الطرفين وتكون العلاقة بين أطراف الشراكة عمودية مع وجود جهة مركزية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط، وتأخذ هذه الشراكات أشكالا

¹ بلال محمد ومرعي مرعي، "الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين (رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين: 2017)، ص.33.

عديدة مثل: التأجير، الإدارة، الخدمة، البيع الكلي أو الجزئي، الشريك الاستراتيجي والامتياز، ويدخل ضمن الامتياز أشكال عديدة أبرزها نظام البناء، التشغيل، نقل الملكية BOT وله تفرعات عديدة مثل Boot,Roo,Boo,Pbo,Bolt وغيرها ويمكن استحداث صيغ أخرى تتناسب مع المشروع المراد تنفيذه.¹

* **شراكة التشاور والرأي:** يعتبر هذا النوع من الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الأكثر شيوعا لا سيما في تقديم الخدمات حيث ينحصر دور القطاع الخاص في تقديم المشورة والرأي للمسؤولين على تقديم الخدمات في المرافق العمومية.

الجدول رقم (20): أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في ظل الشراكة التعاقدية

الشراكة التعاقدية			
عقود الامتياز	عقود التأجير	عقود الإدارة	عقود الخدمة
عقد شبيه بعقد الإيجار ويضاف إليه أن مسؤولية تمويل الإستثمار بما في ذلك التوسع في البنية التحتية تقع على عاتق الشريك الخاص، إلى جانب أنه يتحمل المخاطر المتعلقة بالمدخالات والمخرجات كاملة بمفرده، في حين تبقى ملكية الأصول لصالح الدولة.	في هذا الشكل من الشراكة يقوم الشريك الخاص بإستئجار البنية التحتية من الدولة، والدفع مقابل ذلك من الإيرادات التي تحققها هذه الأصول وبموجب عقد الإيجار يتولى القطاع الخاص مهام الإدارة ويتحمل جزء من مخاطر المدخلات ومخاطر المخرجات كاملة، في حين تبقى ملكية الأصول لصالح الدولة إلى جانب التمويل، كما تتحمل	هي عبارة عن ترتيبات تقوم بمقتضاها الدولة بشراء خدمات الإدارة من إحدى شركات القطاع الخاص	هو أبسط أشكال الشراكة بين القطاعين، وبموجبه يتعاقد القطاع العام مع القطاع الخاص ليقوم هذا بأداء خدمة معينة لفترة قصيرة من الزمن أو لاتمام مشروع محدد.

¹ يوسف بن يزة، " التنمية المحلية التشاركية في الجزائر " (الجزائر: مخبر الأمن الانساني: الواقع والرهانات، 2020)، ص.70.

	الجزء المتبقي من مخاطر المدخلات.		
--	----------------------------------	--	--

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على دراسة في أدبيات الموضوع

وللتوضيح أكثر يمكن فهم الفروقات بين مختلف أشكال الشراكة من الجدول التالي:

الجدول رقم(21): خصائص مختلف أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

عقد البوت	عقد الامتياز	عقد الإيجار	عقد الادارة	عقد الخدمة	
	30-25	15-10	5-2	3-1	المدة (سنة)
عام/خاص	عام/خاص	عامة	عامة	عامة	ملكية الأصول
خاصة	خاصة	خاصة	خاصة	عامة	مسؤولية التشغيل والصيانة
خاصة	خاصة	عامة	عامة	عامة	مسؤولية التمويل والاستثمار
معتبرة جدا، المخاطر التجارية، التشغيلية والتمويلية	معتبرة جدا: المخاطر التجارية، التشغيلية، التمويلية ومخاطر الطلب	معتبرة: خاصة المخاطر التجارية والتشغيلية ومخاطر الطلب	منخفضة	منخفضة	درجة تحويل المخاطر إلى القطاع الخاص
خاصة	خاصة	مشتركة	عامة	عامة	المخاطر التجارية
	جزء أو كل الإيرادات المحصلة من المستهلكين	نسبة من الإيرادات المحصلة من المستهلكين	مبلغ ثابت يدفع سنويا، قد يرتبط بالأداء	مبلغ يدفع من الشريك العام على أساس الوحدة	طريقة تحصيل مستحقات الشريك الخاص
إنشاء أصول جديدة أو إعادة تأهيل	الأصول الحالية + أصول جديدة	الأصول الحالية	الأصول الحالية	الأصول الحالية	طبيعة الأصول

المصدر: عليوط سهام، " الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير الخدمة العمومية للمياه بالجزائر-دراسة تقييمية-، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة2، ص.91.

تصنف الشراكة من خلال مجموعة من المعايير المعتمدة في التصنيف مثل: نمط التنظيم، وإتخاذ القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد، حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة، فالترتيبات المؤسسية للشراكة بين القطاعين تتراوح ما بين ترك أمر البنية الأساسية للإدارة الحكومية ترك أمرها كلية للقطاع الخاص، ووفق هذا التصنيفات يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP ضمن الشراكات التعاونية التي تقتضي الشراكة في إتخاذ القرار وهذا ما يهم دراستنا.

الشراكة بين القطاع الخاص كتوجه استراتيجي يعمل على تعظيم رأس المال يفتح المجال للإدارات العمومية للاستفادة الواسعة من المصادر المالية للقطاع الخاص، وتتلخص أهم المصادر المالية التي يعتمد عليها القطاع الخاص فيما يلي:

الجدول رقم(22): مصادر التمويل في إطار عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص

مصادر التمويل
التمويل العمومي: تتكفل الدولة بتمويل المشاريع من خلال منح قروض متدنية الفائدة، مقارنة مع القروض الممنوحة من طرف الخواص.
التمويل من المؤسسات الخاصة: تمويل مشاريع الشراكة من طرف الخواص زيادة على التسيير والتنفيذ، ينحصر دور القطاع العام في تحديد المشروع والسهر على اعداد العقد
التمويل المباشر للمشاريع: يعتمد على القروض ولسندات المقدمة للخواص من البنوك ويشبه التمويل من المؤسسات الخاصة إلا أنه يتميز بالاستمرارية في التمويل.

التمويل الحكومي للبنية التحتية والمرافق العمومية: التمويل من ميزانية التجهيز والاستعانة بمؤسسات عمومية، والاستثمار بمعدل فائدة ثابت لفترات طويلة ويأخذ عدة أشكال منها:

- ❖ **الدعم المالي وفق شروط:** حيث تتكفل الدولة ببعض المشاكل المحتملة منها:
 - ✓ تقوم الدولة باعتبارها الشريك العام بالضمانات المرتبطة أساسا بالقروض البنكية والتقلبات في اسعار الفائدة واسعار الصرف وضمان مستوى الطلب على الخدمة العمومية.
 - ✓ التعويض في حالة النقص او التراجع في اة تجاوز التكاليف للمستوى المتوقع عند البدء في الدراسة.
 - ✓ تقديم قروض مشروطة بسعر فائدة معلوم وأجال معلومة.
- ❖ **التمويل لمباشر:** تتدخل الدولة بالتمويل المباشر وفق الانماط التالية:
 - ✓ الدعم المباشر من خلال تقديم مساعدات مالية مباشرة.
 - ✓ الإعفاء الكلي أو الجزئي لبعض الالتزامات المالية كالضرائب وغيرها.
 - ✓ اقراض مسير مشروع الشراكة في حال عدم توفر الاعتمادات المالية ظرفيا.
 - ✓ الدعم المباشر لأسعار المنتج الناتج عن مشروع الشراكة.
- ❖ **الوساطة المالية للدولة:** يمكن للدولة التدخل من خلال سن قوانين محلية من شأنها تسهيل التعاملات المالية لدى الخواص وتشجيعهم على التعامل الاجنبي وحمايتهم من المخاطر التي لا يستطيع السوق المالي تحملها.
- ❖ **صناديق دراسة المشاريع:** التزام الحكومة باعداد المشاريع الأولية المتعلقة بالبنية التحتية والمرافق العتمة وتمويل هذه الدارات خارج تكاليف المشاريع.

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على: دباش محمد، ضريفي حمزة، "دور الشراكة بين القطاع العام

والخاص في نجاعة تسيير المرافق العمومية"، مجلة المنهل الاقتصادي، 2022.

المطلب الثاني: القطاع الخاص وخصوصية البيئة الجزائرية: بين الشراكة والمشاركة

تعتبر الخدمة العمومية جزءا أساسيا من عملية التنمية المستدامة، ومع توجه الجزائر في بداية التسعينات نحو اقتصاد السوق، أصبح تشجيع القطاع الخاص للمشاركة في العملية الانتاجية وضبط آليات جديدة لضمات شراكة سليمة بين القطاع العام والخاص حتمية تفرضها الاحتياجات إلى تمويل البنى التحتية، وارتفاع وزيادة حجم الطلب على الخدمات العمومية أمام تراجع الدورالوظيفي للمرافق العمومية، وإذا كان اللجوء إلى القطاع الخاص قد أصبح مطلبا أساسيا أمام العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي أبانت عن ضعف الإدارة في تسيير هذه المرافق بشكل مباشر، فإننا نتساءل عن فعالية تدخل هذا القطاع وقدرة أسلوب الشراكة بين القطاع العام والخاص في زيادة الكفاءة على المستويات المحلية.

الفرع الأول: واقع القطاع الخاص في الجزائر

لا يمكن مناقشة وضع القطاع الخاص في الجزائر بمعزل عن واقع الاقتصاد الوطني بشكل عام، فمزال تحليل الاقتصاد الوطني مرتبطا ارتباطا وثيقا بقطاع المحروقات حتى وإن كانت التوجهات الاقتصادية الجديدة تدعو إلى انعاش الاقتصاد الوطني خارج قطاع المحروقات؛ إلا أن معظم التقارير الدولية تحلل الاقتصاد الجزائري بناء على التقلبات في أسعار النفط، ففي الإصدار الأخير لتقرير البنك الدولي عن المستجدات الاقتصادية في الجزائر تم ربط الانتعاش الاقتصادي خاصة بعد جائحة كوفيد 19 بعودة إنتاج النفط إلى مستوى ما قبل الجائحة.

ورغم تعدد التحديات الاقتصادية التي تعانيها الجزائر فمازالت الإيرادات الحكومية تحت تهديد انخفاض أسعار النفط العالمية، والملاحظ أن الإصلاحات التي قامت بها الجزائر لحماية القدرة الشرائية للمواطنين في مرحلة ما بعد الجائحة تمحورت حول تحسين أجور موظفي الإدارات العمومية واستحداث منحة البطالة، ادماج كل المستفيدين من أجهزة التشغيل في مناصب دائمة دون الأخذ بعين الاعتبار التضخم الوظيفي والأزمة التي قد يخلقها في الإدارات العمومية وفي الموازنة العامة للدولة بالإضافة إلى محاولة تعزيز دعم المواد الغذائية الأساسية، بمعنى أن سياسة الدعم الاجتماعي الذي تنتهجها الجزائر مازالت مسيطرة على الساحة السياسية والاقتصادية، في حين أن تشجيع استثمارات القطاع الخاص مازالت في أجنات مخططات الحكومة تحت بند الإصلاحات الهيكلية في نظام اقتصادي ريعي بامتياز.

والحقيقة أن بيئة الاستثمارات الجزائرية لا تشجع على مثل هذه التوجهات الاستراتيجية الداعمة للقطاع الخاص كفاعل في عمليات التنمية خاصة ما يتعلق بجزئية الخدمات العمومية المحلية.

وقد بدأت الجزائر في معالجة عدد من القيود والمعوقات حسبما ابرزها مسح استقصائي لمؤسسات الأعمال وتقييم مناخ الاستثمار، باعتبارهما عقبات رئيسية أمام تنمية القطاع الخاص يمكن اجمالها فيما يلي¹:

- ◀ سيطرة القطاع العام على النشاط الاقتصادي وصعوبة الحصول على العقار الصناعي، الذي تسلل إليه الفساد وأصبأداة لتبييض الاموال وتحول بعضه إلى متنزهات ومناطق سكنية.
- ◀ عدم القدرة على تعبئة رأس المال وسيطرة الحواجز الإدارية البيروقراطية الكثيرة على عملية الاستثمار.
- ◀ محدودية القدرة في الحصول على المهارات في غياب سياسات واضحة لتشجيع الابتكار وانشاء الحاضنات الخاصة به.
- ◀ عدم كفاءة الإطار القانوني والقضائي والتغير المتواصل في القوانين مما أربك المحيط الصناعي والاقتصادي.
- ◀ بداوة القطاع المصرفي وعجز آليات التمويل وغياب أي مشروع جدي لرقمته وربطه بالقطاع المصرفي العالمي من اجل تسهيل عمليات نقل وتحويل رؤوس الأموال.

وتشير الأرقام الرسمية إلى ما يزيد عن 700 مليار دولار قيمة الاستثمارات العمومية الممولة من طرف ميزانية الدولة، في الفترة الممتدة بين 2000-2020(حسب معطيات المديرية العامة للميزانية)، أما اجمالي الاستثمار الممول بصيغة الشراكة بين القطاع العام والخاص في نفس الفترة فيقدر ب9.186 مليار دولار ولا تمثل سوى 1.25% من اجمالي الاستثمارات الكلية²، أما بالنسبة للمشاريع التي تمت في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص فيمكن تلخيصها في الجدول التالي:

¹ يوسف بن يزة، مرجع سبق ذكره، ص. 76.

² صلاح الدين بوسري و النياس حناش، " الشراكة بين القطاع العام والخاص كألية لتمويل الإستثمار العمومي في الجزائر"، الآفاق للدراسات الإقتصادية 07(2022): ص.234.

الجدول رقم (23): أهم مشاريع الشراكة في الجزائر (1990-2022)

القطاعات	عدد المشاريع	قيمة الاستثمار (مليون دولار)
المطارات	1	0
الكهرباء	5	2494
تكنولوجيا الاتصال	2	834
النفائيات الصلبة	2	22
الغاز الطبيعي	2	3470
الموانئ	3	125
السكة الحديدية	1	161
المياه والصرف الصحي	14	2082
المجموع	30	9186

Source: World Bank Group, on the site: <https://bit.ly/3NaACVN>

من خلال الجدول يتبين أن مجموع المشاريع المنفذة في الفترة الممتدة بين 1990-2022 بلغ عددها ثلاثين مشروعا، بقيمة اجمالية تقدر ب **9186** مليون دولار موزعة على مختلف القطاعات، وقد قطاع استحوز الطاقة على أعلى نسبة من مموع الاستثمارات بنسبة تقدر ب 65% من إجمالي الإستثمارات، والملاحظ ان الشراكة في الجزائر بين القطاع العام والخاصركز على القطاعات ذات العائد المرتفع كالتجارة بما فيها الغاز والكهرباء، أما بالنسبة للقطاعات التي تقدم خدمات مجانية أو شبه مجانية للمواطنين فلا نلمس أي مشاريع دمجت الشريك الخاص في تسييرها، بالتالي فالجزائر إجمالاً لم تعتمد على هذه الآلية بشكل أساسي لسد الفجوة التمويلية في ادارتها العمومية رغم وجود بعض القطاعات التي تبنت هذا النوع من العقود.

رغم أن الجزائر مع بداية التوجه للامركزية (1980-1991) حاولت اعادة تنظيم الاقتصاد وكان من أهم الأهداف الرئيسية للتنظيم الاقتصادي الجديد فتح المجال أكثر للقطاع الخاص كشريك مهم للدولة، وقد

تميزت هذه المرحلة بادماج القطاع الخاص كشريك جديد في مسار التنمية، وعرفت هذه المرحلة ما لحجم القطاع الخاص في الدولة خاصة ان الجزائر مع بداية التسعينات كانت تسعى لاشراك فواعل جديدة وعلى رأسها القطاع الخاص، وفي هذا السياق سارع القطاع الخاص منذ الانفتاح السياسي إلى تنظيم نفسه بغية اعتراف نظام الحكم به كشريك اجتماعي، وقد اكتسب القطاع الخاص ثقلا واضحا على مستوى التأثير على السياسات العامة سواء على المستوى الوطني او المحلي من خلال التداخل بين النخب الاقتصادية والنخب السياسية وصولا إلى حد التماثل بين النخبتين.¹

وليس هناك خلاف حول الدور الكبير الذي يلعبه رجال الأعمال في الجزائر في التأثير في السياسات العامة للدولة، حتى أن العديد منهم أصبحوا يتقلدون مناصب سياسية في السلطتين التشريعية والتنفيذية، أيضا دورهم في تمويل الحملات الانتخابية وتعبئة الناخبين لدعم مرشحين معينين في للوصول إلى السلطة، وهذا ما يدعم فكرة محدودة إن لم نقل انعدام دور القطاع الخاص في مسألة مشاركته للفاعل الرسمي في عملية تصميم وتقديم الخدمات العمومية، فمن جهة؛ التأكيد على صعوبة الفصل بين السياسي والاقتصادي في الجزائر والذي أدى إلى هيمنة الدولة على القطاع (من خلال من ذكرناه سابقا)، ومن جهة أخرى فرغم اتساع الحجم الاقتصادي للقطاع الخاص إلا أنه في ظل النسق الذي يعمل على تهميشه لا يمكن اعتباره شريكا فعليا ما لم يصحب هذا التوسع اصلاحات عميقة لتنظيم هذا القطاع.

الفرع الثاني: الخدمة العمومية في إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص

تطرقنا إلى الشراكة بين القطاع العام والخاص كآلية لسد الفجوات التمويلية وزيادة الكفاءة عن طريق الشريك الخاص، وما تمت ملاحظته أن هذا النوع من الشراكات التي يفترض اقتسام المخاطر والشراكة في صنع القرار الذي يتفرع من أسلوب الشراكة التعاونية الذي يقتضي اتخاذ القرار بالإجماع بين الأطراف الشريكة؛ كان حكرًا على قطاعات معينة ذات عوائد وإيرادات مرتفعة، ولم نلمس هذا النوع من الشراكات في

¹ عمر طيب بوجلال، "إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية"، (عمان مركز الكتاب لأكاديمي، 2016)، ص.152.

المرافق العمومية، والتساؤل المطروح في هذا السياق؛ هل المرافق العمومية لا تمثل البيئة المناسبة للخواص لإنشاء مثل هذه العقود، أم أن طبيعة الإدارات العمومية تفرض عليها الابتعاد عن المخاطرة، أم يتوجه النقاش نحو وجود أساليب أخرى للشراكة لتقديم الخدمات العمومية بعيدة عن عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص.

في سنة 2017 تم توقيع ميثاق الشراكة الثلاثي "الحكومة - أرباب العمل - الاتحاد العام للعمال الجزائريين". بهدف إعادة النظر في الشراكات بين القطاعين العام والخاص لا سيما على المستوى التشريعي بغية إضفاء المرونة المطلوبة في تأطير هذا النوع من الشراكات. والأطراف المعنية بهذا الميثاق والتي يمكن أن تكون طرفا متعاقدًا من أجل تحقيق نوع معين من الشراكة هي كما يلي¹:

- ◀ بين المؤسسات العمومية الإقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي على وجه الخصوص من ناحية، والمتعاملين الخواص المقيمين أو غير المقيمين من ناحية أخرى.
- ◀ بين المؤسسات العمومية الإقتصادية فيما بينها أو بين هيئات عمومية أخرى، وبالأخص المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي أو أي هيئة أخرى مملوكة للدولة.

والملاحظ من تحديد الأطراف المعنية بالشراكة استبعاد القطاعات العمومية ذات الطابع الخدمي البحت والتي تكون خدماتها في غالبها مجانية، ولهذا ذهب كثيرون إلى إعتبار هذا الميثاق خطوة نحو خصوصية القطاع العام، رغم نفي أطراف الميثاق موضوع الخصوصية فلا يمكن الحديث عن مشاركة القطاع الخاص في إنتاج الخدمات العمومية دون التطرق إلى نقطتين أساسيتين: الأطر التشريعية - الموارد المالية،

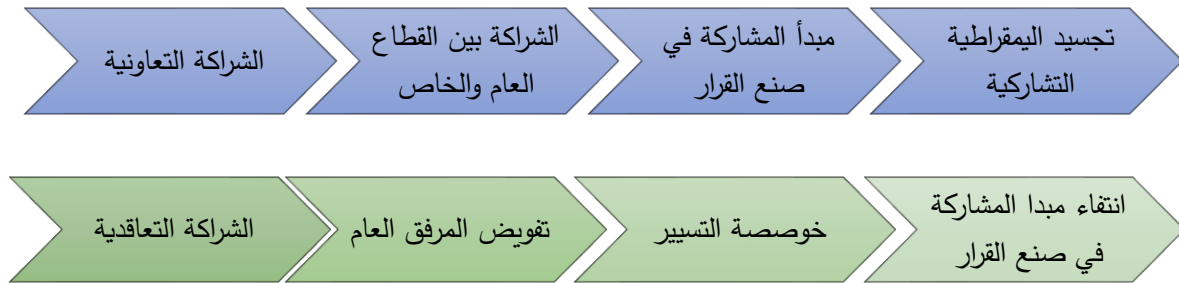
¹ عبد القادر فللول، "التوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر بين المقاربات الدولية والمبادرات الوطنية" (ورقة بحث قدمت الملتقى الدولي حول: تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كألية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات، البلدة، الجزائر، نوفمبر 2018)، ص. 18.

فما زالت الأطر التشريعية المنظمة لعلاقة المرافق العمومية مع القطاع الخاص في إطار مفهوم المشاركة قاصرا عن التجسيد الفعلي لهذا المفهوم (المشاركة).

بالتالي فالشراكة بين القطاع العام والخاص حسب الميثاق استبعدت المرافق العمومية ذات الطابع الإداري، وعند البحث في أدبيات الموضوع فتعريف الشراكة بين القطاع العام والخاص في النموذج الجزائري يتم على أساس التفويض، والذي يعتبر من التقنيات التي تعمل على إدماج القطاع الخاص في تسيير المرافق العمومية.

والذي عرفه المشرع الجزائري بموجب المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؛ على أنه قيام الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام المسؤول عنه إلى مفوض له سواء كان شخص من القانون العام أو الخاص، الذي يتحمل بموجب اتفاقية مسؤولية تسييره والأخطار الناجمة عن ذلك مقابل العوائد المالية الناتجة عن استغلال المرفق العام موضوع الاتفاقية.¹

ولن نفصل كثيرا في مسألة عقود التفويض لأنه بالنسبة لموضوع دراستنا فتفويض المرفق العام يدخل ضمن خصوصية التسيير وليس ضمن الشراكة بين القطاعين، ويمكن شرح أسباب تجاوز موضوع تفويض المرافق العمومية في الشكلين التاليين:



¹ إشراق مسعودي، " الشراكة بني القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر"، مجلة آفاق للأبحاث القانونية والسياسية 01(2022): ص. 16.

بالنسبة للقطاع الخاص من الصعب الحديث عنه كشريك في عملية إنتاج الخدمة العمومية المحلية إلى جانب الفاعل الرسمي (الدولة بمؤسساتها العمومية) أو كمؤثر فيه، فرغم تنامي حجم القطاع الخاص في الدولة والإصلاحات التي اعتمدها في محاولة لإشراك فواعل جديدة على رأسها القطاع الخاص من خلال الشراكة معه في العديد من القطاعات؛ إلا أن دوره بالنسبة للادارات العمومية يقتصر على تنفيذ سياسات المرافق العامة دون المشاركة في رسمها، وهذا يعتبر من المستويات الضعيفة جدا لمفهوم المشاركة، وبالعودة إلى موضوع دراستنا الذي يركز على الآليات الديمقراطية للمشاركة فلا يجب أن تقتصر دراستنا على البحث في أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمة العمومية بقدر ما يجب أن تركز على دور القطاع الخاص كشريك في العملية التشاركية في التأثير على رسم السياسات العمومية في مجال تقديم الخدمات العمومية.

المطلب الثالث: الحوار* بين القطاعين العام والخاص

يعتبر الأداء الاقتصادي للدولة وقطاعها الخاص عاملا رئيسيا في تطوير العمليات الديمقراطية، فالدول صاحبة الاقتصاديات ذات الأداء الجيد تستطيع إثارة مطالب بالمزيد من المشاركة السياسية، في حين أن السياقات الاقتصادية الأخرى المتنامية وضعيفة الأداء لا تواجه مطالب مماثلة لإرساء الديمقراطية بالدرجة الأولى؛ بل تكون مطالبها غالبا حول تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لجمهور المواطنين، ووفقا للدراسات فالقطاع الخاص يعتبر واحدا من العوامل المؤثرة على التحولات في رسم السياسات العمومية، ففي بعض الحالات يمكن للقطاع الخاص أن يمارس تأثيرا واضحا على إصلاح القطاع العام، من منطلق أنه لا يتم قياس عمليات القطاع حيث العائد والأثر الاقتصادي فحسب؛ ولكن أيضا من حيث قدرتها على المساهمة في إحداث تغييرات سياسية تمس مخرجات السياسات العمومية في مجال إنتاج الخدمة العمومية.

* يعبر الحوار بين القطاع العام والخاص (ppd) عن التفاعل بين الحكومة وقطاع الأعمال ويعتبر عنصرا أساسيا في عملية إصلاح العلاقة بين القطاعين العام والخاص كجزء رئيسي في عملية التنمية الشاملة.

الفرع الأول: تأثير القطاع الخاص على رسم السياسات العمومية

هناك العديد من العوامل التي تؤثر على السياسة العامة وتشكلها، أحد المؤثرين الرئيسيين هو القطاع الخاص، يجادل العالم السياسي كولين كراوتش في مقاله "الشركات العملاقة: مشكلة الديمقراطية" أنه بسبب المصالح المالية للجهات الفاعلة في القطاع الخاص وقدرتها على استكمال عملية وضع السياسات بشكل طبيعي من خلال تبادل المعرفة، بدأت الأحزاب السياسية في جذب أقل للمواطنين والمصالح النقابية؛ مع إيلاء أهمية متزايدة في نفس الوقت لمصالح القطاع الخاص.¹

يؤثر القطاع الخاص على السياسة العامة باستخدام ثلاث طرق رئيسية²:

تأثير تقاسم المعرفة: يمكن القول إن أهم الأصول التي يمكن للقطاع الخاص الاستفادة منها هي قدرته على تبادل الخبرات والمعرفة الخاصة بالصناعة من خلال الشراكة مع مسؤولي القطاع العام لوضع سياسة عمومية، بهذه الطريقة يتم الضغط على مسؤولي الإدارات العمومية لإنشاء سياسات ملائمة للجهات الفاعلة في القطاع الخاص مقابل المعلومة.

تأثير مساهمات الحملات الانتخابية: يمكن للجهات الفاعلة في القطاع الخاص ممارسة التأثير على السياسة العامة من خلال المساهمات المالية المباشرة، وعلى الأخص الحملات الانتخابية أو لجان العمل السياسي التي تدعم مرشحا معينا، فمن خلال التبرع للحملات قد تشتري الجهات الفاعلة في القطاع الخاص النفوذ بشكل غير مباشر مع المسؤولين في الدولة.

جهود كسب التأثير (تأثير اللوبي): يستخدم القطاع الخاص جهود الضغط الداخلية والخارجية لضمان سماع صوته، يمكن أن يكون الضغط على المسؤولين الحكوميين وسيلة قوية للتأثير في السياسة، على هذا النحو يحتفظ العديد من اللاعبين في القطاع الخاص بأقسام الضغط الخاصة بهم، بينما ينضم آخرون

¹ Jeremy Strickland, "The Influence of the Private Sector on Public Policy", Oct 3, 2018, Article available on the site: <https://bit.ly/3XbHPK2>, the site was viewed on: 01-04-2023.

² **IBID.**

إلى اتحادات الضغط ذات التفكير المماثل للتأثير على المسؤولين الحكوميين والمساعدة في تشكيل السياسات العمومية.

وبما أن الإقرار بأن الدولة أصبحت مجرد شريك من مجموع الشركاء التي لها دور في رسم السياسات العمومية يؤدي إلى إنتاج عدة فواعل تختلف في أهميتها ودرجة تأثيرها ومدى مساهمتها في تقرير السياسات، ورغم أن الجزائر نظريا حققت مجموعة من المتطلبات والمحددات التي تعكس المفهوم الممارساتي للديمقراطية التشاركية كإرساء دستور ديمقراطي؛ وفتح المجال للمكونات المجتمعية للمشاركة في قضايا الشأن العام؛ إلا أن مدى تأثير القطاع الخاص على السياسات الحكومية يبقى مرهونا باستعداد السلطة لقبول هذا التأثير.

تبلور دور القطاع الخاص في الجزائر بأشكال تختلف تماما عن المفهوم الاقتصادي له وظهرت مفاهيم وآليات جديدة خلقت قوى ومراكز اقتصادية في الدولة بعيدة عن أي شكل من أشكال المشاركة الفعالة لتحسين جودة الأوضاع الاقتصادية ونوعية الخدمات المقدمة لجمهور المواطنين، وهذا الإنحراف يعد سمة في الدول النامية حديثة الاستقلال التي تحاول مواكبة اقتصاديات الدول الكبرى عن طريق التدخل المباشر في الاقتصاد لزيادة تراكم رؤوس الأموال.

وعلى الرغم من مساعي القطاع الخاص للمشاركة في عملية صياغة السياسات العمومية وتقديم اقتراحاته ومطالبه وعرض أهدافه، إلا أنه يواجه تحديات وعراقيل تؤثر على فعالية دوره ومن بين هذه التحديات، نجد السيطرة الحصرية للدولة على عملية التشريع في المجال الاقتصادي، واستبعاد دور القطاع الخاص الذي يعتبر فاعلاً أساسياً ورئيسياً في النمو الاقتصادي، وهذا الوضع يعمل على تشجيع الاستثمار فقط في قطاع المحروقات، في حين يتردد المستثمرون عن الاستثمار في قطاعات أخرى خاصة القطاعات الخدمية ذات العوائد الضئيلة، ناهيك عن سيطرة الدولة على أكبر مؤسسات القطاع الخاص وتحكمها في عمليات الاستيراد والتصدير وتحكمها في رسم السياسات المالية والنقدية والتجارية وتحكمها في الأسعار ودعم السلع.

على الرغم من أن هذا التأثير يشوبه الكثير من الغموض إلا أنه لا ينفي قدرة الجهات الفاعلة في القطاع الخاص على توفير الموارد والمعرفة والخبرة للمساعدة في كتابة سياسات عمومية أفضل، أما بالنسبة

لوجهات النظر المشككة في نتائج تأثير القطاع الخاص على صانعي القرار فهي تؤكد أن المصلحة الذاتية للجهات الفاعلة في القطاع الخاص ستؤثر بشكل مفرط على تشكيل السياسات العمومية، فمن جهة أخرى وحتى على المستوى النظري والأكاديمي فدراسة الفواعل غير الرسمية في صناعة السياسات العمومية تصنف القطاع الخاص ضمن جماعات الضغط، بمعنى أن طابعها الربحي في اطار الشراكات مع القطاع العام سيكون من أولويات اجندتها الداخلية على حساب الصالح العام، وبناء على ذلك يجب أن يتم موازنة هذا التأثير مع المصلحة العامة وضمان أن القرارات السياسية تحقق المبادئ الديمقراطية وتعمل على تحقيق التنمية المستدامة والمنفعة العامة.

الفرع الثاني: موقف المواطن من الشراكة بين القطاعين

في مطالب سابقة أشرنا إلى المعوقات التي تعترض الشراكة بين القطاع العام والخاص والتي تحول دون تحقيق الغاية المنشودة من هذه الشراكات في تحسين الخدمات العمومية، وعبرت مختلف المعوقات عن طبيعة القطاع العام الذي يتميز بالإبتعاد عن المخاطرة، فالشراكات بين القطاعين العام والخاص التي لا تنقل المخاطر وتستفيد من قدرات القطاع الخاص في إدارة المخاطر غالبا لا ترقى لمستوى التوقعات، رغم أن تقديم الخدمة العمومية بالشراكة مع القطاع الخاص لا تعني هنا المنافسة بين القطاعين (رغم أن خلق الميزة التنافسية هي من مبادئ القطاع الخاص، فالمنافسة في الغالب هي التي تقودنا إلى محاولة زيادة الجودة) بل هي عملية تعاونية متناسقة بين الطرفين تبدأ من التصميم وتنتهي بإنتاج الخدمة وتقديمها لجمهور المواطنين.

تفترض الشراكة بين القطاع العام والخاص الرفع من جودة الخدمة العمومية للمواطنين، لكن إشكالية اختلاف القيم بين القطاعين تبقى العائق الأكبر في مسألة ادماج القطاع الخاص كشريك للمرفق العمومي في انتاج الخدمات؛ فالمرفق العمومي يركز على القيمة العامة ومفهوم المواطن لتقديم الخدمات العمومية بينما القطاع الخاص على الربحية ومبدأ الزبون المستهلك، وحيث أن المواطن هو الفاعل الأساسي ومحور العملية التشاركية والهدف من مبادرات الإصلاح فيجب معرفة موقفه من الشراكات بين القطاعين في مجال الخدمة العمومية، وبالنظر إلى أن العلاقة بين المواطن والقطاع الخاص غير مباشرة أثناء حصوله على

العديد من الخدمات، فالمرفق العمومي يلعب دور الوساطة بين القطاعين، هذا بغض النظر عن الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية في إطار التفويض؛ أين اتفقنا أن هذا النوع من الشراكة يتعلق بخصوصية التسيير وتنتفي عنه مبدأ "المشاركة" الذي تقره الديمقراطية التشاركية.

يفترض وجود قطاع خاص شريك للمرافق العمومية وجود تفاعلات عديدة بين الطرفين، ويتأثر المواطنون بالطبع بهذه التفاعلات، على الرغم من أن الإدارات العمومية تحاول التحرك نحو النماذج الجديدة لتقديم الخدمة، إلا أن هناك فجوة كبيرة خلقها القطاع الخاص للحاق بها، فالخدمات الحكومية غالباً ما يتم تصميمها حول المتطلبات والإجراءات الروتينية بدلاً من احتياجات المواطنين، فهل هناك فرصة لوضع المواطن في علاقة مباشرة مع القطاع الخاص لتزويده بالمدخلات التي تعكس احتياجاته الحقيقية؟

من منظور المواطن الجزائري وحسب دراسة قمنا بها * توصلنا إلى العديد من النتائج التي تعكس لا مركزية المواطن في عملية الشراكة بين القطاع العام والخاص، ففي إطار الديمقراطية التشاركية تكون مختلف الفواعل مؤطرة للمواطن في العملية التشاركية، فالموافقة على ادماج مختلف الفواعل في عملية تصميم وتقييم الخدمة العمومية، تستوجب على مختلف الشركاء الاجتماعيين خلق آليات جديدة تسمح للمرتفقين بالتخطيط والتقييم وليس فقط تقديم مخرجات للنظام، من جهة أخرى فحسب المؤشرات العامة فاهتمامات المواطن بمجال الخدمة العمومية تقتصر على طلب الخدمة من المرفق العمومي الذي يعتبره الجهة الوحيدة المسؤولة وجوباً عن تقديم الخدمة.

وهذا راجع إلى وجود شريحة هامة من المواطنين تعودوا على وجود القطاع العام ما تزال متمسكة بفكرة الملكية العامة، على أساس أنها ترتبط بفكرة العدالة التوزيعية ورعاية الدول لجميع أفراد المجتمع أو نتيجة لأن مصالحهم ارتبطت بوجود القطاع العام ومن ثم تواجه سياسة الشراكة مع القطاع الخاص معارضة

* انظر: وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، " المشاركة العامة وأثرها على جودة الخدمة العمومية في الجزائر -دراسة ميدانية ،
المجلة الجزائرية للأمن الإنساني 01(2022).

شديدة¹، ويساهم تدني مستويات الوعي فيما يخص نتائج اعتماد الشراكات مع القطاعات الربحية في مجال الخدمات العمومية إلى مقاومة التحول، فالتخوف من زيادة التكاليف أثناء تقديم الخدمة يجعل المواطن الجزائري يفضل خيار تدني مستوى الخدمة على التحول نحو أنماط جديدة منها تفرض عليه تسديد تكاليف مادية سواء بطريقة مباشرة (مثل قطاع النقل والكهرباء والاتصالات والبريد...) او بطريقة غير مباشرة (الرسوم)، بالتالي فإدراك أهمية الحوار بين القطاعين العام والخاص يؤدي إلى ايجاد المساحات التي تسمح بوضع مقترحات وسياسات تعزز مشاركة مجموع الجهات الفاعلة من أجل بناء آليات ومبادرات تؤدي إلى تحسين الخدمات العمومية من جهة؛ واقناع المواطن بالاندماج في العمليات التشاركية من جهة أخرى.

وعموما تبقى مسألة تجويد مخرجات الشراكة مقترنة بوجود سياسات اقتصادية نابضة بالحياة ومناخ سياسي مستقر يعزز الشراكة الفعالة بين القطاعين العام والخاص، ومع ذلك يمكن أن نطرح بعض التساؤلات في نهاية هذا المبحث؛ في ظل الاوضاع الاقتصادية والسياسية الراهنة في الجزائر؛ هل سيؤدي فتح المجال للخواص في تقديم الخدمات العمومية في تحسين الخدمة فعلا؟ وهل المرافق العمومية التي كبدت خزينة الدولة خسائر مادية كبيرة بسبب العجز الذي تعانيه دوما تحتاج فعلا للقطاع الخاص لتمويل مشاريعها أم أن الحلول تكون بترشيد النفقات العمومية ومحاربة الفساد المالي بالدرجة الاولى والابتعاد عن سياسة "المبحث عن الوسائل بدل النتائج".

وهذه التساؤلات تطرح نفسها آليا باعتبار أن الجزائر لا تعاني فعلا من نقص الموارد بل تعاني اختلالات في تسييرها ؛ هذا من جهة؛ من جهة أخرى هل هناك استعداد لنقل الفكر المقاولاتي إلى أجهزة الدولة.

ففي الوقت الذي يطالب رجال السياسة والأكاديميون وأصحاب القرار بإخضاع التحفيز في الإدارة العمومية لمنطق القطاع الخاص، نلاحظ ارتفاع أصوات أكاديمية ومهنية في البلدان الغربية، كبريطانيا

¹ وهيبه غربي، " استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية:دراسة حالة : مجموعة من البلديات بولاية بسكرة" (اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015)، ص.118.

والولايات المتحدة الأمريكية، تطالب بتخليص المرافق العمومية من قيم المقاومة لأنها، حسب تقييمهم، تمثل سبب عجز الإدارات العمومية في بلدانهم عن تجاوز أزمته وبرهنوا على أن عدم توفيق هذه الإدارات في تجاوز صعوباتها يرجع إلى كون الانشغال بالمسار المهني حل محل المثالية كمحرك للسلوك البيروقراطي¹، بمعنى أن نفس البيئة التي طالبت بفتح المجال أمام منطق السوق داخل الإدارات العمومية هي من تطالب بالعودة للتركيز على مبادئ المرافق العمومية التي تركز على المواطن لا الزبون.

المبحث الثالث: المجتمع المدني بين فعلية الوجود وفعالية التأثير

تتشابك فكرة الديمقراطية الحديثة مع المجتمع المدني، وأصبحت قوة الديمقراطية وجودة الحكم في أي دولة دليلا على وجود مجتمع مدني قوي يجعل الدولة مسؤولة عن الواجبات التي يتوقع منها القيام بها، وقد اكتسبت فكرة "المجتمع المدني" مكانة بارزة في الخطاب السياسي والتنموي حيث أدت إعادة النظر في حدود عمل الدولة أيضا إلى زيادة الوعي بالدور المحتمل لمنظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية إما بشكل منفصل أو في نوع من العلاقة "التأزيرية" مع مؤسسات الدولة، وهذا ما جعل من "فكرة المجتمع المدني كشريك" فكرة محورية في الخطاب السياسي، حيث لم يتم ربط الحديث عن المجتمع المدني حول المشاركة السياسية بقدر ما هو المشاركة في عملية التنمية، وكيفية ايجاد آليات تمكن هذه المنظمات من العمل بفاعلية للمشاركة في دعم التنمية بمختلف مجالاتها بالشكل الذي لا يمكن لمؤسسات السوق أو الدولة القيام بها.

وفي سياق الديمقراطية التشاركية؛ فالمجتمع المدني هو الفاعل الرئيسي من مجموع الفواعل الممأسسة التي تعمل على تأطير المواطن وفتح قنوات مع السلطة لا يستطيع القطاع الخاص فتحها نظرا لطبيعته الاقتصادية البحتة، وبالتالي لم يعد موضوع ترقية الخدمة العمومية حكرا على اشراك القطاع الخاص؛ بل أصبح من المواضيع التي يولي القطاع الثالث أهمية كبرى لها باعتباره ممثلا لجمهور المواطنين والقناة

¹حسن احجيج، مرجع سبق ذكره، ص.89.

التطوعية وغير الربحية بينه وبين الحكومات، حيث أن اعتراف الحكومات بمنظمات المجتمع المدني كفواعل مستقلة وفعالة يساعد نظريا في زيادة حجم المشاركة ولعب دور الوساطة بين الدولة والمواطن.

ورغم تحول القطاع الثالث إلى قوة فعلية إلى جانب الدولة (حيث أنها أصبحت قوى دولية وإقليمية) وتمكنها من التأثير على الحكومات وعلى السياسات المنتهجة من قبلها؛ إلا أن الإشكالية المطروحة في جزئية مشاركة القطاع الثالث في مجال الخدمة العمومية هو "القدرة"؛ "الترتيب" و"الإختيار"، فهل تستطيع منظمات المجتمع المدني اختيار نوعية الخدمات العمومية المراد المشاركة في تصميمها وتقديمها أم أن المشاركة مقتصرة فقط على الوظائف التقليدية للمجتمع المدني من رقابة ووساطة والمشاركة كقناة لإيصال المطالب المجتمعية دون التدخل في صياغة القرار؟

المطلب الأول: مفاهيم واستخدامات مصطلح " المجتمع المدني "

تتراوح مساهمات منظمات المجتمع المدني من حملات التوعية والوقاية إلى المشاركة في صياغة السياسات ورصد تنفيذ الاستراتيجيات التنموية، وتشارك منظمات المجتمع المدني بشكل خاص في تمكين المواطنين وممارسة الضغط على الحكومات للوفاء بالتزاماتها تجاه جمهور المواطنين وتعتبر هذه الأدوار ضرورية لبناء القدرة على دعم الإصلاحات المؤسساتية والوظيفية للدولة.

الفرع الأول: تبلور مفهوم المجتمع المدني المحلي ومحدداته

تزايد الاهتمام في بمنظمات المجتمع المدني ودورها في رسم السياسات العمومية وصنع القرار، والبحث في آليات عملها لإشراك المواطن في الحياة العامة. وقد تمت مناقشة مفهوم المجتمع المدني من قبل العديد من العلماء في مجال علم الاجتماع وكذلك العلوم السياسية، دخلت فكرة المجتمع المدني في النظرية السياسية عندما بدأ المنظرون يشيرون إلى قدرة المجتمع الاجتماعي على تنظيم نفسه بشكل مستقل عن اتجاه سلطة الدولة، لذلك فإن المجتمع المدني هو المجال الذي يدخل فيه الفرد العقلاني الذي يقرر المصير طواعية في علاقة اجتماعية مع غيره من الأفراد، وتقوم هذه العلاقة الاجتماعية على المساواة والثقة

والاحترام والتضامن والشبكات، ويعرف أيضا أنه حياة جماعية غير قسرية متميزة عن الأسرة ومؤسسات الدولة.¹

يتبين من تصور كل من هيغل وماركس لمفهوم المجتمع المدني -رغم الإختلافات الموجودة بينهما- أن هناك تخليا عن مرادفة المجتمع المدني بالدولة أي بالمجتمع السياسي في صياغة لوك وهوبز وروسو؛ فقد أصبح المفهوم يشير إلى الوسطية القائمة بين الدولة والمواطن. ولقد أسهمت ليبرالية القرن التاسع عشر في إبراز دور التنظيمات المجتمعية مثل الجمعيات والنقابات والأحزاب في تنظيم المجتمع المدني، وفي ربط العلاقات بينه وبين الدولة.²

لقد عاد المفهوم إلى الظهور بعد نهاية الحرب العالمية الأولى مع المفكر الايطالي انطونيو غرامشي، ويشير مفهوم المجتمع المدني في كتابات غرامشي بصورة عامة إلى مجموع التنظيمات الخاصة التي ترتبط بوظيفة الهيمنة، ينظر غرامشي إلى المجتمع المدني باعتباره جزءا من البنية الفوقية، هذه البنية التي يميز فيها بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، ووظيفة الأول هيمنة عن طريق الثقافة والأيدولوجيات، ووظيفة الثاني السيطرة والإكراه.

أعطى غرامشي لمنظمات المجتمع المدني دورا مهما جدا في إكساب الوعي لطبقات المجتمع وفي تمكين طبقة متسبدة اقتصادياً من تحويل سيطرتها على مجتمعا إلى هيمنة مقبولة من الأفراد كافة، فهذه الطبقة تسعى أن تكون الاتحادات المهنية والنقابات العمالية والأحزاب السياسية، بل والمؤسسات الدينية والاجتماعية في صفها وأن تكون أداة لصبغ كل المجتمع برويتها للعالمية، من ناحية أخرى فإن هذه الهيمنة تبدأ في الانهيار عندما تتجح الطبقات الخاضعة في تطوير منظمات المجتمع المدني الخاصة بها، وتوجهها تحت قيادة مثقفها إلى بلورة هيمنتها المضادة التي يعتبر ظهور بواورها علامة على تحول ثوري قادم في

¹ Barrow, A", **Relationship between State and Civil Society: Theoretical Review**,"Indonesian Journal of Sociology, Education, and Development. 02(2002):p. 71.

² محمد فرحان سند، "أثر المتغيرات الدولية والإقليمية على تطور المجتمع المدني في دول مجلس التعاون الخليجي"، (القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2015)، ص.46.

هذا المجتمع، لا يقتصر على انتقال أجهزة الدولة فيه إلى ممثلي أو حلفاء الطبقة الصاعدة، وإنما يمتد هذا التحول إلى العلاقات الإنتاجية ذاتها وقوة الإنتاج أو قاعدة نمط الإنتاج.¹

وفي هذا المعنى يرى انطونيو غرامشي أن المجتمع المدني هو المجتمع الذي تنتظم فيه العلاقات بين الأفراد على أساس الديمقراطية، كما يمارس فيه الحكم على أساس أغلبية سياسية حزبية، أي انه المجتمع الذي تقوم فيه دولة المؤسسات بالمعنى الحديث؛ حيث يشكل المجتمع المدني مع الدولة ما يعرف بالمنظومة السياسية في المجتمع وفي هذا المعنى قال غرامشي "الدولة هي المجتمع السياسي زائد المجتمع المدني".²

وقد أثارت أسس الفلسفة السياسية العديد من الخلافات المعيارية المتعلقة بالعناصر التي يجب تضمينها في مفهوم المجتمع المدني، بعض الأمثلة على موضوعات المناقشة في الأدب الكلاسيكي تمحورت حول ما إذا كان للمجتمع المدني ذو طابع سياسي أم لا؛ ما إذا كانت العناصر الاقتصادية متأصلة في مجال المجتمع المدني أم لا ؛ ما إذا كان ينبغي اعتبار المجتمع المدني والدولة كمجالين منفصلين أو كيانات مرتبطة عضويًا ؛ ودور المجتمع المدني يتركز في عملية تغيير أوسع³، أما بالنسبة للأدبيات الحديثة في دراسة المجتمع المدني فحاولت دمج الجوانب الرئيسية للنقاش في الفكر الكلاسيكي والقضايا الجديدة التي تفرضها التغيرات العالمية.

لقد مر المصطلح بعدة صيغ تتشابه في بعض الحالات مع تفسيرات أخرى أدت إلى تشكيل قطيعة أو تباعد واضح مع خطوط التفكير السابقة، فوجود العديد من الأفكار التي تتطوي على المفهوم الفردي للمجتمع المدني لم تكن ملائمة للتعامل معها كوحدة تحليل، وعلى الرغم من أهمية هذا المفهوم في بعض

¹ ظاهر محسن هاني الجبوري، "غرامشي: المجتمع المدني كفضاء للتنافس الإيديولوجي من أجل الهيمنة"، محاضرة منشورة على موقع جامعة بابل : <<https://bit.ly/2Jqv6Mp>>. تم تصفح الموقع يوم: 19 ماي 2023.

² ناصر محمود رشيد شيخ علي، "دور المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2008)، ص. 14.

³ NATALIA MASSACO KOGA, "SHIFTS IN THE RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN BRAZIL'S RECENT DEMOCRACY" (A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements of the University of Westminster for the degree of Doctor of Philosophy, 2012), p.20.

النظريات السياسية البارزة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، فقد تم بعد ذلك التخلي عن استخدام "المجتمع المدني" تدريجيا حتى نهاية الثمانينات.

يزعم بعض العلماء الذين ربطوا تطور مفهوم المجتمع المدني بتشكيل المبادئ الليبرالية الكلاسيكية، أن هذا الاختفاء هو انعكاس للتغيرات التي انتقل من خلالها الفكر السياسي الليبرالي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر؛ أين أدت التحولات الاجتماعية والاقتصادية للرأسمالية الصناعية في تلك الفترة إلى توسع كبير في وظائف الدولة وادوارها وهذا التوسع طال المجال المدني أيضا، وقد عاد مفهوم المجتمع المدني للظهور مرة أخرى في الثمانينات نتيجة الأحداث والحركات المرتبطة بشكل أساسي بعمليات التحول الديمقراطي التي نشأت في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، وكأنها تثير عودة قوية لمفهوم المجتمع المدني كأداة تحليلية، ومنذ ذلك الحين ألحقت أفكار جديدة بهذا التعبير وصيغت النظريات التصالحية لاستيعاب مفهوم المجتمع المدني ضمن التقاليد الرئيسية للفكر المعاصر.¹

ومر المجتمع المدني بمراحل عديدة في سيرورة تطوره حتى وصل إلى التركيبة المميزة له في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة في الوقت الراهن، وتتبعي الإشارة إلى أن كل مرحلة تميزت بتوفر حد أدنى من الشروط الضرورية لقيام المجتمع المدني بتركيبته الخاصة، وبهذا الصدد هناك من يحدد مجموعة من الشروط التاريخية التي تشكل من خلال تمفصلها مناخا ملائما، بل ضروريا لبروز ما يسمى بالمجتمع المدني في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة، ولا بد من حضور شرطين على الأقل للدلالة على وجود ظاهرة المجتمع المدني التي ينبغي تمييزها عن ظواهر مثل المواطنة، الليبرالية، الاقتصاد الرأسمالي وغيرها من الظواهر الأخرى المصاحبة لقيامه، وهذه الشروط تتمثل في²:

◀ قيام مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع بشكل منفصل، أو الفصل بين الدولة والمجتمع وهي سيرورة تاريخية تعبر عن مستوى تبلور الوعي الاجتماعي المميز لمرحلة معينة من تطور المجتمع.

¹ Abers, R., "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", *Plurimondi* 01 (1999): p.67.

² العياشي عنصر، "ما هو المجتمع المدني؟ الجزائر انموذجا"، *Insaniyat* 01 (2001): ص. 65-66.

- ◀ التمييز بين آليات عمل الدولة كمؤسسة وآليات عمل الاقتصاد، أو تشكيل المستويين السياسي والاقتصادي كحقلين لهما وجود مستقل نسبيا الواحد عن الآخر، وقد برز هذا الشرط تاريخيا مع قيام الثورة الصناعية وتكوين الطبقة البرجوازية في أوروبا الغربية وما شهدته من تطورات لاحقة.
- ◀ قيام فكرة المواطنة و ما ارتبط بها من فكرة الحقوق المدنية والسياسية، حيث ظهر الفرد باعتباره كائنا حقوقيا مستقلا بذاته في إطار الدولة بغض النظر عن انتماءاته المختلفة (عرقية، دينية، ثقافية، اقتصادية...).
- ◀ انشطار الممارسة المجتمعية إلى حقول ذات استقلالية نسبية وبالتالي ظهور الفرق بين آليات عمل المؤسسات الاقتصادية من جهة والمؤسسات الاجتماعية من جهة ثانية، والتمييز بينها بالنظر إلى تباين أهدافها ووظائفها.
- ◀ تبلور الفرق بين التنظيمات الاجتماعية الطوعية (مثل الجمعيات المهنية، الرياضية، العلمية، النقابات..) المتكونة من مواطنين أحرار ينخرطون فيها بشكل إرادي، والتنظيمات الاجتماعية العضوية ذات الطابع التضامني التي ينتمي إليها الإنسان بفعل المولد (العائلة، الطائفة القبيلة).
- ◀ ظهور الفروق بين الديمقراطية التمثيلية في الدولة الليبرالية والديمقراطية المباشرة في التنظيمات الطوعية و المؤسسات الحديثة في المجتمع.

وبناء على ما سبق يمكن استنتاج عناصر المجتمع المدني وهي:

- ◀ **عنصر الطوعية:** أي الفعل الإرادي الحر والمشاركة الطوعية.
- ◀ **عنصر المؤسسية:** فالمجتمع المدني مجتمع منظم يختلف عن المجتمع التقليدي بمفهومه الكلاسيكي.
- ◀ **عنصر الغاية أو الدور:** فالهدف الذي تسعى إليه هذه التنظيمات والأهمية الكبرى لاستقلالها عن السلطة وهيمنة الدولة.
- ◀ **ضرورة النظر إلى مفهوم المجتمع المدني باعتباره جزءا من منظومة مفاهيمية أوسع تشمل على عدة مفاهيم مثل:** الفردية، المواطنة، حقوق الإنسان، المشاركة السياسية والشرعية.

الفرع الثاني: أدوار المجتمع المدني المحلي ضمن المقاربة التشاركية

يشكل المجتمع المدني مع السوق والديمقراطية واحدا من الثالوث السحري الشامل الذي ظهر في الثمانينات، والذي يسود الوصفات الخاصة بعلاج علل التسعينات وأمراضه وباعتبار المجتمع المدني هو العنصر الثالث في ردة الفعل الشاملة ضد الدول التتموية التي سادت في الستينات والسبعينات فإنه النظر السوسيولوجي للسوق في المجال الاقتصادي، وللديمقراطية في المجال السياسي، ولذلك فهو متمم تحليلي لثنائية الدولة- السوق القديمة والمتبعة في آن واحد¹، وباختلاف وجهات النظر المتجاذبة حول مفهوم المجتمع المدني فمعظم الدراسات تربط المجتمع المدني بالديمقراطية سواء من الجانب السياسي أو المؤسسي، وهذه العلاقة بين الديمقراطية والمجتمع المدني تطرح نمطا آخر من العلاقات التي تربط بين المجتمع المدني والدولة، ويرى بعض الباحثين أن المجتمع المدني هو الفضاء الجديد للممارسة الديمقراطية، وبهذا الشكل يمكن اعتبار المجتمع المدني شرطا أساسيا ومسبقا لبناء الديمقراطية.

وعلى هذا الأساس يمكن تحديد أربع طرق يستطيع المجتمع المدني أن يساهم عبرها في تنمية الديمقراطية²:

*الطريقة الأولى: هي تغيير توازن القوى بين الدولة والمجتمع المدني لصالح الأخير، وبذلك يتم إحداث نوع من المعارضة المتوازنة في الانظمة الديمقراطية المستقرة.

*الطريقة الثانية: هي القيام بدور الضبط ارتباطا بالدولة من خلال تقوية معايير الفضيلة والفعالية العامة، مع تطوير محاسبة السياسيين والاداريين وتحسينها، ولهذا فإن التغيير في توازن القوة ونقلها من

¹ يونس الشامي الأشهب، " فرضيات «الفجوة الزمنية» في التاريخ الفكري للمجتمع المدني"، عمران 16(2015): ص. 44.

² Gordon White, " Civil Society, Democratization and Development: Clearing the Analytical Ground", in: Peter Burnell and Peter Calvert, eds, "Civil society in Democratization" (London; Portland, OR: Frank Cass, 2004), p. 6.

سيطرة الدولة إلى المجتمع المدني سيجعل المسؤولين تحت ضغط كبير يدفعهم إلى استعمال سلطتهم بمسؤولية أكبر.

*** الطريقة الثالثة:** هي القيام بدور حاسم باعتباره وسيطا بين الدولة والمجتمع بطريقة تجعله يضع شروطا في العلاقة بين المواطنين والمجتمع السياسي، فالمجتمع الفعال يمكنه ان يطور انجازات السياسات الديمقراطية عن طريق نقل المطالب، ويعمل على تسهيل عملية التواصل السياسي بين الدولة والمجتمع، إذ سيشتغل بموجب ذلك كبديل للتمثيلية المرتبطة بالانتخابات التمثيلية الدورية، كما سيشكل أداة اضافية لتقوية الديمقراطية، بالإضافة إلى أن المجتمع المدني يستطيع تخفيف التناقض بين الدولة كمؤسسة والمواطنين كأفراد منفصلين.

*** الطريقة الرابعة:** هي تحديد قواعد اللعبة السياسية وتوجيهها تجاه مسالك الديمقراطية.

وبالعودة إلى قرامشي الذي الذي ربط عودة ظهور المجتمع المدني بضرورة وجود قوة تواجد الهيمنة الاقتصادية، شهدت اواخر القرن العشرين تناميا واضحا لمفهوم المجتمع المدني بالموازاة مع بروز قضايا التنمية والديمقراطية في العالم الثالث، وأصبح الاهتمام بالمجتمع المدني مقترنا بالاهتمام بالدولة من خلال تغيير مسارات الحوار من عمودية متجهة نحو الأعلى تحد من مشاركة المواطنين؛ إلى أفقية بالتركيز على الأنساق الاجتماعية، وهذا ما أدى إلى ضرورة التفكير في إعادة تحديد وظائف الدولة والذي سهل على المجتمع المدني الانتشار في مسألة دعم الديمقراطية.

ظهور المجتمع المدني كقوة داعمة لمفاهيم الديمقراطية ليس حديث السياق بل قد يكون أساس ظهوره ضعف الديمقراطيات وانهايار بعضها؛ بالتالي فهل هناك تحولات جديدة متعلقة بأدوار المجتمع المدني في سياق تغير النماذج الديمقراطية والانتقال من النموذج التمثيلي إلى النموذج التشاركي؟

إن طرفي الحوار السياسي في الديمقراطية التمثيلية واضحة ومحددة متمثلة في الدولة والأحزاب السياسية التي تعمل كقنوات لإيصال المطالب المجتمعية للسلطة، بالتالي فالمجتمع المدني يعمل بشكل منفصل عن أطراف العملية السياسية، حيث ينحصر دوره في مجابهة الانحرافات ومحاولة تصويب الأساليب

التمثيلية التي يتم من خلالها صنع القرار، وبعد التحول في نموذج الديمقراطية نحو الديمقراطية التشاركية افترضت هذه التحولات أن الفواعل الرسمية تعمل على ايجاد آليات بديلة لإشراك المواطنين في الشأن العام بعيدا عن الآليات التمثيلية، هذا ما جعل المجتمع المدني يعيد تموقعه في المجال السياسي الذي كان حكرا على الدولة وفواعلها الرسمية، فالديمقراطية التشاركية جاءت لتجاوز الثنائيات (الدولة / المجتمع المدني، الدولة/ القطاع الخاص) التي كانت تعمل بشكل منفصل وأحيانا بشكل متضاد في صنع القرار أو التأثير عليه.

وبهذا الشكل يفترض أن الديمقراطية التشاركية تخلق حوارا مفتوحا بين صانعي السياسات والمواطنين بتأطير من فواعل لادولتية جديدة، ومع أن إشراك المجتمع المدني يعد مؤشرا عاما على جودة العملية السياسية ؛ فهذا لا يعني قدرته على مواجهة الدولة أثناء انحرافاتهما وهذا راجع إلى أنه كفاعل يحتاج اطارا قانونيا لمأسسته حتى يستطيع اداء أدواره الجديدة، إطار قانوني الدولة وحدها من تستطيع منحه لفواعلها غير الرسمية، وفي هذا السياق فالمجتمع المدني حتى بموقعه الحالي بين مجموع الفواعل مازال في فجوة طبيعة العلاقة بينه وبين صناع القرار.

المطلب الثاني: المجتمع المدني كفاعل في إنتاج الخدمة العمومية التشاركية

ناقشت العديد من الديمقراطيات مسألة إشراك جمهور المواطنين في رسم السياسات العمومية وتقديم وتصميم الخدمات العمومية، والعديد من الدراسات التي تعلق بالسياسات العمومية ركزت على البعد المشاركة والتعاوني، لكن المشاركة الحقيقية في "الإنتاج المشترك" للسياسة والخدمات تتطلب تحولات كبيرة في ثقافة وعمليات الهيئات الحكومية من جهة، وثقافة وأداء الفواعل التشاركية من جهة أخرى، ولأن المجتمع المدني يعد الفاعل الرئيسي المرتبط بدمقرطة العمليات السياسية ثم الإدارية نظرا لطبيعته غير الربحية وأدواره المتمحوره حول دعم الديمقراطية وتفعيل المواطنة؛ فهو يتحمل المسؤولية الأكبر في التأثير على صانعي القرار.

الفرع الأول: فلسفة المجتمع المدني في دعم القضايا التنموية

تلعب منظمات المجتمع المدني دورا مهما في مساعدة المؤسسات العمومية على تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات صنع القرار ونتاج الخدمات واقتراح المشاريع؛ فتحقيق الشروط اللازمة للمجتمع المدني لتعزيز امكانياته في انتاج الخدمة العمومية المحلية مرهونة بوجود بيئة تمكينية توفرها الدولة؛ فعندما يتعلق الأمر بمشاركة منظمات المجتمع المدني للحكومات والمرافق والادارات العمومية؛ فإن تجاوز المشاورات وبناء تعاون وشراكات عميقة مع المجتمع المدني أمر مهم لتحقيق مشاركة مجتمعية أوسع وزيادة الفعالية المحلية لمختلف الاصلاحات، ومن منطلق أن الخدمة العمومية عملية تبدأ بالتصميم وتنتهي بالتقديم، ففي أي المراحل من مراحل انتاج الخدمة العمومية يتم اشراك المجتمع المدني؟

إن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني هي أصحاب مصلحة اجتماعيين رئيسيين؛ فهم يقومون بتقديم وجهات نظر جديدة ويعملون على اقتراح أساليب مبتكرة لتصميم الخدمة العمومية عبر تعزيزها للحوار العام حول القرارات التي تؤثر على حياة المواطنين، ويمكن تحديد العديد من مستويات المشاركة مع المجتمع المدني عبر "سلسلة المشاركة"^{1*}:

◀ **التواصل والإفصاح:** الإفصاح بشكل استباقي وعند الطلب عن معلومات حول المشاريع والخدمات العمومية بما يتماشى مع المعايير الجيدة.

◀ **الحوار:** تأطير الحوار مع المواطنين سواء من خلال التبادلات رفيعة المستوى حول القضايا الاستراتيجية، وكذلك على مستوى العمل فيما يتعلق بمشاريع وخدمات محددة.

* حسب البنك الدولي تشمل "سلسلة المشاركة" الكشف عن المعلومات، وحوار السياسات، والمشاورات الاستراتيجية، والتعاون التشغيلي، والشراكات المؤسسية.

¹ Cristina Buzasu, "The role of civil society in policymaking", 19 Jun 2020, Article available on the site: bit.ly/3qZKy9, the site was viewed on: 01-05-2023.

◀ **المشاورات:** إجراء مشاورات رسمية مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بالقضايا والمشاريع والخدمات العمومية الرئيسية.

◀ **التعاون والشراكات :** التعاون الإستباقي وزيادة الوعي ونقل المعرفة إلى مجموعات المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني بالتالي إلى جمهور المواطنين.

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تلعب أدوارا حاسمة في دعم القضايا التنموية كجهات فاعلة وسيطة بين المواطنين في هذه العملية التنموية، من خلال المطالبة بإدماج المواطنين الأقل قوة في المجال الاجتماعي، وبهذا الشكل يمكن ان تمثل منظمات المجتمع المدني المسؤولية الجماعية، ومع ذلك فإن قدرتهم على تفعيل دور الوساطة يتحقق فقط إذا قامت الحكومات بأشراكهم فعليا من خلال إنشاء أشكال من المشاركة الاجتماعية والسياسية تكون محررة من هيمنة السلطات والتي يكون الوصول إليها متساويا لجميع أفراد المجتمع.

وفي نموذج الديمقراطية التشاركية ومع الآليات المرتبطة بها والتي فرضت ضرورة انفتاح رسمي لمختلف الفواعل على مفاهيم المشاركة؛ فالمجتمع المدني بهذا الشكل لم يعد مجرد جهة فاعلة بعيدة عن عملية صنع القرار بل جهة مشاركة في "انتاج الفعل العام" من خلال مشاركتهم في العمليات التشاركية، من هذا المنطلق فمشاركة منظمات المجتمع المدني من شأنها أن تضبط الأهمية المتزايدة لتعزيز وتطوير قوة إضافية للمواطنين، وسنحاول رصد أساليب هذه المنظمات في المشاركة في تسيير الشأن العام، وهل تعتبر الخدمة العمومية من المجالات التي تتدخل فيها مختلف مكونات المجتمع المدني، وفيما يلي أهم آليتين تشاركيتين من منظور المجتمع المدني:

***التطوع كآلية للمشاركة:** رغم الأدوار المنوطة بالمجتمع المدني كجهة فاعلة في تحقيق التنمية بمختلف أبعادها ؛ إلا أن الملاحظ على مختلف أنشطته أنها تتميز ب"العمل التطوعي"، الذي يعتبر أساسا قويا يعبر عن أهمية مشاركة المجتمع المدني في الفعل العمومي، ويحاول الارتقاء بجودة الحياة لأفراد المجتمع، وتعتمد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني هذا الأسلوب من خلال بعض المساهمات التي غالبا

ما تكون في المجالات البعيدة عن الدولة ومؤسساتها أين ترحب اجهزة السلطة بمثل هذه المبادرات البعيدة عن التدخل في تقرير السياسات العمومية.

وعموما يمكن رصد أهم مظاهر مشاركة المجتمع المدني في التنمية من خلال مايلي¹:

- ◀ المساهمة في خلق فضاءات نقية للعيش.
- ◀ مساعدة السلطات المحلية في مجال قيامها بأعمال النظافة والتطهير وإيجاد المساحات الخضراء وغيرها، وهذا العمل من شأنه أن يرفع قدرة السلطات المحلية في جوانب أخرى تدفع بالتنمية وتخدم المواطنين.
- ◀ العمل التطوعي يدفع بالسلطات المحلية إلى تجريب طرق جديدة لمقابلة إحتياجات المجتمع والتمهيد لنشاط محلي أشمل في مجالات العمل التي تطرق لها المتطوعون.
- ◀ العمل التطوعي يكمل العمل المحلي وبدعمه لصالح المجتمع عن طريق رفع مستوى الخدمة أو توصيلها
- ◀ العمل التطوعي يوفر خدمات قد يصعب على الإدارة المحلية تقديمها لما تتسم به الأجهزة التطوعية من مرونة وقدرة على الحركة السريعة.

برامج الدعم في إطار الشراكة الخارجية: لقد وقعت الجزائر العديد من اتفاقيات الشراكة مع الإتحاد الاوربي و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار عدة برامج تنمية تعمل على تنشيط المواطنة ودعم هيئات المجتمع المدني، حيث يستفيد المعنيون بهذه البرامج من دورات تكوينية في كيفية تسيير المشاريع والاندماج في القضايا المجتمعية بالإضافة إلى تمويل العديد من الجمعيات لتعيد صياغة اهدافها ونشاطاتها

¹ سمير كيم، " الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية: قراءة في الحالة الجزائرية"، مجلة المفكر 02 (2018): ص. 44.

* منذ 2011 كان هناك تزايد مذهل في عدد البرامج الممولة من طرف الاتحاد الاوربي وبرنامج الامم المتحدة الانمائي في اطار الشراكة الثنائية، وما تم ذكره هو نبذة جد مختصرة عن العديد من البرامج التنموية التي جاءت لدعم العمل الجمعي على المستويات المحلية، وقد أشرنا في مطالب سابقة إلى دور الاتحاد الاوربي كعامل خارجي مؤثر في التحول في النماذج التشاركية.

بما يتلائم المستجدات التنموية، وذكرنا سابقا كتطبيق عملي لمقاربة الديمقراطية التشاركية؛ برنامج كابدال(2017-2020) الممول من الاتحاد الاوروبي وبرنامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالإضافة إلى برامج أخرى محددة بمجال زمني محدد، ومن هذه البرامج برنامج دعم التنمية المحلية المستدامة والأنشطة الاجتماعية الممول بالإشتراك بين الاتحاد الأوروبي والجزائر ويشمل 6 ولايات في الشمال الغربي (الشلف وعين دفة والمدية والهضاب العليا من ولاية السعيدة وتيارت وتلمسان)، وتتمثل المجموعات المستهدفة في الفاعلين المحليين وباعثي المشاريع، وقد وصلت التكلفة الإجمالية للبرنامج إلى 43.5 مليون اورو منها مساهمة بقيمة 20 مليون يورو من الاتحاد الأوروبي.

يمكن ايضا أن نذكر برنامج paje برنامج دعم الشباب والتشغيل programme d'appui jeunesse emploi وهو برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي والجزائر تم توقيعه بتاريخ 06 ديسمبر 2012 يهدف إلى مرافقة الحكومة الجزائرية ومنظمات المجتمع المدني للتكفل الأمثل بحاجيات الشباب على المستوى المحلي بتمويل قدره 26 مليون اورو و23.5 مليون اورو من جانب الاتحاد الاوروبي و2.5 من الجانب الجزائري، ومنحة codeva (Contribution au Développement Associatif) -المشاركة في منتدى التنمية المجتمعية- لتنمية الجمعيات اندرج ضمن الأدوات والآليات المقدمة في هذا الإطار، وهذا البرنامج تحت شعار "الديمقراطية التشاركية"، والرهان هنا بالنسبة للمرافق العمومية هو الدخول كشركاء في هذا البرنامج مع منظمات المجتمع المدني والمشاركة في تسيير المشاريع التنموية بما يخلق القيمة المضافة لجودة خدماتها، باعتبار أن الغلاف المالي لهذه البرامج يمكن المرافق العمومية من تحقيق إيرادات على المستوى العملي وذلك بالاستفادة من التكوينات المرافقة لهذا البرنامج والتي تخص تسيير المشاريع؛ وتطوير المؤسسات وكيفية إنشاء المشاريع، ففي اعتقادنا فجعل المرافق العمومية والهيئات المحلية شريكة لهذه البرامج سيعمل على الترقية الفعلية لجودة الخدمات المقدمة لجمهور المواطنين فبدل محاولة احتواء منظمات المجتمع المدني وتعبئتها فقط أثناء العمليات الانتخابية، يجب توسيع الجهات الفاعلة في عملية الشراكة لتجسيد فعلي لمبادئ الديمقراطية التشاركية على مستوى موضوع الدراسة: الخدمة العمومية المحلية.

الاقتصاد الاجتماعي التضامني économie sociale et solidaire أو ما يصطلح عليه اختصارا ESS وبمعناه البسيط هو مجموعة أنشطة اجتماعية منتجة للسلع والخدمات تنتظم في شكل بنى مهيكلة ومستقلة،

تخضع لتدبير ديمقراطي مشترك، وتتميز بإعطاء الأولوية للأشخاص بدل رأس المال في عملية بناء القرار، وإطارة المجتمعات المحلية، لن نتحدث عن الدول المتقدمة في هذا السياق بل سنذكر سبيل المثال فقط تونس كدولة جارة خُطت في هذا المجال خطوات واسعة بداية من 2011، يهدف ESS إلى إشراك جميع فئات المجتمع المحلي في عملية التنمية، يعتبر هذا المفهوم حديثاً في الجزائر نسبياً وهو مشروع طرح على البرلمان للمصادقة عليه إلا أن هذه المصادقة لم تتم لغاية الآن، والتساؤل المطروح؛ كيف يمكن للمرافق والادارات العمومية أن تتوقع في هذا المشروع باعتبار المشروع أيضاً سيمس منظمات المجتمع المدني ويتم تمويلها في إطار الشراكة، في هذا السياق يمكن للمرافق العمومية بمختلف تخصصاتها أن تلعب دور المشرف الأساسي على مشاريع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ويدخل أيضاً كشريك أساسي مع البنى المؤطرة له، من خلال توفير البيئة المناسبة لاستمرارية هذه المشاريع والإشراف عليها والقيام بعملية المراقبة والمتابعة، وهذا قطعاً يؤدي إلى المشاركة في صناعة القرار فيما يخص نوعية المشاريع والانتقاء بين مختلف المشاريع المطروحة، والإرباح أو الفوائد يعاد تقسيمها على الشركاء، وبما أن هذه المرافق شريك أساسي فهذا يضمن إيرادات إضافية وذاتية للخزينة العمومية والتي في إطار مبادئ ESS ستبقى للشريك.

بالنسبة للبرامج التنموية المدعمة من الجهات الخارجية وبعيدا عن إشكالية الدعم الخارجي في حد ذاته (الذي تطرقنا إليه في الفصل الأول في جزئية المشروعية الديمقراطية)؛ فالملاحظ على هذه البرامج اختيارها لمجموعة من الولايات كنماذج تجريبية لمعرفة مدى نجاح البرنامج وتحقيقه لأهدافه المسطرة في انتظار تعميم التجربة على عدد أكبر من الولايات، لكن بعد انتهاء المدة المسطرة لبرنامج لم يتم تعميم أي برنامج من البرامج التنموية الممولة، ورغم أنه لا يمكن إنكار التأثيرات الإيجابية لهذه البرامج في دعم قدرات منظمات المجتمع المدني في التسيير وإدارة المشاريع التي أدت إلى ادماج العديد من الفئات الهشة وخلق فرص تشغيلية للشباب؛ إلا أنها مازالت تعمل في المجالات المنفصلة عن سلطة الحكومة، بمعنى أن مختلف البرامج والمشاريع لم تتدخل في مجال تقديم الخدمات العمومية على المستويات المحلية أو المشاركة في تقديمها أو حتى تقييمها، وهنا أيضا يمكننا الإشارة إلى أن منظمات المجتمع المدني والهيئات العمومية المشاركة (البلديات، الوكالة الوطنية للقروض المصغرة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة...) تعتبر فقط كهيئات تنفيذية لبرامج معدة ومسطرة مسبقا بمعنى أن الشريك الجزائري سواء كانت الجهات المستفيدة من

منظمات مجتمع مدني أو هيئات مرافقة في تنفيذ البرامج لم تقم بتصميم البرامج بالشكل الذي يعكس فعليا المتطلبات المجتمعية المحلية.

إن المبدأ الأساسي للمجتمع المدني هو ضمان المشاركة الفعالة للمواطنين وهذا ما يجعل من المهم توضيح أشكال المشاركة، فلا يمكن بناء سياسات عمومية تشاركية بالتركيز على الطابع التطوعي لمنظمات المجتمع المدني، فالمشاركة الفعالة في صنع القرار التتموي يتعلق بتقييم الإجراءات السياسية وبناء الحوار مع الهياكل الأساسية للسلطة، وقد يتجاوز الأمر في حال توفر مجتمع مدني قوي إحداث تغييرات هيكلية ومؤسسية في البنية الاجتماعية، ولتطوير العمليات التنموية من خلال ديمقراطيتها بإشراك القطاع الثالث في تصميمها؛ فمن الضروري أن تبدأ هذه العملية من الأسفل إلى الأعلى لإشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في الفعل العمومي.

الفرع الثاني: علاقة منظمات المجتمع المدني بإنتاج الخدمة العمومية

ما بين الأدوار التي يتضلع بها المجتمع المدني وقدرته الفعلية على ممارسة هذه الأدوار؛ يبقى من الصعب الحديث عن مشاركته في مجال الخدمة العمومية فهي عموما لا تدخل في نطاق مجالات تدخله وتأثيره، فمنظمات المجتمع المدني تتولى الجزء الأكبر من العمل الاجتماعي القائم على التطوع والتنظيم الذي يهدف إلى حماية حقوق الأفراد، وهذا رغم التطور المستمر الذي تعرفه دور منظمات المجتمع المدني بالتوازي مع الاتجاهات الجديدة للتدخل ومساهمة تلك المنظمات في عملية التحديث والتغيير، يمكن تلخيص هذه الإتجاهات على النحو التالي:

- ◀ التأثير على القرارات والسياسات العمومية؛
- ◀ مراقبة الحكومة؛
- ◀ تحفيز المواطنة وتعزيز الثقافة التشاركية؛
- ◀ عكس الاتجاهات والسلوكيات السلبية؛
- ◀ إثارة الاهتمام العام بقضايا التنمية؛
- ◀ إصدار المعلومات ونشرها وتبادل الخبرات؛

◀ تطوير علاقات التنسيق والتشبيك؛

إن ربط منظمات المجتمع المدني بمجال تصميم الخدمة العمومية قد يتجاوز أدواره المعروفة، فمن الناحية النظرية يختلف المجتمع المدني عن الدولة والقطاع الخاص؛ بل إن من مبررات التأكيد على أهمية كان ظهوره كقوة مجابهة للقطاع الاقتصادي، لكن بالنظر إلى المستويات المحلية يمكن الاستنتاج أن منظمات المجتمع المدني تتشكل من خلال العلاقات الاقتصادية والسياسية التي تحدد طبيعة المشاركة إلى جانب طريقة تنظيمها وتأثيرها، بالتالي فالمجتمع المدني لا يعمل في بيئة الدولة فحسب بل أيضا من خلال الاقتصاد، حيث يشكل البيئة المحلية بامتياز لتطور وعمل المجتمع المدني، من هذا المنطلق فمن الضروري فهم العناصر الهيكلية التي تربط مشاركة المجتمع المدني مع السياق الواسع للدولة والاقتصاد.

لم يعد قطاع المجتمع المدني يمثل قوة اقتصادية ذات بعد عالمي فحسب، إنما أضحت الكثير من الدول تعترف بالتفوق المحتمل له في توفير العديد من السلع والخدمات العمومية، فبسبب وجود ثقافة التطوع والإيثار، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن توظف أو تدفع أجورا لموظفين أقل ممن ستحتاج إليهم الوكالات والهيئات الحكومية لإنجاز نفس المهام، وإذا كانت العديد من منظمات المجتمع المدني تتوخى توفير نفس السلع والخدمات عوضا عن الدولة التي لا تتجزأ، فإن عامل المنافسة حينئذ من شأنه أن يرفع مستوى الفعالية، علاوة على ذلك من المرجح أن تكون المنظمات المحلية الصغرى واعية بشكل أكبر باحتياجات السكان، وأفضل السبل للاستجابة لتلك الحاجيات من الأجهزة الحكومية الضخمة التي عادة ما تكون بعيدة عن السكان، ونتيجة لذلك كانت هناك تحركات في دول عدة لإشراك منظمات المجتمع المدني في مجال الخدمة العمومية.¹

في البعد الاقتصادي لا يشترط أن تكون معظم العلاقات بين مقدم الخدمة ومستهلكها منفعية حسب ما تفرضه طبيعة العلاقات في نموذج السوق، فالعديد من أشكال الارتباط الاقتصادي ليست استجابات

¹ منال بن شناف، " التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، (اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الادارية، كلية الحقوق، جامعة محمد دباغين سطيف 2، 2020)، ص. 194.

مباشرة لإشارات السوق حتى لو توقع الأعضاء أن مشاركتهم ستحمل قيمة اقتصادية على المدى الطويل، فالحياة الاقتصادية تتخلل تعبيرات عن التواصل الاجتماعي لا يحركها منطق السوق بشكل صارم، وهذا يشكل منطقة رمادية حيث الأسواق والمجتمع المدني متداخلة ومترابطة، وبالتالي فإن الخط الفاصل بين السوق والمجتمع غامض بعض الشيء لكنه ليس جامدا صعب التحليل¹، فهل يمكن فعلا بناء تصورات تسمح للأسواق والمجتمع المدني بدرجة معينة من التداخل بين هذين المجالين في الحياة الاجتماعية وتقديم الخدمات العمومية.

إن الدول القوية بحاجة إلى مجتمعات قوية، يفترق المخططون الاقتصاديون والبيروقراطيون في الدولة إلى المعرفة العملية بالظروف المحلية التي غالبا ما تكون ضرورية للتخطيط للتدخل الاقتصادي الفعال، لا يمكن الحصول على هذه المعرفة المحلية التفصيلية إلا بالشراكة مع مجموعات مجتمعية منظمة، ويلعب المجتمع المدني أيضا وظيفة مهمة في مراقبة أداء الدولة وخاصة في البيئات الديمقراطية، ويمارس الضغط لتعزيز استجابة الدولة للاحتياجات الاجتماعية، يمكن أن تتجح استراتيجيات التنمية التي تقودها الدولة في صياغة الموارد غير المستخدمة في عملية التنمية، ولكنها قد تفترق إلى القدرة على هندسة التحول من النمو الشامل إلى النمو المكثف في المرحلة المناسبة، حيث تعتمد التنمية المكثفة على التدفق الثري للمعلومات عبر الشبكات الأفقية في المجتمع المدني.²

تتمثل إحدى طرق استكشاف آثار المجتمع المدني على الأداء الاقتصادي بالرجوع إلى مفهوم رأس المال الاجتماعي*، وبمجرد أن نفهم بشكل أفضل كيف يؤثر المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعي على

¹ David Skidmore, "Civil Society, Social Capital and Economic Development", working paper presented to the conference organized by International Studies Association, Los Angeles, CA March 14-18, 2000, The paper is available on the site: <https://bit.ly/42RCUPC>, the site was viewed on: 06-03-2023.

² Alejandro Portes and Patricia Landolt, "The Downside of Social Capital", The American Prospect 26 (1996): p.18.

* يعرف البنك الدولي رأس المال الاجتماعي بأنه "المؤسسات والعلاقات والمعايير التي تشكل نوعية وكمية التفاعلات الاجتماعية للمجتمع"، ورأس المال الاجتماعي علائقي بشكل واضح لا يمكن أن ينتجها أفراد يتصرفون بمعزل عن بعضهم البعض فهو يعكس قيمة النشاط الاجتماعي التعاوني، أيضا يمكن اعتباره الثروة الكامنة المنتجة للثروة التي تتدفق من أشكال مختلفة من الارتباط الجماعي (وسيتم التفصيل في هذه النقطة لاحقا)

التمتية يجب وضع استراتيجيات للتعبير العملي عن هذه النتائج، وهناك ثلاثة عوامل محتملة للتغيير تقدم نفسها¹:

- ◀ الدول والمنظمات الدولية والشبكات الاجتماعية عبر الوطنية: يمكن لحكومات البلدان النامية البحث عن شراكات مع مجموعات المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة بشكل أكثر فعالية.
- ◀ يمكن لوكالات التمتية الدولية تغيير أولويات الإقراض وتوجيه حصة أكبر من الأموال من خلال المنظمات غير الحكومية، وضمان مشاركة أكبر من جانب المتلقين في كل من التخطيط والتنفيذ.
- ◀ يمكن للشبكات الاجتماعية عبر الوطنية إنشاء روابط بين المجموعات ذات الاهتمامات المماثلة عبر الحدود الوطنية

ما سبق يمكن استنتاج أن الخدمة العمومية يمكن أن تشكل مجالا ممتازا لعمل منظمات المجتمع المدني عبر شبكات العلاقات الأفقية التي يمكن بناؤها لسد الفجوات الوظيفية التي تتركها الدولة والقطاع الخاص، هذا بالإضافة أيضا إلى أدواره التطوعية والرقابية والتحسيسية التي تعمل على بناء ووتاهيل المواطن.

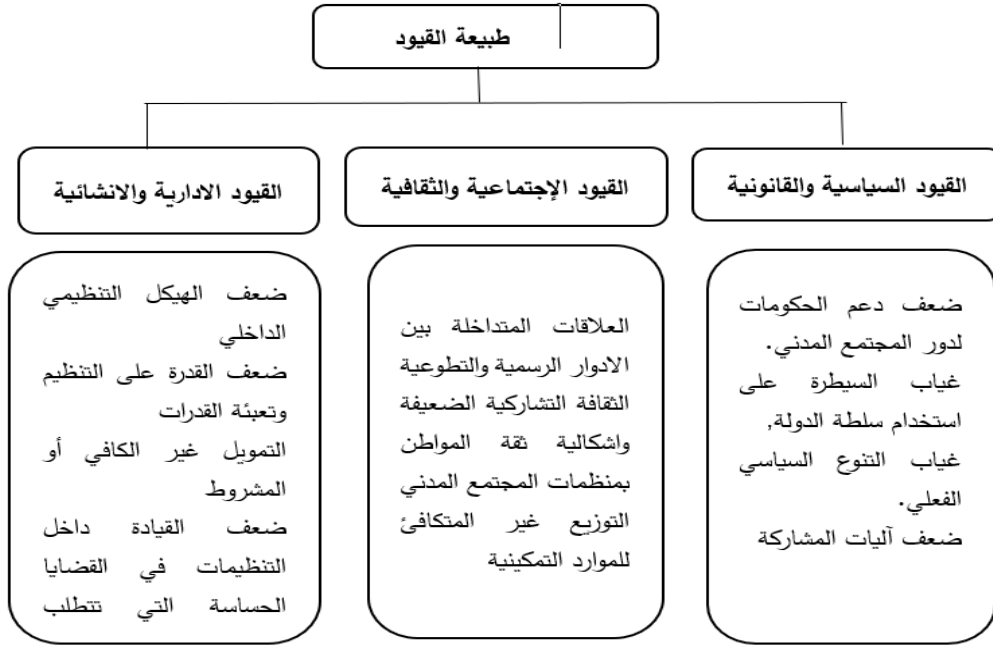
وبالرغم مما تم التطرق إليه تبقى مجالات التدخل تختلف باختلاف الظروف والأنساق السياسية والثقافية والتشريعية التي تمارس فيها هذه المنظمات أنشطتها، كما أنها تختلف حسب حجم ومصادر التمويل وهيكلها التنظيمي والإداري، وأهدافها، وتنوع أنشطتها، وكذلك استقلالها المالي والإداري، على الرغم من هذا التباين يتأثر أداء منظمات المجتمع المدني في الجزائر بشكل عام بالنقاط التالية:

- ◀ الفهم الغامض لمفهوم المجتمع المدني ودوره في التمتية ؛
- ◀ التداخل بين وظائفه ووظائف الحكومة في تقديم الخدمات العمومية ؛
- ◀ إخضاع هذه المنظمات لوصاية الجهات المانحة أو الممولة ؛
- ◀ ضعف هيكلها المؤسسي؛
- ◀ التخلي عن أدوارهم وانحيازهم لبعض الأحزاب الحاكمة والمصالح الانتخابية؛

¹ David Skidmore, *op.cit.*

- ◀ هيمنة الجوانب الخيرية والرفاهية على أنشطتها؛
- ◀ انتشار الممارسة البيروقراطية التي تتأثر بشخصية مؤسسيها الأفراد؛

الشكل(05): القيود المفروضة على دور منظمات المجتمع المدني



المصدر: من إعداد الباحثة

المطلب الثالث: المجتمع المدني في البيئة الجزائرية بين البناء الهش والمخرجات الباهتة

كغيرها من الدول تشهد الجزائر العديد من التفاعلات مع التطورات الحاصلة على الساحة الدولية، وفي سياق هذه التحولات يظهر المجتمع المدني كلاعب أساسي وكجزء رئيسي من الهياكل الاجتماعية التي تسعى إلى تعزيز المشاركة الديمقراطية، وعلى الرغم من التوجهات والجهود الرامية لتطوير المجتمع إلا أن خصوصية البيئة المحلية الجزائرية المتميزة بنوع من التعقيد قد تؤثر على قدرة المجتمع المدني على تحقيق نتائج جوهرية.

الفرع الأول : المجتمع المدني والسلطة السياسية: طبيعة العلاقة

يعتبر تحسين جودة القرارات وفاعلية السياسات العمومية بمساهمة المجتمع المدني القضية الرئيسية لمختلف الفواعل المجتمعية، حيث أن هيمنة الفواعل التقليدية في صناعة القرارات العمومية خلق انتقادات عدة للفعل والتدبير العمومي، وهذا فرض نوعا ما ضرورة إعادة النظر في خارطة رسم السياسات العمومية بالشكل الذي يضمن مشاركة المجتمع المدني في عملية التدبير، وهذه المشاركة تتعلق بطبيعة العلاقة القائمة بين السلطات والفواعل الجديدة، وتتجاذب طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني بين كونه مجالا بعيدا عنها أو كقوة مجابهة ومضادة أو كشريك، ويمكن أزن تفرض تعددية المجتمع المدني كل هذه الأدوار إلا أن هذا لا يمكن بعيدا عن التوترات والصراعات، وبالتالي فطبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هي من تستطيع تحديد موقعه (المجتمع المدني) بالنسبة لتحقيق التنمية على المستويات المحلية، وفي سياق النقاشات المطروحة حول العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني تركز الأبحاث حول حدود سلطة الدولة وموقع المجتمع المدني في هذه المؤسسة (الدولة) وهل يمكن الفصل بين هذين المجالين في ظل خصوصية البيئة المحلية الجزائرية؟

وحتى يمكن فهم العلاقة بين المجتمع المدني والدولة يجب أولا معرفة كيفية نشوء المجتمع المدني في الجزائر، فطبيعة وبيئة النشأة هي من ستحدد وزن هذا الشريك كفاعل قد يتحدى في مرحلة ما أجهزة السلطة، والمتعارف عليه أن الإنطلاقة الحقيقية لظهور بواذر المجتمع المدني في الجزائر كانت بعد أحداث أكتوبر 1988 التي جاءت إثر الأزمات التي كانت تعانيها الدولة على كل المستويات الاقتصادية والسياسية والمؤسسية، وكانت مشاركة المواطنين في الحياة العامة تستوجب عليه الانضمام لخيارات سياسية مفروضة، وحتى تستطيع السلطة الخروج من المأزق السياسي روجت لمفهوم المجتمع المدني معتمدة على استعداد الشعب الجزائري آنذاك لاختيار أي بديل للسلطة القائمة، بالتالي فنشوء هذا المجال في الجزائر كان نتيجة لواقع سياسي متأزم وليس لحاجة فعلية لمثل هذا الكيان في البيئة الجزائرية.

وكان الكم الهائل من الجمعيات دليلا على النمط العشوائي في تكوين منظمات المجتمع المدني، لكن الأزمة الأمنية التي عرفت الجزائر لم تسمح لهذا الإنفتاح على تنظيمات المجتمع المدني أن تحقق أهدافها

في التحول نحو المفاهيم الديمقراطية، وأثناء هذه الأزمة التي استمرت لعقد من الزمن ومع حالة الطوارئ التي لازمت الدولة طوال سنوات منعت السلطات في دستور 1996 من إنشاء أحزاب سياسية ذات الطابع الديني، وبالموازاة مع ذلك عرفت الحركية الشبيهة بالمجتمع المدني انسحابا واضحا من الحياة السياسية والاقتصادية، ومن هذا المنطلق فنشأة المجتمع المدني في الجزائر كانت نشأة مشوهة تشوبها العديد من الانحرافات وواجهتها العديد من الأزمات التي كانت السلطة مسؤولة عنها، فمن الطبيعي أن يكون المجتمع المدني في الجزائر ذو طبيعة مختلفة تماما عن مفهوم المجتمع المدني كما نظر له، واستمرت الجزائر بالإصلاحات الظرفية؛ فمنذ انتهاء الأزمة الأمنية لم تكن هناك جهود لإصلاح المجتمع المدني إلا بعد 2011 أين ظهرت بعض المحاولات جاء إثرها تعديل قانون الجمعيات* الذي يهدف إلى إدماج منظمات المجتمع المدني في تسيير الشأن العام من خلال توجيه جمهور المواطنين، إلا أن الأمر مرتبط بمحاولة تجاوز الأزمات وليس رغبة فعلية في الإصلاح.

وبالعودة إلى العلاقة التي تربط المجتمع المدني في الجزائر بالنظام السياسي فيمكن رصد العوامل المحددة لطبيعة هذه العلاقة كما يلي:

◀ الفجوة الزمنية بين نشأة الدولة ونشأة المجتمع المدني: فكما ذكرنا فالمجتمع المدني الجزائري

ظهر في بداية التسعينات مع الانفتاح السياسي.

◀ قوة الدولة في مقابل ضعف المجتمع المدني: تملك مؤسسات الدولة إمكانيات مادية ومالية وحتى

معنوية كبيرة تؤهلها للسيطرة والتحكم في أي تنظيم خارجها يعمل على المستوى الوطني، في حين

* الملاحظ فيما أسلفنا ربط المجتمع المدني بالعمل الجمعي، فبالنسبة لاستبعاد الأحزاب السياسية فموضوع دراستنا أساسا يتعلق بالفواعل التشاركية التي تحاول تجاوز مبدأ التمثيل، وقد استأنسنا بتوجه المفوضية الأوروبية أين ميزت بين مفهومين: المجتمع المدني والمجتمع المدني المنظم الذي يضم فواعل السوق كالتقانات، والمنظمات غير الحكومية وكل منظمة يشارك من خلالها المواطنون في الحياة المحلية؛ وحسب المفوضية يعتبر هذا المعنى الواسع للمجتمع المدني بالتالي استبعدت أيضا المؤسسات والمنظمات غير الحكومية من دائرة المجتمع المدني، بالتالي فحتى الأبحاث التي تهتم بدراسة المجتمع المدني الجزائري تستعمل الجمعيات والعمل الجمعي كمرادف للمجتمع المدني، وحتى الإصلاحات المتعلقة بفتح هامش الحرية لمنظمات المجتمع المدني تقتصر على الجمعيات دون سواها.

أن أغلب تنظيمات المجتمع المدني الجزائري لا تكاد تتوفر على الحد الأدنى من الامكانيات المالية والمادية لتمارس نشاطها باستقلالية.

◀ **الدولة هي الممول الرئيسي لأغلب تنظيمات المجتمع المدني** : تفتقد أغلب تنظيمات المجتمع المدني الجزائرية للقدرة على التمويل الذاتي نتيجة ضعف قاعدتها الشعبية والقيود المفروضة على حريتها لجمع التبرعات والهبات والمساعدات المالية من المجتمعين المحلي والدولي، الامر الذي جعلها تابعة في تمويلها بشكل أساسي للدولة، ما نتج عنه سيطرة هذه الاخيرة عليها وعلى قراراتها فالتبعية المادية والمالية لاغلب الجمعيات تسمح لهذه الاخيرة بفرض استراتيجياتها الإدماجية على عدد كبير من الجمعيات، وتحويل العلاقات بها إلى علاقة شراكة سلبية، بدل العلاقة الايجابية في التكفل بالقضايا المطروحة وتلبية حاجيات المواطنين.¹

◀ **أزمة الثقة المتبادلة: الأزمة الثابتة في الجزائر - أزمة الثقة** - بين المجتمع المدني وكل ما يتعلق بالدولة، على اعتبار أن منظمات المجتمع المدني في الجزائر لا تتمتع بالإستقلالية التامة والعمل الحر بعيدا عن دوائر السلطة، سواء من حيث الإنشاء والذي يكون مرهونا بموافقة السلطات المعنية أو باشكاليات أخرى تشريعية وتمويلية وقيمية، لذلك لا تثق منظمات المجتمع المدني بالسلطات حيث أنها تملك سلطة حلها في أي وقت، من جهتها لا تثق الدولة بمنظمات المجتمع المدني باعتبار أن فتح المجال لهذه الفواعل للمشاركة الفعلية قد يؤدي إلى إضعاف الدولة أمام هذه المنظمات.

وأمام هذه العلاقة المتذبذبة بين الدولة والمجتمع المدني التي لا يبدو أنها علاقات تكاملية بالرغم من الخطابات العديدة التي تنادي بضرورة إشراك المجتمع المدني في القضايا التنموية؛ إلا أن الممارسة الفعلية لا تعكس رغبة فعلية في منح المجتمع المدني

¹ سمير كيم، مرجع سبق ذكره، ص. 438.

الفرع الثاني: حقيقة التجسيد الفعلي لمشاركة المجتمع المدني في الشأن العام

مع تعاظم عدد منظمات المجتمع المدني والانفتاح على المجتمعات الديمقراطية، أصبح مبدأ مشاركة المجتمع المدني يحظى بقبول عام؛ ومع ذلك فإن المشاركة العملية قد اتجهت نحو التعقيد نوعا ما، وتبقى الإشكالية أولا في مدى تكريس الأطر التشريعية لهذا المبدأ، فحتى مع وجود رغبة في إشراك مؤسسات المجتمع المدني في العمليات السياسية والمشاركة في التنمية وتقديم الخدمات العمومية عموما إلا أن أغلب الجهودات ترتبط بالجانب التطوعي لمنظمات المجتمع المدني والتي تقتقد صفة الإلزامية.

لقد أصبحت مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن العمومي المحلي ضرورة ملحة، بعد أن تم إدراك أنه لا تقدم ولا تحديث بدون مجتمع مدني قوي، يراقب ويحد من السلطة المحلية، حين تنحرف عن خدمة المصلحة العامة لإقليمها وقد ترجم الوعي بأهمية المجتمع المدني كفاعل حقيقي في عملية التنمية والتسيير المحلي من خلال الشعار الذي ارتفعت به الأصوات هاتفة في بعض بلدان اوروبا الغربية " قليل من الدولة ، كثير من المجتمع المدني"¹، بينما يواجه المواطنون تحديات تتعلق بالوصول إلى المعلومات التي تخص شأنهم العام، نجد أن المجتمع المدني والذي يعتبر القناة الاتصالية بينه وبين السلطات العمومية يعاني أيضا من إشكالية النفاذ إلى المعلومة، رغم ان هناك بعض الإشارات في بعض القوانين حول هذا الحق مثل ما نصت علي المادة 55 من التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020²: يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعمومات والوثائق والإحصائيات"، ونظرا لصعوبة وصول الأفراد بشكل فردي إلى صانعي القرار والمشاركة في صنعهم، تعتبر منظمات المجتمع المدني الجسر بين المواطنين والسلطات العمومية، وهذا ما يجعل المجتمع المدني يتولى مهمة الحصول على المعلومات ونشرها للمواطنين المعنيين بالمعلومات.

¹ سعاد علي بلحاج، " منظمات المجتمع المدني والديمقراطية المحلية التشاركية"، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية 02(2014): ص. 54.

² ج ج د ش، المرسوم الرئاسي رقم 20/442 ، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 82، الموقع في 30 ديسمبر 2020، المادة 55.

أيضا جاءت المادة 13 من القانون 10-11 من قانون البلدية لسنة 2011 كآلاتي: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير /أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم"¹، عند قراءة هذه المادة القانونية يمكن أن نستشف وجود فكرة إشراك المجتمع المدني في شؤون البلدية، كهيئات استشارية في القضايا التي تتعلق بطبيعة نشاطهم (بيئية، اجتماعية، ثقافية ...)، إلا أنه من خلال التدقيق في المادة نجد صعوبة في فهم متى تتم المشاركة، وما إذا كان موضوع المشاركة يعود لرغبة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فالمادة القانونية لا توحى بالزامية إشراك الفواعل الأخرى في عملية صنع القرار في قضايا البلدية، أيضا فكرة الاستشارية التي تقضي بعدم إلزامية الأخذ بآراء منظمات المجتمع المدني.

المادة 97 من نفس القانون نصت على: "لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشهار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى"²، في هذه المادة أيضا اقتصر مفهوم المشاركة على الإعلام وليس الإشراك الحقيقي.

أيضا جاءت المادة 119: "توفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية، كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن. تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء"³.

¹ المادة 13 من القانون العضوي 10-11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 97 من القانون العضوي رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 119 من القانون العضوي رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

والجدير بالذكر أن المشرع في التعديل الدستوري الأخير في المادة 10 منه على: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"¹، وفي المادة 16 منه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني"²، ومع التصريح الواضح في الدستور على اشراك المجتمع المدني في الشؤون العامة إلا أن هذه المواد القانونية تحتاج لتوضيح حول الآليات ومجالات المشاركة، ويفترض أنه بعد التعديل الدستوري الذي صرح باهمية المجتمع المدني ان يتم تعديل العديد من النصوص القانونية بما يتوافق وتفعيل مبدأ المشاركة فعليا، حيث تكريس مبدأ المشاركة لم يكن واضحا في أي نص من النصوص القانونية، ومعظم المواد التي تشير إلى هذا المبدأ كاستشارة جاءت غامضة وقابلة للتأويل، أيضا النصوص التي تتضمن مفهوم المشاركة موزعة على مختلف القوانين دون تحديد الآليات التشاركية، أيضا وأهم نص قانوني "قانون الجمعيات" نجد قصورا واضحا على تضمين مفهوم المشاركة في التسيير المحلي، فلم ترد مواد واضحة تكرر الشراكة بينها وبين الجهات الرسمية، لذا فالمرافق العمومية لا يمكنها الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني في ظل غياب أطر تشريعية واضحة تلزم المرافق على قبوله كشريك فعلي.

في سنة 2016 صرح وزير الداخلية والجماعات المحلية انذاك نور الدين بدوي بولاية البيض بأن مشروع ميثاق قانون الديمقراطية التشاركية يرتقب تقديمه في الأشهر القادمة أمام الحكومة ومجلس الوزراء وعلى مستوى البرلمان، وأكد خلال إشرافه يوم 29-11-2016 على جلسة عمل جمعته بإطارات الولاية والمنتخبين المحليين وممثلين عن المجتمع المدني خلال الزيارة التي قادها إلى ولاية البيض؛ أن هذا القانون يندرج ضمن المشاريع التي تجسد القيم الدستورية ويسمح بترسيخ طرق تشاركية حقيقية بين السلطات العمومية والمواطن، كما كشف وزير الداخلية والجماعات المحلية عن مشاريع قوانين جديدة للبلدية والولاية وقانون جديد للمالية والجباية المحلية ستكون جاهزة خلال الستة أشهر المقبلة وقبل الانتخابات البلدية القادمة من منطلق التوصيات و القرارات التي جاء بها لقاء الحكومة مع الولاية في سياق الإصلاحات المتفق عليها

¹ المادة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

في ذات الشأن¹، وخلال السنة أشهر الموالية لم يتم إصدار أي من القوانين التي مهد لها لأسباب غير معروفة، وبعد ذلك ومع الأوضاع التي عرفتها البلاد بعد حراك الشارع الذي طالب بإسقاط النظام، توجه الرأي العام نحو مطالب مجتمعية جديدة (ذكرناها سالفا) وحتى بعد انتهاء الحركة التي عرفها الشارع بعزل الرئيس وانتخابات رئاسية جديدة ودستور جديد؛ لم يتم احياء فكرة مشاريع القوانين مجددا.

أيضا من الآليات التي جاء بها الدستور الأخير استحداث هيئة استشارية متمثلة في "المرصد الوطني للمجتمع المدني" وجاء في نص المادة 213 "المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يقدم المرصد آراء وتوصيات بانشغالات المجتمع المدني. يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية. يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى." واعتبار المرصد هيئة استشارية دستورية لدى رئيس الجمهورية اعتراف من المشرع بمكانة هذه الهيئة في البناء المؤسساتي للدولة.

أما بالنسبة لتشكيلة المرصد* فكانت سلطة التعيين والاختيار بين رئيس الجمهورية واللجنة الخاصة باختيار بعض أعضائه، في محاولة لإثبات الاستقلالية وحرية في ممارسة مهامه، وما يميز المرصد أيضا هو الاستقلالية المالية، لكن بالعودة إلى اختصاصاته ومهامه فهي لا تختلف كثيرا عن الأدوار المعروفة للمجتمع المدني: تعزيز قيم المواطنة، دعم منظمات المجتمع المدني، التحسيس بأهمية العمليات التشاركية، وغيرها من المبادئ التي تعتبر مجرد قواعد قواعد أكثر منها آليات لدعم اشراك منظمات المجتمع المدني في الشأن العام، بالتالي فما جاء به المرصد من مبادئ لم تحدد مجالات مشاركة المجتمع المدني، ولم تحدد أيضا الآليات التي يمكن أن يعمل بها هذا المرصد وكيف له أن يوسع من دائرة الديمقراطية وتحقيق مبدأ المشاركة العامة.

¹ موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مشروع لميثاق الديمقراطية التشاركية، على الموقع: <https://bit.ly/3CJtSJF>، تم التصفح بتاريخ: 2023-03-24.

* للتفصيل في موضوع المرصد الوطني للمجتمع المدني انظر: أمين رمال، "المرتكزات الدستورية للمرصد الوطني للمجتمع المدني ودوره في تعزيز القيم الوطنية وأداء المجتمع المدني في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية 01(2022).

إن أهمية منظمات المجتمع المدني في خلق الديمقراطية والحفاظ عليها مبالغ فيها إلى حد بعيد، فالصعوبات التي تواجه هذه المنظمات في الاستجابة لمشاكل العمل الجماعي والافتقار إلى التمويل الكافي، بسبب المواقف المتناقضة للدولة تجاه المجتمع المدني، فمشكلة إنشاء منظمات المجتمع المدني التي تتمتع بالقوة الكافية لإجبار الدولة على الإصلاح الديمقراطي غير مطروحة حالياً، فإنشاء جمعيات قوية وذات توجه ديمقراطي فعلي، ستتمكنها من تحدي مؤسسات الدولة، وهذا ما لن تسمح به السلطة في الجزائر على الأقل في الظرف الراهن.

جدلية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني التي تبقى ما بين الشد والجذب وهذا في سياق هامش الحرية النسبية الممنوحة من طرف الدولة، لكن دون السماح لتنظيمات المجتمع المدني من تفعيل دورها الأساسي، فعلاقة الدولة بالمجتمع المدني غير صحية وهذا يتمثل في صور السيطرة والتوجيه السياسي الذي تمارسه الدولة بمؤسساتها على المجتمع المدني¹، بالإضافة إلى التماهي بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني أدى إلى ظهور أزمة شرعية سياسية وبالتالي مشكلة الديمقراطية ككل، فيرى برهان غليون أن العلاقة بين الدولة والمجتمع هي علاقة صراع فيشخص الأمر بقوله: "بدل أن تحاول الدولة أن تدرك مخاطر الشرخ الذي يفصلها عن المجتمع وأن تحمي نفسها عن طريق الحوار والتقرب من القوى الاجتماعية والسعي نحو الإصلاح يدفعها الشك في إخلاص المجتمع وولائه والخوف منه، إلى الدفاع عن نفسها من خلال مناهضته والوقوف ضده والفتك بقوى المعارضة..."².

وما يمكن أن نختم به هذا المبحث أن المجتمع المدني كفاعل من فواعل الديمقراطية التشاركية يعاني اختلالات عديدة فالتقييد القانوني الممارس على منظمات المجتمع المدني بحجة تنظيم أعمالها ووظائفها بالإضافة إلى ممارسة الضغوطات وتشكيل قيود إدارية وتنظيمية ومالية وأمنية زيادة على الضوابط القانونية،

¹ حسين توفيق إبراهيم "النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراستها" ط 1، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص. 247.

² عبد الدين بن عمراوي، "علاقة الدولة بالمجتمع في المغرب العربي: مظاهر التآزم ومتطلبات الإصلاح"، مجلة اتجاهات سياسية 03 (2018): ص. 111.

بالإضافة إلى اختراق الدولة لمنظمات المجتمع المدني من خلال التحكم في تمويلها من جهة ومن جهة أخرى خلق تنظيمات موازية تابعة للسلطة للتحكم في الفضاء العام، وهذا القصور على مستوى أدواره المتعارف عليها، الأدوار الرقابية والوساطة والتوعوية، فكيف يمكن أن ننتظ من فاعل ضعيف في أداء وظائفه التقليدية أن يكون شريكا في بعد من أهم أبعاد التنمية، وهي إنتاج خدمة عمومية محلية ترقى لتطلعات المواطنين.

خلاصة الفصل الثاني

حاولنا في هذا الفصل البحث في الفواعل الأساسية للديمقراطية التشاركية وعلاقتها بتقديم الخدمة العمومية المحلية، من خلال البحث في العلاقات التي تربط مختلف الفواعل بالدولة أولاً؛ ثم بالمرفق العمومي المقدم للخدمة، وتوصلنا لفكرة مفادها أنه عندما تتحقق الفاعلية السياسية يمكن تفسير تأثير القطاع الخاص والمجتمع المدني في العمليات السياسية، فعندما تحصل المجموعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المتنوعة على دعم كاف لمناصرتها السياسية للإصلاح، يتم دفع الأنظمة وإجبارها على تحقيق التغيير، بالنسبة لحالة الجزائر فمجموع الفواعل التشاركية لم يكن لها التأثير الكافي على مجال الخدمة العمومية على المستويات المحلية، فحتى بعد تغير نموذج المشاركة لم تستطع الدولة تغيير نماذج التسيير في المرافق العمومية، ربما نظراً لأن هذا المستوى من المشاركة ليس مطلباً مجتمعياً يستحق التغيير في التوجهات التسييرية سواء من منظور الدولة أو الفواعل المشاركة في قضايا التنمية.

أيضاً؛ إن الجدل حول المسار الصحيح لترقية الخدمات العمومية المحلية اعتماداً على المفاضلة بين فواعل الديمقراطية التشاركية سيؤدي إلى إضعاف الاستراتيجيات التشاركية في مجال تصميم الخدمات، هذا راجع إلى أن الدولة أساساً لا تزال جهة فاعلة رئيسية فذروة التنمية تهمين عليها الدولة من أعلى إلى أسفل، ورغم أن التحولات العالمية أدت إلى تآكل استقلال الدولة وإجبارها على تقوية الفواعل الجديدة وإعادة تحديد أدوارها في الداخل، إلا أن هذا لا ينفي قدرتها أيضاً على السيطرة على هذه القوى المجتمعية باعتبار أنه لا فاعل يمكنه العمل خارج نطاق حدودها والأطر التي تحددها، هذا يعني أنه مبدئياً لا توجد توجهات قوية تثبت جدوى طريقة مغايرة في إنتاج الخدمة العمومية بعيداً عن الفاعل الرئيسي (الدولة)، ومع هذا فالاعتراف بالمقاربات الأكثر ديمقراطية تؤكد على قدرة الدولة على بناء مجتمع مدني قوي مكمل للدولة والسوق، وبالتالي تعزيز الأضلاع الثلاث للديمقراطية التشاركية بشكل فعلي.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: مقترح لدليل عملي ومنهجي لبناء نموذج خدمة عمومية تشاركية

في الفصلين السابقين تمحورت تساؤلاتنا حول لماذا الديمقراطية التشاركية في الجزائر وما مدى إمكانية دمجها في البعد الإداري على مستوى المرافق العمومية المحلية، ثم عرجنا على الفواعل الرئيسية للديمقراطية التشاركية وهل استطاعت أن تكون شريكا فعليا للدولة ومرافقها العمومية في سلاسل إنتاج الخدمة العمومية، وكانت النتائج بشكل عام توحى بالضعف في التعاطي مع المقاربة بآلياتها وفواعلها، رغم أن هناك بعض المؤشرات التي عبرت عن الهامش الذي اكتسبه المواطنون سواء كانوا أفرادا أو تحت تأطير فواعل ممأسسة، ومع هذا فمخرجات المشاركة لم ترق إلى المستوى المطوب، بالتالي يجب الانتقال بالمناقشة إلى مجموعة جديدة من التساؤلات التي تتجاوز مشاركة المواطنين في الشأن العام، إذ لم تعد القضية تتعلق فقط بالتأثيرات التي تحدثها مشاركة المواطنين بقدر ما تتعلق بضرورة فهم الظروف التي يمكن في سياقها لهذه المشاركة أن تحدث فروقات ايجابية فعلية، بالتالي فالتساؤل في هذا الفصل سيتمحور حول كيف يمكن الإستفادة من مضامين الديمقراطية التشاركية وتهيئة مشهد مناسب للتحويل نحو الخدمة العمومية التشاركية و كيف يمكن صياغة أدوار جديدة للفواعل التشاركية بما يسمح بالتوظيف الجيد للديمقراطية التشاركية لترقية الخدمات العمومية على المستوى المحلي.

وبالنظر إلى النتائج المتواضعة لإدماج الديمقراطية التشاركية في بعد الخدمة العمومية المحلية في الجزائر والتي كان من أسبابها الرئيسية الإعتماد فقط على قرار السلطة في تبني هذه المقاربة (وهذا ما توصلنا إليه كنتيجة من الفصول السابقة) فهذا ليثبت أنه ذلك لا يكفي وجود قرار سياسي للتحويل آليا نحو أي مقاربة جديدة، ولذلك يأتي هذا الفصل ليجيب بشكل أوضح على سؤال الكيف: **كيف** يمكن إنجاز هذا المفهوم الجديد و توفير كل الشروط الموضوعية لذلك، انطلاقا من قاعدة عملية مسلم بها وهي أن أي مسعى لتطبيق مفهوم جديد يجب أن يتم التخطيط له بشكل جيد وذلك من خلال بيان الرؤية الاستراتيجية المراد تحقيقها بتبني هذا المفهوم وتحديد القيم الضابطة التي توظّر عملية تنفيذه مرورا بالتشخيص الاستراتيجي الشامل للمحيط الذي يبين (نقاط القوة / نقاط الضعف) الداخلية ويحدد (الفرص / المعوقات) الخارجية ، وصولا إلى اختيار البدائل المناسبة والأكثر تكيفا مع الخصوصية الجزائرية لضمان نتائج أفضل،

قبل أن نحدد الأطر المؤسسية المناسبة في صورة القوانين والتشريعات التي توطر عملية الديمقراطية التشاركية وكذلك الهياكل التنظيمية المناسبة مع تحديد المرتكزات الأساسية لتجسيد مفهوم الديمقراطية التشاركية وانتهاء بعملية المراقبة والتقييم الدوري مما يسمح بتصحيح الاختلالات الممكنة وتحسين الأداء بشكل مستمر، وانطلاقاً مما سبق يبدو واضحاً أن المدخل الإداري من شأنه أن يوفر لنا هذه الإمكانيات لما يتضمنه من وظائف التخطيط والتنظيم والتنسيق (التنفيذ) والمراقبة والتقييم وهو ما يبرر اعتمادنا لهذا المدخل، لا سيما أن هذا الفصل يراد منه أن يكون توتيجاً لما سبق بما يتيح من تحقيق الشروط الموضوعية المثلى لوضع هذا المفهوم موضع التنفيذ حتى يحقق النتائج المرجوة منه، ومنه فإن هذا الفصل سوف يتناول النقاط التالية:

- ❖ التخطيط للديمقراطية التشاركية عن طريق تهيئة البيئة الحاضنة لها وتأطير أفكارها وتطويرها ومتابعتها، وإضفاء الطابع المؤسسي عليها وتطبيقها من خلال خطوات واضحة ومدروسة.
- ❖ إعادة صياغة أدوار مختلف الفواعل التشاركية من خلال استحداث أطر تنظيمية تتناسب مع المبادئ المؤسسة للمفهوم.
- ❖ آليات مراقبة أداء العمليات التشاركية في المرافق العمومية المحلية لتقييم مسارات العملية لضمان التحسين المستمر.

المبحث الأول: التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية في المرافق العمومية المحلية

إن ضرورة التغيير في آليات إنتاج الخدمة العمومية تفرضها ضرورة الاستجابة الفعالة للتحديات المعقدة التي تفرضها التغيرات البيئية المتلاحقة ، لا سيما وأن نماذج التصميم والإنجاز التقليدية أصبحت أقل مواكبة للمتطلبات الملحة لمستعملي المرافق العمومية، وهو ما دفع إلى التفكير في استحداث صيغ متجددة لدعم قدرتها -المرافق العمومية- على تلبية الاحتياجات المتزايدة اعتمادا على المقاربات التشاركية والتي أصبحت بذلك توجهها عالميا تتشاركه كل دول العالم تقريبا.

والجزائر باعتبار انتمائها لهذا النسق العالمي فقد اتجهت بدورها إلى إدراج الديمقراطية التشاركية كآلية لترقية أداء المرفق العمومي بشكل عام والمرفق العمومي المحلي بشكل خاص بالنظر إلى كونه أكثر قربا من المستعملين النهائيين لكن ما يمكن ملاحظته على مدى السنوات التي تلت هذا التوجه الجديد على غرار دول العالم التوجه هو غياب أهداف واضحة ومحددة لهذه المقاربة، ونتيجة لذلك لم يتم تأطيرها بشكل فعال سواء على المستوى المؤسسي أو التشريعي أو التنظيمي أو حتى من ناحية القيمة الإدراكية، باعتباره ثقافة مجامعية وتنظيمية قبل أن يكون مجرد أدوات وآليات إدارية مستحدثة.

ولذلك كان ضروريا صياغة المشروع وفق مقاربة علمية ومنطقية توفر له الشروط الموضوعية للنجاح من خلال التخطيط المحكم والدقيق للعملية، بما يتيح للمشروع أن يكون واقعا وقابلا للتحقيق ينجح في التكيف مع الخصائص البيئية المحيطة به من جهة، والتوفيق بين المصالح والأولويات المختلفة والمتعارضة أحيانا لجميع الفواعل المجتمعية من جهة أخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار جانب القوة النسبية لكل فاعل من الجهات الفاعلة.

إن التخطيط للديمقراطية التشاركية* يتيح لنا النظر في الفرص غير المستكشفة للديمقراطية التشاركية كأداة لإرساء الفعالية في عملية تصميم الخدمة العمومية على المستويات المحلية، ولا يمكننا الحديث عن

* يجب الفصل بين "التخطيط للديمقراطية التشاركية" و "التخطيط التشاركي": التخطيط التشاركي: عملية لتحقيق أهداف واهتمامات مشتركة بين أفراد المجتمع ومؤسساته، للإتفاق حول مسار معين وصولا الي خطة تشاركية، ضمن إطار زمني واضح متفق عليه من المشاركين، وبإشراف من الخبراء والمسيرين لتلك العملية. أما التخطيط للديمقراطية التشاركية: يتم من

التخطيط للديمقراطية التشاركية في مجال الخدمة العمومية دون صياغة للرؤية الاستراتيجية باعتبارها العنصر المفتاحي لعملية التخطيط الإستراتيجي، فالرؤية الإستراتيجية بمثابة التصور المثالي الذي نسعى لتحقيقه على مدى زمني طويل نسبيا، ويمكننا اعتبارها المظلة الإستراتيجية التي توطر عملية الديمقراطية التشاركية والتي تدفعنا إلى طرح تساؤل حول: ماذا نريد أن ننجز من خلال تبني الديمقراطية التشاركية في مجال الخدمة العمومية المحلية في حال توفر كل الشروط؟

بالإضافة إلى أن التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية في تصميم وإنتاج الخدمة العمومية ليس مجرد خيار عشوائي بقدر ما هو اختيار عقلائي وموضوعي مدروس فرضته ضرورة تبني أشكال أخرى من الإصلاحات التي تمكن المرافق والإدارات العمومية من توفير خدمات جيدة ذات مستويات مقبولة من الجودة لتحقيق رضا أغلبية جمهور المواطنين، ومن بين المزايا التي يمكن أن يوفرها لنا التخطيط¹:

- ◀ يسمح للهيئات المحلية بمختلف إداراتها ومرافقها العمومية بتوقع الأحداث المستقبلية وجعلها في موقف التقدير والاستباق.
- ◀ يجمع الطاقات حول حزمة من الأهداف ذات الأولوية والمتفق عليها والتي من شأن إنجازها أن يقدم القيمة المضافة المطلوبة التي ننتظرها من ادماج المقاربة التشاركية في سلاسل إنتاج الخدمة العمومية المحلية.
- ◀ يعمل التخطيط على دفع الوحدات المحلية وهيكلها إلى الإحاطة بمواردها المادية والبشرية اللازمة لتحقيق الأهداف المرسومة و توظيفها- الموارد - بالأسلوب الأمثل بما يساعد على تجنب الهدر في الموارد المتاحة.

خلالها إعداد خطة محكمة لتهيئة البيئة الثقافية والاجتماعية والقانونية والسياسية؛ لتأطير المقاربة التشاركية تنظيميا ومؤسسانيا وقانونيا ومن ناحية القبول المجتمعي.

¹ محمد بن ناصر البيشي، "التخطيط الاستراتيجي (مفاهيم وتطبيقات)"، (مركز البيشي للاستشارات والتدريب الإداري، دبي، 2014)، ص.20. (بتصرف).

- ◀ يدفع الوحدات المحلية وهياكلها المختلفة ومختلف القوى المجتمعية الشريكة إلى تنسيق أعمالها وتحقيق التكامل بينها بما يمنع ظاهرة التضارب والتضاد بين مصالحها المختلفة.
- ◀ يساعد على إجراء عمليات الرقابة الخارجية والداخلية.
- ◀ يسرع من عملية الإصلاح ويختصر الزمن اللازم لإنجاز الأعمال ويجعل الوصول إلى أهداف عملية مرنة وممكنة التحقيق.
- ◀ يساعد التخطيط على استبدال العشوائية في العمل بالأساليب المنظمة والمبرمجة.
- ◀ يساعد التخطيط على تنمية مهارات وقدرات مختلف الفواعل التشاركية.
- ◀ التركيز على النتائج بدل الاكتفاء بالمطابقة مع القواعد، باعتبار أن النتائج هي أداة القياس الفعلي لكفاءة أي نظام.

وفي هذا السياق يطرح تساؤل منطقي حول من يقوم بعملية التخطيط؟

هل تتم بشكل مركزي من الأعلى إلى الأسفل (Top-Down) أم أنها عملية تشاركية، أم أنه يتم الدمج بين النموذجين، ويعود اختيار نموذج التخطيط إلى العديد من العوامل:

- ◀ الرؤية: ومدى أهمية التغييرات الاستباقية التي نرغب في إنجازها.
- ◀ الثقافة التنظيمية الموجودة على مستوى الوحدات المحلية والمرافق التابعة لها.
- ◀ حجم الوحدات الإدارية المحلية والموارد المتوفرة لديها.
- ◀ الوقت المتاح لإنجاز الخطة.

بالنظر لطبيعة الدراسة التي تعتبر نظرية وتتم من جهة واحدة - الباحثة - في ظل الغياب الموضوعي لمشاركة مختلف الفاعلين؛ فإنه تم اختيار التخطيط المركزي من الأعلى إلى الأسفل لرسم الإطار العام للخطة الاستراتيجية باعتباره النموذج الأكثر انسجاماً مع السياق، لتصبح الوثيقة المتضمنة لخطة إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمة العمومية بمثابة دليل منهجي يتم الإعتماد عليه على مستوى مختلف الوحدات المحلية على أن يتوافق المحتوى المعتمد محلياً للخطة ضمن الإطار العام أو الدليل

المرجعي متكيفا مع خصوصيات الوحدات المحلية (مثلا من حيث الحجم والقدرات التمويلية ومدى استعداد مختلف الفواعل للانخراط في العملية ...)

المطلب الأول: التشخيص الإستراتيجي للمحيط

يعد التشخيص الاستراتيجي من المراحل الأساسية لعملية التخطيط للعملية التشاركية فهو منهج مهم لتحديد التغييرات البيئية المحيطة للوحدات المحلية وما تمثله من فرص أو معوقات وكذلك تحديد قدراتها الداخلية وما تمثله من نقاط قوة أو ضعف ومدى تأثيرهما على الاستراتيجية المستقبلية للوحدات المحلية، ومن شأن عملية التشخيص الاستراتيجي الإجابة على سؤالين رئيسيين:

- ◀ كيفية تشخيص التحديات البيئية الحالية و المستقبلية التي ستواجه الوحدات المحلية، ويكون ذلك من خلال تشخيص مستويات التغييرات المحتملة في هذه البيئة.
- ◀ كيفية استجابة الوحدات المحلية للاستراتيجية التي ستضمن النجاح وهذا يتم عن طريق تحديد درجة التغيير سواء كان تغييرا تدريجيا أم منقطعا أم جذريا إبداعيا، إضافة إلى وقت التغيير المناسب (استباقي- رد فعل) والإستجابة التنظيمية الضرورية لمواجهة الاضطرابات في المستقبل.¹

مثلا تمت الإشارة فإن التشخيص الاستراتيجي يمثل الخطوة الأساسية الحاسمة في صياغة الاستراتيجية المناسبة لإدماج الديمقراطية التشاركية في إنتاج الخدمة العمومية المحلية، حيث يساعد على تحليل القدرات المحلية ومدى استعدادها لاحتضان هذه المقاربة في ظل التغييرات البيئية المستمرة، بالتالي سيتمكن من وضع الاستراتيجية المستقبلية، من خلال تحديد فرص التنمية وتحديد الخيارات الاستراتيجية "الموضوعية" التي تتماشى والظروف المحلية.

¹ ايمان سعودي ومحمد دهان، "الذكاء الاستراتيجي وأثره في عملية التشخيص الاستراتيجي: دراسة حالة مؤسسة "مطاحن البصرة" و "مؤسسة WISSO"، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية 01(2020): ص.601.

وبالإسقاط على الحالة الجزائرية (اعتمادا على نتائج ما تم في الفصول السابقة) سوف يتم تشخيص السياق العام للبيئة المحيطة بالديمقراطية التشاركية وبوضع الخدمة العمومية المحلية في الجزائر، وبناء على ذلك سيتم في هذا المطالب تحديد الفرص والمعوقات من خلال التشخيص الخارجي للمحيط واستخراج نقاط القوة والضعف عن طريق التشخيص الداخلي.

الفرع الأول: تشخيص المحيط الخارجي العام (MACRO)

سوف يتم الاقتصار في دراستنا هذه على تحليل البيئة الخارجية الكلية أما البيئة الخارجية التنافسية (القوى التنافسية*) فيمكن استبعادها باعتبارها تتعلق بمنظمات الأعمال ذات الطبيعة التنافسية في حين يختلف السياق بالنسبة للإدارات العمومية التي تقتقر إلى عنصر المنافسة، ويمثل التشخيص الاستراتيجي الكلي الركيزة الأساسية في التشخيص الاستراتيجي، لأن عدم توافق الاستراتيجيات التي يمكن أن تتبناها الوحدات المحلية مع البيئة الخارجية الكلية يمكن أن تشكل أهم اسباب الفشل لها.

وفي هذا الجزء من التشخيص سوف يتم توظيف نموذج PESTEL الذي يختص بتشخيص البيئة الخارجية الكلية، ويتم استخدامه كأداة لتحليل كل عامل من عوامل البيئة (الكلية) التي تعمل فيها أي منظمة بغض النظر عن طبيعتها، حيث تؤثر بالضرورة على مختلف الأنشطة التي نحن بصدد دراستها، وهي تمثل إما فرصا أو تهديدات محتملة يمكن أن تؤثر على مستقبل العملية التشاركية موضوع الدراسة، والنموذج عبارة عن اختصار للعوامل البيئية الكلية الستة التي يجب تحليلها:

- P : Politique = العامل السياسي
- E: Économique = العامل الاقتصادي

* يتم تحليل القوى التنافسية في منظمات الأعمال حسب نموذج PORTER بهدف تحليل جزء من البيئة الخارجية، وهذا بالتركيز على خمس عوامل: تحديد الكثافة التنافسية، القوة التفاوضية للزبائن، القوة التفاوضية للموردين، تهديد الداخلين المحتملين، تهديد المنتجات البديلة (منتجات الإحلال)، وغالبا فالإطار المستخدم هنا لتحليل البيئة الخارجية مستمد من منظور المنظمات الصناعية.

- S: Socioculturel = العامل السوسيوثقافي
- T: Technologique = العامل التكنولوجي
- E: Écologique = العامل البيئي
- L: Légal = العامل القانوني

من خلال هذه العناصر سوف يتم تحليل مختلف المتغيرات البيئية لاستخلاص كفاءات ومدى تأثيرها على عملية المشاركة الديمقراطية، دون تجاهل أيضا للعامل الدولي الخارجي باعتبار أهميته في ظل هيمنة العولمة على مختلف السياسات الوطنية وذلك من أجل رسم الاستراتيجيات المناسبة التي تسمح بوفير الظروف الموضوعية لنجاحها على أرض الواقع، فمن خلال هذه العناصر الستة سوف نطرح بعض التساؤلات عن كيفية ومدى تأثيرها:

◀ ما هو الوضع الاقتصادي العام أو السياسي للدولة في الفترة حيز الدراسة؟

◀ ماهي طبيعة المجتمع الذي نرغب في تسويق هذه المقاربة له؟

◀ في أي سياق تكنولوجي ستعمل هذه المقاربة؟

◀ ما هي اللوائح المعمول بها؟ وهل هي مؤيدة لتطوير هذا التغيير؟

وسنحاول رصد تأثيرات هذه العوامل كما يلي:

العوامل السياسية: تعد العوامل السياسية من المتغيرات المهمة التي تؤثر على البيئة المحلية، وتتمثل في طبيعة النظام السياسي وفلسفة الحكم التي يقوم عليها وبالتالي مفهومه للدولة، ذلك لأن الحكم على الشيء فرع عن تصوره كما يقول أهل المنطق، وبالتالي فإن مفهوم أي دولة للمشاركة الديمقراطية لا يمكن أن يخرج عن هذه الرؤية السياسية، كما تتمثل أيضا في الثقافة السياسية السائدة والفواعل السياسية ذات الحضور والتأثير وصولا إلى الاستقرار السياسي وآليات التداول على السلطة وهي المؤثرات الذي تخلق فرصا أو عقبات لتجسيد مختلف المقاربات، ومن الضروري الاعتراف صراحة بقوة التأثير السياسي باعتباره

قوة خارجية مهمة يتطلب إدراجه النظر في العوامل التي تحدد مختلف التحديات المحتملة، ويمكن من خلال ملاحظة المحيط السياسي أنه يتسم خاصة بما يلي:

الانتفاضة العربية: كان لهذه الإنتفاضات الإجتماعية التأثير الواضح على توجه الدولة نحو تبني مقاربات إصلاحية جديدة تضمن توسيع مساحة المشاركة من جهة، ومن جهة أخرى الحفاظ على استقرار النظام نسبيا في بيئة تميزت بالتوترات السياسية والتي انزلت بعضها إلى توترات أمنية، توجت هذه التوجهات بمجموعة من القوانين حاولت إدماج البعد المشاركةي إلا أنها كانت غير كافية اطلاقا لتأطير التوجهات الجديدة.

الجمود السياسي: يشكل الجمود السياسي عاملا أساسيا في رفض التغييرات الديمقراطية كونه يرتب بمجموعة من الركائز المؤسساتية والمطلبية أهمها هشاشة المؤسسات وضعف مصداقيتها، فالخلل الذي طال المنظومة المؤسساتية يرتبط بشكل كبير بظاهرة الاختلاط بين المال والسياسة ودورها في تكرار إعادة انتاج وتوزيع الأدوار.¹

الثقافة السياسية: بالنظر إلى التجربة السياسية الاشتراكية التي سادت طويلا في جزائر ما بعد الاستقلال والتي تتميز عموما بالشمولية فإن الثقافة السياسية التي تشكلت تتسم إجمالا بالجمود وأحادية التوجه على غرار الدول التي انتهجت النهج الاشتراكي ورغم التغييرات الديمقراطية الحاصلة بعد تفكك المعسكر الاشتراكي فإن المؤسسات الإدارية الناشئة عن التحولات الجديدة في عموم هذه الدول تتميز بهشاشتها و بضعف مصداقيتها، وهو ما يمثل معوقات موضوعية من شأنها أن تؤثر على شروط نجاح المقاربات التشاركية في ظل منظومة إدارية وخاصة محلية مهيمنة على سلطة اتخاذ القرار المحلي في غياب الثقافة التشاركية من جهة وفي ظل هيمنة ثقافة التعويل على الدولة من طرف مختلف الفواعل الاجتماعية نتيجة الرواسب المتعلقة بالنظام الاشتراكي من جهة أخرى.

¹ نبيل كريش، " إشكالية التغيير السياسي في الجزائر"، مجلة العلوم السياسية 59(2020): ص. 263.

النظام السياسي المغلق: تتميز الجزائر ببيئة سياسية أحادية التوجه من الصعب تحليل التفاعلات الحاصلة داخلها، وهذا ما أنتج سياسات عمومية غير فعالة، والمتتبع للمسار الديمقراطي في الجزائر سيلاحظ أن أغلب التحولات الديمقراطية جاءت نتيجة لأزمات ظرفية، بالتالي لا يمكننا الحديث بصفة فعلية عن مقاربات تشاركية في ظل نظام مغلق يعمل على تفرغ العملية السياسية من محتواها.

المشروطة السياسية: غالبا ما تتعلق مشاريع التنمية (سواء برامج التنمية أو المقاربات التنموية الحديثة) بالمنظمات الدولية المانحة والمشروطة السياسية المتعارف عليها بمشروطة الجيل الثاني (المشروطة الاقتصادية هي مشروطة الجيل الأول المرتبطة بشروط تفرضها المؤسسات المالية والمتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية)، أصبحت استراتيجيات تتبناها الدول المانحة (الاتحاد الأوروبي والو. م أ) للضغط على الدول النامية لتمير سياساتها الرامية إلى التأثير على عمليات صنع القرار.

فضلا عن التأثيرات غير المباشرة من خلال اعطاء الشرعية لأفكار وسياسات وممارسات بعينها لذلك برز الحديث عن أثر "سلطة الأفكار" وقد قدم مفهوم الحكم الراشد مظلة تقنية تلعب تحتها المؤسسات الدولية المانحة أدوارا أساسية مباشرة، حيث يعكس واقع الممارسة تداخل الاعتبارات والعوامل السياسية بشكل كبير مع العوامل الاقتصادية والفنية في توجيه قرارات المؤسسات المالية الدولية التي عكست نوعا من التدخل السياسي بمنحى اقتصادي وبالتدقيق تنموي¹، ولأن الديمقراطية التشاركية كغيرها من المقاربات التي فرضتها المشروطة السياسية؛ فقد جاءت كمشروع دون أهداف واضحة أو آليات ملائمة للبيئة المحلية.

العوامل الاقتصادية: تتمثل العوامل الاقتصادية في مجموعة المؤشرات الناتجة عن العلاقات الاقتصادية للبيئة الكلية، وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى بعض النقاط الأساسية:

عند العودة للظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية التي أقرت فيها التعددية الحزبية؛ لم تكن تسمح بوضع قيود أمام السلطة السياسية بسبب استمرار هيمنة الدولة على وسائل الإنتاج والإقتصاد عموما، ولقد

¹ عبد الناصر نونة، "جدلية العلاقة بين سياسات المشروطة والتنمية في الدول العربية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية (2023)01: ص. 130.

أدت الممارسات الاقتصادية للدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى غاية أكتوبر 1988 إلى انعكاسات كارثية أثرت على تطور المجتمع لاحقا (فشل في مختلف القطاعات الاقتصادية، انتشار الفساد داخل الجهاز البيروقراطي للدولة بسبب مركزية التسيير، تحطيم القطاع الخاص، ارتفاع عجز الميزانية العامة للدولة ودخول الجزائر فخ المديونية)¹، بالتالي فالتوجه نحو خيار الانفتاح السياسي جاء في سياق أزمة اقتصادية خانقة جعله انفتاحا تحت شروط صندوق النقد الدولي.

وجاءت الإصلاحات الاقتصادية التي فرضتها المؤسسات المالية والاقتصادية (برنامج التعديل الهيكلي المطبق من طرف البنك الدولي، برامج التثبيت الاقتصادي المطبق من طرف صندوق النقد الولي) بالعديد من الاجراءات التي كان هدفها تطبيق سياسات اقتصاد السوق بالدرجة الأولى، واستمرت سلسلة التدخلات الاقتصادية المرتبطة بالجهات المانحة في إطار الشراكات (الشراكة الجزائرية الأوروبية، سياسة الجوار الأوروبية، الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، برنامج ميدا للمساعدات المالية...)*، وفي هذا السياق تتبادر تساؤلات عديدة حول إمكانية تطوير الاقتصاد الوطني في ظل نظام المشروطة وما بعد المشروطة.

انتهاج الجزائر الخيار الاقتصادي المعتمد على الطابع الاجتماعي: مع بداية الألفية وارتفاع أسعار

البتروال انتهجت الدولة الجزائرية خيارا اجتماعيا بتكريس خيار اقتصادي يعتمد على الإنفاق العمومي كمحرك للاقتصاد من خلال المخططات الخماسية (مخطط الإنعاش الاقتصادي 2001-2004، المخطط التكميلي لدعم النمو 2005-2009 والمخطط الخماسي 2010-2014) وهي مخططات مبنية على زيادة الإنفاق العمومي لتحريك عجلة التنمية، بالإضافة إلى الإنفاق العمومي الكبير الذي عرفته حكومات بوتفليقة المتعاقبة، فقد اعتمدت السلطة سياسات لدعم أسعار بعض المواد الاستهلاكية، ومنها المحروقات، بالإضافة

¹ دريس نوري، " الجزائر: تجربة تحول ديمقراطي في سياق فشل اقتصادي"، سياسات عربية 51(2021): ص.72.

* للمزيد من التفصيل حول التأثيرات الاقتصادية لدعم الجهات المانحة على الجزائر يمكن الإطلاع على: صبرينة حملة، مرجع سبق ذكره، ص.ص.331-326.

إلى تخفيضات في نسب الضرائب وتعويزات في نسب الفوائد وتمويل مختلف البرامج السكنية، وغير ذلك من صيغ الدعم المباشر وغير المباشر.¹

وبطبيعة الحال فهذا التوجه يتم تمويله من عائدات البترول، وبسبب أن هذا الخيار كان نتيجة لمحاولة الدولة الحفاظ على السلم الاجتماعي فبات من الصعب التخلي عن هذا التوجه، بالمقابل كان للحفاظ على الطابع الاجتماعي للدولة في سياق ما تعرضه الضغوطات الدولية الداعية للتوجه نحو تبني اقتصاد السوق وانخفاض أسعار النفط بعد سنة 2014؛ تداعيات عديدة تتعلق بعدم قدرة الدولة على خلق استثمارات حقيقية في مجال المحروقات، غياب التنوع الاقتصادي والاستمرار في الاعتماد على الاستيراد، عجز الخزينة العمومية حيث وصل العجز في نهاية 2020 إلى 251%، ورغم استمرار الدولة في تضمين سياسات الدعم الاجتماعي في قوانين المالية إلا أنها لم تحاول البحث عن آليات جديدة للحفاظ على الطابع الاجتماعي للدولة بالموازاة مع تقليص التأثيرات السلبية على الاقتصاد الكلي، وهذا ربما راجع إلى الخلط الواضح بين التدخلات الاجتماعية الظرفية والأهداف الواجب تحقيقها على المدى الطويل لتحسين الحياة العامة.

ورغم أن الدولة قد باشرت بالفعل نوعا من التخلي عن الدعم الاجتماعي المباشر بداية من العام 2010 بعد الرفع التدريجي لأسعار الوقود تجاوزا لصدمة الأسعار لدى المستهلكين حتى وصلت نسبة الزيادة إلى 122% سنة 2021، إضافة إلى التراجع عن العديد من المشاريع والصيغ السكنية الضخمة منذ 2013، إلا أن حالة التخلي الجزئي غير المعلن عن سياسة الدعم الاجتماعي، من دون بدائل اقتصادية ناجعة في المقابل، خصوصا بعد تراجع أسعار النفط مع بداية العام 2014، وتراجع قيمة الدينار أمام الدولار الأمريكي من 100.69 دينار للدولار سنة 2015 إلى 139 دينار للدولار سنة 2021 مع انتقال

¹ بوقنيعة صالح، "سياسات الدعم الاجتماعي في الجزائر: بين الأسقف المالية والموازنات المحاسبية"، في "السياسة الاجتماعية في الجزائر: الرهانات الاجتماعية والسياسية والتكلفة الاقتصادية"، المحرر: دريس نوري (بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2023)، ص.12.

² نفس المرجع، ص.07.

معامل تحويل القوة الشرائية من 34.52 دولارا سنة 2014 إلى 39.40 دولارا سنة 2021 (حسب أرقام البنك الدولي)، قد ساهم كل ذلك في ارتفاع التضخم المالي بمعدل 4.25% بين سنتي 2015 و 2020.¹

الطابع الريعي للاقتصاد الجزائري: فالجزائر تعتمد بشكل أساسي على عوائد الربيع النفطي والذي يعد المصدر الأساسي للخرينة العمومية، فهي تمثل ما يقارب 90% من قيمة الناتج المحلي الإجمالي، وهذا ما جعل المجتمع الجزائري يعتمد على الدولة الريعية بصورة شبه كاملة في الحصول على الدخل والخدمات العمومية، هذا ما جعل الاقتصاد الجزائري يعيش أزمات متواصلة خاصة مع الزيادات في الأسعار والتي لا يقابلها التحسن في القدرة الشرائية للمواطنين، هذا بالإضافة إلى أن قطاع المحروقات (القطاع غير المنتج) مرتبط بالتقلبات في الأسعار التي تفرضها العوامل الخارجية، التي قد تعرض الاقتصاد للتبعية التي تتحكم في أسعار المحروقات عن طريق فرض كميات الإنتاج من خلال اتفاقيات التجارة المختلفة.

إن الأزمات التي يعيشها الاقتصاد الجزائري بصورة مستمرة سواء يتعلق الأمر بالتداعيات المالية على موازنة الدولة أو مختلف السياسات التي يتم تمويلها من الخزينة العمومية لا يمكن مواجهتها إلا عن طريق المحاولات الجادة لفك ارتباط الدولة بالاقتصاد المبني على قطاع واحد غير منتج، والتحول عن المنطق الريعي والمتجذر في الشؤون الاقتصادية والمجتمعية أيضا، ببناء خطط اقتصادية ذات مجال زمني محدد غير مرتبطة بحل قضايا ظرفية، وهذا يقودنا إلى ضرورة إعادة التفكير في تسيير الاقتصاد وإدارة الموارد غير النفطية بهدف زيادة دخل المواطنين وتمكين القطاع الخاص من أن ينوب عن القطاع العام في الاستثمار والهيكل.

وبالنظر إلى حالة هذه البيئة الاقتصادية الكلية ووفقا لعناصر التحليل السابقة فإنها يمكن أن تكون عائقا يحول دون توفير الموارد الأساسية التي تحتاجها العملية التشاركية ولكن في الوقت نفسه يمكن أن

¹ حسان حامي، "سياسة الدعم الاجتماعي في الجزائر: الكلفة الاقتصادية وحتمية الإصلاح"، في "السياسة الاجتماعية في الجزائر: الرهانات الاجتماعية والسياسية والتكلفة الاقتصادية"، المحرر: دريس نوري (بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2023)، ص.25.

تمثل فرصا غير مسبوقه في إشراك مختلف الفواعل الاجتماعية في إنجاز بعض الإصلاحات الهيكلية العميقة والتي قد تكون مؤثرة بشكل سلبي على السلم الاجتماعي، وهنا يبرز دور المشاركة ليس فقط في تعزيز التضامن المحلي الضروري في مثل هذه المحطات الإصلاحية ولكن أيضا المساهمة في بعث التنمية المحلية من خلال الأفكار الابتكارية التي يمثل الإطار التشاركي الفضاء المناسب لانتاجها.

العوامل السوسيوثقافية: تتمثل العوامل الاجتماعية في جميع العناصر المرتبطة بسلوك الفرد والجماعة، والتي تعكس المواقف والقيم والعادات وتتناول بالتحليل بعض النقاط الأساسية كالاتي:

التجانس الاجتماعي: لا يعاني المجتمع الجزائري من إشكالية التجانس الاجتماعي عموما، فهو يتميز بدرجة عالية من التجانس نتيجة اشتراك افراده في العديد من العوامل (وحدة اللغة والدين، التاريخ المشترك، ...)، ورغم الدراسات العديدة التي تتناول مسألة التجانس والتنوع والتعدد الاجتماعي والتعدد الثقافي خاصة مع تصاعد موجات العولمة وتزايد تأثيراتها على مختلف المجتمعات، وتأثير التغييرات الاقتصادية التي قد تؤدي إلى خلق طبقات اجتماعية غير متكافئة اجتماعيا، إلا أنه في موضوع دراستنا لا تشكل هذه الجزئية عائقا أمام التوجه نحو المقاربات التي تعنى بترقية الخدمة العمومية، باعتبار الطابع العام الغالب في الجزائر هو التجانس الاجتماعي وهو ما يمثل فرصا مؤكدة تفتقر إليها كثير من الدول.

غياب الثقافة المتشعبة بالقيم الديمقراطية الفعلية: إن المتتبع لمسار تطور الديمقراطية في الجزائر منذ البدء بالمطالبة بفتح المجال للتعدد السياسي والانفتاح على المفاهيم الديمقراطية في الثمانينات؛ مرورا بمختلف المحطات التاريخية سوف يلاحظ قوة المطالبة الشعبية ورغبة جمهور المواطنين بالمزيد من الحرية والديمقراطية، لكن بالموازاة مع ذلك فالمؤشرات المنخفضة للمشاركة السياسية والمشاركة في الشأن العام لدى المواطن الجزائري تعبر عن الضعف في ثقافة التعاطي مع القيم الديمقراطية، فرغم أن المجتمع الجزائري تجمعهم نفس الثقافة ونفس القيم المشتركة، إلا أن الافتقار إلى الممارسات والمؤسسات الديمقراطية الفعلية أسهمت في انسحابه من المشهد العام.

فقدان القيمة الإدراكية للمشاركة لدى المجتمع الجزائري: وهذا يتعلق بانخفاض الوعي بضرورة وأهمية المشاركة السياسية والاجتماعية لدى المواطنين وأيضا تكلفة اللامشاركة، مما يحد من فرص التنمية على جميع مستوياتها، ويحدث فقدان القيمة الإدراكية للمشاركة عندما يشعر الأفراد بأن جهودهم في المشاركة لا تؤدي إلى تغيير فعال أو لا تحقق أي نتائج ملموسة، ويعاني المواطن الجزائري من أزمة ثقة حقيقية مع السلطة وكل الجهات الممثلة لها، أين يرى أنها لا تسمح له بالمشاركة الفعلية في عملية صنع القرار.

تدهور القيم الاجتماعية: من أبرز العوامل التي تمثل عائقا فعليا في وجه مختلف الإصلاحات هي تدهور القيم الاجتماعية للمجتمع الجزائري، على غرار كثير من دول العالم بالنظر إلى طغيان القيم الفردية والتي تعززت بفعل وسائل الاتصال الاجتماعي، فترجع قيم الاعتمادية والتضامن بين أفراد المجتمع؛ وتفاقم مظاهر الإنكسالية والمحسوبية في مجال تقديم الخدمات العمومية سواء من جانب مقدمي الخدمة أو متلقيها، جعل من الصعب تعزيز فعالية أنظمة المساءلة الإدارية، فترجع هذه القيم شجع على التساهل مع عدم الكفاءة وغيض النظر عن العديد من التجاوزات التي تصل حد الفساد.

وبتحليل بعض متغيرات البيئة السوسيوثقافية يتبين أن العوائق المتصلة بثقافة المشاركة يمكن أن تؤثر سلبا على عملية ادماج الديمقراطية التشاركية ولا تساهم بتسريعها، في حين أن التجانس الاجتماعي يمكن أن يكون فرصة لتحقيق مزيد من التضامن بين مختلف الفواعل وتحفيزهم لتعزيز المشاركة باعتبارها أداة بديلة لاغني عنها في عالم اليوم.

العوامل التكنولوجية: يقصد بالعوامل التكنولوجية مختلف التغييرات والتطورات التكنولوجية، والتي تؤثر على المنظمات بكل أشكالها، وبالنسبة للحالة موضوع الدراسة يمكن حصر أهم المؤثرات التكنولوجية بالشكل التالي:

تكنولوجيا الإعلام والاتصال: إن تكنولوجيايات الاعلام والاتصال أصبحت متاحة أكثر من أي وقت مضى وبتكلفة مقبولة تتيح لمعظم الافراد استعمالها، وتسهيل تواصلهم وبالتالي مشاركتهم بعيدا عن حواجز

الزمن والمكان، وهو ما يمثل فرصة طبيعية لتعزيز مشاركة المواطنين حول قضاياهم المجتمعية والانخراط في إنتاج حلول مشتركة تمس شأنهم العام.

الأداء البطيء: مع التطورات الحاصلة في مختلف القطاعات والتي شهدت نوعا من التسارع في استحداث العديد من المنصات لتقديم خدمات أفضل للمواطنين إلا هذه التطورات والتحولت الرقمية كأداء لم ترق إلى المستوى المطلوب لدعم المفاهيم التشاركية.

البنى التحتية الضعيفة: تظل البنى التحتية المادية والتقنية فضلا عن المرافق الأخرى غير كافية لمواكبة التغيرات الحاصلة على المستوى العالمي لاحتواء المقاربات الجديدة كهياكل مؤسسية فعالة، خاصة فيما يخص تكنولوجيات الاعلام والاتصال.

ويتطلب الوصول إلى البيانات التي تحملها تكنولوجيا المعلومات والاتصال مجموعة من الموارد الإضافية بما في ذلك البنية التحتية للاتصالات لتسهيل الولوج إلى الشبكة ومهارات المستخدم لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال والمهارات الأساسية للحفاظ على تشغيل جميع التكنولوجيات¹، والجزائر في هذا السياق لم توفر الامكانيات اللازمة لموظفي المرافق العمومية والمواطنين لتأهيلهم لهذه النماذج الجديدة وهذا ما أثبتته الوثيرة البطيئة للتحويل الرقمي في الجزائر (تم التفصيل في الفصول السابقة).

ومنه فإن توفر الحلول التكنولوجية المساعدة للمشاركة يمكن أن تسرع من عملية المشاركة ولكن من خلال التغلب على عوائق البنى التحتية الضعيفة نسبيا وثقافة الإدارة الالكترونية التي تعتبر متأخرة نسبيا عن مثيلاتها في المحيط المباشر والدولي.

العوامل الإيكولوجية: تتمثل العوامل البيئية في سلوك المنظمات تجاه الحفاظ على البيئة لضمان التنمية المستدامة، وبالنسبة لدراستنا فمن الصعب الحديث عن هذا العامل ليس لانتقاء الارتباط بين الخدمة العمومية ومتغير البيئة؛ فالعديد من المرافق العمومية في الجزائر مثل المرافق الصحية والبناء والتعمير لها علاقة مباشرة مع الحفاظ على البيئة، بالتالي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار متغير البيئة أثناء تنفيذ برامجها

¹ حمزة أطيش وأنور الفيتوري، مرجع سبق ذكره، ص. 70.

ومشاريعها، أيضا أصبح البعد البيئي واحدا من أهم الأبعاد التي يجب على المنظمات أخذها بعين الاعتبار؛ إلا أنه في دراستنا فالعوامل الإيكولوجية قد لا تكون لها آثار واضحة في أداء المرافق العمومية الموجهة لتقديم خدمة عمومية مباشرة وذات طابع إداري في الغالب مثلما تبينه حدود الدراسة، بالإضافة أن هذا البعد من الصعب أن يكون أولوية في المراحل الأولى من عملية التخطيط للديمقراطية التشاركية.

العوامل القانونية: تتمثل العوامل القانونية في القوانين والتشريعات إضافة إلى المؤسسات المسؤولة على إصدارها و الإمتثال لها، وبالنسبة لحالة الجزائر فإن قراءة مختلف القوانين والتشريعات المتعلقة بالخيار التشاركي لا تتناسب فعليا مع كثرة الخطابات الداعية إلى ضرورة تبني هذا الخيار ، بالتالي فقد كانت مختلف التعديلات القانونية التي جاءت بعد 2011 غير كافية لتأطير المقاربة التشاركية من جهة، وذات طابع عام يفتقر إلى توفير الأدوات المناسبة للتطبيق من جهة أخرى مما يؤثر على الطموح في تحسين الخدمات العمومية المحلية في سياق تشاركي، وهو ما يفرض التفكير في ضرورة وجود أنظمة قانونية وسياسات وتشريعات جديدة تتماشى فعلا والتحولت الجديدة والمستمرة.

تتمثل العوامل القانونية في القوانين والتشريعات واللوائح إضافة إلى المؤسسات المسؤولة على إصدارها والإمتثال لها، وبالنسبة لحالة الجزائر فالملاحظ أنها تقوم بتعديل العديد من القوانين والتشريعات بشكل عشوائي فقط لمسايرة الأحداث واحتواء التغييرات المفاجئة على الساحة الدولية والوطنية، وعند اجراء قراءة لمختلف القوانين والتشريعات المتعلقة بالخيار التشاركي لا نجدها تتناسب فعليا مع كثرة الخطابات الداعية بضرورة تبني هذا الخيار، بالتالي فقد كانت مختلف التعديلات القانونية التي جاءت بعد 2011 غير كافية لتأطير المقاربة التشاركية من جهة، وذات طابع عام يفتقر إلى توفير الأدوات المناسبة للتطبيق مما يؤثر على الطموح في تحسين الخدمات العمومية المحلية في سياق تشاركي من جهة أخرى، وهذا يفرض التفكير في ضرورة وجود أنظمة قانونية وسياسات وتشريعات جديدة تتماشى فعلا والتحولت الجديدة والمستمرة.

الفرع الثاني: التشخيص الداخلي الخاص (MICRO)

يساعدنا التشخيص الداخلي على فحص بيئة المرافق العمومية لتقييم مواردها وأصولها وخصائصها وكفاءاتها وقدراتها، وهذا يمكننا من تسليط الضوء على نقاط القوة والضعف لدى المرافق العمومية، وعند انتهاء عملية التشخيص الداخلي يمكن تكوين فكرة واضحة عن مكامن القوة للاستفادة منها واستغلال الفرص التي يمكن أن توفرها، ونقاط الضعف أين يمكن العمل على تطوير استراتيجيات تخفف من التهديدات وتعويض نقاط الضعف، ومن أهم ما يمكننا من خلاله تحليل البيئة الداخلية ما يلي:

القدرة المؤسسية: فبيئة المرافق العمومية المحلية تعاني العديد من الاختلالات المرتبطة بمستويات الفساد والمحسوبية والبيروقراطية السلبية، والتبعية المالية المتعلقة بإشكالية التمويل، وعدم القدرة على فصل هذه المرافق عن المؤسسات السياسية بمختلف تأثيراتها*، بالإضافة إلى غياب الفعالية المطلوبة في التنسيق وسوء التسيير، فالمرافق العمومية على المستويات المحلية في الجزائر ورغم بعض التطورات الملحوظة (خاصة في جانب الإعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصال) مازالت غير قادرة على الاستجابة للمطالب المتزايدة للمواطنين بالكفاءة التي تحقق رضا مستخدم الخدمة من منظور المقاربات الحديثة.

هذا بالإضافة إلى أن معظم الموظفين العموميين -والذين اعتبرناهم أصحاب مصلحة في المبادرات التشاركية- يفتقرون إلى الخبرة التي تمكنهم من أداء أدوار مختلفة عن أدوارهم التقليدية بشكل احترافي، وهذا نتيجة طبيعية لنظام الوظيفة العمومية في الجزائر التي يغيب فيها عنصر التحفيز وتغليب معايير بعيدة تماما عن معايير الكفاءة في الإلتقاء والتوظيف، فالكفاءة التي تفرضها الثقافة التنظيمية على الموظف العمومي الجزائري قائمة على مطابقة الجودة بتطبيق اللوائح والقوانين أكثر منه بالبحث عن رضا المستخدم، بالتالي فالتحول الثقافي في معايير وقيم الإدارة أصبح أكثر من ضروري لتطوير الهياكل والقدرات المؤسسية حتى يمكنها احتضان المقاربات الجديدة.

* تم التفصيل في هذه النقطة في مطلب سابق (عوامل تدني الخدمة العمومية).

هذا ويمكن أن نورد نقطة إضافية؛ أن الجزائر ورغم استمرارها في تبني العديد من المقاربات المستلهمة من منظمات الأعمال والتي تركز في مجملها على النتائج والفعالية، إلا أنها مازالت متمسكة بالهيكل الجامدة المركزية التي لا تتيح حتى للفاعل المحلي المشاركة في عملية تصميم الخدمة العمومية، بالتالي فكيف يمكنه استقطاب الفواعل المجتمعية الأخرى وتحفيزها على المشاركة في الشأن العام إذا لم يكن هو واحدا من صانعي القرار.

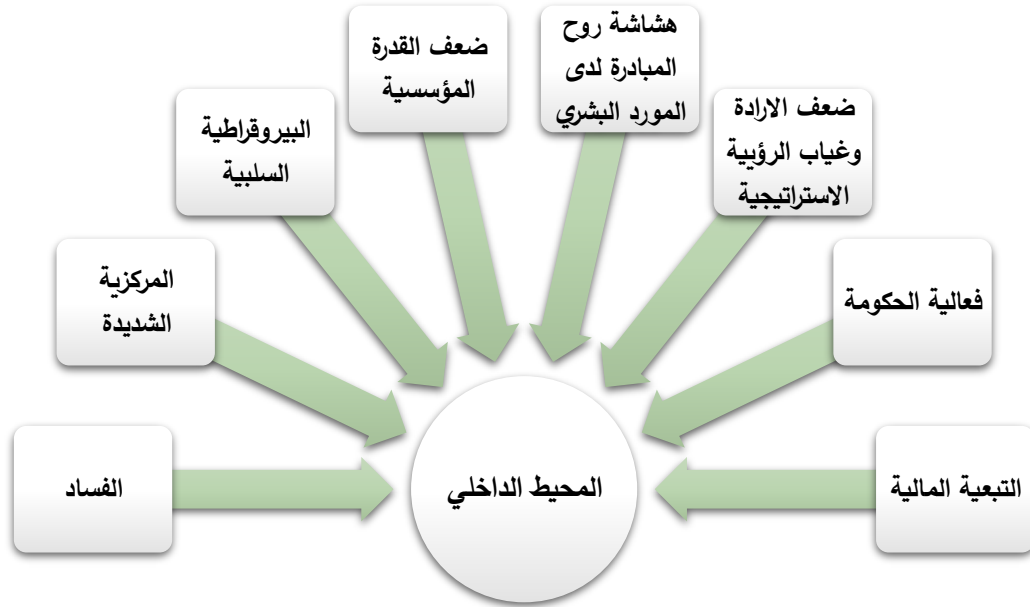
فعالية الحكومة*: حسب مؤشرات الحوكمة العالمية ففعالية الحكومة الجزائرية لم تعرف تحسنا كبيرا منذ الإنفتاح السياسي، وحتى بعد سنة 2011 أين بدأت الجزائر في استحداث الهيئات الخاصة بتحسين جودة الخدمة العمومية (الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة باصلاح الخدمة العمومية: 2013 وكان المؤشر يشير إلى -0,45، المرصد الوطني للمرفق العام: 2016 وكان المؤشر يشير إلى -0,46)؛ لم يكن هناك تحسن ملحوظ في هذا المؤشر ما يثبت ما ذكرناه سابقا عن الجدوى الفعلية لهذه الهيئات*.

ضعف الإرادة والرؤية السياسية وغياب خطة استراتيجية: على الرغم من محاولات الإصلاح العديدة التي كانت تسعى إلى إضفاء الطابع التشاركي على مختلف مجالات التنمية، إلا أن أغلبها لم تستطع تحقيق النتائج المرجوة، وهذا مرده إلى أن قرارات الإصلاح المتعلقة بتبني التوجه التشاركي لم تكن مدروسة بشكل جدي، فالتحول في نماذج التسيير وصنع القرار على المستوى المحلي لم تكن نابعة عن رؤية استراتيجية واضحة.

* مؤشر فعالية الحكومة: مؤشر يقيس جودة الخدمات العمومية والخدمات الحكومية، وأيضا درجة استقلالية عمل الحكومة عن الضغوط السياسية وجودة الأنظمة وتطبيقها ومصادقية التزام الحكومة، وتتراوح قيمته بين - 2,5 الى +2,5.

* للتأكد من صحة المؤشرات انظر: Worldwide Governance Indicators على الموقع: <https://bit.ly/47f8KZl>، تم تصفح الموقع يوم: 2023-09-13.

الشكل رقم (06): المحيط الداخلي للمرفق العمومي



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على ما سبق

من المهم عند التفكير في التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية تحديد الآليات الأكثر ملائمة للأهداف، واختيار هذه الآليات يتم وفقاً لتوجهات تضمن انفتاح العملية والتزام مختلف الهيئات بهذا التوجه التشاركي والتركيز على فهم التفاعلات بين أصحاب المصالح، وينبع الإهتمام بضرورة التركيز على عمل مختلف الفواعل ضمن مسارات تشاركية من منطلق أن كل فاعل مشارك يأتي بزاوية الرؤية والممارسة الخاصة به، لفتح النقاشات وتفهم التناقضات وإثارة مختلف نقاط الاختلاف للوصول إلى أكبر عدد ممكن من الاقتراحات حول جوانب المشروع التشاركي، فأخذ مختلف المقترحات في الإعتبار يسمح بتحسين المشروع في مختلف مراحل إنجازه.

المطلب الثاني: البدائل الاستراتيجية في عملية ادماج الديمقراطية التشاركية

بعد مرحلة التشخيص الداخلي والخارجي سنتمكن من تحديد الأولويات، فتحديد الخيارات الاستراتيجية يتطلب إعطاء الأولوية لما هو أكثر أهمية، وهذا ماس يسمح لنا بالتركيز على عدد واقعي من الاتجاهات والأهداف المرتبطة بالنتائج، ويتم تطوير البدائل الإستراتيجية لتحديد الاتجاهات التي سيتم من خلالها استخدام الموارد البشرية والمادية لزيادة فرص تحقيق الأهداف المسطرة، وفي هذه المرحلة يتم تحديد الخيارات/ البدائل الاستراتيجية انطلاقا من التحديات ذات الأولوية التي كشف عنها التشخيص، ومن المهم أيضا في هذه المرحلة البقاء في مستوى تحديد الاتجاهات الاستراتيجية فقط وإدراج المبادئ التوجيهية التي تؤطر خطط العمل التفصيلية دون الدخول في التفاصيل.

الفرع الأول: المفاضلة بين التحديات الاستراتيجية للمرفق العمومي

بعد عملية التشخيص ستظهر لنا العديد من التحديات التي تواجه خيار إدماج الديمقراطية التشاركية في تسيير الإدارات والمرافق العمومية؛ والتي تجد صداها في التوجهات والأهداف المقترحة في الخطة، والتي من غير الممكن معالجتها جميعا في آن واحد أثناء التخطيط لمشروع إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمة العمومية، بالتالي يجب التعامل مع هذه التحديات بحذر ومحاولة ترتيب الأولويات واختيار الأهم - التحديات - التي من شأنها أن تعبر مباشرة عن الإتجاهات الاستراتيجية المقترحة.

ويمثل كل تحد مشكلة كلية تحتاج إلى حل حتى نتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة من الخطة التي سوف يتم اعدادها، ويمكن اعتبار أن التحديات تمثل ما يمكن أن يفقده أو يكسبه أصحاب المصلحة بعد تنفيذ الخطة، بناء على الآثار المترتبة عن مختلف الاستراتيجيات التي سوف تنفذها الإدارات والمرافق العمومية في سياق تنفيذ مشروعها التشاركي قيد الدراسة، ويتم صياغة التحديات بشكل مختصر وموجز يتضمن فقط العناصر السياقية ذات الصلة.

وبالنسبة لموضوع دراستنا فالتخطيط لإدماج مقارنة مثل الديمقراطية التشاركية بفلسفتها وفواعلها وخصائصها، تدفعنا إلى وجوب الإشارة إلى نقطة رئيسية وهي أننا في مرحلة إعداد الخطة الاستراتيجية لا نملك رفاهية الوقت ولا الموارد لنجيب عن كل التحديات المطروحة والتي تم تحديدها من خلال التشخيص، وبالتالي فالعملية تحتاج منا التركيز أثناء المفاضلة بين التحديات وضرورة تحديد الإطار المؤسسي الكلي لإدارة هذا التوجه، ويجب علينا البقاء ضمن هذا الإطار الذي يضمن لنا البقاء في السياق المحلي وعدم تجاوزه إلى مجال آخر لا يمكن للموارد المتاحة لدينا تغطيته.

وعموما يتم اختيار التحديات بناء على مستويين:

- ◀ على مستوى المحاور العمودية: والتي تتعلق بتطوير العمل التشريعي والمؤسسي للفاعل الرسمي.
- ◀ على مستوى المحاور الأفقية: التي تتعلق بتأهيل وتعزيز القدرات العملية لمختلف الفواعل.

ومن منطلق أن لكل وحدة محلية خصوصياتها التي تختلف عن باقي الوحدات، ولكن مرفق عمومي خصوصياته؛ ففي هذه الجزئية نقوم فقط بتحديد الشكل العام للخطوات المنهجية والإجرائية الواجب اتباعها للقيام بأعداد الخطة، وتقدم في شكلها النهائي لأصحاب المصالح حتى يتم تكييفها واحتياجات كل وحدة محلية.

وبناء على التحديات الاستراتيجية التي سيتم مواجهتها على سبيل الأولوية، يمكن تحديد العديد من التوجهات الاستراتيجية المناسبة، ثم تأتي مرحلة وضع الأهداف باعتبارها التزامات يجب التعهد بإنجازها أمام الجهات المعنية ويمكن تصنيف الأهداف ضمن مجموعة من المحاور التي يشملها التدخل أو الجانب الذي سنختاره لتحديد الأهداف.

الفرع الثاني: التوجهات الإستراتيجية للمرفق العمومي

تحدد الإتجاهات الإستراتيجية المبادئ التوجيهية للمشاريع الكبرى والأهداف ذات الأولوية التي ستميز تدخل المنظمة لفترة معينة من أجل تحقيق مهمتها الرئيسية، بمعنى أنها تعمل على أولويات العمل، ويتم

التعبير عن الإتجاه الإستراتيجي في شكل هدف عام يشير إلى النتيجة المرجوة مع مراعاة توقعات المنظمة، ويجب أن يكون الإتجاه الاستراتيجي سهل مبنيا على سؤال محدد يصف التغييرات المخطط لها والمرغوبة ومن الأفضل أن يتم تقديمه بواسطة فعل واحد ينقل فكرة واحدة.

فالإرتقاء بالتجربة الجزائرية في مجال الديمقراطية التشاركية ومحاولة النهوض بها إلى مستويات مختلفة، يفرض علينا العمل على تدعيمها مؤسساتيا وتشريعيا وممارساتيا، وترسيخها في الثقافة المجتمعية كأفضل آلية لتدبير الشأن العام من خلال التركيز على خطوات عملية يمكن ايجازها فيما يلي*:

التأكيد على استمرارية الإصلاحات السياسية والإدارية: حيث يجب أن يكون ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال انتاج الخدمة العمومية المحلية بمثابة التزام حكومي، ونتيجة لتفاعل جميع أصحاب المصلحة في تصميم الخدمات العمومية.

الإستباقية: يجب أن تتضمن الخطة الاستراتيجية لإدماج الديمقراطية التشاركية في المرافق العمومية نظرة استشرافية لاستباق التحولات المجتمعية التي تأتي نتيجة لبروز قضايا ومطالب مجتمعية جديدة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهذا ما يطرح تحديات جديدة ترتبط بضرورة دعم وتعزيز الآليات التي تضمن الاستجابة لمتطلبات جمهور المواطنين المتزايدة وفق مقاربة تشاركية.

مأسسة العملية التشاركية: إن مواكبة مختلف الديناميات المجتمعية والتغييرات المؤسساتية يتطلب وجود تخطيط استراتيجي عملياتي يدعم مأسسة ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال الخدمة العمومية المحلية بمختلف ابعادها.

* توجهت العديد من الدول إلى تبني استراتيجيات عملية لتفعيل مختلف المقاربات الرامية لتحقيق الرفاه المجتمعي، وفي محاولة لاستلها بعض الأفكار لرسم مسارات عملية لتجسيد مقاربة الديمقراطية التشاركية استأنسنا ب: المملكة المغربية، المجلس الوطني لحقوق الانسان، ' خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان 2011-2016'.

دعم المبادرات التشاركية: لتعزيز مشاركة المواطنين وأصحاب المصالح في الشأن العام يجب توفير اطر تنسيقية مختلفة للمساهمة في بلورة مختلف المبادرات الداعمة للديمقراطية التشاركية.

تعزيز دينامية الوعي التشاركي: يجب أن تترجم التوجهات الاستراتيجية الرغبة المشتركة لمختلف اصحاب المصالح في ترسيخ التوجه التشاركي عن طريق استحداث آليات وهياكل وثقافة تنظيمية تعمل على ضمان مشاركة المواطنين في الشأن العام، بالإضافة إلى دعم الآليات التي تعمل على تهيئة النخب المحلية لادماجها في رسم السياسات العمومية.

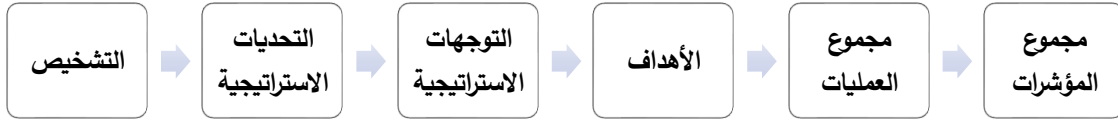
استحداث هيكلية تنظيمية فعالة وواضحة: حيث تستطيع هذه الهياكل التنظيمية توضيح المهام والمسؤوليات المنوطة بكل فاعل، مع توفير آليات للتبع والتقييم.

وبناء على ذلك يمكننا رسم الأهداف وتحديد مجالات التدخل، ومن خصائص الأهداف أن تكون محددة، واقعية؛ وقابلة للقياس ويمكن جدولتها زمنيا، فهي في الغالب تشكل أساس المساءلة أمام الجهات المسؤولة، وحتى تكون الخطة متناسقة وعلى مستوى مقبول من الجودة والدقة؛ يجب ربط الأهداف بالنتائج بحيث يتضمن كل هدف العناصر التالية:

- ◀ التغيير المطلوب الذي نسعى إليه.
- ◀ التاريخ الذي من المتوقع أن يحدث فيه التغيير.
- ◀ المؤشرات التي من خلالها سيتم قياس مدى تحقيق الهدف.
- ◀ المجموعة المستهدفة.

يمنح استخدام هذه العناصر في الأهداف الأخيرة الدقة اللازمة لرصد إنجازها على الرغم من أن النتائج المستهدفة من حيث التاريخ والقياس يتم تحديدها في المؤشرات.¹

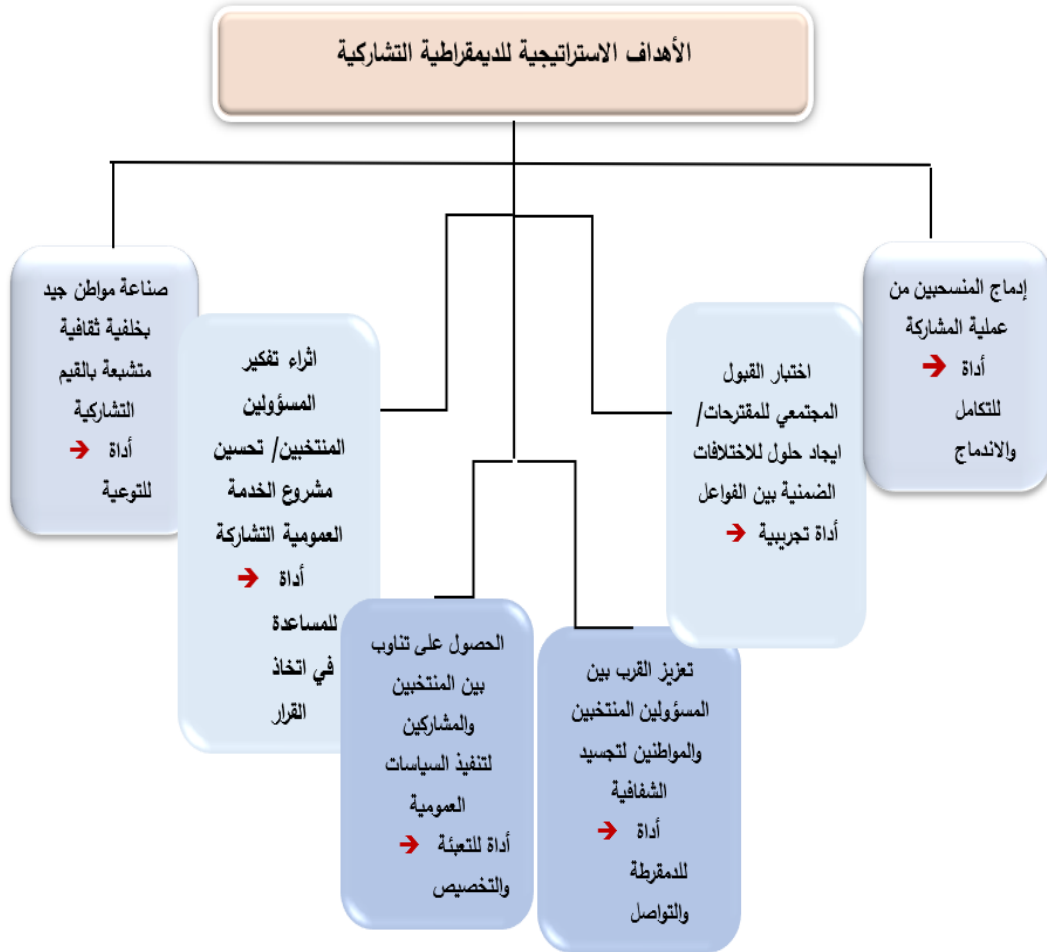
¹USAID, PROJET LOKAL, "METHODOLOGIE DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE", p.54, 2008, Disponible sur le site : <https://bit.ly/46NQTZ6>, le site a été consulté le : 25-09-2023.



وفي التالي سنحاول رصد ما يجب أن تتمحور حوله الأهداف الاستراتيجية:

- ◀ إدماج أصحاب المصالح في عملية انتاج الخدمة العمومية المحلية.
- ◀ المساهمة في ترشيد الموارد المحلية وتحقيق الرقابة عليها فكلما زادت المشاركة السليمة قلت نسبة الفساد.
- ◀ ابتكار بدائل وحلول جديدة انطلاقا من الإستفادة من الذكاء الجمعي لمختلف الفاعلين.
- ◀ سد الفجوة بين المنتخبين والمواطنين.
- ◀ دمج المواطنين في العمليات التشاركية عبر جعله فاعلا أساسيا للتقليل من نسبة الانسحاب.
- ◀ تطوير برامج خاصة تستهدف تأهيل مختلف الفواعل.
- ◀ تطوير وتفعيل التشريعات بما يتلائم وتعزيز قواعد وآليات الديمقراطية التشاركية كل ما تقتضيه من ترسيخ لمبادئ المسؤولية والمسائلة والشفافية وإشراك المواطنين في تدبير الشأن العام.
- ◀ التنسيق وضمان الإنسجام بين مختلف البرامج والخطط الوطنية والمحلية ذات الصلة بتفعيل الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمات العمومية في أبعادها القانونية والمؤسسية.
- ◀ والهدف الرئيسي هو الوصول لرضا المستخدم عن الخدمة العمومية المقدمة.

الشكل(07): الأهداف الاستراتيجية العامة للديمقراطية التشاركية



Source: Préparé par la chercheuse en se basant sur: ISadOrA3 , "Clef 3 ,Démarches participatives", p.10, Disponible sur le site : <https://bit.ly/4646unm>

يجب أن يتم رسم الأهداف بالموائمة مع مجموعة من المعايير والضوابط التي بإمكانها دعم عمليات إنتاج الخدمات العمومية التشاركية ويمكن حصرها فيما يلي:

المواطن أولاً: إن المواطن هو علة وجود المرافق والهيئات العمومية ومحور اهتمامها، وأولوية كل الفاعلين هي توفير خدمات عمومية ذات نوعية وفق مقاييس الجودة وفي ظل مناخ سليم يوفر أحسن الظروف لتحقيق الرفاه الاجتماعي.

التخطيط والاستشراف: الأداء في مختلف الهيئات العمومية المحلية ليس عملا ارتجاليا ولكنه عمل منظم يأخذ بعين الاعتبار وبشكل شامل كل العوامل المحيطة بالمرفق مقدم الخدمة وتؤثر فيها، حيث يستشرف المستقبل واتجاهاته ويخطط له بإحكام من أجل ضمان الشروط المثلى لتحقيق الأهداف.

ثقافة النتائج: إن تحقيق النتائج المنتظرة هي ما يساهم فعليا في تحقيق أهداف الديمقراطية التشاركية بشكل عملي، ولذلك فإن تحقيق النتائج يجب أن يحظى بالأهمية اللازمة ويصبح الثقافة السائدة في إدارة الشأن العام.

الكفاءة والمسؤولية: يجب أن تتوفر لدى مختلف الفواعل التشاركية في إطار تحقيقهم للرؤية؛ الكفاءة المهنية والاحترافية وتحمل المسؤولية والالتزامات المترتبة عنها، والقدرة على اتخاذ القرارات المناسبة وحل المشكلات الواقعة تحت دائرة مسؤولياتهم أثناء تنفيذ مختلف الأنشطة التشاركية التي من شأنها تحسين جودة الخدمة العمومية.

المبادرة والابتكار: من خلال تطوير أفكار وأساليب جديدة تسعى إلى إنجاز المشاريع والأنشطة التشاركية وحل المشكلات بطرق إبداعية والحرص على التطوير المستمر لطرق تصميم الخدمة العمومية.

العمل ضمن فريق: الفواعل المحلية في مختلف مستويات المسؤولية مطالبون بالعمل ضمن بيئة سليمة تتسم بالتعاون والمشاركة والاتصال الفعال، وتبادل الأفكار والمعلومات والمعارف والتجارب التي من شأنها تعزيز القدرات.

المطلب الثالث: الخطط التنفيذية لعملية ادماج المقاربة التشاركية

بعد عملية اختيار البدائل وتحديد التوجهات الاستراتيجية تأتي مرحلة وضع الخطط التنفيذية؛ وهي المرحلة النهائية من التخطيط ليبدأ بعدها التنفيذ، في هذه المرحلة يجب تحديد الأدوار ويجب أن تتضمن الخطط التنفيذية إجابات عن تساؤلات معينة:

✓ من سيقوم بماذا؟

✓ ماهي المدة الزمنية الكافية؟

✓ ماهي الموارد المتاحة؟

✓ ماهي العوائق المحتملة؟

✓ ماهي النتائج المتوقعة؟

وقبل أن نبدأ بتجهيز الخطط التنفيذية يجب تحديد بعض النقاط الأساسية التي تمكننا من التحكم بمسار العملية:

◀ تحديد درجة التأثير المرغوبة أثناء إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال تصميم الخدمة العمومية المحلية.

◀ تحديد المرحلة التي يكون فيها مناسبا فيها إدماج الديمقراطية التشاركية.

◀ تقييم الموارد البشرية والموارد المالية اللازمة لإنجاز جميع الأنشطة التشاركية لتحقيق التقدم السليم.

الفرع الأول: الإطار العام للخطط التنفيذية

تعتبر الخطة التنفيذية ترجمة للخطة الاستراتيجية حتى تصبح قابلة للتنفيذ، ويجب أن تكون ضمن وثيقة تصف الخطوات التي يجب اتباعها لتحقيق هدف محدد، فهي أداة تسمح لك بتحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها والموارد اللازمة والطرف المسؤول عن كل خطوة، وفيما يلي بعض الخطوات التي يجب اتباعها لتطوير الخطة التنفيذية¹:

◀ **تحديد الهدف:** من المهم تحديد الهدف المراد تحقيقه بوضوح، ويجب أن يكون هذا الهدف قابلا للقياس والتحقيق.

¹ Bilel Amdouni, Qu'est-ce qu'un plan d'action? Article disponible sur le site, <https://bit.ly/3M5tnyL27>, décembre 2022, le site a été consulté le : 14-09-2023.

- ◀ تحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها: بمعنى ماهي الإجراءات التي يجب أن نتبعها اتخاذها لتحقيق الأهداف، ويجب أن تكون هذه الإجراءات محددة وقابلة للقياس والتحقق.
- ◀ تحديد المسؤوليات: من المهم تحديد من سيكون مسؤولاً عن كل إجراء.
- ◀ تحديد المواعيد النهائية: من المهم تحديد التاريخ المتوقع لانجاز الأهداف، يجب أن تكون هذه المواعيد النهائية واقعية وتسمح بتحقيق الهدف النهائي ضمن الإطار الزمني المخطط له.
- ◀ تحديد الموارد اللازمة: من المهم تحديد الموارد اللازمة لتنفيذ كل إجراء، وقد تكون هذه الموارد مالية أو مادية أو بشرية.
- ◀ مراقبة وتقييم التقدم: من المهم مراقبة التقدم الذي تم احرازه أثناء القيام بالاجراءات بالإضافة إلى ضرورة قياسها، وهذا يساعد على ضمان تحقيق الهدف النهائي ويسمح بإجراء التعديلات في حال وجود انحرافات أثناء التنفيذ.
- تستخدم الخطة التنفيذية في وضع أهداف تنفيذية وتحديد سبل تحقيق النتائج على أساس فترة زمنية تحدد حسب طبيع الهدف، وتحدد أيضا المسؤوليات المسندة إلى مختلف الأطراف الفاعلة بحيث يمكن لكل منها أن تعرف مختلف المساهمات المتوقعة منها في إنجاز الخطة الاستراتيجية، ومن أهدافها:
- ◀ تشجيع ودعم الموظفين من خلال اكسابهم فهم أفضل لسلسلة النتائج بين الاستراتيجية والأنشطة.
- ◀ توضيح المساهمات المقدمة من جميع الهياكل والأطراف بشكل دقيق.
- ◀ تعزيز رؤية متكاملة للتدخلات بناء على الاتجاهات المختارة.
- ◀ سهولة قياس التنفيذ السنوي للخطة الاستراتيجية.
- ◀ توجيه الموارد وتخصيصها بشكل أكثررشادة لتحقيق الأهداف.
- ◀ القدرة على تتبع النتائج من أجل التقييم.

الجدول رقم(24): نموذج عام عن شكل الخطة التنفيذية

الهدف						
توصيف الهدف						
الإجراء	الجهة المسؤولة	تاريخ بداية العمل	التاريخ المتوقع للإنجاز	الموارد المتاحة	المعوقات المحتملة	النتائج

المصدر : <https://bit.ly/45we0pS>

ذكرنا سابقا أن التخطيط السليم لإدماج للديمقراطية التشاركية في مجال تقديم لخدمة العمومية المحلية يجب أن يركز على ثقافة النتائج، فربط الأهداف بالنتائج المرجوة تمكننا من رسم المسار الصحيح لمختلف الإجراءات المنهجية أثناء إعداد وتنفيذ الخطة، وتمكننا من التقييم السليم واستباق الانحرافات المحتمل حصولها، فبوضع النتائج في عين الاعتبار؛ فإن تطوير أهداف ذكية (*SMART) سيمكننا من تطوير خطط تنفيذية تضمن لنا نسبا عالية من النجاح.

في هذا السياق يجب أن نفرق بين الخطة التنفيذية (plan d'action) وخطة العمل (pland'affaires) والتي يصطلح عليها أيضا بالخطة التشغيلية (plan opérationnel) توضح خطة العمل كيفية إدارة العمليات والخدمات على مستوى المرافق العمومية المقدمة بشكل يومي، بينما تصف الخطة التنفيذية الأهداف المتوسطة والبعيدة المدى التي نسعى لتحقيقها¹، وفي الحالة موضوع دراستنا فنحن نهدف إلى بناء الخطط التي تمكننا للانتقال من الوضع الحالي لتقديم الخدمة العمومية المحلية القائم على إنتاج الخدمة العمومية من طرف فاعل وحيد؛ إلى الوضع المستقبلي المستهدف وهو تعزيز توافق مختلف الفواعل المجتمعية وزيادة

* SMART : (محددة) Specific ، (قابلة للقياس) Measurable ، (قابلة للتحقيق) Attainable ، (ذات صلة بالمشروع) Relevant ، (مقيدة زمنيا) Time-Bound ،

¹ BDC (Banque de développement du Canada), Qu'est-ce que la planification stratégique?, Article disponible sur le site, <https://bit.ly/3M9t2uQ>, décembre 2022, le site a été consulté le : 16-09-2023.

القدرة على اتخاذ القرار المشترك في مجال تصميم الخدمات العمومية واستغلال الفرص التي يمكن أن توفرها قدرات الفواعل الشريكة.

ومن النقاط الأساسية التي يجب أن تحتويها الخطة التنفيذية؛ ضرورة إجراء تحليل لأصحاب المصلحة، حيث يجب أن تتوافق البيانات والأهداف مع قضايا المشاركة العامة وترقية الخدمة العمومية المحلية، ومن منطلق الاختلاف في طبيعة ونوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين سينقسم أصحاب المصالح في هذه الحال إلى أصحاب مصلحة ذوي الإهتمام بالمشاركة وأصحاب المصلحة ذوي التأثير على المشاركة.

الشكل رقم(08): أهمية أصحاب المصلحة ومصفوفة التأثير

الأهمية	المجموعة الأولى: اهتمام قوي/ تأثير منخفض	المجموعة الثانية: اهمية قوية/تأثير قوي
	المجموعة الثالثة: أهمية ضعيفة/ تأثير ضعيف	المجموعة الرابعة: أهمية ضعيفة/ تأثير ضعيف
التأثير		

Source : PNUD, "Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement", New York, 2009, p.26.

وسنحاول في الجدول الموالي تقديم مثال عن كيفية تقييم أهمية وتأثير مختلف الجهات الفاعلة فيما يتعلق بادماج الديمقراطية التشاركية في عملية انتاج الخدمة العمومية المحلية، وقد تختلف الجهات الفاعلة ذات الأهمية عن الجهات الفاعلة المؤثرة:

الجدول رقم (25): تحديد مصالح أصحاب المصلحة الرئيسيين (أمثلة توضيحية)*

أصحاب المصلحة	الإهتمام بالعمليات	طبيعة الاهتمام (+ أو -)
منظمات القطاع الخاص	فرصة لممارسة النفوذ	-/+
الممثلون المنتخبون	فرصة للمشاركة	+
منظمات المجتمع المدني	فرصة للمشاركة وضمان حقوق المواطنين	+
المواطن	فرصة للمشاركة لتحديد الإحتياجات	+
المرافق العمومية	سلطة الضبط	-/+

Source : Préparé par la chercheuse en se basant sur : PNUD, "Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement", New York, 2009.

الفرع الثاني: تطوير الخطة التنفيذية لعملية الإدماج

من أجل متابعة تنفيذ الخطط نحتاج إلى مجموعة من أدوات القياس تسمح لنا بمراقبة مدى التقدم في الإنجاز، وتتمثل هذه الأدوات في المؤشرات وتتحدد طبيعتها بتحديد طبيعة الأهداف التي نرغب بتحقيقها، فهي مقاييس نوعية وكمية تساعدنا في ملاحظة التغييرات الحاصلة أثناء وبعد عملية التنفيذ، وتعمل المؤشرات على قياس ورصد النتائج ومعرفة ما إذا كانت افتراضاتنا حول الخطة صحيحة بالشكل الذي يحقق لنا أهداف ادماج الديمقراطية التشاركية في الخدمة العمومية، وعلى ضوءها يمكن اتخاذ التدابير الضرورية لتحديد آليات ومجالات استخدام الموارد لتفعيل وتعزيز الأداء.

في سياق دراستنا قد يكون تحديد المؤشرات الرئيسية للأداء عملية معقدة وهذا راجع لتعدد مستويات التنفيذ وتعدد الفواعل المشارك في العملية، فاختيار المؤشرات المناسبة التي سيتم استخدامها لقياس الأداء

* ستختلف التقييمات ودرجة اهتمام وتأثير الجهات الفاعلة بناء على طبيعة الخدمة المقدمة وبناء على خصوصية بيئة كل وحدة محلية ومرافقها العمومية واحتياجات المواطنين.

يجب أن يشمل الأبعاد التنظيمية المتعلقة بمختلف الهياكل التي ستؤطر عملية إدماج الديمقراطية التشاركية في إنتاج الخدمة العمومية؛ وكذا قياس أداء مختلف الفواعل التشاركية ومدى استجابتهم لتحقيق الأهداف المسطرة، ويجب أن تعكس المؤشرات الأولويات الرئيسية التي تم تحديدها سلفا وفق توقعات أصحاب المصالح وذلك لما يجب أن تتميز به هذه المؤشرات من شمولية وتوازن، وفيما يلي سنقدم مثالا توضيحيا عن موقع المؤشرات ضمن الخطة التنفيذية:

الجدول رقم (26): جدول توضيحي مع مثال للخطة التنفيذية

التحدي		انسحاب جمهور المواطنين من العملية التشاركية
التوجهات الاستراتيجية		1- تعزيز قدرات الفواعل المحلية 2- تهيئة البيئة السوسيوثقافية لاحتضان المقاربة التشاركية
تذكير بالتحدي		انسحاب جمهور المواطنين من العملية التشاركية
التوجه الاستراتيجي رقم (01)		تعزيز قدرات الفواعل المحلية
الأهداف	المؤشرات	النتائج المستهدفة
بناء كفاءات قادرة على الاتصال والتفاوض على مدار 03 سنوات	عدد المتكونين	30 مكونا بمعدل عشر مكونين سنويا

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على ما سبق

وفي مستوى أهمية التحديد الدقيق للمؤشرات أثناء إعداد الخطط التنفيذية لا يجب إغفال المراجعة المستمرة للخطط، فقد يتطلب الأمر إعادة صياغتها نظرا لظهور مستجدات أو تغييرات تتضمن عناصر يمكن أن تؤثر بصورة جوهرية على نجاح الخطة الحالية مثل:

- ◀ اضطرابات مؤثرة البيئة الخارجية (المحيط الاقتصادي والاجتماعي والقانوني والسياسي الذي تم تشخيصه كمرحلة أولى لعملية التخطيط)، فالتغيير في المحيط الخارجي سيكون له التأثير الواضح على البدائل الاستراتيجية التي من خلالها تم تحديد التوجهات والأهداف.
- ◀ توجه الدولة نحو اعتماد سياسات عمومية جديدة متعلقة بتسيير المرافق العمومية وتقديم الخدمات، يفرض علينا إعادة النظر في مضامين الخطة حتى تتواءم مع السياسات العمومية الجديدة التي تعمل في إطارها.
- ◀ إمكانية حدوث أزمات مالية واقتصادية تؤثر على الموارد المالية ستؤدي إلى إعادة ترتيب الأولويات والتحديات، وتبني توجهات استراتيجية مختلفة تحترم الموارد المتاحة، ولا يتعلق الأمر بالازمات الاقتصادية وانخفاض الموارد فحسب؛ بل أيضا في حالة الانتعاش الاقتصادي سيؤدي هذا إلى تغيير الأولويات وتوسيع الأهداف.
- ◀ تتميز الجزائر بسهولة إعادة تكوين بنى مؤسسية جديدة (استحداث هياكل، إلغاء هياكل، دمج هياكل..)، وهذا ما سيؤثر على التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية على مستوى المرافق العمومية، نظرا لأن عملية التغيير المؤسسي قد تتطلب تشريعات ولوائح تنظيمية جديدة لا يمكن معها أن نبدأ في عملية التخطيط باعتبار أن هذه التغييرات تمثل بيئة غير ثابتة.
- تعتبر هذه الحالات بعضا من التغييرات المجتمعل حدوثها والتي سيكون لها الأثر الواضح على الاتجاهات الاستراتيجية التي تم تبنيها بعد المفاضلة بين البدائل الاستراتيجية، والتي تؤدي بالضرورة إلى تغيير المسار كليا أو جزئيا من أجل مواجه تحديات جديدة وبالتالي إعادة صياغة خطة جديدة متناسبة والأوضاع المستجدة.
- بالتالي نقترح أن تكون هناك عملية تقييم متزامنة للخطط التنفيذية مع مختلف مراحل إعداد الخطة لضمان التوافق بين التوجهات والأهداف والتحديات التي سنعمل في سياقها.

الجدول (27): نموذج لتقييم الخطة التنفيذية

الإعتبرات المستقبلية	لا	نعم	المعايير
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	الهدف (الأهداف): الهدف (الأهداف) في الخطة واضح وقابل للتحقيق في مدة سنة واحدة.
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	الأهداف: ترتبط الأهداف الواردة في الخطة ارتباطا مباشرا بالهدف
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	الأنشطة: ترتبط الأنشطة الواردة في الخطة ارتباطا مباشرا بهدف ما.
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	التسلسل: يتم ترتيب كل هدف ونشاط بشكل منطقي لتحقيق الهدف
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	المعايير: يتضمن كل هدف ونشاط معايير واضحة وقابلة للقياس لتحقيقه
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	الجدول الزمنية للاستكمال: يتضمن كل هدف ونشاط جدولا زمنيا قابلا للقياس لما سيتم انجازه، مع الاستمرارية في جمع البيانات أثناء التنفيذ وحتى نهاية الانجاز
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	الموارد المطلوبة: يتضمن كل هدف ونشاط وصفا وقائمة بالموارد اللازمة لتلبية المعايير والجدول الزمنية والإنجاز
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	مراقبة التقدم: يتضمن كل هدف ونشاط جدولا زمنيا لرصد التقدم المحرز في المعايير والمخرجات لتسهيل مراجعة خطة العمل (حسب الضرورة)
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	التقييم: سيكون لكل هدف (أهداف) في خطة العمل جدول زمني لجمع البيانات لتوثيق وقياس وتحليل جميع المخرجات والنتائج/المخرجات

Source: ECPC, Early childhood personnel center, on the site: <https://bit.ly/3PXCfry>

يجب أن تعكس هذه الإجراءات المنهجية الإرادة الفعلية للسلطات العليا لإدماج الديمقراطية التشاركية في سلاسل انتاج الخدمة العمومية على المستويات المحلية، وهذا لما تنتجه - الديمقراطية التشاركية

بخصائصها- من تحقيق نتائج عملية على المدى المتوسط وال المدى البعيد، وقد حاولنا أن يكون تصميم هذه الخطوات نتيجة للتشخيص الداخلي والخارجي كخطوة رئيسية أولى وأولية ملحة؛ وطبعا سيختلف التشخيص من وحدة محلية لأخرى، باعتبار ان هذه الاجراءات جاءت كمنهجية عامة سيتم لاحقا تكييفها مع خصوصية كل وحدة محلية وخصوصية كل مرفق عمومي، أيضا يجب أن تكون الإجراءات المنهجية التي سوف يتم اتباعها لإدماج المقاربة التشاركية في عملية تصميم الخدمة العمومية بشكل سليم؛ منسجمة مع المقاربات الحديثة والمعاصرة في تسيير الشأن العام.

ستمكننا هذه الخطوات المنهجية من:

- ◀ رصد الانحرافات المختلفة وتجهيز الحلول الممكنة لتجنب تداعيتها على المرافق العمومية.
- ◀ الترشيح الأمثل للموارد المخصصة واستغلالها بشكل منتظم لتحقيق أقصى استفادة من الموارد البشرية والمالية والمعلوماتية والمادية المتوفرة لدينا.
- ◀ ترقية ثقافة النتائج والمساءلة ووضع معايير موضوعية لقياس التقدم في إنجاز المخططات، ومن ثم إجراء التحسينات المستمرة في سياق عمليات ديناميكية.
- ◀ يجب أن تتسم مختلف الخطط بالمرونة حتى يمكنها التكيف مع كل الأوضاع المستجدة التي تتسم بها البيئة الداخلية والخارجية.

ويتطلب لتنفيذ هذه الاجراءات بناء نماذج تنظيمية جديدة تقليل الحواجز أمام الفواعل الثانوية حتى يمكن تمكينها من المشاركة في صناعة القرار، والاستثمار في جيل جديد من القيادة والتأكد من أن الديمقراطية التشاركية تخلق فرصا قوية للتدريب والإرشاد لضمان قيادة أكثر تنوعا لدعم المشاركة في تصميم الخدمة العمومية وتنظيمها.

عملية إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمات العمومية لن تحدث بسرعة ولكنها تتطلب الاستثمار في البنية التحتية الأكثر ديمومة واستدامة للديمقراطية لبناء الهياكل المؤسسية التي تدعم وتحفظ

بها، وفي هذا السياق يتم تحديد ما يلي على أنها الأدوار التي يستطيع أصحاب المصالح أن يلعبها بعد تنفيذ خطة إدماج الديمقراطية التشاركية في سلاسل الإنتاج:

- ✓ تخطيط السياسات والاستراتيجيات.
- ✓ تقديم الخدمات.
- ✓ تطوير البنية التحتية.
- ✓ تعبئة الموارد واستخدامها.
- ✓ الرصد والتقييم.
- ✓ تنمية القدرات المؤسسية وقدرات الموارد البشرية.

المبحث الثاني: التغيير التنظيمي وإعادة صياغة أدوار الفواعل التشاركية

يتم السعي بشكل متزايد إلى إدماج المواطنين للمشاركة في الحكم وتقديم الخدمات العمومية في محاولة لتحسين أداء الحكومات، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا بإعادة النظر في الفواعل والهيكل والوظائف التي توطر هذه المشاركة، وبما أن ترقية نوعية الخدمات العمومية المقدمة يبقى هدفا رئيسيا يفترض أن يحتل جدول أعمال السياسيين والباحثين الذين يحاولون البحث في سبل مواجهة أسباب الفشل في تقديم الخدمات خاصة على المستوى المحلي؛ كان الضروري إعادة النظر في الأدوار المنوطة بكل الفواعل التشاركية بما يمكننا من صياغة مبدأ المشاركة بصورة تتناسب والتصور الأصلي لمقاربة الديمقراطية التشاركية وخصوصية البيئة المحلية، وبما يتماشى والخطة الاستراتيجية التي نرغب في صياغتها لإدماج الديمقراطية التشاركية في مجال الخدمة العمومية.

المطلب الأول: إعادة صياغة أدوار الفواعل التشاركية من الناحية الوظيفية والمؤسسية

إن البحث عن المداخل الممكنة لتعزيز دور مختلف الفواعل التشاركية لتهيئتها عمليا تقودنا بشكل حتمي إلى البحث في المقاربات والتغييرات المناسبة، التي تفرض سياقات معينة تعمل على التأثير على السياسات العمومية وصنع القرار ودعم قدرات المؤسسات ومختلف الفواعل للاستفادة من المخرجات العملية للديمقراطية التشاركية.

الفرع الأول: إصلاح اللامركزية وتحفيز صنع القرار المحلي

تسعى الحكومات على المستويين المركزي ودون الوطني بشكل متزايد إلى اتباع آليات تشاركية في محاولة للتطوير من عملية تقديم الخدمات، وهذا في سياق اللامركزية التي تنقل فيها الحكومات المركزية السلطات والوظائف السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية إلى الوحدات المحلية، وعلى الرغم من الدعوة لتبني المقاربات التشاركية أين يلعب صوت المواطن دورا رئيسيا في اتخاذ القرار بشأن تقديم الخدمات؛ إلا أن هناك إشكالية تتعلق بتأثير هذه المشاركة أثناء التركيز على توزيع الصلاحيات بشل عمودي من الأعلى إلى الأسفل.

وبما أن التوجه العام نحو الآليات اللامركزية بممارسات نظرية عديدة تدرج تحت فكرة نقل سلطات معينة للمستويات الأدنى من الحكومة وتوزيع مسؤولية إنتاج الخدمة العمومية بين المستوى المركزي واللامركزي للحكم، فإن الحصول على نتائج ايجابية من نقل الصلاحيات والمسؤوليات لترقية جودة الخدمات العمومية يفرض أن تستثمر الهيئات المحلية جميع مواردها بشكل مباشر مع الاحتياجات المحلية للمواطنين، فالتصور الذي جاءت به اللامركزية أين تعتبر الهيئات المحلية الأقدر على فهم مطالب جمهور المواطنين، يقودنا إلى طرح التساؤل للمرة الثانية: هل تؤدي اللامركزية فعلا إلى تحسين مستويات تقديم الخدمات على المستوى المحلي بالتركيز فقط على نقل السلطة إلى مستوى أدنى من الحكم؟

ومن منطلق أن اللامركزية كأسلوب تنظيم يهدف إلى صياغة قرارات محلية من شأنها تحقيق جودة الحياة للمواطن المحلي، فمن الضروري خلق استراتيجيات تتكيف مع مقاربة الديمقراطية التشاركية أين تستطيع الفواعل المجتمعية القيام بدور مركزي في التخطيط وتنفيذ وتقييم الخدمات المحددة محليا، فلا يكفي أن يتم توزيع المسؤوليات والصلاحيات بين مستويين يمثلان الفاعل نفسه في بيئة متعددة الفواعل، وهذا ما يجعلنا نفكر في إعادة تصميم اللامركزية، ويكون التحدي الرئيسي لللامركزية أولا هو إضفاء الطابع المؤسسي والإلزامي على مشاركة المواطنين التي ستبنى عليها الهياكل المستقبلية.

حتى يمكن الحديث عن تحقيق خدمة محلية تشاركية من خلال إصلاح اللامركزية بما يتناسب والآليات التشاركية يجب تلبية بعض الشروط بشكل كامل¹:

◀ إصلاح اللامركزية مرتبط بالتصميم الصحيح للحكومات المحلية، فالتصميم الذي يسعى للحد من المشاركة الفعالة وتمكين المواطنين الذين من المفترض أن يكونوا المستفيدين من تقديم الخدمة المحلية ينتج عنه إنتاج خدمات منخفضة الجودة، بالإضافة إلى أن أي تصميم يسعى إلى بناء مواطنين غير قادرين على التأثير على المسؤولين المحليين، والمسؤولين على نتائج السياسات ومخصصات الميزانية يؤدي إلى سوء تقديم الخدمات العمومية.

¹ Christopher Dick-Sagoe, "Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review", *Cogent Economics & Finance* 08(2020): p.11.

◀ ضرورة تصحيح الأخطاء المرتبطة بالجانب المالي؛ المتعلقة بعدم التوافق بين تخصيص الإنفاق والإيرادات وصيغة التخصيص الرأسي غير المتكافئة لصالح الحكومة المركزية، بالإضافة إلى عدم فعالية المراقبة والشفافية للإنفاق العام من قبل المواطنين، لذلك يجب موازنة الإنفاق مع المشاريع المجتمعية والتمكين المجتمعي لمحاسبة الهيئات المحلية على النفقات والإيرادات.

◀ في إطار الديمقراطية التشاركية يجب أن تتخطى اللامركزية الأهداف التقليدية من إعادة تفويض/ نقل السلطة بين المستوى المركزي والمستوى المحلي للحكم، بل يجب أن تمتد أهدافها إلى توسيع الديمقراطية من خلال تحويل علاقات القوة بين الدولة والسوق والمجتمع المدني، فالديمقراطية التشاركية التي تعترف بالمواطنة كممارسة صراعية تتعلق بالسلطة، وتكس النقاشات حول "من سيحدد المشاكل المشتركة وحلولها" هي نوع من الديمقراطية التي يجب أن تهدف إليها اللامركزية، أين تكون عملية صنع القرار ناتجة عن مفاوضات مباشرة من قبل مختلف الفاعلين الاجتماعيين والسياسيين للتأثير على جدول أعمال الحكومات.¹

وهذا التركيز على ضرورة الربط بين اللامركزية كأسلوب تنظيم والديمقراطية التشاركية كفلسفة حكم وإسقاط مخرجات العلاقة على مجال الخدمة العمومية يساهم في تجنب إعادة إنتاج الممارسات القديمة في تصميم الخدمة العمومية، وعلى المدى الطويل يمكن للامركزية التي نقلت بعضا من المسؤوليات إلى الفواعل المجتمعية أن توفر أشكالا جديدة من العلاقات بين الدولة والسوق والمجتمع المدني، والتي تعكس في النهاية العلاقة بين المواطن والخدمة التي يستفيد منها، فالممارسات التقليدية بين الفواعل الاجتماعية والسياسية الجديدة التي تنتجها اللامركزية الجزئية* تعمل على إعاقة تطوير المفهوم الجديد للامركزية الذي يتضمن فكرة المشاركة والعدالة الاجتماعية ويكون هذا غالبا نتيجة لضعف الفواعل المشاركة، انطلاقا من

¹ María Pilar García-Guadilla, "Democracy, Decentralization, and Clientelism New Relationships and Old Practices", Translated by Carlos Pérez, *LATIN AMERICAN PERSPECTIVES* 05(2002): p.91.

* تشير اللامركزية الجزئية إلى الإجراءات الشكلية للامركزية أثناء تفويض ونقل الصلاحيات والمسؤوليات، حيث تتجاهل العديد من الحكومات الجانب السياسي من اللامركزية في عمليات إنتاج الخدمة العمومية وتقوم بربطها فقط بالجانب الإداري والمؤسسي، وهذا ما يخلق فهما مشوها للنتائج المشتركة للخدمة العمومية.

هذا وحتى يمكن فعلا بناء نموذج لا مركزي فعلي في صنع القرار يجب الرجوع إلى من يرسم قواعد اللعبة السياسية، وهي المؤسسة المسؤولة عن مأسسة التغييرات من خلال الإصلاحات السياسية، لذلك يمكن لمطالب ديمقراطية الخدمة العمومية المحلية أن تذهب إلى أبعد من مجرد إضفاء الطابع المؤسسي على نظام جديد لانتاج الخدمات العمومية.

غالبا ما يتم التعامل مع اللامركزية على أنها إصلاح في حد ذاتها، لكنها قد تفشل بسبب سياقات سياسية واقتصادية في تحقيق النموذج الديمقراطي التشاركي، وهذا راجع إلى التخوف من خطر تقسيم وتشتيت السلطة، وأيضا الفهم الخاطئ لها والذي يؤدي إلى حدوث انحرافات أثناء التطبيق، بالتالي فتوجهنا نحو البحث عن آليات لإصلاح اللامركزية جاء نتيجة الديناميكيات المستمرة بين الجهات الفاعلة والتي لا يمكن للامركزية بمفهوم نقل المسؤوليات للمستويات الأدنى من الحكم أن تضمن استجابة الجهات الفاعلة للإجراءات التشاركية، وهذا ما يعني أن إعادة تصميم اللامركزية يعني تصميم هيئات تشاركية على المستويات المحلية، وتعمل هذه الهيئات على الكشف عن علاقات القوة بين الفاعلين وتحليلها، وتصميم وإنشاء هذه الهيئات يترتب عليه بعض التساؤلات: ماهي معايير إنشاء هذه الهيئات؟ في أي مستوى يتم تقرير تصميمها؟ ما هي آليات اللامركزية التي ترتبط بها هذه الهيئات؟

ومن هذا المنطلق فتنفيذ اللامركزية على المستوى المحلي يتعلق بقدرة الوحدات المحلية على اتخاذ قرارات مستقلة دون تدخل مباشر أو غير مباشر من الحكومة المركزية، فتمكين السلطة المحلية من اتخاذ القرار يعكس اللامركزية الفعلية عبر الاستحواذ على أبعادها الاقتصادية والسياسية والإدارية، وهذا يؤدي بصورة منطقية إلى قدرة الوحدات المحلية بمختلف هياكلها على السيطرة على إجراءات التخطيط المحلية، والقدرة على اتخاذ قرارات التخطيط، وفي هذا السياق يجب أن يتضمن مفهوم "قدرة الوحدات المحلية أربعة أبعاد فرعية: القدرة الفنية؛ والمالية؛ والمؤسسية؛ وقوة التصرف المستقل في الشأن العام.¹

بالنسبة لحالة الجزائر فمطلب اللامركزية يتطلب التركيز على عدة أبعاد إصلاحية:

¹ Amal Kamal Ali, "Understanding Decentralization Local Power Over Decision-Making For Comprehensive Planning In Florida", (A Dissertation submitted to the Department of Urban and Regional Planning in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, The Florida State University, 2002),p.15.

- ◀ الأبعاد الفردية: مطلب تعزيز قدرات المسؤولين والقادة المحليين.
 - ◀ الأبعاد التنظيمية: إعادة النظر في الهياكل التنظيمية لمختلف الوحدات المحلية؛ والتي يجب أن تتميز بالقوة والمرونة لضمان إيجاد حلول سريعة للقضايا المحلية دون الرجوع للسلطات الوصية.
 - ◀ الأبعاد المالية: تنشيط القدرات التمويلية المحلية وإعادة التفكير في آليات لخلق ثروة محلية.
 - ◀ الأبعاد التشريعية والقانونية: ضرورة وجود إطار تشريعي وقانوني يضمن النقل الفعلي للصلاحيات للوحدات المحلية مع إبقاء الدولة والسلطات المركزية في إطار وظيفة التنسيق.
- ولضمان التنفيذ الناجح لعمليات اللامركزية وتحقيقها لتعزيز الحكومات المحلية وإمكانية صنع قرار محلي بخصوص تقديم خدمات عمومية محلية؛ من المهم الالتزام بمبادئ توجيهية مثل التي جاءت بها الأمم المتحدة والبنك الدولي، والنتائج المتوقعة من هذه الإصلاحات هي باختصار كالتالي¹:
- ◀ **تفضيل الوظيفة على الشكل:** إن استئناف المستويات الدنيا لتقديم الخدمات العمومية وتسهيل المشاركة في صنع القرار حيثما أمكن، لهما أهمية حاسمة في إنشاء أو إعادة إنشاء الترتيبات المؤسسية الرسمية أو في الموافقة على خيارات أفضل الممارسات للترتيبات المؤسسية للوحدات المحلية، وقد يعني الاستفادة من عملية صنع القرار على مستوى المجتمع المحلي بدلا من اتخاذ القرار المتعلقة بالشؤون المحلية على مستوى المركزي.
 - ◀ **تجنب مغالطة القدرات:** يمكن أن يشكل ضعف القدرات الفنية للوحدات المحلية ومرافقها العمومية عائقا أمام تقديم الخدمات العمومية بالشكل المتوقع، لكن هذا لا يمنع من الترويج للحلول المحلية من خلال وضع أسس لبناء القدرات على المدى الطويل.

¹ حمزة أطيش وأنور الفيتوري، "إصلاح الإدارة العامة في ليبيا" (انقرة: مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، 2021)، ص. 238.

- ◀ **الإعتراف بالتنوع المحلي:** يجب التوجه نحو تبني سياقات متباينة اقليميا في التعامل مع مختلف الوحدات المحلية، على اعتبار أن القدرات الاقليمية متفاوتة، على سبيل المثال تحتاج المناطق النائية والريفية إلى نهج خاصا في تقديم الخدمات العمومية.
- ◀ **تقليص المسافة بين الوطني والمحلي:** إن إقامة روابط مبكرة بين الحكم المحلي والوطني، بما في ذلك إعادة بناء المستويات الوسيطة للحكومة، وضمان القدرة على الإتصال وتمكين تدفق الموارد.

الفرع الثاني: إعادة النظر في دور ووظائف الدولة

تقرض الديمقراطية التشاركية منح الفواعل المجتمعية المزيد من الأدوار لتحقيق الأهداف المسطرة في تمكين المواطن في المشاركة في تصميم الخدمة العمومية المقدمة له، وهذا التشابك والتعدد في الجهات الفاعلة يقدم لنا حججا قوية لإعادة تقييم مساهمة الدولة في صنع القرار في مجال تقديم الخدمات العمومية، فالتطور السريع لمبادرات المشاركة أصبح يمثل تحديا محتملا لفعالية وشرعية الدولة كمصدر رئيسي للسياسات العمومية، من جهة أخرى فالفواعل التشاركية بأدوارها الجديدة تعتمد على نظام الدولة للتأطير القانوني للعملية التشاركية بأسسها المعيارية.

وبما أن التغير في المفاهيم يقتضي التغيير في الأدوار بحيث تتوافق والتوجهات الجديدة؛ فيجب على الدول أولا أن تتخلى عن المنطق التدخلي البحت في عمليات إنتاج الخدمات العمومية على المستوى المحلي لصالح المنطق الناظم والتدخل المرن، بالتالي يجب على الدولة إعادة النظر في كيفية توفيرها للخدمات العمومية المحلية، ففي سياق الديمقراطية التشاركية ينبغي للحكومات تصميم الخدمات بالشراكة مع الكيانات غير الحكومية، من جهة أخرى فوجود أدوار جديدة لا يعني بالضرورة التخلي عن أدوارها التقليدية، فالملاحظ أن بعض الحكومات اتجهت نحو التمييز بين الوظائف السياسية والوظائف التنفيذية للسياسات العمومية، وكان نتجية ذلك التمييز الفصل الكامل بين الجهات الحكومية المكلفة بوضع السياسات والوكالات التنفيذية المسؤولة عن تقديم الخدمات والتي تكون مسؤولة عن النتائج أمام السلطة السياسية، وحسب اعتقادنا أن هذه دعوة غير مباشرة للعودة إلى منطق الدولة الحارسة والتي لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن تكون البيئة المناسبة للمقاربات المعتمدة على تعدد الفواعل.



ويمكن فصل الوظائف العامة للدولة إلى الأجزاء المكونة لها ويمكن بعد ذلك تخصيص بعضها لكيانات حكومية وتفويض بعضها إلى الحكومات المحلية بمكوناتها (المجتمع المحلي والقطاع الخاص) وتعتمد كيفية الاختيار من بين الخيارات المتاحة لتقديم الخدمة بشكل أساسي على العوامل التالية¹:

- ◀ طبيعة وأهمية المصلحة العامة.
- ◀ نوع الخدمة ومستخدميها.
- ◀ الخصائص التقنية والاقتصادية لانتاجها.
- ◀ القدرة الإدارية للحكومة.
- ◀ قدرة الحكومة على السيطرة الجيدة على الانحرافات الممكن حدوثها أثناء تقديم الخدمة.

¹ حمزة أطيش وأنور الفيتوري، "إصلاح الإدارة العامة في ليبيا" (انقرة: مركز الابحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الاسلامية، 2021)، ص. 133.

الجدول رقم(28): إعادة توزيع وظائف الدولة

إعادة هيكلة آلية* الحكومة	
الوكالات التنفيذية	إعادة تنظيم الوزارات لتعزيز تطوير سياساتها وقدراتها التنفيذية
يعتبر توجه الدولة لتنظيم بعض وظائفها على شكل وكالات شكلا مثاليا لتجسيد الاستقلالية الادارية، فهذا النوع من الممارسات يضمن مرونة في التعامل مع المواطن مستخدم الخدمة وهامشا واسعا من حرية اتخاذ القرارات التي لا يشترط فيها العودة للسلطة المركزية، مع ذلك يجب معرفة الآثار المترتبة على نموذج الوكالة وتأثيره على القطاع العام.	إن تنظيم الحكومة ليس غاية في حد ذاته ولكنه وسيلة لتحقيق الأهداف الوطنية، والغرض من ذلك هو توزيع المهام الحكومية بطريقة فعالة واقتصادية، ذلك مع توفر الحد الأدنى من الازدواجية والتداخل، ومن المهم تحديد مجالات السلطة ومسؤوليات السلطة السياسية ومسؤولية الوحدات الإدارية.

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادا على: حمزة أطيّش وأنور الفيتوري، "إصلاح الإدارة العامة في ليبيا" (أنقرة: مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، 2021).

تحتاج المرافق والإدارات العمومية نوعا من المرونة حتى يمكنها أن تكون بيئة مناسبة للآليات التشاركية، لذا فاعتماد الوكالات كجزء من القطاع العام وكنمط مغاير لوظائفه قد يساهم في تحديد نوعية الخدمات العمومية القابلة للإنتاج انطلاقا من مبدأ المشاركة المتعددة الأطراف، وتعتبر الوكالات مؤسسات تابعة للقطاع العام ومنفصلة هيكليا عن الأجهزة الحكومية، لكنها في نفس الوقت تسمح للسلطة السياسية بالتدخل في تعديل ميزانياتها وبعض الأهداف التشغيلية لها بما يتوافق والسياقات العامة للدولة، وعموما هي تعتبر هيئات تنفيذية شبه مستقلة تنتمي إلى مؤسسات القطاع العام إلى جانب الإدارات العمومية والسلطات

* يشير مصطلح "آلية الحكومة" إلى إعادة توزيع الوظائف بين الإدارات ويتضمن ذلك التغييرات في الهيكل الداخلي للإدارات وتخصيص الوظائف إلى هيئات أخرى.

المحلية، وتعمل هذه الوكالات بنفس منطق وكالات التنمية الإقليمية التي استحدثتها الكثير من الدول لمواجهة التحديات الاقتصادية على المستوى المحلي في محاولة لتحقيق التنمية المستدامة.

ووكالات التنمية الإقليمية هي هياكل تشغيلية تعمل على تحديد مشاكل التنمية الإقليمية أو القطاعية؛ واختيار الأساليب المنهجية وفرص العمل؛ والترويج للمشاريع المختارة، وهي تأخذ في الاعتبار القضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمنطقة معينة وليس فقط تلك المرتبطة مباشرة بالنشاط الاقتصادي كما أنها عموما عبارة عن مؤسسات مختلطة برأس مال عام وخاص، وفي سياقها تلعب السلطات المحلية دورا مهما في رسم السياسة الإقليمية، وتحديد الأهداف والمشاريع، ومن خلال التفاوض وإدارة تخصيص الأموال.¹

وفي هذا السياق هي وحدات تنظيمية منفصلة عن الإدارة المركزية تتمتع بقدر عال من الكفاءة والمسؤولية لتغيير الهيكل التقليدي لنطاق الكفاءة والموارد بين الإدارات المركزية والمحلية، ومن خلال هذه الوكالات يمكن إعادة هيكلة سياسات التنمية الإقليمية بما يسمح بتلبية الاحتياجات المحلية المشتركة خاصة المتعلقة بانتشار الثقافة الديمقراطية وأساليب اتخاذ القرار السريع واستكشاف الأخطاء وإصلاحها بشكل فعال، من جهة أخرى تساهم هذه الوكالات في تعزيز التعاون بين القطاع العام والخاص مما يساهم في تعزيز الجانب المالي للوحدات المحلية التي تعاني عجزا تمويليا.

تؤدي الوكالات مهامها عامة بصورة منفصلة عن الحكومة المركزية على أساس التخصص والخبرة، وتتميز هذه الوكالات بالعلاقات الضعيفة التي تكمن بين المستوى المركزي ودون المركزي، وتتميز بنسبة أعلى من الاستقلالية في اتخاذ القرار وتتميز بوجود آليات مراقبة محددة مسبقا وآليات مراقبة لاحقة تحل محل الإشراف السياسي الهرمي النموذجي للحكومة المركزية²، بالتالي يمكن اعتبار الوكالات أداة لتوفير

¹ Regina Salvador, Rui Pedro Julião, Jorge Ferreira, "Regional Development Agencies in Portugal", Working Paper submitted to: 40 th Congress of the European Regional Science Association Barcelona, 30th August – 2nd September 2000, p.03.

²Christopher Pollitt and Bouckaert Geert, "Public Management Reform, A Comparative Analysis -NPM, Governance and the Neo-Weberian State", 3rd edition (New York: Oxford University Press, 2011),p.231.

المرونة اللازمة لتحقيق ديمقراطية التسيير، ومع هذا؛ يجب الإشارة إلى مسألتين مهمتين في قضية الإعتدال على الوكالات في إنتاج الخدمة العمومية المحلية:

◀ ليست كل المرافق قابلة للتحويل إلى وكالات، فالمرافق العمومية التي تقدم خدمات عمومية بحتة دون أي مردود اقتصادي ستبقى في صيغتها الحالية.

◀ يشير مفهوم الاستقلالية إلى القدرة على التصرف بشكل مستقل عن سيطرة الجهات الفاعلة الأخرى الرئيسية، بالتالي فإن استقلالية الوكالة هي وظيفة لتفويض أدوار واختصاصات الجهات الرسمية، بالتالي تنتفي هنا صفة الاستقلالية السياسية والتي قد تقوض كفاءة صنع السياسات التي تتمتع بها الوكالة بعيدا عن الدولة.

وقد يؤدي هذا إلى اعتراض معياري على تقسيم الوظائف بهذا الشكل بين الفاعل الرسمي والوكالات من منطلق أن هذه الوكالات ليس لها دور في رسم السياسات العمومية فوظائفها تنفيذية بحتة، ومن وجهة نظر ديمقراطية فحتى الوكالات ستعرض لهيمنة السلطة السياسية والسيطرة على مخرجاتها، وبغض النظر عن هذا التصور؛ تبقى الوكالات نموذجا مرنا لتصميم الخدمات من طرف جهات فاعلة غير الدولة، حتى إن لم تشارك الوكالات في رسم السياسات العمومية في المراحل الأولى منها لكن القرارات التي تتخذها بشأن أساليب تقديم الخدمة العمومية قد تساهم بتشكيل السياسات بطريقة أو بأخرى.

لا تقتصر الأدوار الجديدة للدولة على استحداث وكالات تابعة لها لتقديم خدمات عمومية على المستويات المحلية إلى جانب المرافق العمومية فحسب، بل أيضا في اصلاح الهياكل التنظيمية للادارات والمرافق العمومية بحيث تصبح هذه المرافق قادرة على التشخيص الذاتي للاختلالات التي تعاني منها الخدمة العمومية على جميع المستويات (البشرية؛ التقنية؛ التنظيمية...)، واقترح الحلول بدلا من رفع التقارير للسلطات الوصية.

من جهة أخرى فإعادة النظر في وظائف الدولة تقتضي أيضا الانفتاح على مختلف فواعل الديمقراطية التشاركية؛ على قطاع الأعمال والقطاع الخاص والمجتمع المدني، بحيث يجب تفعيل الاجراءات التي تتوافق

مع المتطلبات الجديدة لتدخل جميع الفواعل في انتاج الخدمات العمومية، وبالنسبة للقطاع فتأتي أهمية تفعيل دوره من مبدأ أن وجود الدولة وهياكلها الادارية العمومية سواء المركزية أو تفرعاتها اللامركزية تسعى لتحقيق التنمية الشاملة الضامنة لرفاهية المجتمع، والأداة الأساسية تكون عن طريق خلق الثروة التي تضمن تحقيق التنمية والتي تتم فقط عن طريق القطاع الخاص.

فالشراكة بين القطاع العام(الدولة) والقطاع الخاص تعني وجود أوجه تفاعل بين القطاعين المتعلقو بتوظيف الامكانيات البشرية والادارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية، على أساس المشاركة والإلتزام بالأهداف وحرية الاختيار والمسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف المختلفة، لتصبح شراكة تعاونية والتي تدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث يجب أن تتصف الشراكة بعلاقة أفقية بين أطراف الشراكة، ويتم اتخاذ القرار بالاجماع بإشراك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات، ولا يوجد اشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد.¹

وكما تطرقنا سابقا فالجزائر في سياق اعتمادها على القطاع الخاص كفاعل في خلق القيمة المضافة كانت تركز على آليات بعيدة إلى حد ما عن مبادئ الديمقراطية التشاركية كالتفويض والشراكة التعاقدية، وبالتالي حتى يمكن دمج القطاع الخاص في المقاربات الديمقراطية يجب دمجته في المناهج التشاركية ليس فقط لسد فجوات التمويل الحكومي بل في تعزيز ديمقراطية الأنظمة، ورغم أن التداخل والتشابك بين أدوار الدولة والأدوار المنتظرة من القطاع الخاص هو ما أدى إلى الفشل في تقدير دور القطاع الخاص بشكل كامل ودمجه بشكل كاف في مشاريع إصلاح الخدمة العمومية من منظورها التشاركي؛ إلا أن توفير البيئة التمكينية لهذا الفاعل ستحدد مدى قوة القطاع الخاص في التأثير على جودة الخدمة العمومية المحلية، بالتالي يجب اتخاذ بعض الخطوات في الاتجاه الصحيح.

ويمكن ان نوجز بعض النقاط المتعلقة بدور القطاع الخاص كما يلي:

¹ عمر طيب بوجلal ، "إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية، مرجع سبق ذكره، ص. 213.

- ◀ يتعين على الدولة أولاً إجراء إصلاحات إقتصادية من شأنها تقوية القطاع الخاص وخلق بيئة أكثر ملائمة لاحتواء هذا الفاعل كشريك في صنع القرار.
- ◀ يجب أن تعمل الهيئات المحلية على توعية المواطنين للتخلص من فكرة أن القطاع الخاص تهديد للخدمة العمومية والقيمة العامة، ذلك عن طريق إنشاء مشاريع تجريبية لتقديم الخدمات العمومية يكون فيها القطاع الخاص شريكاً أساسياً في تصميم الخدمة العمومية.
- ◀ يمكن للقطاع الخاص أن يساهم في خلق قيم جديدة ومستدامة من خلال القيام بأدوار تنموية عن طريق المشاركة في اقتراح السياسات العمومية وخاصة فيما يتعلق منه بشكل مباشر بخلق القيمة المضافة على المستوى المحلي.
- ◀ يجب أن تستثمر السلطات المحلية في مواردها المحلية وفق ما يتناسب مع سياساتها العمومية بما يسمح بتعزيز الجباية المحلية (من منطلق أن الأساس المنطقي لتدخل القطاع الخاص هو تقليص حجم ودور الدولة وحل مشكلة الإنفاق العام).
- ◀ يستطيع القطاع الخاص أيضاً لعب أدوار اجتماعية من خلال المساهمة في العمليات التضامنية المحلية وتحمل جزء من الأعباء الاجتماعية على المستوى المحلي.
- ◀ تطوير بيئة عمل القطاع الخاص من خلال التغيير في البيئة الاقتصادية التي يعمل ضمنها القطاع الخاص.
- ◀ تحسين مناخ الأعمال والتوجه نحو ريادة الأعمال وما يضمن هذا هو الاستجابة السياسية والاقتصادية للدولة.

بالنسبة للمجتمع المدني فإن ربطه بدمقرطة الخدمة العمومية المحلية يقتضي التمكين لهذا الفاعل من لعب أدوار جديدة مختلفة تماماً عن الأدوار التقليدية المعروفة، بالتالي فيجب النظر إليه على أنه لاعب أساسي في إحداث التغييرات المجتمعية وخلق الثقة بين المواطن والمرافق العمومية وتعزيزها، وفي سياق دراستنا فحتى يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تعمل كشريك فعلي للمرافق العمومية في تقديم الخدمات العمومية يجب بناء علاقات تعاون بين الطرفين؛ قائمة على تبادل المنافع بحيث يستفيد كل طرف من نقاط القوة الخاصة بالطرف الآخر لضمان إنتاج الخدمات ذات الجودة المطلوبة، حيث يمكن للمجتمع المدني

الذي يتميز بالمرونة أن يزود الدولة ومرافقها العمومية بالعديد من البدائل المبتكرة لتحسين نوعية الخدمة العمومية حسب احتياجات المواطنين من منطلق ان منظمات المجتمع المدني لها القدرة على الوصول إلى الفئات المجتمعية التي يك ان تهمشها الدولة في مسار اصلاحاتها، من جهة أخرى تضمن الدولة وجود إطار قانوني وسياسي متماسك لعمل المجتمع المدني.

وعلى الرغم من الفعالية الضعيفة وغياب الاستقلالية المالية للمجتمع المدني إلا انه يمكننا تحديد بعض النقاط التي من خلالها سيساهم المجتمع المدني في المشاركة في سلاسل إنتاج الخدمة:

- ◀ ضرورة تجاوز النقاشات النظرية والمعيارية حول دور حجم ودور الدولة مقابل حجم المجتمعات المحلية والتركيز على إمكانية ادماج المجتمع المدني في قضايا التنمية خاصة مسألة تقديم الخدمات المحلية في حدود الموارد المتوفرة.
- ◀ تتطلب المشاركة في إنتاج الخدمات العمومية المحلية الممارسة وليس فقط التحسيس بضرورة إشراك الفواعل المجتمعية، ومن هذا المنطلق تأتي ضرورة التركيز على النقاشات المفتوحة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة.
- ◀ يجب بناء قدرات المجتمع المدني على المستوى المحلي خاصة في فهم عمليات تصميم الميزانيات المحلية، وهذا يضمن المساءلة الفعلية للجهات الرسمية.
- ◀ ضرورة تعزيز قدرات المجتمع المدني التنظيمية حتى يتمكن من الدخول في علاقات تعاون وشراكة مع الفواعل المجتمعية الأخرى لتطوير السياسات العمومية.
- ◀ تمكين المجتمع المدني من تصميم وإعداد السياسات العمومية والمشاركة في التنفيذ.

إن فكرة إنتاج خدمة عمومية تشاركية تحتاج إلى استجابة قوية من طرف مختلف الفواعل للتوجهات الجديدة للدولة، فضلا عن ضرورة وجود أنظمة قانونية تشجع صنع القرار المحلي، وأي دور مقترح للفواعل المحلية لا يمكن تفعيله دون ضبط إطار قانوني وتشريعي يدعم عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في إنتاج الخدمة العمومية المحلية، بالإضافة إلى وضع الديمقراطية التشاركية في سياقها القانوني والسياسي

والاجتماعي، ولا يتوقف الأمر عند حدود الاطر القانونية فحسب؛ بل يتعداه إلى ضرورة وجود هياكل تنظيمية داعمة لعملية ادماج الديمقراطية التشاركية في انتاج الخدمة العمومية المحلية.

فحسب ما توصلت إليه دراستنا فالمرافق العمومية المحلية ومختلف الهياكل المرتبطة بانتاج الخدمات العمومية المحلية لم تكن كافية لادماج مختلف الفواعل التشاركية في عملية صنع القرار المحلي، وهذا ما دفعنا للبحث في امكانية وجود هياكل ومؤسسات اخرى لتنظيم عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في تصميم وتقديم الخدمة العمومية على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: ادماج فاعلين جدد لتنظيم العملية التشاركية

الدولة ومؤسساتها؛ المجتمع المدني وجهاته الفاعلة والقطاع الخاص، هذه القطاعات الثلاث والتي تمثل أضلاع مختلف المقاربات التشاركية، ومع مختلف محاولات الإصلاح لجعل مخرجات المشاركة ذات تأثير واضح على جودة الخدمة العمومية؛ إلا أن صعوبة تدخل هذه الفواعل في عمليات تصميم الخدمة العمومية حالت دون تحقيق الهدف المنشود، وعلى هذا الأساس تأتي فكرة خلق فضاءات جديدة لتأطير الفواعل في حد ذاتها، وهياكل مستحدثة لتصميم الخدمة العمومية بصورة شبه منفصلة عن مرافق الدولة مع محافظتها على القيم العامة للخدمة العمومية، وفي هذا السياق سنحاول اقتراح بعض الهياكل التي يمكن أن تلعب دورا محوريا في عملية تجسيد الديمقراطية التشاركية على مستوى المرافق العمومية.

الفرع الأول: دور مراكز الفكر في تأطير العملية التشاركية

قد تكون فكرة مراكز الفكر كمؤسسات داعمة لفكرة التشاركية في مجال الخدمة العمومية غير منطقية بعض الشيء، خاصة مع وجود العديد من الهيئات الاستشارية والمراصد التي تعنى بإدماج الفواعل المجتمعية في عمليات صناعة القرار بغض النظر عن قصور آلياتها وضعف مخرجاتها، فما هي القيمة المضافة التي يمكن لمراكز الفكر أن تقدمها للمرفق العمومي؟

غالبا ما ينظر الجمهور إلى مراكز الفكر على أنها جزء من المؤسسة السياسية وهي نخبة بعيدة لا يمكن للمواطنين العاديين الوصول إليها، وفي هذا الدور قد تساهم مراكز الفكر في تغذية الشعور بالحرمان من العملية السياسية مما قد يؤدي إلى تراجع الثقة في النظام الديمقراطي، ومع ذلك قد تلعب مراكز الفكر أيضا دورا مهما كوسطاء بين الجمهور وصانعي القرار السياسي مما يقلل من الحواجز التي تحول دون المشاركة، وتعمل أيضا على تعزيز المجتمع المدني وزيادة الثقة في منظماته¹، لكن بالنسبة لموضوع دراستنا فالتعامل مع مراكز الفكر سيكون من زاوية مختلفة، حيث سيتم اعتبار مراكز الفكر كفضاءات استشارية تجمع بين كل فواعل العملية التشاركية للبحث في الاستراتيجيات المثلى لجعل الخدمة العمومية مجال تدخل لها.

ومع أنه لا يمكن المجادلة أن مراكز الفكر أصبحت جهات فاعلة رئيسية خلال القرن العشرين، فهي تشغل موقعا فكريا وسياسيا بين المؤسسات السياسية والمجتمع المدني حول النقاشات العامة في مسائل السياسات العامة والسياسات العمومية، وقد تم الاعتراف لها بهذا الدور في مجال التأثير على مسار النقاشات السياسية من طرف كل الجهات الفاعلة أصحاب المصالح؛ إلا أن دورها في الدراسات الادارية وإصلاحات الاجهزة الادارية والمرافق العمومية كان يتم تجاهلها في الغالب، رغم أنه نظريا وعمليا لا يمكن الفصل بين المستويات السياسية ومادون السياسية للإصلاح.

إن الحجج المعيارية التي تقوم بإلقاء الضوء على علاقات القوة بين الشركات والمجتمع المدني يمكنها توضيح كيف يمكن خلق استراتيجيات تتعلق ببناء المعرفة كمورد إنتاجي من أجل التغيير السياسي أولا؛ ثم القدرة على فهم كيفية انتقال الأفكار من مجموعات صغيرة إلى مجموعات اجتماعية أوسع، وهذا ما تسعى مراكز الفكر إليه من خلال تعزيزها لمواقف أخلاقية وسياسية محددة بشأن التغيير السياسي وتأثيراته على

¹DELPHINE MAGARA ,EDUARDO BELINCHON ,JONAS NAKONZ, "How to make think tanks more participatory?", MARCH 18, 2019, Article available on the site: < <https://bit.ly/3NN0x7C>>, The site was viewed on: 03-03-2023

الهياكل الوظيفية الأخرى التي تكون إما طرفا رئيسيا في النقاش موضوع البحث أو المستفيد النهائي من مخرجات هذه الأبحاث.¹

معياريًا تضمن مراكز الفكر جودة المخرجات فهي تعمل بمثابة حاضنات للأفكار الجديدة، حيث أنها توفر وجهات نظر مختلفة عن وجهات النظر التقليدية والنمطية للفواعل المجتمعية، وهذا راجع إلى أن النقاشات يقودها خبراء في مختلف المجالات، ففي الديمقراطيات الضعيفة يمكن أن تلعب هذه المراكز أدوارا محورية وحاسمة في عمليات الإصلاح المقترنة بالتحول الديمقراطي، خاصة في المساحات التي تهيمن فيها السلطة السياسية على صنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية عن طريق عمليات مغلقة ذات الفاعل الوحيد في صنع القرار، فهي لديها القدرة على المساهمة في التأثير على صانعي السياسة من أجل اتخاذ قرارات أقل مركزية ومتعددة الفواعل.

عند تصور الإصلاح تمتلك مراكز الفكر أدوات قوية للتحليل المؤسسي، من خلال تحليل "قواعد اللعبة" والحوافز التي تشكل السلوك الاقتصادي، فيمكنها تحديد القضايا التي تؤثر على التنمية طويلة المدى، وتصميم البدائل وتطوير أطر حوكمة إيجابية، فبدلا من معالجة أعراض السياسة تكشف مراكز الفكر عن الأسباب الكامنة وراء الإشكاليات الحقيقية وراء انخفاض مستويات التنمية وذلك من خلال الأدوار التالية²:

- ◀ توفير فضاءات يمكن فيها تطوير الأفكار بحرية وبشكل مستقل.
- ◀ رفع مستوى الوعي بالقضايا الهامة.
- ◀ تقديم حلول سياسية بديلة ، مدعومة بالأدلة.
- ◀ إعلام وتثقيف صانعي السياسات والجمهور وقطاع الأعمال والمجتمع المدني.
- ◀ تشجيع النقاش العام وتسهيل تبادل الأفكار .

¹Amon Barros and Scott Taylor, "Think Tanks, Business and Civil Society: The Ethics of Promoting Procorporate Ideologies", *Journal of Business Ethics*162 (2018): p.115.

² CIPE (Center for International Private Enterprise), "The Role of Think Tanks ", Article available on the site: <https://bit.ly/3JCfif15>, The site was viewed on: 03-05-2023.

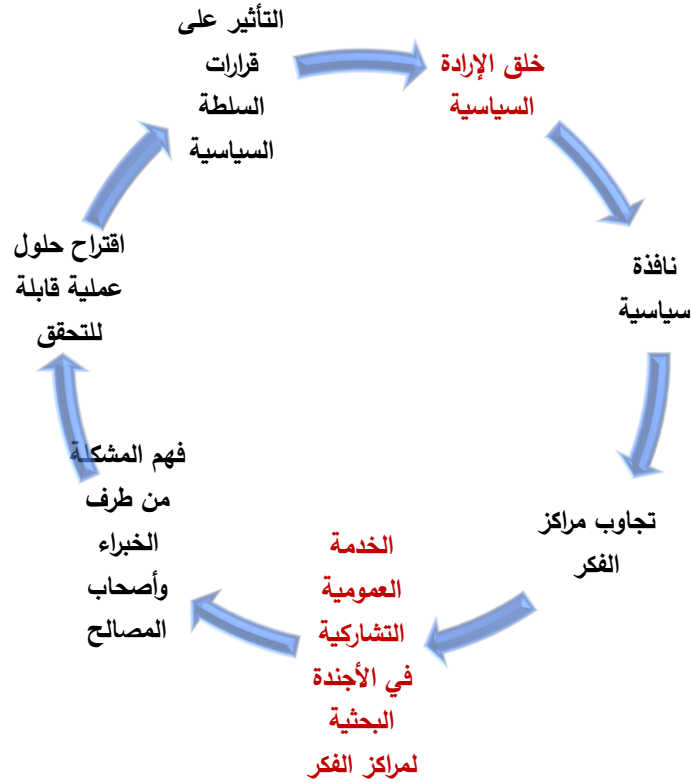
◀ رصد وتقييم آثار السياسات والبرامج الحكومية.

من خلال ما قمنا بدراسته في الفصل السابق لاحظنا أن التعامل مع الفواعل التشاركية في عملية ترقية الخدمة العمومية المحلية كان من خلال علاقة ثنائية؛ الدولة(المرفق العمومي) / الفاعل التشاركي (المواطن/ المرفق العمومي؛ المجتمع المدني/ المرفق العمومي؛ القطاع الخاص / المرفق العمومي)، لكن ماذا لو تم التعامل مع مخرجات العملية التشاركية بشكل مختلف عن طريق تجاوز الثنائيات وبناء شبكة فواعل متعددة الأطراف تعمل بشكل متواز في نفس السياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واستغلال الخبرات والقدرات البحثية لمراكز الفكر في تقريب الحدود بين السوق والمجتمع والدولة في مجال انتاج الخدمات العمومية، لكن في هذا المستوى؛ يتوجب علينا تحديد كيف يمكن لمراكز الفكر أن تكون فاعلا إضافيا في العمليات التشاركية التي تعمل على ترقية الخدمة العمومية المحلية.

وحتى يمكن لمراكز الفكر التأثير على مخرجات المرافق العمومية يجب أن تكون ترقية الخدمة العمومية وإنشاء شبكة فواعل متعددة الأطراف ضمن أجندتها البحثية، وحتى تكون ضمن أجندتها البحثية يجب أن تخلق الخدمة العمومية التشاركية على المستويات المحلية نافذة سياسية*، فالنوافذ السياسية هي من توفر لمراكز الفكر كجهات فاعلة فرصا لتركيز انتباه أصحاب المصلحة على خيارات العمليات السياسية والنتائج والآثار المترتبة عليها، بالتالي هناك حلقة يجب أن تتحقق دورتها حتى تتحول مراكز الفكر إلى فاعل من الفواعل الإضافية لعملية ترقية الخدمة العمومية في صورتها التشاركية؛ يمكن شرحها في الشكل الموالي:

* تعرف نوافذ السياسة بأنها فتحات غير متوقعة في عملية السياسة والتي تخلق إمكانية التأثير على اتجاه ونتائج تلك العمليات السياسية.

الشكل رقم(09): تموقع الخدمة العمومية المحلية في دورة بحث مراكز الفكر



المصدر: من إعداد الباحثة

يعتبر إشراك مراكز الفكر في محاولات إصلاح الخدمة العمومية من منظور تشاركي اعتمادا على تعزيز قدرات الفواعل المجتمعية في عمليات رسم السياسات العمومية وصنع القرار؛ فرصة رائعة لتجديد الأدوار وتصحيح مسارات عمل مختلف الفواعل للوصول إلى مقترحات تستجيب لها السلطة السياسية، ومع هذا يجب أن لا نقع في مغالطة "مركز الفكر النموذجي"، فقد تصطدم مراكز الفكر بالعديد من المسائل التي يمكن أن تقوض دورها قمنا بالإشارة إلى بعضها في التالي:

- ◀ التوقيت السياسي عند التعامل مع النواذ السياسية؛
- ◀ قد لا تكون المسائل والنقاشات التي تفتح النواذ السياسية هي المجال المناسب لمراكز البحث لنتم مناقشتها؛

- ◀ التوجه العام للخبراء داخل مراكز البحث (مسألة التوجهات الايديولوجية)؛
 - ◀ مسألة التمويل والتي تظهر في مختلف السياقات أين لا يمكن لمراكز البحث دراسة قضايا تعارض توجهات الجهات الممولة لها؛
 - ◀ إمكانية خلق صراع مباشر بين السلطة ومراكز البحث بسبب دقة وتعقيد المواضيع المراد مناقشتها؛
- لكن هذا لا ينفى دورها كفاعل متعدد المهام يقوم على ضبط وتنظيم الفواعل الكلاسيكية، وتنميط العلاقات بينها، ففي مجال تصميم الخدمة العمومية المحلية التشاركية قد يتسع وقد يضيق دور كل فاعل حسب ظروف النظام وحسب الزاوية التي يجب التركيز عليها، وتعتبر مراكز الفكر الأقدر على تحديد مهام كل فاعل بما يتناسب والهدف المسطر أثناء إنتاج الخدمات العمومية على المستويات المحلية.

الفرع الثاني: استحداث هيئات تنسيق محلية

تهدف هذه الهيئات التنسيقية من خلال مجموعة من اللجان إلى توفير الإرشادات الرئيسية لكيفية توفير الخدمات الأساسية وضمان وجود استجابة شاملة تتمحور حول الآليات التي من خلالها يمكن للمواطن العادي المشاركة في تقييم الخدمات المقدمة له، وتقوم بتقييم المسؤوليات المؤسسية للمرافق العمومية وتقديم لمحة عامة عن الآليات المؤسسية وممارسات الشراكة والقدرات والموارد اللازمة لتطوير الخدمة العمومية المحلية، وتنتهي بسلسلة من التوصيات الهادفة لتعزيز التنسيق الفعال بين مختلف الشركاء المجتمعيين، تكون هذه الهيئات بالشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين/ رجال الأعمال؛ والمجتمع المدني والسلطات المحلية، وتكون هياكل مأسسة تتمتع بنظام قانوني واضح واستقلال مالي بشرط وجود هيئة رقابية تعمل على ضبط العلاقات بين مختلف الجهات الفاعلة وعلى تنظيم علاقات القوة داخل هذه الهيئات، تتميز هذه الهيئات بهيكل تنظيمي واضح وأمانة عامة تجتمع بصورة نصف سنوية لطرح القضايا المراد مناقشتها.

يمكن اعتبار التنسيق أداة لتصميم وتقديم سياسات وخدمات أفضل للمواطنين، لكن وجود هيئة تنسيقية على المستوى المحلي مستقلة عن الإدارات والمرافق العمومية قد تكون تحديا كبيرا للسلطات المحلية، فإيجاد استجابات مشتركة و مترابطة لصنع السياسات وتقديم الخدمات تتطور بتطور الفواعل الرسمية ودخول المزيد

من أصحاب المصلحة في عملية صنع القرار، وبالتوازي مع تزايد مسؤوليات الحكومات تدريجيا التي أصبحت أكثر تعقيدا؛ جعلت المواطنين أكثر تطلبا من حيث جودة الخدمات العمومية، وهنا تظهر أهمية استحداث هذه الهيئات التنسيقية كواحدة من العوامل التمكينية الاستراتيجية للإدارات العمومية.

نظرا لأن سياقات الجهات الفاعلة المتعددة قد تكون فوضوية فمن المفيد أن يكون هناك أسلوب واضح لإجراء تحقيقات صارمة، وتستخدم عملية صنع السياسات نهجا تفاعليا حيث يتعاون الممارسون من السياسيين والمسؤولين العموميين والشركاء الاجتماعيين لحل مشكلة مشتركة من خلال التباعد والتقارب في تصورهم وتفسيرهم للموضوع، علاوة على ذلك في نقاط التفاعل بين الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، يتم تدوين ملاحظات بشأن المناقشات لزيادة تسهيل الفهم والمعرفة المتولدة خلال كل جلسة فاعل رسمي/ فاعل غير رسمي، وهنا يمكن توليد المعرفة القابلة للتطبيق للممارسين المشاركين.¹

بالتالي فهذه الهيئات التنسيقية تساهم في تسهيل فهم المطالب المجتمعية وصياغة سياسات عمومية تتعلق بنوعية الخدمة العمومية متعددة الجهات الفاعلة من خلال توضيح جوانب التفاهم المشترك والترابط وتحديد الخدمات الأساسية، ثم نقلها إلى الإدارات والمرافق العمومية لتنفيذ المقترحات المنفق عليها.

الفرع الثالث: خلق حاضنات الديمقراطية التشاركية

انبثقت فكرة حاضنة الديمقراطية التشاركية التابعة لمجلس أوروبا من المنتدى العالمي للديمقراطية وهو حدث سنوي ينظمه مجلس أوروبا بالتعاون مع الحكومة الفرنسية ومنطقة الألزاس ومدينة ستراسبورغ، لمناقشة التحديات الرئيسية التي تواجه الديمقراطية في جميع أنحاء العالم لتسليط الضوء على الابتكار الديمقراطي وتشجيعه، من أجل إنشاء إطار مستدام وثابت للابتكارات الديمقراطية المقدمة في إصدارات المنتدى المختلفة، نظم مجلس أوروبا هاكاثون (hackathon)* في المنتدى العالمي للديمقراطية 2015 لإنشاء

¹ Daniel Gyllenhammar and Peter Hammersberg, "How to facilitate improvements in public service systems: propositions for action", *International Journal of Quality & Reliability Management* 06(2023): p. 1432.

* الهاكاثون hackathon المعروف أيضا باسم Codefest هو في الأساس حدث ترميز اجتماعي يجمع مبرمجي الكمبيوتر وغيرهم من الأشخاص المهتمين معا لتحسين أو إنشاء برنامج جديد، وأصبحت الأقسام الهندسية الموجودة في الشركات القائمة على الويب تتبنى هذه الممارسة لإدخال ريادة الأعمال الداخلية في المؤسسة غالبا ما تكون الهاكاثونات فرصة للشركات

حاضنة للديمقراطية التشاركية، وجمع خبراء في الإبتكار الديمقراطي وصناع القرار السياسي وقد جمع الهاكاثون 30 باحثا وممثلا منتخبا من المدن والمبتكرين الاجتماعيين والديمقراطيين والناشطين الشعبيين وموظفي الخدمة المدنية خلال ورشة العمل التعاونية، تمت دعوة المشاركين للتفكير في أفضل الطرق لدعم تطوير ديمقراطية شفافة وتشاركية وتعاونية لبناء "أفضل حاضنة للديمقراطية التشاركية المحلية" التي يمكنهم تخيلها.¹

الحاضنة هي مساحة مادية مرتبطة بالمجتمع حيث يمكن لقادة المشروع الحصول على الدعم والخبرة والموارد والخدمات لوضع نماذج أولية لأفكارهم وتنميتها، ويكمن التحدي في تكيف هذا المفهوم مع الديمقراطية لمعرفة أي نوع من النظام البيئي والدعم ينبغي أن يبنى حول الابتكارات الديمقراطية من أجل إحداث تأثير فعلي، سيكون الهدف العام للحاضنة هو الجمع بين صناع القرار المحليين ومبتكري الديمقراطية لزيادة مشاركة المواطنين وتأثيرهم في عملية صنع القرار الديمقراطي²، وبهذا المفهوم فهي تقوم ببناء بنية تحتية لتعزيز الديمقراطية التشاركية ودعم المبادرات الديمقراطية التي تساهم في إعادة توزيع السلطة السياسية تجاه المواطنين، والتي تدعم المشاركة الواسعة للمواطنين في إجراءات صنع القرار على المستوى المحلي.

لمتابعة الأفكار المبتكرة التي يقودها الموظفون في بيئة منخفضة المخاطر أين يتم منح الموظفين الحرية والدعم للتعاون مع زملائهم في الأقسام الأخرى ضمن إطار زمني محدودون ضغوط الاضطرار إلى إنتاج منتج قابل للتطبيق، وهو أي حدث مهما كانت مدته حيث يجتمع الأشخاص معا لحل المشكلات ويكون الاجتماع على شكل ورشات تضم مجموعة من الخبراء، بالتالي فهو حدث يجمع الخبراء ويخلق بيئة تعاونية لحل مشكلة معينة، وبانتشار هذا المفهوم لم يعد مقتصرًا على البرمجة والتكنولوجيات فحسب بل انتقل إلى مختلف المجالات فمن الممكن العثور على هاكاثون الموارد البشرية، وهاكاثون الاقتصاد، وهاكاثون الموسيقى....، إلى غير ذلك.

¹Council of Europe, "world for democracy, Participatory Democracy Incubator: Concept note", The paper is available on the site: <https://bit.ly/3R9Y6hJ>, the site was viewed on: 08-08-2022.

² IBID

وتساعد الحاضنة موظفي الخدمة العمومية وصناع القرار السياسي على بناء البنية التحتية المفتوحة لتعزيز الديمقراطية والتي تعمل كصوت موثوق للترويج لأهمية وفوائد المشاركة، وإثارة الإلتزام من جانب القادة والمؤسسات السياسية، ولها أهداف رئيسية يمكن ايجازها كالتالي¹:

- ◀ خلق مجتمع نشط من المبدعين الديمقراطيين.
- ◀ مد الجسور بين المواطنين وقادة مشاريع الحلول الملموسة للديمقراطية المفتوحة؛ فالحاضنة تعمل "كخدمة تعارف ديمقراطية" لمطابقة احتياجات المواطنين ومشاريع الابتكار الديمقراطي.
- ◀ تقديم الدعم للشركات المدنية الناشئة والمنظمات غير الربحية لإنشاء وربط وتوسيع نطاق المشاريع الديمقراطية.
- ◀ خلق معرفة منفتحة حول التحديات والحلول والعوامل الأساسية لنجاح الديمقراطية المنفتحة.

تقوم الحاضنات عموماً على منطق توفير الشروط الموضوعية لمختلف الأفكار الجديدة لتبنيها في مراحلها الأولى، وبالنسبة لدراستنا المتعلقة بدمقرطة الخدمة العمومية على المستويات المحلية فنقترح أن يتم إنشاء حاضنات الديمقراطية التشاركية على مستوى مختلف الإدارات والمرافق العمومية، وبعد إنشاء الحاضنة سنقوم بتحديد الأطراف الرئيسية المشاركة في مشروع حاضنة الديمقراطية التشاركية بما في ذلك مصممي الأفكار الديمقراطية وموظفي الخدمة العمومية في الإدارات والمرافق العمومية المكلفة، والسياسيين والقادة الإداريين وكل الفاعلين أصحاب المصلحة، وبهذا الشكل ستمكن مختلف الفواعل المجتمعية من تبادل الأفكار كشركاء فاعلين لتسريع انتشار الديمقراطية التشاركية داخل الإدارات العمومية المحلية.

وستستخدم هذه الحاضنات مؤشر الديمقراطية التشاركية لتحليل جودة الخدمة العمومية من خلال تقديم تقارير تحليلية تضم أفضل الأفكار حول الممارسات الممكنة التي من شأنها ترقية الخدمة العمومية بدلالة الفاعلين المجتمعيين، وستتخذ هذه الحاضنات اتجاهين رئيسيين:

¹World Forum for Democracy, "Incubator for participatory democracy", The paper is available on the site: <https://bit.ly/3YLwEIR>, the site was viewed on: 08-08-2022.

◀ العمل على تأهيل مختلف الفواعل التشاركية الرسمية وغير الرسمية لبناء قدراتهم ويكون ذلك عن طريق محاكاة نماذج عالمية رائدة في الديمقراطية التشاركية وتوفير الأطر اللازمة لعملية التدريب والتكوين لإدماج مختلف الفواعل في عملية صناعة الخدمة العمومية التشاركية.

◀ البدء في تنفيذ مشروع الديمقراطية التشاركية لزيادة مشاركة المواطنين في عمليات صنع السياسات العمومية.

يمكن اعتبار فكرة حاضنة الديمقراطية التشاركية على مستوى الإدارات والمرافق العمومية إجراء للحد من الجهود المزدوجة في مجال تصميم الخدمة العمومية والبحث في الديمقراطية التشاركية من خلال تشجيع التعاون وتطوير أساليب المشاركة التي تجمع بين السلطات المحلية ومبتكري الديمقراطية من وجهات نظر تشاركية في شبكة من الدعم المتبادل، فبدل أن ننتظر إدماج المفاهيم التشاركية من قبل الحكومة مع فتح هامش بسيط للوحدات المحلية بمكوناتها المجتمعية لاقتراح بعض الآليات التشاركية لتجويد الخدمة العمومية؛ تضمن الحاضنة الحد الأدنى من الثقة والأهداف المشتركة بين مختلف الفواعل.

وحتى يمكن للحاضنات العمل بشكل فعال بخطوات عملية موجهة نحو الهدف يجب أن تتضمن بعض الشروط نوجزها فيما يلي:

- ◀ أن تكون اجتماعات المشاركين في الحاضنة سنوية لمناقشة القضايا العمومية المتعلقة بجودة الخدمات العمومية المقدمة.
- ◀ تنظيم جلسات تعاون مفتوحة للمبتكرين في الهيئات العمومية وأيضاً المبتكرين من المواطنين لتصميم حلول للحد من الاختلالات التي تعانيها الخدمة العمومية.
- ◀ توفير فضاءات للنقاش العمومي يجمع الباحثين وصانعي القرار والمسؤولين الحكوميين للتفكير في قضايا تهم السياسات العمومية الخاصة بتجويد الخدمة العمومية المحلية.
- ◀ تنظيم ورش عمل حول القضايا ذات الاهتمامات والقيم المشتركة بين مختلف الفواعل لتنشيط العمليات التشاركية الفعالة، وتجهيز جدول أعمال لدراسة وترتيب المشاريع التشاركية حسب الأولوية وهذا طبعا يتعلق مرة أخرى بخصوصية كل وحدة محلية.

◀ وتنتهي هذه الإجراءات برفع التقارير الدورية للسلطات المركزية الوصية عن كل إدارة عمومية للتقييم والمتابعة.

الفرع الرابع: انشاء مرصد محلي لجمع البيانات

تعد عملية جمع البيانات ونشرها لضمان الشفافية عناصر أساسية لكل من عملية صنع السياسات وعملية التقييم، فجمع البيانات ذات الجودة ونشرها لتصل إلى جميع أصحاب المصالح لضمان فهمها واستخدامها؛ يضمن ترشيد مختلف القرارات المتعلقة برسم السياسات أو بتقييمها بما في ذلك السياسات المتعلقة بترقية الخدم العمومية المحلية.

إن الحديث عن مؤسسات إضافية داعمة لفكرة إدماج الديمقراطية التشاركية لإنتاج الخدمة العمومية لا يعني بالضرورة تهميش دور المؤسسات والفاعول الرسمية، بل يمكن اعتبارها أطرا تنظيمية تساعد على بناء شبكات الثقة بين مختلف الفواعل التشاركية وتأهيلها استعدادا لجعل الديمقراطية التشاركية مؤثرة على نوعية الخدمة العمومية المقدمة، وهذه الهيئات التي حاولنا اقتراحها هي نماذج أولية وبسيطة تمثل العديد من النماذج التي يمكن استحداثها للمساهمة في ترقية عمل أصحاب المصلحة.

المطلب الثالث: التوجه نحو ريادة الأعمال في الإدارات العمومية/القطاع الخاص في قلب العملية

التشاركية

يرتبط مفهوم ريادة الأعمال بالدرجة الأولى بالقضايا الاقتصادية فهي عبارة عن عملية خلق فرصة وقيمة جديدة للشركات من خلال التفكير الابتكاري والريادي، ويتعلق الأمر بتحديد طرق جديدة لتنمية الأعمال التجارية سواء كان ذلك من خلال تطوير منتجات أو خدمات أو عمليات جديدة أو من خلال الإستثمار في مشاريع جديدة، وقد ولدت اهتماما بحثيا كبيرا نظرا لأهميتها في توليد الثروة الاقتصادية وبعد الأزمة المالية لسنة 2008 توجه صانعو السياسات نحو البحث عن بدائل جديدة للخصوصية تستطيع الحد من هيمنة الدولة، من خلال نقل مفهوم ريادة الأعمال إلى القطاع العام، ومن منطلق أن ريادة الأعمال

تعمل على خلق فرص جديدة؛ فما هي فرص دعم الديمقراطية التشاركية على مستوى الإدارات العمومية من منظور زيادة الأعمال؟ وهل يمكن أن تكون هناك مسارات مستقبلية لتجسيد زيادة الأعمال على مستوى الإدارات العمومية؟

غالبا ما ينظر إلى زيادة الأعمال على أنها ابتكار أو إبداع أو إنشاء منظمات أو أنشطة جديدة تتميز بالحدثة، وفي ظل هذا التصور تحدث زيادة الأعمال في الأسواق والشركات وعلى مستوى الحكومات والجامعات، لكن الجودة وحدها هي توصيف غير مكتمل ومبسط إلى حد ما، فقد تم تحديد تصورات إضافية محددة لزيادة الأعمال مفيدة لفهم الابتكار في القطاع العام، والتركيز هنا على زيادة الأعمال ليس كفرد معين أو نوع من الشركات؛ ولكن كوظيفة يمكن أن يؤديها مجموعة متنوعة من الأفراد في ظل ظروف مختلفة، وقد تم تحديد ثلاثة توصيفات لوظيفة زيادة الأعمال في الأدبيات: اليقظة للفرص، التسرع في اتخاذ القرارات بشأن الاستثمارات في ظل عدم اليقين، والمنتج والعملية وابتكار السوق.¹

الفرع الأول: جدلية العلاقة بين الديمقراطية وزيادة الأعمال

تحتل الديمقراطية دوما مكانة مهمة في مختلف النقاشات رغم التحديات التي تواجهها في مختلف موجاتها ومختلف نماذجها؛ فهي تبقى القضية المشتركة بين مختلف القضايا البحثية، وبالنسبة لزيادة الأعمال فرغم أن القضايا المرتبطة بها قضايا اقتصادية إلا أنه لا يمكن فصلها عن القضايا المتعلقة بالديمقراطية، ذلك من منطلق أن الديمقراطية تضمن مساحة واضحة من الحرية الاقتصادية التي من خلالها يستطيع رواد الأعمال خلق الفرص وقيادة المشاريع بصورة ابتكارية، بالتالي فتهدد الديمقراطية يعني تقويض زيادة الأعمال.

تم ربط زيادة الأعمال بالعديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية فهي تعتبر آلية مهمة للتنمية الاقتصادية، وفي هذا السياق دفع الإنتقال من الاقتصاد المدار إلى اقتصاد زيادة الأعمال - الذي تحقق في العديد من البلدان المتقدمة خلال العقود الأخيرة من القرن الماضي - العلماء وصانعي السياسات إلى

¹Peter G Klein et al, "Toward a theory of public entrepreneurship", *European Management Review*07 (2010): p. 02

فهم محددات نشاط ريادة الأعمال والعوامل الدافعة لارتفاعه، والموضوعات التي تم ربطها بهذا المفهوم لا تعد ولا تحصى بدءاً من النمو الاقتصادي إلى خلق فرص العمل إلى معرفة تداعيات المعرفة والابتكار والرقمنة، ومع ذلك فإن الصلة المباشرة بين ريادة الأعمال والديمقراطية تظل منطقة غير واضحة، فهناك فجوة معرفية لا يمكن إهمالها في أدبيات ريادة الأعمال تحتاج إلى معالجة، فالديمقراطية وريادة الأعمال هما في الواقع ركيزتان أساسيتان من ركائز الاقتصاديات الغربية المتقدمة ومن المحددات الرئيسية للعديد من الثقافات الاجتماعية والاقتصادية.¹

وعلى الرغم من وجود كتابات وفيرة حول الدور الذي تلعبه ريادة في معالجة القضايا الاجتماعية وكذلك الإدماج الاجتماعي؛ إلا أن الروابط مع الديمقراطية لم تكن نقطة محورية للبحث في مجال ريادة الأعمال ليس لأن ريادة الأعمال والديمقراطية مجالان غير مرتبطين، فمما لا شك فيه أن هناك حقائق بديهية تؤكد أن عملية صنع القرار اللامركزية والمستقلة والتي هي حجر الزاوية في الديمقراطية السياسية، لا تقل أهمية في مجال ريادة الأعمال، وطالما ظلت الديمقراطية راسخة بشكل آمن في البلدان المتقدمة وتنتشر بشكل متوقع في البلدان التي تتساق قوس التنمية الاقتصادية²، فاقترح أن الديمقراطية وريادة الأعمال مرتبطان ارتباطاً وثيقاً جاء من مبدأ أن كلا من الديمقراطية وريادة الأعمال هي مظاهر لنفس القوة الكامنة (حرية الفكر وعملية صنع القرار المستقلة).

وباعتبار أن ريادة الأعمال تمثل جزءاً ديناميكياً من القطاع الخاص فرواد الأعمال يضطلعون بأدوار قيادية في المجتمع، حيث أن مبادراتهم والفرص التي تنشأ من المشاركة في الأسواق الحرة تدعم تطوير طبقة فاعلة لها تأثيرها في المجتمع، بالإضافة إلى أن ثقافة ريادة الأعمال التي تؤسس على المبادرات الشخصية والاستقلالية والخدمة تعزز الثقافة السياسية لمشاركة المواطنين، وهناك العديد من الحجج التي تثبت العلاقة بين الديمقراطية وريادة الأعمال فهذين المفهومين يشتركان في القيم الأساسية والتي تتمثل في:

¹ Luca Farè and David B. Audretsch and Marcus Dejardin, "Does democracy foster entrepreneurship?", Small Business Economics (2023): p. 04.

² David B. Audretsch and Petra Moog, "Democracy and Entrepreneurship", Entrepreneurship Theory and Practice00(2020), p. 19.

- ◀ المنافسة المفتوحة؛
- ◀ المشاركة في الحياة العامة؛
- ◀ المسؤولية الفردية؛
- ◀ تقديم خدمات للمجتمع؛
- ◀ البحث عن الحلول ضمن سياقات ترتبط بدولة القانون؛

وبغض النظر عن وجود سياقات وأدبيات تنفي وجود علاقة طردية واضحة بين الديمقراطية* وريادة الأعمال أين نجد العديد من الدول ذات المؤشرات المنخفضة للديمقراطية تسجل ارتفاعا في ريادة الأعمال؛ فهذا لا يعني أن انتشار ريادة الأعمال يؤدي إلى إضفاء الطابع الديمقراطي على الفرص ويفتح العديد من القنوات للاندماج الاقتصادي، وهذه المشاركة النشطة في الاقتصاد تخلق مستوى معين من القيمة المضافة في المجتمع، ورغم أن المفهومين يعبران عن مستويين مختلفين من التنمية إلا أنه من غير الممكن التفكير في ريادة الأعمال والديمقراطية كظاهرتين منفصلتين، فالمزيد من الديمقراطية تضمن اتساع ريادة الأعمال، وتقويض الديمقراطية يقوض ريادة الأعمال وجميع العوامل الاقتصادية والاجتماعية المبنية أساسا عليها.

*بالإضافة إلى ذلك تتناول العديد من الدراسات الرهنة موضوع إمكانية التراجع واسع النطاق الذي يمكن أن يحصل في مختلف الديمقراطيات، حيث تمت ملاحظة انخفاض في مستويات الديمقراطية ففي عام 2015 نشرت مجلة الديمقراطية عددا خاصا بعنوان "هل الديمقراطية في حالة تدهور؟" في محاولة لتقديم إجابة عن هذا التساؤل، ويبدو أن كل من الأدلة التجريبية ودراسات الحالة تشير إلى الاتجاه الإيجابي لتراجع الديمقراطيات، وقد سجل مقياس الديمقراطية من قبل فريدم هاوس انخفاضا في الديمقراطية على مستوى العالم منذ عام 2006، وفي عام 2019 أظهرت 64 دولة انخفاضا في مستويات الديمقراطية، وحددت وحدة المعلومات الاقتصادية (2019)، التي كانت تقيس وتتبع الديمقراطية منذ عام 1946 اتجاها هبوطيا ملحوظا وملفتا للنظر في السنوات الأخيرة لمستويات الديمقراطية، وبالمثل حدد معهد أبحاث السلام في أوصلو انخفاضا واضحا في الديمقراطية ما بين 2016-2020، ولأن موضوع دراستنا في هذه الجزئية لا يتعلق بمستويات الديمقراطية بالدرجة الأولى بل بالعلاقة بين الديمقراطية وريادة الأعمال؛ فللمزيد من التفصيل في الموضوع يمكنك مراجعة:

David B. Audretsch and Petra Moog, "Democracy and Entrepreneurship", Entrepreneurship Theory and Practice00(2020).

الفرع الثاني: ريادة الأعمال العامة وعلاقتها بالمبادئ التشاركية

أدى البحث عن طرق لتحسين أداء القطاع العام والادارات العمومية إلى اقتراح جهود وتدخلات مختلفة لتجديد أو تحسين أداء القطاع العام؛ وقد شمل على سبيل المثال لا الحصر الإصلاحات الهيكلية والإدارية التي أشارت إليه نماذج سابقة مثل الإدارة العامة الجديدة والتسيير العمومي الجديد والتحول نحو الرقمنة...، وكانت ريادة الأعمال العامة إحدى المبادرات الجادة لإصلاح القطاع العام وتعزيز الحكم الراشد، بشكل مبدئي فالواضح أن ريادة الأعمال العامة تسعى إلى تعزيز ريادة الأعمال داخل الإدارات العمومية والمؤسسات الحكومية؛ لخلق منظمات أكثر مرونة واستباقية تؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات من خلال الأفكار المستمرة والمبتكرة.

منظور ريادة الأعمال العامة في الحوكمة التنظيمية مستوحى من فكرة ديفيد أوسبوني مع تيد غايلر حول إعادة اختراع الحكومة وديفيد أوزبورن مع بلاستريك حول التخلص من البيروقراطية التي شكلت أيضا حقبة جديدة من الإصلاح أو التحول في المنظمات العامة في مختلف البلدان في العالم¹، وكنقطة انطلاق لتحليل علاقة الريادة بإنتاج خدمة عمومية تشاركية سنحاول ضبط مفهوم ريادة الأعمال العامة بشكل مبسط.

عرفت ريادة الأعمال العامة على أنها العملية الموجودة داخل منظمات القطاع العام والتي تؤدي إلى أنشطة مبتكرة مثل تطوير خدمات وتقنيات إدارية جديدة قائمة على تحسين الإستراتيجيات الإدارية والمخاطرة والاستباقية²، في هذا التعريف تم فقط عرض الركائز الأساسية لريادة الأعمال دون الكشف عن المعنى الحقيقي للمصطلح، وهذا قد وضع لريادة الأعمال العامة ثلاثة أبعاد هي: تحديد الفرصة، اتخاذ القرارات في بيئة غير متزنة، والإبتكار، وفي الجدول التالي سنوضح طبيعة هذه الأبعاد:

¹ Husain Syam et al, "Public Entrepreneurship: What, Why and How", A research paper presented at the 3rd Annual International Conference on Public and Business Administration, (AICoBPA 2020), Advances in Economics, Business and Management Research 191(2020): p584.

² Peter G Klein et al, " Toward a theory of public entrepreneurship", European Management Review 07 (2010): p. 03.

الجدول رقم (29): الأبعاد الأساسية لريادة الأعمال العامة

ريادة الأعمال ك:	التوضيح
اليقظة لفرص الربح	استشعار التحولات في التفضيلات العامة، وتوقع المشاكل المشتركة ، وتحديد الممارسات القديمة، والوكالات، والمؤسسات الأخرى، وتجنب النتائج غير المرغوب فيها في المصلحة العامة
السرعة في اتخاذ القرار في ظل عدم اليقين	استثمار الموارد العامة لتحقيق الأهداف السياسية وتقييم مدى ملاءمة السياسات المختلفة لتحقيق نتائج معينة، وتحديد الإستراتيجيات التي تساعد على لعب الأدوار بشكل مهني، والتي يتم تقديمها على أنها تسعى لتحقيق المصلحة عامة إلا أنها في الواقع تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة.
الابتكار (إدخال سلع وأسواق وطرق إنتاج وممارسات تنظيمية جديدة)	تقديم مقترحات سياسية جديدة ، أو مواقف سياسية، أو نماذج، وإدخال إجراءات جديدة (على سبيل المثال، مبادرة الاقتراع المحلية)، وتغيير الإجراءات الإدارية أو الانتخابية، وحشد التأييد وأشكال أخرى من البحث عن الربح.

Source: Marek mwiklick, "Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation", Problemy ZarzÉdzania 01(2017): p.90.

إن تحليل الروابط بين ريادة الأعمال العامة وريادة الأعمال في الشركات تؤكد أن تطبيق السلوك الريادي يحتاج إلى تعديل ليناسب بيئة القطاع العام، ويتم التعبير عن هذا التنقيح من خلال طبيعة العمل العام الذي يتعامل مع الإبتكار بشكل مختلف عن المعنى الذي يحدده القطاع التجاري الخاص، فريادة الأعمال تتميز بطبيعتها العالمية ولكن في القطاع العام هناك واقع تنظيمي مختلف تماما يتعلق بخصوصية هذا القطاع¹، وهذا يدفعنا إلى ضرورة بناء إطار نموذجي لفهم العلاقة بين الخدمة العمومية وريادة الأعمال وموقع المبادئ التشاركية في هذا النموذج.

¹ Marek mwiklick, "Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation", Problemy ZarzÉdzania 01(2017): p.91.

وبالعودة إلى موضوع دراستنا فبشكل عام ينظر إلى الخدمات العمومية أنها نتيجة الأجهزة البيروقراطية المرتبطة بالسلوكيات الروتينية وتجنب المخاطر، فهي منظمات تعتمد على التسلسل الهرمي في صنع القرار، وهذه الخصائص التي تميز القطاع العام تجعل تطبيق مبادئ الريادة في المنظمات العمومية محل جدل واسع، فمن منطلق أن القوى التنافسية أضعف في المجال العام منها في السوق الخاص، لأن الأهداف غير محددة بشكل جيد والأداء أكثر صعوبة في القياس فكيف يمكن تحقيق هذا التكامل بين المجالين؟

الإرتباط المباشر الذي يمكن أن يظهر بين ريادة الأعمال العامة والخدمة العمومية يتمثل في التعامل مع الابتكار على أنه فرصة لتعزيز جودة الخدمة العمومية، ذلك أن طبيعة ريادة الأعمال العامة تساعد على تحديد مصادر جديدة للتمويل وتحسين الفعالية وتقديم الحلول العملية لأصحاب المصلحة، بالإضافة إلى وجود صلات متعددة الأوجه بين ريادة الأعمال وإنتاج الخدمة العمومية أين تعتبر ريادة الأعمال العامة حزما من الأنشطة المعقدة وغير محددة بشكل واضح في مجال إنتاج الخدمة العمومية التشاركية.

ويمكن فهم بعض هذه الروابط من خلال¹:

- ◀ تحسين القدرة التنظيمية(التشغيلية): التدقيق الداخلي لتحديد الممارسات القديمة والبحث عن القيود والتناقضات التي تقيد المنظمة عن الأداء الأفضل.
- ◀ تحفيز الموظفين: من خلال إشراكهم في تصميم الخدمات العمومية وتحسينها كتعبير عن الاستجابة لتوقعات المجتمع.
- ◀ إدخال ابتكارات للقطاع العام مثل: مقترحات سياسية جديدة، مواقف سياسية مختلفة، إجراءات جديدة لتصميم وإنتاج الخدمة العمومية.

¹ Boyte, H.C. Creating Public Value: "Contributions of the New Civic Politics". In :John M. Bryson , Barbara C. Crosby ,Laura Bloomberg, "Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World", 1 st Edition, (New York :Routledge,2015), p.132.

◀ **الإنتاج المشترك للخدمات العمومية:** إشراك المواطنين في إنتاج الخدمة العمومية وتعزيز التعاون بين القطاعات، والشراكات بين القطاعين العام والخاص والتعاقد (يتم تحليل أفضل الخيارات وتقييم المفاضلات ، وتقييم مدى ملاءمة السياسات المختلفة من حيث توافر الموارد).

◀ قياس القيمة العامة.

وبالموازاة مع وجود ريادة أعمال عامة فهذا بالضرورة يفرض وجود رواد أعمال عامين. ورواد الأعمال العامون هم أفراد داخل المؤسسات الحكومية يمكنهم تحديد الفرص مما يؤدي إلى تطوير أفكار تجارية جديدة يمكن أن تساعد في تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية من خلال تسخير الموارد للمساعدة في تحقيق الأهداف المحددة، وبالتالي ، فهم يعملون كموظفين عامين ورجال أعمال في نفس الوقت، وبالتالي يمكن القول أن تلك المبادرات التي يقوم بها الموظفون العموميون لخلق قيمة داخل المؤسسات الحكومية بطريقة مبتكرة يمكن تفسيرها على أنها ريادة أعمال عامة، لأن موظفي هذه المؤسسات عادة ما ينفذون الأنشطة والسياسات التي تصوغها المؤسسات الحكومية.¹

بالتالي فريادة الأعمال العامة تتطلب توفر موظفين عموميين يستطيعون البحث عن فرص للتغييرات الديناميكية في مختلف السياسات العمومية، من منطلق انهم يمتلكون السلطة والقوة لتحقيق الإنجاز من خلال الابتكار مع القدرة على التفكير والعمل بشكل استراتيجي، وبعض الأهداف التي يحاول رواد الأعمال العامون تحقيقها تكون على النحو التالي²:

- ◀ يعملون كوكلاء تغيير للعمليات التنظيمية.
- ◀ تطوير أفكار جديدة بطريقة مبتكرة مثل تحسين الكفاءة لتعزيز تقديم الخدمات.
- ◀ العمل كشركاء للتقدم بطريقة تخلق القيمة في مؤسسات الخدمة العمومية.

¹ Hammed Olabode Ojugbele, Oyebanjo Ogunlela & ,Robertson K. Tengeh, "Public entrepreneurship: a recipe for improved service delivery in south africa's public sector", Focus on Research in Contemporary Economics (FORCE)03(2022): p.196.

² Dhliwayo, S," **Defining public-sector entrepreneurship: a conceptual operational construct**", The International Journal of Entrepreneurship and Innovation18(2107): p.159.

- ◀ ايجاد حلول للإختلالات من أجل إرضاء المستخدمين ذلك بعد تحديد الاحتياجات العامة.
- ◀ إنشاء مبادرات من شأنها أن تؤدي إلى التنمية الاقتصادية على جميع مستويات الحكومة.

ومن الأفكار التي تطرحها ريادة الأعمال العامة هو التحفيز على إشراك مختلف مكونات الحكومة (الحكومة) مؤسسات الدولة (القطاع العام) وخاصة عالم الأعمال (القطاع الخاص) والمجتمع (مكونات المجتمع المدني) في تقديم الخدمات العمومية بما في ذلك إدارة الأصول العامة، ويتجسد هذا في تركيز وموقع الدراسات في إدارة القطاع العام، أي الحكومة على جميع مستويات التنمية متعددة الأبعاد وتمكين المجتمع على أساس الموارد المتاحة لدعم تقديم الخدمات العمومية بكفاءة وفعالية واقتصاد وخاضع للمساءلة، فمن المفترض أن إدارة مؤسسات القطاع العام وفقا لمنظور ريادة الأعمال العامة تهدف إلى توفير قيمة للجمهور، من منطلق أن فتح المساحات العامة لريادة الأعمال العامة والابتكار على المستويات المحلية والإقليمية هو المفتاح لزيادة درجة وجودة إدارة الأصول العامة والمرافق العمومية.¹

بعد دمج نهج ريادة الأعمال في القطاع العام سيتم إنشاء القيمة (المصلحة العامة) داخل المنظمة، باعتبار ريادة عملية مستمرة تؤدي إلى ابتكار وأنشطة استباقية من قبل المسؤولين المعنيين، من خلال ابتكار العمليات المبسطة التي من شأنها تعزيز تقديم الخدمات وتقليل وقت الانتظار وإدخال قيم جديدة تماما تكون منبثقة عن أنظمة استباقية من قبل الرواد العاميين المسؤولين عن بناء تصورات حول ما قد يحدث من تداعيات سلبية للعمليات الابتكارية لتوليد تدابير وقائية قبل حدوثها.

يتم تسيير المرافق والإدارات العمومية ضمن إجراءات وإرشادات مفصلة صارمة تبعا للقوانين المنظمة لها سلفا مما ساهم في انعدام هامش المخاطرة، هذه السمات الخاصة بالقطاع العام وغيرها من الاختلافات الملحوظة بين المؤسسات العمومية والخاصة تجعل تطبيق مبادئ ريادة الأعمال في القطاع العام محل جدل شديد، وستكون كغيرها من اصلاحات الخدمة العمومية التي كانت مخرجاتها بعيدة تماما عن الإطار النظري والاستراتيجي لها (للاصلاحات)، مع ذلك يمكن استغلال مبادئ ريادة الأعمال بشكل لا يتعارض مع طبيعة وجوهر القطاع العام فريادة الأعمال العامة لديها القدرة على المساعدة في التغلب على

¹ Husain Syam et al, *op.cit.* p. 588.

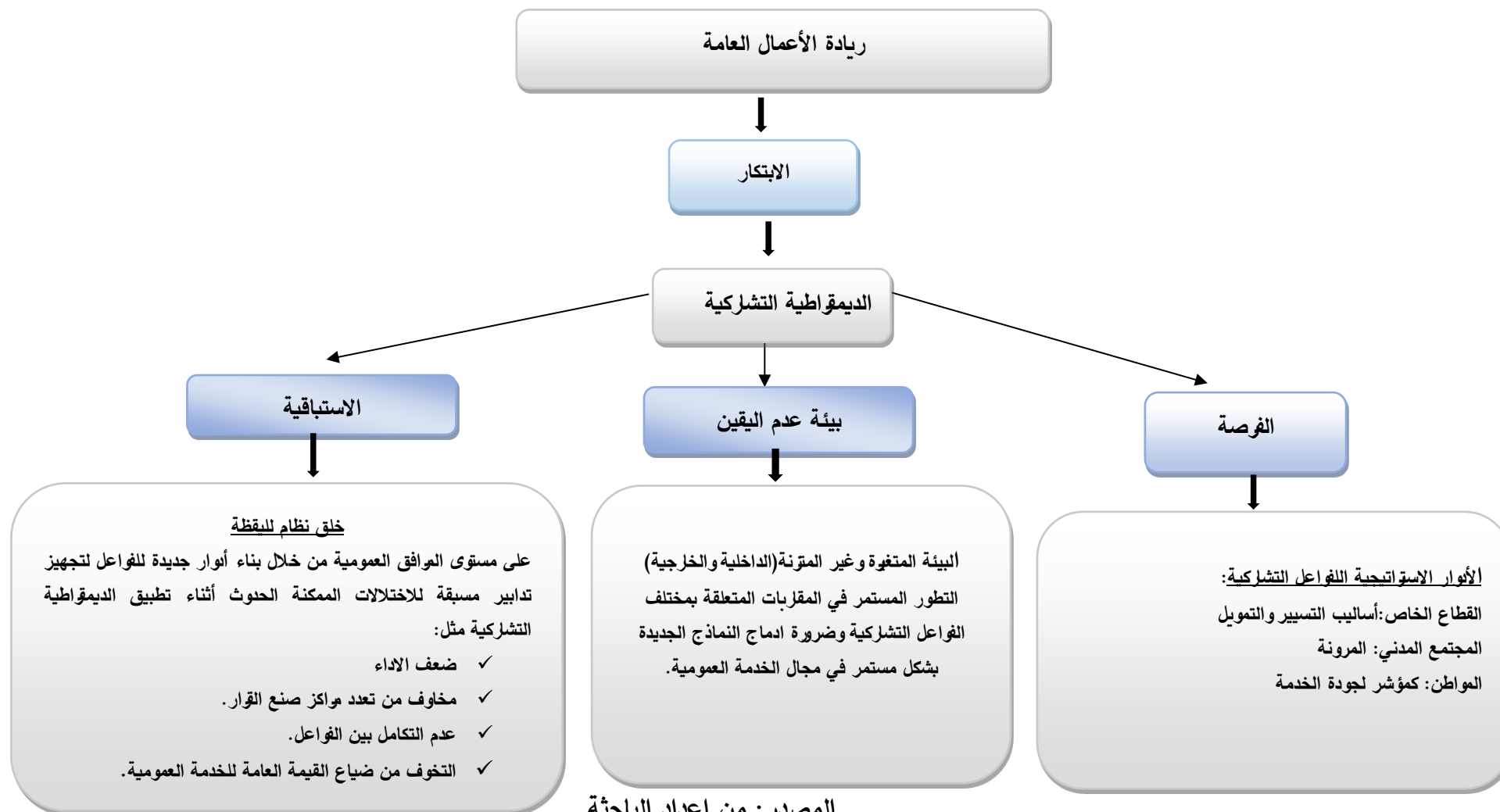
العديد من التحديات المتوطنة داخل الإدارات حيث أنها تتوافق وأساليب الإدارة والحوكمة الأخرى في القطاع العام بامتياز.

وفي الواقع ريادة الأعمال العامة هي تبني التوجه الريادي داخل القطاع العام من خلال ترسيخ الابتكار في تحديد واستغلال الفرص الجديدة واستخدام الموارد وتحديد مصادرها ونشر الخدمات الحالية أو تطوير خدمات جديدة، وهنا يمكن أن نتحدث عن التوجه نحو ريادة الأعمال من منظور مختلف تماما، فما تم ذكره سابقا عن ريادة الأعمال العامة وعلاقتها بالخدمة العمومية كان متمحورا حول تفعيل واحد من فواعل الديمقراطية التشاركية (القطاع الخاص) بشكل يعتمد على مبادئ الريادة (الابتكار؛ المخاطرة؛ وخلق الفرصة)، وهذا السياق قد يبدو مختلفا إلى حد ما عن موضوع دراستنا، لكنه دون شك جزء رئيسي من إشكالية الدراسة.

السياق الثاني الذي سنحاول التعامل من خلاله مع ريادة الأعمال العامة من منظور الديمقراطية التشاركية والذي ارتأينا ضرورة الإشارة إليه، هو اعتبار الديمقراطية التشاركية في حد ذاتها ابتكارا مع استغلال الفرص التي يمكن أن توفرها للإدارات والمرافق العمومية لترقية خدماتها المقدمة لجمهور المواطنين، والأخذ بعين الاعتبار البيئة المتغيرة وغير الثابتة سواء البيئة الداخلية أو الخارجية.

ويمكننا تلخيص هذه الفكرة في المخطط التالي:

الشكل رقم(10): الديمقراطية التشاركية كابتكار للريادة



المصدر: من إعداد الباحثة

وتعقبا على إمكانية تجسيد هذه الفكرة فقد كانت فترة أزمة كوفيد 19 فرصة قوية لبناء استجابات تشاركية للجائحة واستغلال الأدوار الاستراتيجية لفواعل الديمقراطية التشاركية، ففي فترة الجائحة وبعد الموجة الأولى والإغلاق الكلي أصبحت الحكومات تولي أهمية خاصة للمواطنين الذين تم تقييد حرياتهم الأساسية استجابة للأزمة، وكانت بحاجة بصورة فعلية إلى حشد مختلف القوى المجتمعية لمواجهة الأزمة، والديمقراطية التشاركية كونها تعبر عن ديمقراطية منفتحة يمكنها مساعدة الحكومات على ضمان استجابة ديمقراطية تقوم على الشفافية والتوافق العام داخل المجتمع.

ساعدت منظمات المجتمع المدني الحكومات المواطنين في فترة الأزمة على تفهم قرارات الحكومة، وعملت الفواعل غير الرسمية سواء منظمات المجتمع المدني أو حتى تجمعات المواطنين على حشد مصادر الأفكار وبناء توافق في الآراء حول القضايا المتعلقة بتداعيات الجائحة، وساعدت أيضا في الاستثمار في الثقافة التشاركية المدعومة بالتكنولوجيا التي تتميز بـ "مشاركة المعلومات من أسفل إلى أعلى"، والاستجابات غير المسبوقة من جمهور المواطنين، وتدخل القطاع الخاص في دعم بعض الخدمات (الصحية على وجه الخصوص)، والعمل الجماعي التشاركي الذي ساهم في سد الفجوة بين المواطن وصانع القرار من خلال تقديم فرصة لتعميق المشاركة خاصة المشاركة الإلكترونية عبر مختلف الوسائط والمنصات الإلكترونية.

التزمت الجزائر بشكل كبير بالبروتوكول العالمي في مواجهة كوفيد19، أما بالنسبة للمرافق العمومية فقد تم توقيف العديد من الخدمات العمومية مثل التعليم، النقل والتي تعتبر قطاعات أساسية وحيوية واتخاذ التدابير التي تضمن استمرارية الخدمة العمومية فيما يتعلق بالقطاعات التي بقيت حيز الخدمة، وكما لوحظ فقد تم التركيز على قطاع الصحة بالدرجة الأولى وتعزيز الخطوط الأمامية للقطاع لمواجهة الوباء، ولا يمكن انكار بعض المبادرات التي كانت مدفوعة من القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني خاصة على المستوى المحلي.

وقد جاءت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 182-20 متضمنة على ضرورة اشراك الوالي لكل من جمعيات المجتمع المدني ولجان الأحياء في عملية تأطير المواطنين، إذ يتعين على الوالي اتخاذ التدابير

المناسبة والكفيلة بضمان تنظيم وتأطير عملية تموين المواطن بالمواد الأساسية وفق التوجهات التي وضعتها اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا المستجد¹، وفي هذا السياق تم تقديم تسهيلات غير مسبوقة لإنشاء الجمعيات المحلية وتقديم الإعانات دون اجراءات ادارية بيروقراطية تقاديا لتعطيل العملية رغبة منها في دمج الجمعيات في الشأن المحلي.

كانت أزمة كوفيد19 فرصة حقيقية لبناء نظام ديمقراطي تشاركي فعلي واستغلال مزايا الديمقراطية التشاركية بآلياتها وفواعلها في اكساب صنع القرار التشاركي الأهمية المتوقعة باعتبار أن العديد من القرارات التي تتخذها الحكومات تؤثر على المواطنين بشكل ملموس وشخصي، على أمل أن تكون هذه الفرصة متضمنة لاجراءات تكون شواهد على هذه الموجة الجديدة من المشاركة المباشرة للمواطنين في الديمقراطية، والاحتفاظ بهذه الاجراءات حتى بعد الجائحة، إلا أن الحقيقة أننا نعتبر أزمة كوفيد 19 فرصة ضائعة بامتياز لتعزيز الإبداع الديمقراطي في مجال تقديم الخدمة العمومية.

فيما يتعلق بالخدمة العمومية التشاركية وريادة الأعمال العامة وخلق القيمة فالقاسم المشترك بين هذين المتغيرين هو الحاجة إلى وجود نماذج جديدة للتفكير في الخدمات المقدمة من طرف القطاع العام، فريادة الأعمال تستطيع بشكل او بآخر خلق تركيز واضح على المخرجات في الخدمات العمومية، فالابتكار في الخدمات العمومية المحلية ينتج عنه طريق تصميم الخدمات وطريقة تقديمها، وهذا يطرح تساؤلا حول امكانية الاستثمار في سياسات الابتكار في القطاع العام من جانب الحكومة، لإصلاح الاختلالات الحاصلة في سلاسل إنتاج الخدمة.

المطلب الثالث: إعادة هندسة القيم الاجتماعية

لا يتطلب التغلب على الحواجز الإدارية التقليدية لتصميم وتنفيذ وتقييم استجابات السياسات المتعددة الأبعاد التي تفرضها الديمقراطية التشاركية؛ تغييرات على مستوى الهياكل المؤسسية والتنظيمية فحسب،

¹ أحسن غربي، "المرافق العامة في ظل جائحة كورونا كوفيد 19 بين الاستمرارية والتعطيل"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية 03(2020): ص. 64.

بل يجب أن تتجاوزها إلى بناء تنسيق قوي ومستدام عبر مختلف الوحدات الإدارية وصوامع السياسات وأفراد المجتمع الذين يمثلون جمهور المواطنين الذين تستهدفهم مختلف جهود الإصلاح، ولا يتم ذلك إلا بنقل المعرفة إلى الثقافة المجتمعية، من خلال إعادة هندسة القيم الاجتماعية، فالتحديات الحاسمة التي تواجه أي مقاربة جديدة تتطلب أشكالاً مختلفة من القوى لتمكين أصحاب المصالح من إدماج قدراتهم لتحقيق الأهداف التشاركية، فالعمل على إعادة تشكيل القيم والمعتقدات المجتمعية يتطلب أيضاً التركيز على تعزيز محركات التغيير الاجتماعي وتعتبر القوة الناعمة أوقوة الإقناع؛ القوة الفعلية القادرة على التكيف مع الخصوصيات المحلية في ظل التغييرات التي تطرأ على البيئة الجزائرية وحتى التغييرات المستمرة الملازمة لنموذج الديمقراطية التشاركية في حد ذاته.

الفرع الأول: إعادة هندسة الأصول الاجتماعية

تعتبر الشبكات الاجتماعية ومعايير التبادلية والثقة التي تنشأ عنها؛ مكونة لرأس المال الاجتماعي، وهو المفهوم الذي تم إيلاء اهتمام علمي متزايد له على مدى السنوات الماضية، تكمن الأهمية النظرية لرأس المال الاجتماعي في قدرته على تفسير آليات العمل الجماعي والمنسق في العلاقات المتبادلة المعقدة بين مختلف المكونات المجتمعية، فبناؤه يعمل على تعزيز التوجهات المدنية وزيادة الفعالية المؤسسية، والمساهمة في استقرار النظام، وما يجب الإنتباه له أنه يجب التعامل مع رأس مال الاجتماعي من خلال طبيعته المزدوجة، فمن ناحية، يمكن النظر إلى رأس المال الاجتماعي على أنه "مخزون من الموارد التي يتحكم فيها الفاعل الرئيسي" ومن ناحية أخرى، يشير إلى "وجود معايير اجتماعية مشتركة" تهدف إلى التحكم الفعال في سلوك الأفراد داخل المجتمع¹، ولا يمكن إنكار قوة رأس المال الاجتماعي في تمكين الأفراد والمجتمعات على اختلاف أنواعها من الانخراط في شبكات تعاونية عالية الثقة حيث يعتبر ركيزة أساسية للتنمية المحلية، وبهذا الشكل فمن المفترض أن يعزز رأس المال الاجتماعي التوجهات التشاركية لمساعدة للمواطنين للمشاركة في عمليات صنع القرار الديمقراطي.

¹ Sonja Zmerli, "Social Capital and Norms of Citizenship: An Ambiguous Relationship?", *American Behavioral Scientist* 53(2010): p.658.

لا تعاني الجزائر من إشكالية في رأس المال الاجتماعي كقيمة اجتماعية، إلا أن ما تحتاجه فعلا هو دعم البعد المعرفي والبعد الهيكلي* له، ودون التفصيل في الطبيعة السياقية لرأس المال الاجتماعي الجزائري؛ فالعمل على تطوير المفهوم من خلال تنمية الموارد الاجتماعية والمجتمعية يؤدي إلى دعم تحسين الخدمات العمومية المحلية، وما سوف يساهم في تعزيز رأس المال الاجتماعي هو الاستخدام الصحيح لمفهوم إعادة الهندسة الاجتماعية.

وبما أن الهندسة الاجتماعية توصف على أنها ترتيب وتحد للقوى البيئية والاجتماعية بغية إحداث الفعل الاجتماعي المؤثر، وتعد أنموذجا لمجموعة من النشاطات الاجتماعية الموجهة نحو الأفراد بقصد تحقيق أهداف معينة، وهي الوسيلة المثالية لتحقيق مستويات عالية من القدرة على الاستجابة للتغيرات السريعة في النظام الاجتماعي ذات السمة الدينامية، وهي أيضا العملية التي تبحث عن ايجاد التصميم المناسب والأسلوب الأمثل للتغيير الاجتماعي المستند إلى نظام من القيم المقبولة أخلاقيا¹، فإعادة الهندسة الاجتماعية تعني إعادة ترتيب القوى بما يتوافق ومبادئ الديمقراطية التشاركية لتضمنين الهدف العام المتمثل في ادماج الفواعل المجتمعية في ترقية الخدمة العمومية، ويتحقق ذلك من خلال تعظيم رأس المال الاجتماعي واستغلال ميكانزميات إعادة الهندسة الاجتماعية في تحقيق الاندماج المجتمعي.

وقد أشرنا إلى في مطالب سابقة إشكالية انسحاب المواطن من المشاركة في الشأن العام، والأمر الذي ساهم بشكل كبير في تعميق الفجوة بين المواطن والسلطة هو صعوبة فهم نطاق المواطنة والذي أصبح عامل السوق* حاليا العامل الحاسم في تحديد ضماناتها، وبظهور الديمقراطية التشاركية كمصطلح جديد في

* يتعلق البعد المعرفي لرأس المال الاجتماعي التفاهم والتبادل المعتمد والمشارك بين الجهات الفاعلة؛ ويشير البعد الهيكلي إلى أنماط العلاقات بينها.

¹ اسراء طارق حسين الملاح، "الهندسة الاجتماعية: مدخل للتوجه السوقي وفق حركية المعرفة"، (عمان: شركة الاكاديميون للنشر والتوزيع، 2022)، ص. 20.

* إن ربط مجال المواطنة بعامل السوق في هذه الجزئية يرتبط بطبيعة التوجهات الجديدة في مفهوم الخدمة العمومية المحلية التي فرضتها المقاربات الجديدة ومنها الديمقراطية التشاركية، فظهور فواعل اقتصادية مشاركة في تصميم الخدمة العمومية فرض التغيير في مفهوم المواطن وتداخله مع مفاهيم الزبونية، ما أثر في نهاية المطاف على مفاهيم المواطنة ومجالاتها.

المجال المحلي الجزائري أصبحت العديد من المجموعات المتنافسة تحاول السيطرة عليها والاستفادة منها، خاصة أن الكثيرين يجادلون أن الدافع الحقيقي وراء التوجه نحو تبني مقاربة الديمقراطية التشاركية كان سياسيا بالدرجة الأولى لمحاولة شراء السلم الاجتماعي، مع هذا ففي مجال تصميم الخدمة العمومية المحلية قد تقدم لنا الديمقراطية التشاركية العديد من الفرص الإستثنائية وبالموازاة مع ذلك لا يمكن إنكار المخاطر التي يمكن أن تنتج من تبني هذه المقاربة، مثل تعدد أقطاب صنع القرار والمخاوف المتكررة من تشتيت السلطة الذي يخلق أزمة فعلية في تحديد اتجاهات المساءلة السياسية، بالتالي فالتوازن بين الفرص والمخاطر التي تتحول إلى نتائج إيجابية يعتمد إلى حد كبير على قدرة المجتمع على إدراك وجود هذه الفرص والمخاطر.

وعلى الرغم من جاذبية الديمقراطية التشاركية إلا أنها لم تتمكن من التغلب على اللامبالاة السياسية السائدة في المجتمع الجزائري في ظل النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي القائم، فبالنسبة للفرد الجزائري ليس هناك ما يضمن أن الآليات الخاصة بالديمقراطية التشاركية يمكنها تحفيز المواطنين وأصحاب المصالح على الاندماج في الشأن العام، بالإضافة إلى الخلفية التاريخية والاجتماعية للمواطن الجزائري المنبثقة عن عقيدة منطقتها الإعتماد الكلي على الدولة في تقديم الخدمات وتحقيق التنمية، وأصبح هذا المنطق موروثا متجذرا في الثقافة المجتمعية الجزائرية الناتج عن التوجه الاشتراكي للدولة.

يمكن التعامل مع مفهوم الاندماج المجتمعي على مستويين مستقلين نسبيا: "الاندماج في المجتمع الثقافي" و "الاندماج في المجتمع السياسي"، وهنا يمكن الإشارة إلى التنمية المجتمعية من خلال التعليم حيث يلعب دورا أساسيا في توطيد مفاهيم المشاركة في مجالات الديمقراطية التشاركية، ولا نقصد بالتعليم في هذه الحالة إدماج المفاهيم السياسية في البرامج التعليمية المدرسية* في مستوياتها الأولى؛ بل محاولة

* لا يمكن إنكار دور البرامج التعليمية المدرسية في التنشئة السياسية والاجتماعية الصحيحة إذا ما تم تصميم البرامج المناسبة المساعدة على تعزيز قيم المواطنة وثقافة المشاركة، فالبرامج التعليمية يمكن أن تساهم في رفع الحس المدني من خلال تعليم الطلاب وتوعيتهم عن أهمية المشاركة المدنية، بالإضافة إلى خلق فرص للمشاركة في أنشطة وفعاليات تتعلق بالديمقراطية التشاركية ويتم هذا عن طريق انشاء لجان وتنظيمات تحاكي التنظيمات الواقعية، ومع هذا ففعالية هذه المبادرات تتعلق بنقطين أساسيين: هندرة النظم التعليمية، والتحول نحو التنمية المحلية المندمجة متعددة القطاعات.

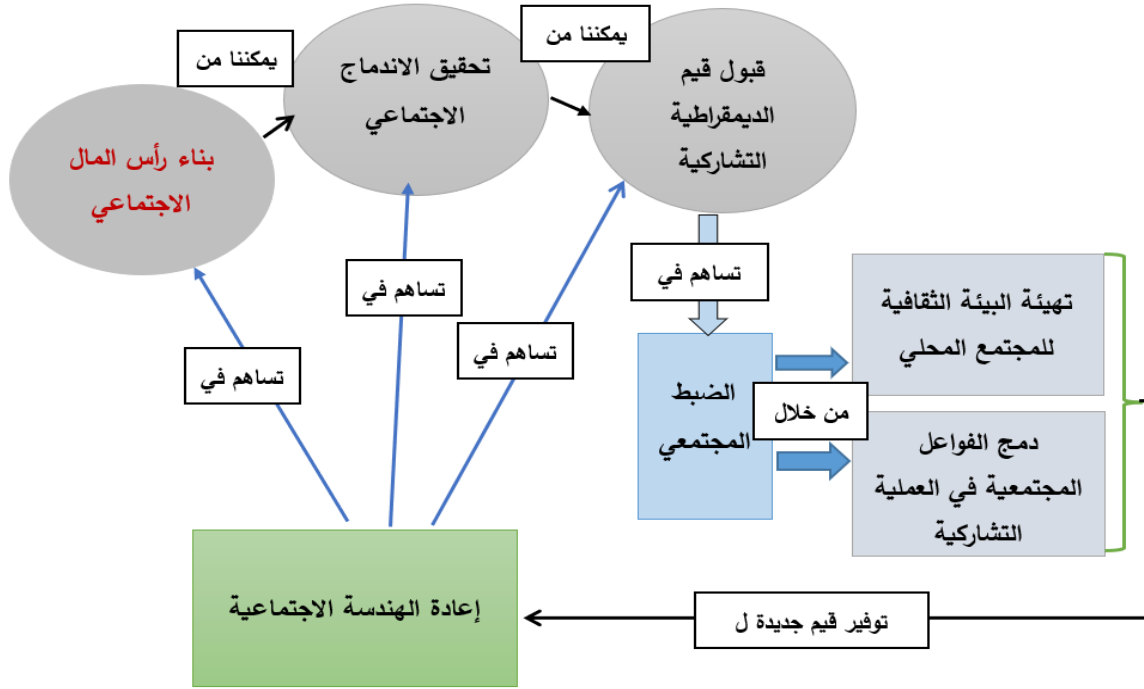
تنمية المواطن من خلال تقديم البرامج التعليمية المختصة والمدعمة بورشات عمل تطبيقية، ومع هذا فالإعتماد على دور هذه البرامج والورشات في تغيير القيم الأساسية للمواطن لا يمكنه التفوق على الإجراءات الفعالة الأخرى مثل المشاركة النشطة في المنظمات أو المجموعات التي تولد قيمة عامة حقيقية لدى المواطنين (قيم سياسية؛ قيم اجتماعية)، ففي نهاية المطاف نحن نتحدث عن المواطنة، المفهوم الديناميكي القائم على قيم تكافؤ الفرص والتضامن والديمقراطية التي لا يمكن أن تتعزز إلا من خلال ممارستها الخاصة.

وبالأسس المعيارية فالاندماج الاجتماعي ركيزة من الركائز الواضحة المساعدة على بناء نسخة جديدة من المجتمع المثالي المتكيف مع المتغيرات المستمرة، ولذا فيمكن استنتاج علاقة الإعتماد المتبادلة بين الديمقراطية التشاركية والاندماج الاجتماعي، فالديمقراطية التشاركية في مراحلها الأولى من خلال آلياتها وعن طريق ضمان منتديات للنقاش والحوار المفتوح للمشاركة المجتمعية وتطوير فهم أفضل للسياسات؛ يمكنها تعزيز الاندماج الاجتماعي والمساهمة في تحقيق أهداف الضبط المجتمعي، وفي هذا الإطار يأخذ الضبط المجتمعي سياقين مهمين:

◀ **السياق النظري:** يمكن توظيفه كآلية لتهيئة البيئة الثقافية للمجتمع المحلي لاستيعاب الديمقراطية التشاركية.

◀ **السياق الوظيفي:** يركز على الفواعل الاجتماعية من أجل دمجهم في العملية التشاركية من خلال تزويدهم بالآليات العملية والتي يمكن أن تكون على شكل تكوينات وتدريبات ومحاكاة لظروف إجراء العملية.

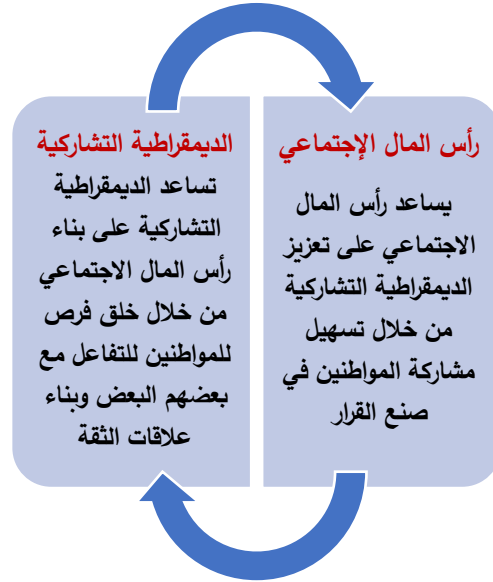
الشكل رقم(11): التأثيرات المتبادلة بين رأس المال الاجتماعي والديمقراطية التشاركية (1)



المصدر: من إعداد الباحثة

إن إعادة بناء رأس مال اجتماعي في سياق الحديث عن الديمقراطية التشاركية يعتبر نقلة مهمة للتركيز على الأهداف الحقيقية للمقاربة والمتعلق بإعادة تشكيل الحياة الاجتماعية، ويكون ذلك من خلال تحفيز عمل الفاعلين الاجتماعيين على منح الأفراد الفرصة للمشاركة في تقرير طبيعة احتياجاتهم المشتركة، وهذا يساهم في خلق روابط تعمل على تقوية النسيج المجتمعي وزيادة الاندماج الاجتماعي، ما يجعلنا نلاحظ علاقة الإعتماد المتبادل والتداخل بين مسارات التأثير بين الديمقراطية التشاركية التي تعمل على توفير قيم تشاركية جديدة لبناء مجتمع واع بأهمية العملية التشاركية؛ ورأس المال الاجتماعي الذي يعمل من جهته على دعم المبادئ التشاركية إذا تم هندسته بشكل سليم.

الشكل رقم(12): التأثيرات المتبادلة بين رأس المال الاجتماعي والديمقراطية التشاركية (2)



المصدر: من إعداد الباحثة

يضع رأس المال الاجتماعي أساسا متينا وقاعدة لنمو وتعزيز المفاهيم الجديدة وبالتالي رفع وعي المواطنين حول المشاركة التي تعتبر عنصرا رئيسيا في تطور الديمقراطية وتحسين الخدمات، فاستقرار رأس المال الاجتماعي الذي يستخدم من خلال التعاون الفعال بين المواطنين وأصحاب المصلحة؛ يساهم في تنمية الديمقراطية التشاركية ويسهل تطوير المشاركة على المستويات المحلية، ويتم هذا عن طريق مجموعة من العوامل المؤثرة في تعظيم رأس المال الاجتماعي من خلال الشبكات والمعايير والثقة الاجتماعية التي تسهل التنسيق والتعاون من أجل المنفعة المتبادلة، ويلخص الشكل الموالي مختلف هذه العوامل:

الشكل رقم(13): العوامل الأساسية لتعظيم رأس المال الاجتماعي



Source: Shonna Waters, "Why social capital might be the most valuable asset you aren't using", July 19, 2022, on the site: <https://bit.ly/3PzDjmd>

إن تسليط الضوء على أهمية المبادرات التشاركية في ترقية الخدمات العمومية لا يرتبط فقط بالبحث في الآليات القانونية والمؤسسية بل يجب اكسابه بعدا اجتماعيا يمكنه التأثير على الأفراد، بالتالي يجب أن يتحول جزء من هذا النهج التشاركي إلى ثقافة مجتمعية، وعلى الرغم من الكم الهائل من الدراسات التي تتناول كيفية تعظيم الأصول الاجتماعية غير الملموسة؛ إلا أننا لا نزال بحاجة إلى المزيد من الأفكار حول كيفية تحفيز ودفع الجهات الفاعلة لإدراك المكاسب المتوقعة من دعم قيمة الثقافة التشاركية للمجتمع وما هي التأثيرات الذي يمكن أن تحدثها في عملية إدماج الديمقراطية التشاركية في قضايا التنمية.

الفرع الثاني: إعادة بناء رأس المال البشري القائم على المشاركة

بالإضافة إلى أهمية بناء رأس مال اجتماعي داعم للعملية التشاركية والتي تمثل القيم المجتمعية المشكلة للبيئة المحلية؛ لا يمكننا إهمال أن الأصول غير الملموسة في أي منظمة تلعب أدوارا حاسمة في

تتميتها على المدى الطويل، فقيمة المخرجات يتم تحديدها إلى حد كبير من خلال رأس مالها البشري، وانطلاقاً من حقيقة أن المرافق العمومية المحلية تعتمد بشكل أساسي على الأصول غير الملموسة لتقديم الخدمة العمومية؛ فسناحاول فهم كيف يمكن تحسين رأس المال البشري في سياقات تتطلب الإبداع المشترك والمشاركة المعززة بأساليب جديدة تتوافق ومتطلبات المقاربة التشاركية، وفي هذه الجزئية من بحثنا سينصب التركيز الأساسي على "كيفية هندسة التأثير" المطلوب والمتوقع من رأس المال البشري.

فإدماج مختلف المقاربات التشاركية في قضايا التنمية خاصة في المستويات الدنيا منها (مجال تقديم الخدمة العمومية) لا يقتصر فقط على الهياكل والمؤسسات بل على بناء ثقافة تنظيمية جديدة للموظفين داخل الإدارات والمرافق العمومية، ومن هذا المنطلق فهو يتخذ بعداً ذاتياً إلى حد ما للتأثير على مدى نجاح العملية، بالتالي فالمبادرات التشاركية يجب أن تسلط الضوء على الفوائد المتوقعة والقيمة التي يمكن أن يضيفها الأفراد للعملية التشاركية، وعلى الرغم من الكم الهائل من المعرفة حول المبادرات التشاركية إلا أنه لخلق القيمة التشاركية داخل المرافق والإدارات العمومية يجب أن تنتقل هذه المعارف للمورد البشري داخل هذه التنظيمات.

وفي هذا السياق فالشكل الحالي للنظام في الجزائر يقترح ضرورة بناء المزيد من المنظمات اللامركزية والموظفين الأكثر تمكناً على جميع مستويات التسلسل الهرمي، فالتوجه الجديد (الديمقراطية التشاركية) الذي يهدف إلى تقديم خدمة أفضل للمواطنين يقضي بضرورة وجود إصلاحات تمس هيكل وطريقة الإدارة وحتى ثقافة الإدارة العامة وإدارة الأفراد، وفي هذا السياق يظهر التمكين كمكون من مكونات الإصلاحات الحكومية المهمة الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمحرك تعزيز الفعالية التنظيمية من خلال الاستخدام الرشيد للموارد البشرية، وبهذا المعنى فحتى يمكن نجاح مقاربة الديمقراطية التشاركية على مستوى الإدارات والمرافق العمومية يجب التركيز على المورد البشري المسير للعملية، فلا يمكن تخيل نجاح أي مقاربة دون ترقية وتمكين الفرد من الإلمام بالمكاسب المترتبة عن تبنيها.

في مطالب سابقة أشرنا إلى أهمية الموظف العمومي في عملية إنتاج الخدمة العمومية التشاركية باعتبارها واحداً من أصحاب المصالح في مختلف المبادرات التشاركية، وأشرنا أيضاً أنه بالنسبة لحالة الجزائر

من الصعب إدماج الموظف العمومي كفاعل مهم في العملية التشاركية وهذا راجع إلى القيود القانونية التي تعيق إشراكه في اقتراح السياسات العمومية التي من شأنها ترقية الخدمة العمومية بشكل فعلي، فالموظف العمومي الجزائري يعتبر فقط واجهة تنفيذية للسياسات العمومية الوطنية، وهذا ما يقوض نموذج الخدمة العمومية التشاركية في جانبها المحلي.

وبما أن الديمقراطية التشاركية هي بيئة الابتكار بامتياز فعلى المرافق العمومية المحلية أن تتجه نحو تبني مفهوم الابتكار التشاركي. وظهر الابتكار التشاركي لأول مرة في الشركات الخاصة من أجل تهيئة مناخ ملائم بحيث يشعر كل موظف بالحرية في تقديم المقترحات، ويمتد الآن الابتكار التشاركي إلى الإدارات العمومية، ويعرف حسب الوصف لذي جاء به غارسيا ودي باغانوف على أنه نهج إداري منظم يهدف إلى تحفيز وتسهيل وإصدار وتنفيذ ونشر الأفكار بين جميع الموظفين، ويتيح هذا النهج الإداري للذكاء الجماعي تهيئة الظروف الملائمة للتعبير عن الموظفين وتفعيل مساهماتهم¹، ويتضمن ذلك أيضا إشراك الموظفين في إنتاج الأفكار واقتراح الحلول كجزء من وظيفتهم، والمشاركة هنا بمعنى تحفيز الموظف للاهتمام بمخرجات الإدارة.

يمكن أن يضمن الابتكار التشاركي في الإدارات العمومية أن المشاركة في حد ذاتها ستتحول من هدف إلى أداة لتعزيز التفاعلات في بيئة العمل، وضمان التطور المستمر في أساليب مشاركة الموظفين، حيث أن هذا النموذج -الابتكار التشاركي- يساعد على عمليات التغيير المستمرة في ثقافة الجهات الفاعلة وتوجيه هذه التحولات والتأثير عليها وإدارتها، ورغم أن هذا النموذج ليس من السهل تطبيقه داخل الإدارات والمرافق العمومية الجزائرية إلا أن نجاح مختلف التوجهات الحديثة يتعلق بمبدأ التكرار؛ تكرار التجربة والإستفادة من الأخطاء الحاصلة أثناء عملية التنفيذ، فهذه العملية تهدف إلى تطوير فكرة الابتكار التشاركي

¹ Bonnefoy Camille, "La participation pour (r)éveiller le collectif : l'expérience participative dans la fonction publique territoriale", (Mémoire de recherche déposé pour le Master Design Innovation et société, Université de Nîmes, 2021), p.21.

داخل المرافق العمومية، وهنا من الضروري الإشارة إلى مساهمة القيادات الإدارية* في فتح هامش مشاركة الموظفين في اقتراح السياسات الأنسب لترقية الخدمة العمومية المحلية.

وحتى يمكننا تمكين الموظفين العموميين من أداء دورهم التشاركي من الضروري إعادة هيكلة أساليب* تنمية قدراتهم التنظيمية، وتحديد الفئات الأكثر كفاءة والتي يمكن للمرفق العمومي الاعتماد عليها أثناء عملية تنفيذ خطة ادماج الديمقراطية التشاركية في تصميم الخدمات العمومية، غالبا ما يتم تدريب الموظفين على الآليات الإدارية المستحدثة المتعلقة بالجانب التقني، لكن في سياق موضوع دراستنا فنحن نبحث عن الأساليب التي من خلالها يمكننا إعادة تنمية قدرات المورد البشري، ويتعلق إعادة بناء القدرات بزيادة معرفة ومهارات الموظف عن طريق برامج التعليم والتدريب، وتحسين إدارة المعرفة من خلال أدوات مختلفة مثل التعليم الإلكتروني وورشات العمل والتوأمة مع مراكز البحوث والجامعات، ويمكن أيضا اقتراح تدابير أخرى متعلقة بنظام الأجور والحوافز التي يجب ان ترتبط بمستويات الأداء.

ومن هذا المنطلق سنحاول اقتراح أساليب بسيطة يمكن اعتمادها على المستوى الداخلي للمرافق والهيئات العمومية المحلية وسنحاول ايجازها فيما يلي:

* إن موضوع ادماج الديمقراطية التشاركية في البعد الإداري للتنمية موضوع متشعب يفرض علينا التطرق للعديد من المفاهيم ذات الصلة، ومع ذلك من الصعب الإلمام بكل المفاهيم والمقاربات وهذا ما جعلنا في بعض الأحيان نكتفي بإشارات عامة للتتويه بأهمية الموضوع.

* في إطار التوجه نحو تبني المقاربات الجديدة في تحسين الخدمات العمومية تعمد الكثير من الدول إلى تقليص حجم المورد البشري داخل المنظمات العمومية لتناسب مع الميزانية من جهة وللاحتفاظ فقط بالكفاءات وتدريبها من جهة أخرى، إلا أنه بالنسبة للجزائر فهذا الإجراء غير وارد تماما خاصة بعد سياسات التشغيل في القطاع العام التي اعتمدها الجزائر مؤخرا (التي ترتبط أساسا بسياسة الحماية والدعم الاجتماعي) وكان من تداعياتها السلبية خلق تضخم وظيفي غير مسبوق في الإدارات والمرافق العمومية الجزائرية، وبما أننا في دراستنا نحاول إيجاد حلول عملية في ظل المعطيات المتوفرة لدينا فحتى يمكننا استغلال الموظف العمومي لتنشيط العمليات التشاركية فنحن نقترح التعامل مع موظفي الإدارات العمومية وفق اجراءات بسيطة تمكننا خلق قيمة مضافة حقيقية.

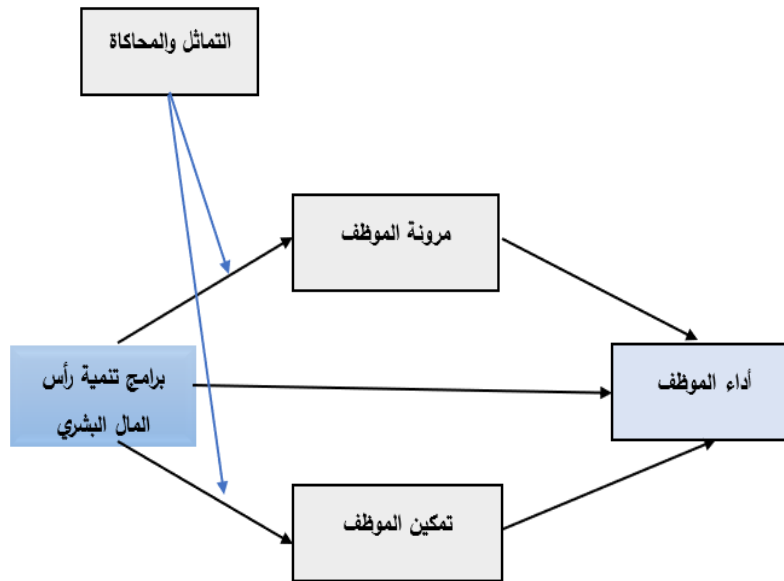
صياغة برامج تنمية رأس المال البشري*: إن صياغة مثل هذه البرامج يحتاج تخطيطا دقيقا لضمان مخرجات سليمة وواضحة تخدم الهدف الأساسي، من خلال تنفيذ استراتيجية شاملة تتضمن التعاون بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، تعمل هذه البرامج على ضمان الاستثمار الصحيح في المورد البشري عن طريق التدريب المستمر للموظف العمومي من خلال:

- ✓ برامج التعليم وبرامج بناء المهارات التشاركية ومبادرات التطوير الوظيفي.
- ✓ تغيير الثقافة التقليدية للموظف العمومي من خلال محاكاة نماذج تنظيمية تشاركية عالمية.
- ✓ توفير بيئة تمكينية للموظف العمومي لإنجاز المهام الجديدة الموكلة إليه (اقتراح الحلول، اقتراح السياسات، ...).
- ✓ المساعدة في تطوير ممارسات تناسب الوضع الجديد للخدمة العمومية المراد تقديمها.
- ✓ مساعدة الموظفين على التكيف مع الكم الهائل من الاجراءات التي تصاحب التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية على مستوى المرفق العمومي.

ويمكن تلخيص الدور الرئيسي لهذه البرامج في الشكل التالي:

* تعتمد العديد من المنظمات والحكومات على برامج تنمية راس المال البشري والتي تتمثل مهمتها في إعداد مورد بشري متمكن لتحسين الأداء في المنظمات من خلال توفير البيئة المناسبة، وتحظى هذه البرامج باحترام دولي باعتبارها رائدة في مجال الابتكار

الشكل رقم(14): النموذج النظري لدور برامج تنمية رأس المال البشري



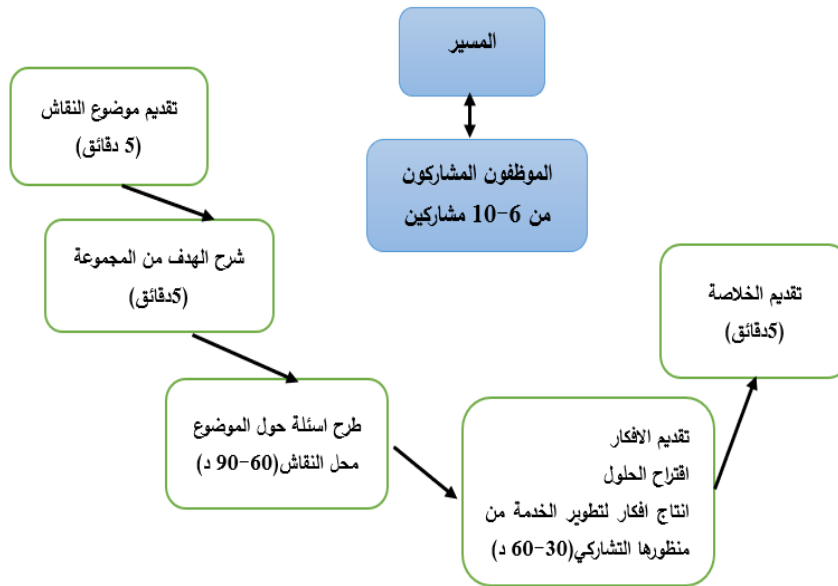
Source: Najib Bouzakhem et al, “Rebuilding the Workplace in the Post-Pandemic Age through Human Capital Development Programs: A Moderated Mediation Model”, *Administrative Sciences* 164(2023): p.08.

المجموعة البؤرية: والتي تعرف أيضا بمجموعات المناقشة، وهي عبارة عن منهجية بحث نوعية يتم من خلالها جمع مجموعة من الافراد لمناقشة مواضيع محددة مسبقا، وتعتبر المجموعات البؤرية وسيلة لدمج آراء ومقترحات أصحاب المصلحة في تقييم تدخل معين وتكييفها مع مختلف مراحل صنع السياسة العمومية¹، وفي إطار الديمقراطية التشاركية ستساهم المجموعة البؤرية في استكشاف أساليب جديدة لتوليد الأفكار التي من شأنها دعم المبادئ التشاركية أثناء تصميم الخدمات العمومية لأنها توفر طرقا ديناميكية لوصف العمليات التشاركية التي سيتم تنفيذها على مستوى الادارات والمرافق العمومية، من خلال تبادل الأدوار وافترض أن الموظف العمومي في موقع صنع قرار.

¹ Manzano Ana, "Les focus groups", Dans : Revillard Anne, " Méthodes et approches en évaluation des politiques publiques ", (Québec: Éditions science et bien commun, 2023) ,p. 157.

وفي الشكل التالي سنحاول شرح كيفية عمل المجموعات البؤرية:

الشكل رقم(15): سير المجموعة البؤرية



المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادا على: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، منهجية تخطيط وتنشيط العمليات التشاركية، 2022. ص.18.

يتميز تسيير المجموعة البؤرية بوجود خطوات عملية متسلسلة يتحكم بها مير المجموعة والذي في موضوع دراستنا يمكت ان يكون خبيرا ممارسا أو باحثا متمكنا في مجالات الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية ؛ الخدمة العمومية، او غيرها من المقاربات التي تتعلق بموضوع النقاش، وتحديد الخطوات الواجب اتباعها ليس محددًا بعدد معين بل هي تتعلق بالقضية المراد مناقشتها، لكن عموما تتلخص معظمها في الخطوات التالية:

◀ **تقديم موضوع النقاش:** في سياق موضوعنا سيكون موضوع النقاش متمحورا حول الخدمة العمومية التي يقدمها المرفق العمومي المعني بالدراسة، من المهم في سياق شرح الموضوع أن يكون المسير محايدا في طرح أفكاره حتى لا يؤثر في آراء الموظفين.

- ◀ شرح الهدف من المجموعة البؤرية: في هذه الخطوة تم تفهم توقعات المشاركين من المجموعة، وتحديد الأفكار التي من شأنها تحسين الهدف.
- ◀ طرح الأسئلة حول الموضوع: وتكون في بداية النقاش أسئلة مفتوحة حول الموضوع وصولاً إلى أسئلة أكثر تحديداً.
- ◀ استكشاف الأفكار: انتاج العديد من الأفكار التي تساهم في تطوير وتنشيط العمليات التشاركية التي ستتم داخل المرفق العمومي، ويتم توثيق هذه الأفكار كتابياً لتطويرها مستقبلاً.
- ◀ تقديم الخلاصة: يتم فيها إعلام الموظفين المشاركين بالطريق التي سيتم فيها تتبع مخرجات المجموعة وتحديد المواعيد التشاركية المستقبلية.

وتجدر الإشارة أن المجموعات البؤرية لا تسعى فقط لانتاج أفكار متوافقة مع مقاربة الديمقراطية التشاركية بل أيضاً معرفة الاختلالات والمعوقات التي يمكن أن تعرقل خطة إدماج الديمقراطية التشاركية في انتاج الخدمات العمومية، والموظف العمومي في مختلف مستويات الإدارة هو الأقدر على تحديد الاشكاليات التي يعانها التنفيذ الفعلي لمختلف المقاربات الاصلاحية، أيضاً يجب التنويه أنه بالإمكان تشكيل عدة مجموعات بؤرية بالتوازي داخل الادارات والمرافق العمومية.

وعموماً الهدف من مختلف الآليات التي تتعلق بمحاولة جعل الموظف العمومي شريكاً في عمليات رسم السياسات العمومية هو تهيئة البيئة الثقافية للمرفق العمومي، ورغم اننا اقتصرنا على اقتراح آليتين (ورشات عمل الابتكار التشاركي، المجموعات البؤرية)، إلا أن هناك العديد من الأساليب التي من شأنها تدريب أصحاب المصالح في خطة ادماج الديمقراطية التشاركية مثل: ورشات العمل الإبداعية؛ ورشات التصميم التشاركي؛ المناظرة المتحركة (التي تهدف الى استكشاف الاختلافات والصراعات الموجودة بين الموظفين داخل المرفق العمومي)؛ ورشة المستقبل؛ والعديد من الأساليب المستحدثة المرافقة للعمليات التشاركية، ويبقى اختيار الأسلوب الأنسب راجعاً للمرفق العمومي حسب احتياجاته والتوقعات المنتظرة من الأسلوب المتبع.

الفرع الثاني: تفعيل دور الإعلام في التسويق الإجتماعي للديمقراطية التشاركية

كغيره من المفاهيم يتعلق تعريف التسويق الاجتماعي بالمنظورات الفكرية التي تنطلق منها تلك التعاريف، وارتباطها بطبيعة المجال الاجتماعي وتعقيده وتداخلاته، وبرز منظوران أساسيان في تعريف التسويق الاجتماعي:

المنظور التسويقي: ينطلق من العوامل المشتركة بين التسويق الاجتماعي والتسويق التجاري، ويشير إلى أهمية استخدام التسويق وآلياته في حل القضايا الاجتماعية، وتقديم الأفكار والخدمات كما تقدم السلع، وبهذا المنظور فهو يعبر عن تطبيق المفاهيم التسويقية، واستخدام الاستراتيجيات الملائمة لتسويق القضايا الاجتماعية.

المنظور التنموي الحديث: يتعلق هذا المنظور باعتبارات تنموية تركز على الجوانب الاجتماعية لقبول الأفكار المستحدثة، ومدى تلبية احتياجات الأفراد ورغباتهم، وتتنظر للتسويق باعتباره طريقة تفكير جديدة بالإعلام والاقناع والتحفيز لتعزيز سلوك الفرد أو تغييره¹، وحيث أن التسويق الاجتماعي يندرج أيضا ضمن الاتصال التخطيطي؛ الذي يعني استعمال وسائل الاتصال بشكل رشيد لتحقيق أهداف محددة مخطط لها بشكل واضح، ويتراوح بين الاتصال الشخصي والحملة الواسعة الكبيرة التي تستلزم العديد من القنوات الاتصالية، وتحتاج للعديد من الرسائل بهدف الوصول إلى العديد من الأفراد.²

وبهذا الوصف فموضوع دراستنا سيتم وفقا للمنظور التنموي الحديث باعتبار أن الديمقراطية التشاركية فكرة مستحدثة تبحث عن قبول مجتمعي بهدف تحقيق التنمية الشاملة، ولقد تعددت اساليب التسويق الاجتماعي إلا أنه بسبب ازدياد قوة تأثير الاعلام وقدرته على فرض انماط وأفكار جديدة أو نوعية جديدة

¹ ياسر بن علي الشهري، "التسويق الاجتماعي: دراسة نظرية لأحدث نماذج تسويق الافكار والخدمات الخيرية"، ط1، (المملكة العربية السعودية: مركز مداد المتخصص للدراسات والبحوث، 2011)، ص. 27.

² دنس ماكويل وسفن ويندل، "نماذج الاتصال في الدراسات الاعلامية"، تر: حمزة بيت المال، (الرياض: الناشر المؤلف، 1997)، ص. 256.

من الخدمات كان من الصعب فرضها سابقا؛ وباعتبار التسويق الاجتماعي خاصة مجال تسويق المفاهيم الجديدة والمستحدثة والتي غالبا ما تعتبر مناهضة للممارسات الاجتماعية التقليدية فمن الضروري الإعتدال على الوسائل التي من شأنها خلق التأثير الواضح على إعادة تشكيل الأفكار والمعتقدات.

وبما أن تأثير استخدام الآليات التسويقية لا تظهر بشكل مباشر وسريع لكنها تكون متتالية ومتباعدة على المدى المتوسط والبعيد، فالتوجه نحو التركيز على دور وسائل الاعلام سيساهم في تغيير المصطلحات والإجراءات في المراحل التسويقية¹، بالتالي فسيتم في هذه الجزئية التركيز على دور وسائل الاعلام باعتبارها الوسيلة الأقوى من وسائل التسويق الاجتماعي، وقد تحمل العملية بعض التعقيد بالمقارنة مع التسويق كمفهوم تجاري، وبالمقارنة بالقطاع الخاص حيث تظهر المزيد من العمليات والسياسات التي تجعل من وظيفة التسويق الاجتماعي للديمقراطية التشاركية أكثر تعقيدا ففكرة التسويق للديمقراطية التشاركية تتعلق أيضا بالتسويق لهيئات حكومية والتي تشمل المسؤولين المنتخبين والتسويق لدور الفواعل.

تلعب وسائل الإعلام العديد من الأدوار الحاسمة لتعزيز الديمقراطية التشاركية، كالأدوار الرقابية وخلق قنوات للاتصال بين مختلف الفواعل المجتمعية، وتوفير مساحات مشتركة لتداول المعلومات والأفكار والنقاش حول المسائل ذات الاهتمام العام، ويتمتع الإعلام المحلي بأهمية خاصة بالنسبة للديمقراطية التشاركية حيث أن العلاقة بين وسائل الاعلام المحلية والمواطنين المحليين تميل إلى ان تكون أقرب وأقوى وأكثر تمثيلا من العلاقات المماثلة على المستوى الوطني أو الدولي، فمعياريًا تعمل وسائل الاعلام محليا على تغطية السياسات والقضايا المحلية التي تكون إما ممثلة تمثيلا غير كاف أو غائبة عن الإعلام الوطني، بالإضافة إلى دور الاعلام المحلي في تعزيز المناقشة العامة للسياسات والقضايا المحلية والتفاعل معها، وبالتالي فإن قرب وسائل الإعلام المحلية من المجتمعات المستهدفة يحمل أيضا طابعا سياسيا، ويمتد هذا

¹ محمد عبد الغني حسن ورضوى محمد هلال ، "التسويق الاجتماعي - ادارة رأس المال الاجتماعي"، ط4، (القاهرة: مركز تطوير الاداء والتنمية للنشر والتوزيع، 2011)، ص.69.

إلى ما يصطلح عليه بالاعلام الجديد (وسائل التواصل الاجتماعي) التي أصبحت مصدرا متزايد الأهمية للمعلومات وأداة للمشاركة عندما يتعلق الأمر بالسياسات والقضايا المحلية.

تعد حرية الإعلام والديمقراطية التشاركية وجهان لعملة واحدة فنحن لا نستطيع أن نتكلم عن نظام ديمقراطي بدون منظومة إعلامية قوية وفعالة ومشاركة في الحياة السياسية وعملية اتخاذ القرار، وأهم العراقيل التي تقف حاجزا أمام حرية الإعلام في معظم الدول العربية والدول النامية القوانين الجائرة والصارمة التي تحد من الإبداع الاعلامي ومن عطائه، إن النظام السياسي الذي يفرض شتى أنواع الرقابة والعقوبات على وسائل الاعلام بحجة الحفاظ على النظام العام لا يعد نظاما فحرية وسائل الاعلام هي المقياس الذي نقيس به حقيقة الديمقراطية، وفيما يلي أهم الأدوار التي يلعبها الاعلام في توجيه السياسات للتحويل نحو النماذج الديمقراطية¹:

- ◀ يعتبر الإعلام هو الموجه الرئيسي لسياسات العالم حيث أن صناع القرار يؤثرون ويتأثرون بما تنشره وسائل الاعلام حول موضوعات محلية وإقليمية وعالمية مما يجعلهم يغيرون من سلوكهم اتجاه العديد من القضايا.
- ◀ يقوم الإعلام الحر بدور أساسي في الترويج للديمقراطية التشاركية الجدية من خلال البث المباشر والحي للعديد من النماذج العالمية وهذا فيه رسائل ضمنية للقادة وبقية الجماهير من أجل التغيير.
- ◀ تقع بعض التأثيرات السياسية لوسائل الاعلام من خلال المعلومات التي تطرحها على مختلف القضايا التي قد تعدل الاتجاهات والسلوكيات السياسية، وهذا التأثير قد يتحقق من خلال أي عنصر من عناصر العملية الاتصالية المرسل والرسالة والوسيلة والمستقبل أو قد يتحقق من خلال سياق الاعلام أو التوقيت أو التتابع أو التكرار.
- ◀ تتدخل وسائل الإعلام في عملية اتخاذ القرار في مراحل مختلفة فهي تقدم لصانعي القرار المعلومات التي على أساسها يتم بناء وجهات النظر.

¹ زكرياء بن صغير، " دور الإعلام في التحول الديمقراطي نحو مقاربة لفهم إشكالية بناء الدولة"، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية 03(2020): ص.411.(بتصرف)

◀ تعتبر وسائل الإعلام صانعة للرأي العام.

بالنسبة للجزائر فالقيود التنظيمية والقانونية المفروضة على الاعلام أدت إلى تقليص حجمه وإضعاف شرعيته، فبالمراسة الاعلامية الحرة في الجزائر تواجهها العديد من المعوقات المتعلقة أساسا بالسلطة السياسية وهامش الحرية المسموح بها، فالتضييق على الممارسات الاعلامية يؤدي بصورة آلية إلى فقدان هذه الوسائل إلى شرعيتها أمام جمهور المواطنين، خاصة أن الملاحظ على الإعلام الجزائري عدم مواكبته للقضايا التي تمس الشأن العام فعلا في حال ما إذا كانت معارضة للسلطة، مثال ذلك حراك 20 فيفري الذي لم تتم تغطيته في بداياته من قبل الإعلام سواء الوطني أو المحلي، وكانت التغطية تتم عبر صفحات الفيسبوك ومختلف صفحات التواصل الاجتماعي.

فرغم التطور الكمي للقطاع الإعلامي إلا أنه من ناحية أدائه يبقى بعيدا كل البعد عن كونه همزة وصل بيم مختلف الفواعل التشاركية، وذلك لعدة أسباب من بينها ارتباط تلك المحطات الاعلامية المختلفة بالمال ومراكز القرار وهذا بارز من خلال التمييز بينها واشترط تقديم الدعم المالي الذي تحصل عليه تلك المنابر الاعلامية الخاصة بعدم تعرضها لنظام الحكم وهذا الوضع يعكس مطلق الاحوال ظروف النشاط الاعلامي وخاصة السياسية والاقتصادية والتي تتعد فيها الشفافية والأكثر من ذلك توظيف وسائل الإعلام ورشوتها لخدمة الحملات الانتخابية وأصبحت الصفقات المشبوهة مفضوحة في العلاقة بين المرشحين أو من يدعمهم من جهة واجهزة الاعلام عبر الإعلان من جهة أخرى.¹

في موضوع دراستنا لا يتعلق الأمر فقط بتعزيز دور الاعلام لتجسيد الديمقراطية التشاركية فحسب؛ بل بالترويج لفكر خدمة عمومية تشاركية محلية يتم تصميمها بتدخل مختلف الفواعل وعلى رأسها المواطن، بالتالي يجب أن يدفع الإعلام جمهور المواطنين للتعامل مع الديمقراطية التشاركية بالشكل الذي يخدم الصالح العام ويساعد على دعم فكرة ادماج الديمقراطية التشاركية على مستوى المرافق العمومية، ومن هذا المنطلق نحن نبحت عن السبل التي يمكن من خلالها وضع الخدمة العمومية التشاركية ضمن المشهد الاعلامي.

¹ عمر طيب بوجلal ، "إدماج المقاربة التشاركية من خلال الاصلاحات السياسية، مرجع سبق ذكره، ص.211.

ويمكن أن نصيغ بعض النقاط الأساسية التي من شأنها تفعيل دور الإعلام في التسويق للديمقراطية التشاركية :

- ◀ ضرورة إعادة تشكيل البيئة التي تعمل فيها وسائل الإعلام حيث يجب تنظيمها بالشكل الذي يخرجها من السيطرة المركزية والمراقبة البيروقراطية من جانب الدولة.
- ◀ ضرورة خلق بيئة تمكينية لوسائل الإعلام وبالتالي للديمقراطية التشاركية نفسها من خلال انشاء منتديات للنقاش المفتوح يجمع المواطنين ومختلف الفواعل المحلية.
- ◀ يجب أن تلامس وسائل الإعلام علاقات القوة بين مختلف الفواعل، فبعد القوة يعد جزءا من جميع العلاقات الاجتماعية، وذلك من خلال رصد التأثيرات المتباينة للفواعل المحلية على الخدمة العمومية، عن طريق اجراء مقابلات مع أصحاب المصالح المختلفة والبحث في الادوار الممكنة لهم ومن ثم نشر المعلومة بشكل احترافي لجمهور المواطنين.
- ◀ يمكن ملاحظة أنه مؤخرا أصبحت الفواعل المحلية خاصة الجمعيات والجهات الداعمة للبرامج التنموية تستغل وسائل التواصل الاجتماعي للترويج لنشاطاتها، فهي تعتمد بصورة شبه كلية على الإمكانيات التي توفرها وسائل الإعلام الجديدة، لكن يجب أن نأخذ بعين الاعتبار التمييز بين المشاركة في وسائل الإعلام والمشاركة عبر وسائل الإعلام، فقد تتطوي المشاركة في وسائل الإعلام على صراعات ونقاشات والترويج لنشاطات لا تقضي إلى نتيجة عملية، حيث أن تلك النقاشات تبقى حبيسة أطر محددة مسبقا، ومن ناحية أخرى فالمشاركة عبر وسائل الإعلام تأخذنا إلى مجالات اجتماعية وتنموية قد تتجاوز وسائل الإعلام في حد ذاتها، بالتالي فالوصول إلى التأثيرات المطلوبة والمتوقعة من المشاركة يرتبط بالسياقات والقضايا التي تربطنا بها وسائل الإعلام.
- ◀ إن استغلال وسائل الاعلام لتغطية مختلف الخطط والنشاطات التي تسعى الوحدات المحلية لتنفيذها لادماج الديمقراطية التشاركية سوف يعتمد على مسارات متشعبة، حيث يمكن للاعلام المحلي عقد ندوات صحفية بالشراكة مع الوحدات المحلية ومختلف الفواعل بحضور جمهور المواطنين لشرح العملية التشاركية التي يمكن أن تحصل داخل المرافق العمومية، وباعتبار موضوع الخدمة العمومية

بالنسبة لجمهور المواطنين أكثر أهمية من القضايا السياسية فستكون مثل هذه الندوات ذات جاذبية خاصة.

◀ يمكن لأصحاب المصالح انشاء مواقع ويب مشتركة لضمان التواصل والتفاعل المستمرين أثناء تنفيذ العمليات التشاركية.

◀ تملك وسائل الإعلام المختلفة المرونة والوسائل الكافية لمعرفة احتياجات جمهور المواطنين والتوجهات العامة للمجتمع، أيضا بإمكانها معرفة توقعات جمهور المواطنين من التوجهات الجديدة وايصالها للقائمين على العملية، ومن جهة أخرى ستعمل الفواعل المجتمعية على تبليغ المواطنين بمسار خطة ادماج الديمقراطية التشاركية بالاعتماد على مختلف وسائل الاعلام وبهذا تتحول الفواعل من مجرد مستهلك للمعلومة إلى منتج لها.

◀ يمكن للاعلام أن يروج للدوار الجديدة للحكومات وللادارات العمومية الناتجة عن تبني الخيار التشاركي من خلال نقل آراء المواطنين لممثلي الدولة، باعتباره كقناة اتصال ومشارك نشط في عملية الإصلاح.

من جهة اخرى يجب الأخذ بعين الاعتبار بعض الإجراءات لضمان مخرجات سليمة لمشاركة الإعلام في عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في انتاج الخدمات العمومية، وتتعلق هذه الاجراءات بنقطة محورية تطرح تساؤلا كيف يمكن للادارات والمرافق العمومية نقل رسالتها إلى وسائل الاعلام بالشكل الصحيح، حتي يمكن تقدير وسائل الاعلام كمورد أساسي للتغذية الراجعة يجب توفر بعض الشروط.

يجب وضع بالاعتبار مجموعة من المبادئ والتقنيات العامة عند التواصل مع وسائل الإعلام¹:

◀ بناء الإجماع كأساس لتنفيذ السياسات: يجب على الهيئات العمومية (والمرافق التابعة لها) والفواعل المجتمعية ممارسة الضغط لدعم التوجه التشاركي الجديد، بالتالي فإن صياغة برامج تستهدف التأثير

¹ OCDE, "Effective Communications Between the Public Service and The Media", SIGMA PAPERS: No. 9, Paris ,1996, p.09.

على جمهور المواطنين فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات المتغيرة لمجموع الفواعل أثناء تنفيذ خطة الادمج؛ يمكن أن تساعد في جعل نظام التوجه التشاركي الجديد يعمل بشكل أكثر فعالية.

◀ **الحفاظ على تدفق معلومات متسق وواضح:** لا يجب أن تكون جميع الإحاطات الصحفية والاتصالات أحداثا إخبارية، ومع ذلك، فمن الضروري تطوير شعور بالمشاركة مع الجماهير التي تريد التأثير عليها حتى تشعر أنه يتم استشارتها وإبلاغها بمجريات النشاطات التشاركية، مثال ذلك مقابلات الصحافة بشكل غير رسمي لمناقشة الخيارات العامة التي يتم النظر فيها للحد من البيروقراطية في مرفق عمومي ما.

◀ **التواصل مبكرا بشأن القضايا الحساسة أو المعقدة:** هذا مهم بشكل خاص في البيئة الإعلامية المعقدة في الوقت الراهن بسبب وجود تنوع كبير وبيئة "مجانية للجميع" فرضتها وسائل الاعلام الجديد، وحيث تعمل وسائل الإعلام على ترسيخ مصداقيتها من خلال إظهار قدرتها على النقد البناء، على سبيل المثال ضرورة ابلاغ وسائل الإعلام قبل أي تغييرات يمكن ان تحدث على مستوى المرافق العمومية والتي من شأنها أن تقوض شرعية هذه المرافق امام المواطنين حتي يتم التعامل معها بشكل استباقي من خلال رصد ردات الفعل المجتمعية.

◀ **كن المتحدث الرسمي باسم مبادرتك أو أزمته الخاصة:** يجب على مجموع الفواعل في حال حدوث خلل أو انزلاقات اثناء تنفيذ العملية أن تضع جمهور المواطنين في المشهد، حتى لا يتم استخدام وسائل الاعلام بشكل عكسي وسلبي، ويتم ذلك طبعا بالتنسيق مع الجهات المختصة.

◀ **اعتماد استراتيجية اتصال استباقية وطويلة المدى:** يجب وضع جميع المعلومات في سياق برنامج استراتيجي وربطها بمواضيع وقضايا تنمية عالية المستوى.

◀ **الشفافية لتشجيع الثقة:** في البيئة الجديدة بالمقارنة مع الوضع القديم، يعد الانفتاح أو المعلومات المنقولة هو مفتاح السلطة وبناء الثقة والمصداقية مع وسائل الإعلام وعامة الناس؛ وعلى الرغم من أن هذا الأمر معقد ويتطلب تقنيات إدارية متطورة وبقطة، إلا أنه ضروري لبناء أسلوب تشاركي للحكم والتسيير.

◀ التمييز بين أنواع المعلومات: يمكن تقسيم الأنواع الرئيسية للمعلومات التي ترسلها الحكومات والإدارات العمومية بشكل عام إلى الفئات التالية:

✓ البيانات الإحصائية

✓ خدمات المواطنين

✓ السياسات الحكومية

ومن المهم جدا التمييز بين هذه الأنواع من المعلومات للحفاظ على النزاهة والحياد المرتبط بالمعلومات التي تقدمها الإدارات العمومية.

في سياق الديمقراطية التشاركية يمكن للإعلام أن يلعب أدوارا ووظائف محورية وحاسمة في تحقيق القبول المجتمعي لعملية تصميم خدمات عمومية تشاركية، غير أن فعالية وسائل الإعلام في دورها كقناة اتصال تعتمد على الوضع العام لوسائل الإعلام من حيث واقع وتصور استقلاليتها، فالرقي بالديمقراطية التشاركية وتعزيز قوة الفواعل المحلية يحتاج إلى سياسة تواصلية كفيلة بتحسين صورة المؤسسات الرسمية، والواصل الفعال يحتاج بدوره إلى مخطط اعلامي فعال ليضمن انفتاح المرافق العمومية على المواطنين.

بعد تحديد الأطر التنظيمية وتوفير المتطلبات المؤسسية والفكرية لإدماج الديمقراطية التشاركية في عملية إنتاج الخدمة العمومية؛ تبدأ عملية التنفيذ على أرض الواقع وتبقى مرحلة التنفيذ من أصعب المراحل في خطة الإدماج، بالتالي يجب التركيز في هذه المرحلة على خطوات اجرائية ذات مسار عملي وواضح حتى لا تتحرف الخطة عن منحاها الذي خطط له.

المبحث الثالث: التنفيذ؛ التقييم والمتابعة لخطّة إدماج الديمقراطية التشاركية

تتفق كل أدبيات التخطيط على الفصل بين وظيفة التنسيق والتنفيذ من جهة ووظيفة المراقبة والتقييم من جهة أخرى، وقد وجدنا أن هذا يتناسب أكثر مع منظمات الأعمال المتمسة بالإنجازية أو المنظمات التي تتوفر على هياكل تنظيمية صلبة وتتسم عملية التنفيذ فيها بالديمومة والاستمرارية، ولكن في الحالة موضوع دراستنا فإننا تعمدنا تقسيما وظيفيا يجمع بين المرحلتين في مبحث واحد بالنظر إلى كوننا نتعامل مع الديمقراطية التشاركية كواحدة من الآليات المساعدة على ترقية الخدمة العمومية في المرفق العمومي وخاصة المحلي من منظورها التشاركي، وحيث أن المرفق العمومي يعتمد على هياكل صغيرة ومرنة؛ فالعملية التشاركية في إنتاج الخدمة العمومية لن تكون بتلك التراتبية، بل تتعلق بالقضايا التي يترتب عنها اتخاذ قرارات معينة أو التفكير في رسم سياسات جديدة أو تقييم سياسات قائمة... الخ، ولهذا يجدر التنويه بطبيعة هذا التقسيم الاستثنائي والذي يختلف عن ما هو مألوف وذلك نظرا للاعتبارات السابق ذكرها.

المطلب الأول: مرحلة التنفيذ

بعد صياغة الخطّة وتقديمها إلى الجهات المختصة ننتقل إلى التنفيذ، وتأتي في أعلى قائمة الأولويات ترجمة الخطّة إلى خطط عمل سنوية، ويمكن للهيئات المختصة أن تصدر وثيقة واحدة تغطي جميع الأنشطة، كما يمكنها أن تصدر وثيقة لكل هيكل من الهياكل حسب حجم الوحدات المحلية وتشعب هياكلها وإداراتها العمومية، وفي هذه المرحلة تحدد الوسائل المثلى لتحقيق النتائج المرجوة؛ ولذلك فهي أداة لتنفيذ الالتزامات المعلنة في الخطّة الاستراتيجية.

تنفيذ الخطّة يتضمن العديد من المتغيرات ذات العلاقة بعملية التنفيذ، ومن بين هذه المتغيرات المبادرات التشاركية الظرفية التي تفرض إعداد خطط جزئية على عدة مستويات مختلفة، ومن المهم إدارة هذه المتغيرات بدقة على مستوى الإدارة العليا، وفي هذه المرحلة يتم الاستعانة بطرح مجموعة من الأسئلة تساعدنا على تقسيم المهام إلى أنشطة تسهل إدارتها، ليتم الانتهاء من عملية التنفيذ في حدود المدة المقررة وفي حدود الموارد المتوفرة أن أمكن.

الفرع الأول: خطوات التنفيذ

تعتبر مرحلة التنفيذ المرحلة الحاسمة في خطة الادماج، والتنفيذ ليس بالأمر السهل لذا فنحن نتحدث عن نتائج وتغييرات طويلة المدى، ولا يفوتنا التذكير أن هذه المراحل تختلف أيضا باختلاف الوحدات المحلية وخصوصياتها وأولوياتها التنموية، والبرمجة التنفيذية هي طريقة أخرى لتحديد كيفية تنفيذ أهداف الخطة وتعتمد على التسلسل الزمني لتنفيذ المهام، تسمح البرمجة التنفيذية بتحديد علاقات الإرتباط بين إنجاز المهام زمنيا (أي المهام يجب أن تتجز بالتسلسل وأيها بالتوازي)، مع تحديد تواريخ دقيقة لبداية ونهاية كل مهمة وهو ما يسمح بتصميم مخططات الإنجاز.

من منظور الديمقراطية التشاركية تتطلب مرحلة التنفيذ التركيز على بعض الخطوات كما يلي¹:

التأطير: في هذه المرحلة يجب طرح أسئلة معينة مثل:

- ◀ ماهي القضايا(الخدمات العمومية) التي تحظى بأولوية وتثير النقاش على المستويات المحلية؟
- ◀ ماهي أهم الخدمات التي يجب اشراك المواطنين في مناقشتها؟
- ◀ من هي الفواعل المعنية بمناقشة هذه الخدمات؟

ضبط نطاق عمل الخطة:

- ◀ هل عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمات العمومية مستمرة أم مرحلية؟
- ◀ هل تشمل العملية مرفقا عموميا معيناً؟
- ◀ من هي الفئات المستهدفة بالمشاركة في عملية تصميم الخدمات العمومية؟
- ◀ ماهو مستوى إشراك الفواعل المجتمعية(استشارة، تشاور، بناء قدرات، صنع قرار)؟
- ◀ ماهي آليات المشاركة المناسبة في تصميم الخدمات العمومية؟

¹ بالاعتماد على: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، "منهجية اعداد المقاربة التشاركية"، ص.ص. 1-4.

تحديد سيناريوهات للخطة: يتم في هذه المرحلة تحديد الادوات الملائمة لمشاركة مختلف الفواعل مع التأكيد على التسلسل الزمني لمختلف النشاطات.

تحديد الأنشطة والموارد اللازمة: ويمكن أن تتضمن هذه المرحلة ما يلي:

- ◀ تحديد المهام التي يتعين القيام بها لتحقيق أهداف علمية المشاركة.
- ◀ تحديد الخبرة المطلوبة لانجاز كل مهمة.
- ◀ تحديد الميزانية المتوقعة بناء على قائمة المهام.

تحديد أساليب التواصل بين مختلف الجهات الفاعلة: عبر طرح هذه الأسئلة

- ◀ ماهي الآليات المثلى لتحفيز المواطنين على المشاركة؟
- ◀ هل تملك الفواعل المجتمعية المعلومات اللازمة والكافية عن احتياجات المواطنين وتوقعاتهم حول الخدمات العمومية لتقديم اسهامات فعالة؟
- ◀ ماهي قنوات الاتصال الافضل للوصول إلى مختلف الفئات المستهدفة من العملية؟

يساعدنا هذا التقسيم لمرحلة التنفيذ لمعرفة نقاط القوة التي تملكها الوحدات المحلية والتي قد تظهر بشكل غير متوقع أو بصورة ظرفية، مما يساهم في معرفة الفواعل المجتمعية الأكثر تأثيراً في عملية الإدماج، بالإضافة إلى الحصول على جهات فاعلة إضافية خبيرة لم ترد في الخطة الأصلية.

الشكل رقم(16): خطوات عملية التنفيذ



Source : Recherche préparée basée sur : <https://bit.ly/3Ms4Ggk>

غالبا ما يكون من الصعب التفكير في طرق التنفيذ خلال الخطوات الأولى للعملية، ففي مرحلة البدء نادرا ما تكون هناك صورة واضحة جدا للتغيرات المحتملة في البيئة المحلية وفي بيئة المرفق العمومي في حد ذاته، والتي يمكن بعد ذلك مناقشتها مع مجموع الفواعل المشاركة في العملية.

الفرع الثاني: مجالات التنفيذ

إن عملية بناء خدمة عمومية محلية تشاركية يتم تصميمها بتدخل مختلف الفواعل تفرض علينا مجالات أساسية يجب وضعها كأولويات في المراحل الأولى من التخطيط للعمية، وهذه المجالات يمكن أن تكون العامل المشترك بين جميع الوحدات المحلية بمرافقها العمومية، وفي الشكل الموالي يمكن إيجاز اهم المجالات التي يجب أن يتم على مستواها تنفيذ الخطة:

الشكل رقم (17): المجالات العامة لتنفيذ خطة العملية التشاركية



المصدر: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "المخطط الإستراتيجي

للمديرية العامة للجماعات الترابية "

يبدأ تنفيذ الخطة حسب ما جاء في جدول الخطط التنفيذية في مجالات محددة ذات أولوية، يجب أن تسعى عملية الإدماج بالدرجة الأولى على تنسيق الجهود بين مختلف الفواعل المجتمعية على المستوى المحلي والأخذ بعين الاعتبار التفاوت في مستويات القوة، من خلال تحديد الخدمات العمومية التي تحتاج تدخلًا من طرف القطاع الخاص والخدمات العمومية التي تحتاج تدخل المجتمع المدني والخدمات التي تحتاج ازدواجية في العمل بين الفاعلين لتحقيق النتائج المرغوبة.

يجب أن تحقق الخطة كخطوة أولية مطلب اللامركزية من خلال فتح المجال لمختلف الفواعل في المشاركة في تحديد أولويات الوحدات المحلية، كل حسب امكانياته ومجال عمله، وبالمقابل يجب على السلطات الوصية تقديم كل التسهيلات لأصحاب المصالح لممارسة عملها باستقلالية دون التأثير على التوجهات والممارسات العملية والتضييق على مجال تحركها، وتسعى الخطة أيضا في دعم المسؤولين لمعرفة وممارسة أدوارهم الجديدة المتوافقة مع الخيار التشاركي وشرح هذه الأدوار لجمهور المواطنين، ليتم بعد ذلك تنمية قدرات الفواعل المجتمعية وعلى رأسها المواطن الذي يعتبر أساس نجاح أو فشل العملية التشاركية ككل، فالبحث عن قبول جمهور المواطنين للإجراءات التنفيذية الجديدة في مجال تقديم الخدمات العمومية يضمن مسارا سليما للخطة التي تم اعدادها.

وإذا تم تحقيق النتائج المتوقعة على مستوى المجالات السابقة الذكر، يمكن أن تنتقل الاجراءات إلى مستويات أكثر دقة وخصوصية، ويتم توسيع العمليات التشاركية لكل المرافق العمومية حسب أولوية كل وحدة محلية.

المطلب الثاني تتبع وتقييم العمليات التشاركية

تلمي المتابعة والتقييم عدة احتياجات، ففي غياب الرصد والتقييم الفعال سيكون من الصعب معرفة ما إذا كانت النتائج المتوقعة يتم تحقيقها كما هو مخطط لها، وما هي الإجراءات التصحيحية التي ينبغي اتخاذها لضمان تحقيق هذه النتائج وما إذا كانت المبادرات المتخذة تقدم مساهمة حقيقية في عملية إنتاج خدمات عمومية تشاركية، ويرتبط غالبا بالنتائج المحددة مسبقا في خطة الإدماج وهي مدفوعة بالحاجة إلى المساءلة عن تحقيق النتائج المتوقعة وتشكل أساسا واقعا يسمح باتخاذ قرارات تصحيحية سليمة، وهي أداة إدارية أساسية لدعم التزام مختلف الفواعل التشاركية بتحقيق النتائج حسب المهام الموكلة لكل فاعل.

مع هذا فعمليا لا تعتبر مرحلة التقييم المرحلة النهائية في الخطة المصاغة لتحقيق الهدف المتمثل في بناء خدمة عمومية تشاركية، فرغم أنه غالبا ما يتم التعامل مع التقييم على أنه إجراء بعدي؛ إلا أنه يجب أن يتخلل كل مراحل الخطة بداية من الاعداد إلى التنفيذ وقياس النتائج.

الفرع الأول: التتبع والتقييم

نسعى من خلال التتبع والتقييم إلى توفير أدوات عملية للتتبع وتقييم الأداء، تتضمن مؤشرات قياس تطور تنفيذ مخطط أو برنامج يتضمن خط انطلاق (يتحدد انطلاقا من الواقع) وخط وصول (يتحدد انطلاقا من الأهداف النهائية للمخطط أو البرنامج) وبينهما محطات تتمثل في الانجازات المرئية الموصلة لتحقيق الأهداف والتي تترجم في مؤشرات كمية ونوعية تقيس تطور الأداء¹، ويعتبر التقييم من أهم الخطوات في مشروع إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال تصميم الخدمات العمومية المحلية، حيث أنه يساعدنا في معرفة ما إذا كانت جميع الأطراف الفاعلة أدت أدوارها بالشكل المطلوب.

¹ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "منهجية إعداد مخطط التتبع والتقييم والتعلم المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية"، 2022، ص.07.

ولا يقتصر التقييم على إتاحة الفرصة للتفكير والتخطيط والعمل على نحو استراتيجي فحسب؛ وإنما كذلك للتعلم، وينبغي تقسيم التقييم إلى قسمين منفصلين: تقييم الاستراتيجيات ذاتها، وتقييم عملية وضع تلك الاستراتيجيات وتنفيذها، وهذا ما يمكننا من الوقوف على نقاط القوة والضعف في كل مرحلة من مراحل التخطيط على حدة، وكذا التعديلات المراد ادخالها عليها بالاستفادة من التجارب السابقة، وبناء على هذه الاعتبارات يمكن اتخاذ القرار بشأن الإبقاء على استراتيجية بعينها أو تنقيحها أو التخلي عنها، وينبغي توجيه التقييم نحو الجانب الاجرائي في عملية التخطيط، فينبغي الوقوف على نقاط القوة والضعف وجميع التعديلات التي يمكن ادخالها في عناصر العملية المختلفة (تصميم العملية، الوقت، الموارد، التوه، الدعم،...)، وبعد ذلك يمكن اتخاذ القرارات بشأن الإبقاء على العناصر المتعلقة بالعملية دون تغيير أو تعويضها بعناصر ومبادئ جديدة أو منقحة أو أيضا التخلي عنها كليا.¹

ويمكن تقسيم التقييم وهي إلى ست مستويات كما يلي²:

- ◀ **التقييم الدوري** : تقييم يتم في نهاية كل ثلاثة أشهر وهدفه التأكد من أن الأنشطة تتم وفق ما مخطط لها، وإن المعايير المستعملة ملائمة لقياس تطور الإنجاز.
- ◀ **التقييم السنوي**: تقييم يتم كل سنة ويساعد على إعداد مسودة تقرير التقييم الذي يتقدم به المسؤول عن المرفق العمومي أمام السلطات المختصة، بالإضافة إلى تقييم الأداء وفق المعايير المحددة مسبقا، يساهم هذا النوع من التقييم إلى الوقوف على أهداف ومؤشرات قياس الأداء ومعدل إنجاز المهام المرتبطة بعملية الإدماج، وعلى المخصصات المالية والانحرافات التي قد تحدث أثناء الإنجاز والحلول المقترحة للتغلب عليها.

¹ كاسبار ف. فان دان بيرغ، "التخطيط الاستراتيجي للأحزاب السياسية: أداة عملية"، (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات/المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، 2011)، ص. 43.

² بالاعتماد على: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "منهجية إعداد مخطط التتبع والتقييم والتعلم المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية"، 2022، ص. 18.

- ◀ **التقييم المرحلي:** يتخلل مختلف مراحل تنفيذ الخطة ويكون الهدف الرئيسي منه تقييم ما إذا كانت الخطة تسير في اتجاه تحقيق أهدافها، وهل يمكن أن تستكمل تحقيق كل الأهداف ضمن المدة الزمنية ووفق الموارد المالية المتبقية والموارد البشرية المرصودة.
- ◀ **التقييم النهائي:** تقييم ما بعد انتهاء التنفيذ وهدفه الوقوف على مدى تحقيق الأهداف، واستخالص النتائج لتقديمها لمصممي الخطط المستقبلية قصد استعمالها من أجل رسم سياسات عمومية أكثر فعالية، ويعتبر التقييم النهائي أداة للرصد الشامل للمدة التي استغرقها تنفيذ الخطة.
- ◀ **تقييم الأثر:** يرصد هذا التقييم مدى تأثير عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال إنتاج الخدمة العمومية انطلاقاً من الأهداف التي تم تحديدها مسبقاً.
- ◀ **تقييم الاستدامة:** يهدف إلى رصد مدى ضمان الاستدامة في تصميم خدمات عمومية تشاركية، خصوصاً في استخدام الموارد.

في مجال دراستنا ستكون عملية التقييم عملية تتسم ببعض التعقيد؛ هذا راجع إلى تعدد الفواعل وتعدد العمليات الجزئية التي يجب رصدها، فالتقييم يجب أن يشمل مخرجات المرافق العمومية، وأداء الفواعل التشاركية ومدى التزامها بما تم تحديده في الخطة، وحتى يمكن تقييم عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال انتا الخدمات العمومية، تفرض علينا العملية استخدام المؤشرات لقياس الاداء، حيث انها الاهتمامات والأولويات الرئيسية للمرافق العمومية لتوقعات المواطنينالمستفيدين من الخدمة العمومية، ويجب ان تتميز هذه المؤشرات بالشمولية والتوازن حتى يمكنها تغطية كافة مجالات التنفيذ، وعموما تتمحور المؤشرات في المراحل الاولى من عملية التنفيذ حول مؤشرين رئيسيين: مؤشر الرضا ومؤشر الأداء.

الفرع الثاني: أدوات التقييم ومتابعة النتائج

والأسئلة الرئيسية التي تحاول المتابعة الإجابة عليها من بين أمور أخرى هي:

- ◀ هل تتوافق المخرجات مع ما تم التخطيط له؟

◀ ما هي القضايا والمخاطر والتحديات الحالية والمستقبلية التي يجب أخذها بعين الاعتبار لضمان تحقيق النتائج؟

◀ ما هي القرارات التي يجب اتخاذها فيما يتعلق بالتغييرات في الأنشطة الحالية للمراحل المستقبلية؟

◀ هل لا تزال مخرجات العملية المتوقعة المخططة والمنفذة ذات صلة بتحقيق التأثيرات المرغوبة؟

◀ هل لا تزال الآثار المتوخاة ذات صلة وفعالة لتحقيق أهداف خطة الإدماج؟

◀ هل نتائج تنفيذ الخطة تستجيب للأولويات الوطنية والمحلية؟

ينطوي التنفيذ على الرصد المستمر والرصد الدوري لتحقيق النتائج، ويمكن للهياكل والمؤسسات استخدام مجموعة متنوعة من الأدوات لهذا الغرض ومن أهم أدوات قياس الأداء:

لوحة القيادة: وتيسر هذه الأدوات إعداد التقارير الدورية والحصيلة السنوية* المساعدة على التقييم والمساءلة، ولتوفير فعالية أفضل لمتابعة النتائج يجب:

◀ تصميم وتطوير لوحة قيادة مناسبة في المحتوى وفي الشكل.

◀ الاختيار الجيد للمؤشرات التي تعبر فعلا عن الأداء.

* **التقارير الدورية:** تمثل التقارير الدورية حصيلة الإنجازات الدورية نسبة إلى خطة العمل السنوية للتأكد خاصة من مدى تحقيق النتائج الجزئية المنتظرة بالإضافة للتأكد من مجالات الكفاءة المختلفة والتي تعكسها مؤشرات الأداء المتوازن للمنظمة، التقارير الدورية عملية داخلية يتم الاتفاق على دوريتها (شهرية أو ثنائية أو ثلاثية حسب حجم المرفق)، ويمكن أن تختص بقسم من أقسام المرفق العمومي على حدة كما يمكن أن تكون عامة للمرفق العمومي ككل، وترتكز خاصة على:

◀ عرض النتائج على ضوء خطة العمل وربطها بالخطة الاستراتيجية، مع التأكيد على مصداقية وموثوقية البيانات.

◀ عرض الفجوات في الأداء والأسباب الكامنة وراءها وإدخال الإجراءات التصحيحية اللازمة.

◀ عرض ما تم إنجازه وما تبقى من الإنجاز في كل تقرير دوري، مع التأكيد على تناسب المنجزات مع ما تم استعماله من موارد.

الحصيلة السنوية: تمثل الحصيلة السنوية الوثيقة الرئيسية في عملية المتابعة والتقييم ثم المساءلة، وتشمل:

◀ عرض النتائج في ضوء الخطة مع ربطها بالأهداف المعلنة، مع التأكيد على موثوقية البيانات ودقتها.

◀ عرض النتائج في سياق تحقيقها مختلف الأهداف بشكل متوازن.

◀ عرض الصلة بين النتائج المحققة والموارد المستعملة البشرية والمالية والمعلوماتية والمادية.

- ◀ ضمان المتابعة للمجالات الرئيسية للمرفق العمومي.
- ◀ موثوقية المعلومات والتحقق من صحتها.
- ◀ إدارة لوحة القيادة (مسؤولية توفير البيانات في وقت محدد مسبقاً)
- ◀ موثوقية المعلومات والتحقق من صحتها.
- ◀ إشراك فرق المراجعة الداخلية وتقييم البرامج أيضا في إنجاز عملية المتابعة.

ف تنفيذ خطة ادماج الديمقراطية التشاركية يتطلب تمكين مختلف الفواعل من رصد تطور المرفق العمومي فيما يتعلق بالأهداف الجديدة المتمحورة حول تقديم خدمة عمومية تشاركية، وتمثل لوحة القيادة الإدارية واحدة من الأدوات لتتبع التقدم المحرز في تحقيق النتائج، وككل الأدوات فهي ليست حلا مثاليا ولكنها تساعد بشكل مقبول على تحقيق هدف المتابعة سيما إذا كانت المؤشرات جيدة وتخدم العملية التشاركية وحتى تكون لوحة القيادة الإدارية فعالة يجب أن تسمح ب¹:

- ◀ ضمان الرصد المستمر واكتشاف الثغرات وتقديم التنبيهات في الوقت المناسب.
- ◀ إجراء التحقيقات وتوجيه التحليلات؛
- ◀ تيسير المساءلة، والقدرة على الحكم على كفاءة الأفراد والوحدات الإدارية والمرفق العمومي بشكل عام.
- ◀ تحسين التواصل والمساعدة في التحفيز.
- ◀ المساهمة في صياغة الأهداف والتوقعات في المرحلة المقبلة بناء على التقييمات المرحلية.
- ◀ تسمح بتحديد الاجراءات التصحيحية في الوقت المناسب.

بطاقة الأداء المتوازن: وهي عبارة عن نظام لقياس وتقييم الأداء يشمل كل المؤشرات المالية وغير المالية ويغطي أربعة ابعاد: البعد المالي؛ العمليات الداخلية؛ العملاء؛ التعلم، مما يسمح باعتبارها نظام

¹ زينب بوغازي ورقاد سليمة، "لوحة القيادة كأداة لمراقبة التسيير"، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة 01(2021): ص.293.

قياس متكامل للاداء الماضي ويوفر المحركات للاداء المستقبلي¹، وحيث ان إدارة الأداء أصبحت مطلبا ضروريا للمرفق العمومي يحتاج مسؤولوا عملية ادماج الديمقراطية التشاركية في عمل المرافق العمومية إلى معلومات دقيقة للتأكد من أن قراراتهم لا تستند إلى الافتراضات ولكن المعلومات المتعلقة بتقديم الخدمات دقيقة وذات صلة بالأهداف المسطرة، ويمكن لبطاقة الأداء المتوازن المناسبة أن تنتبأ بفعالية استراتيجية المرفق العمومي الذي يسعى لادماج مختلف الفواعل في عملية تصميم الخدمة العمومية من خلال سلسلة من مقاييس الأداء المرتبطة بناء على الابعاد المذكورة سابقا (التمويل والعملاء والعمليات الداخلية وتعلم الموظفين).

مصفوفات التخطيط والتقييم: ويصطلح عليها أيضا بإطار التقييم وهي الإطار التحليلي الرئيسي للتقييم، وتصف كيفية معالجة كل سؤال تقييم وأيضا معايير التقييم، وتقسم مصفوفة التقييم الأسئلة الرئيسية إلى أسئلة فرعية، ترتبط بأساليب جمع البيانات وتحليلها، والمؤشرات وخطوط الاستقصاء، وأدوات جمع البيانات، ومصادر بيانات المعلومات، وهذا يوفر خط رؤية واضحا بين أسئلة التقييم كما تم تحديدها في بداية التقييم والنتائج الموضحة في تقرير التقييم النهائي، تعمل مصفوفة التقييم كأداة تنظيمية للمساعدة في التخطيط لإجراء التقييم مع الإشارة إلى المكان الذي سيتم فيه استخدام البيانات الثانوية والمكان الذي ينبغي جمع البيانات الأولية فيه، فهو يوجه التحليل ويضمن تحليل جميع البيانات التي تم جمعها وتصنيفها، وعلى هذا النحو تضمن مصفوفة التقييم أن يكون تصميم التقييم موثوقا وذا مصداقية (تقليل الذاتية في الحكم التقييمي) ويتميز بالشفافية اللازمة لتحقيق المساءلة الفعالة²، بالتالي يمكن اعتبار مصفوفات التقييم استراتيجية تتيح جمع المعلومات اللازمة للرصد والتقييم من أجل تسهيل التشاور بين مختلف الجهات الفاعلة في عملية تصميم الخدمات العمومية التشاركية.

¹ رامز رمضان محمد حسين، "استخدام بطاقة الأداء المتوازن في قياس وتقييم الأداء المؤسسي في المنظمات العامة: دراسة ميدانية"، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية 04(2019): ص. 50.

² WFP, Bureau de l'évaluation du PAM, "Évaluation pour la prise de décision fondée sur des données probantes", Octobre 2020, on the site : <https://bit.ly/469zPMf>, the site was viewed on : 28-10-2023.

الجدول رقم(30): مثال توضيحي على مصفوفة تخطيط المراقبة: تعزيز قدرة المجتمع المدني على المشاركة في تصميم الخدمة العمومية

المخاطر	الموارد	وسائل التحقق: مصدر البيانات ونوعها	المسؤوليات	التوقيت والتردد	الرصد والتقييم بطرق جمع البيانات	المؤشرات (مع المعايير والأهداف الإرشادية) والمجالات الرئيسية الأخرى التي يجب رصدها	النتائج المتوقعة (الآثار والمخرجات)
1. من المفترض أن يتم تنفيذ أنشطة بناء القدرات داخل المرافق العمومية المعنية ، وقد يتم الكشف عن التأخير في القيام بالمهام أو انحرافات في مسار الخطة وهذا يشكل تهديدا للعملية ككل مما يستلزم الاستعانة بجهات خارجية لإجراء هذا التحقيق.	1. سيتم تخصيص الموارد المقدرة بمبلغ... مدينا جزائري للمسح والتي تم تخصيص ميزانية خاصة لها حسب طبيعة كل عملية وطبيعة كل مرفق عمومي. 2. سيتم توفير الموارد اللازمة لأنشطة المراقبة والتقييم من خلال مشروع مساعدات تابع لوزارة الداخلية.	1. ستكون بيانات المسح والتحليلات متاحة في تقرير عام وعلى مواقع الويب الخاصة بالمرافق العمومية والجهات الوصية على المستويات المحلية، بالإضافة إلى ضرورة تقديم التقارير المرحلية السنوية. محضر التقارير المرحلية السنوية التي يجب أن يكون كل	1. ستتولى السلطات الوصية قيادة المسح؛ وسيقوم الشركاء المحليون بتوفير الموارد الفنية اللازمة من خلال مساعدتهم لبناء القدرات. 2. سيتم تنظيم عمليات مراجعة التقدم من قبل السلطة الوصية القائمة على التدريبات والتكوينات. 3. سيتم تنظيم الزيارات الميدانية من	1. سيتم الانتهاء من جميع المسوحات قبل ستة أشهر من نهاية المهمة 2. سيتم إجراء مراجعات تقدم المنتج بشكل مشترك خلال الربع الثالث 3. سيتم تنفيذ زيارتين ميدانيتين قبل	1.التحقيقات 2. المراجعات السنوية للتقدم 3.زيارات ميدانية مشتركة للمرافق العمومية المعيار: في سنة 2022 كانت منظمات المجتمع المدني تشارك بـصـور تطوعية في حملات التحسيس حول ضرورة المشاركة المجتمعية.	النتيجة1: تعزيز قدرة منظمات المتمتع المدني على العمل بشفافية ونزاهة. القيام بحملات من أجل التوصل إلى توافق في الآراء حول احتياجات المواطنين وتوقعاتهم من المرفق العمومية. لدى منظمات المجتمع المدني ما يكفي من الاعضاء للمشاركة في تصميم الخدمة تم تطوير وتنفيذ برنامج تدريبي على التكنولوجيا	

<p>الجديدة لإدارة المرفق العمومي بالمشاركة مع منظمات المجتمع المدني.</p> <p>الهدف: منظمات المجتمع المدني أصبحت شريكة للمرافق العمومية في صنع القرار وتصميم الخدمات العمومية بما يتناسب ومطالب المواطنين بحلول 2026.</p>	<p>نهاية المسح وثلاث بعده.4</p>	<p>قبل الهيئة المشرفة تعزيز القدرات، وتكفل السلطة التي تدير عملية ادماج المقاربة التشاركية تنظيم اجتماعات مع ممثلين عن مختلف أصحاب المصلحة.4</p>	<p>الفاعليم قادرين على الحصول عليه. 3. ستكون محاضر الزيارات الميدانية متاحة على الموقع الإلكتروني للهيئة الوصية على عملية الادماج.4</p>	<p>3. تقع تكاليف مشاركة الشركاء المحليين على عاتق كل شريك على حدة(من منطلق أن الفواعل الشريكة لها ميزانياتها المخصصة لهذه العملية)4</p>
<p>النتيجة 2: زيادة مشاركة المواطنين من مختلف المناطق التابعة للوحدة المحلية المعنية في عملية تقييم مخرجات المرفق العمومي بحلول عام 2026.</p> <p>جاري إعداد مشروع القانون المتعلق بمأسسة مشاركة منظمات المجتمع المدني في تسيير المرفق العمومي.</p>	<p>النسبة المئوية للمواطنين المؤهلين للمشاركة. المعيار: في عام 2022، تم تسجيل 30% من المواطنين المؤهلين. الهدف: تسجيل 70% من المواطنين المؤهلين للمشاركة بحلول سنة 2026.</p>			

Source : PNUD, Préparé par le chercheur sur la base de: Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, New York, 2009,p.87.

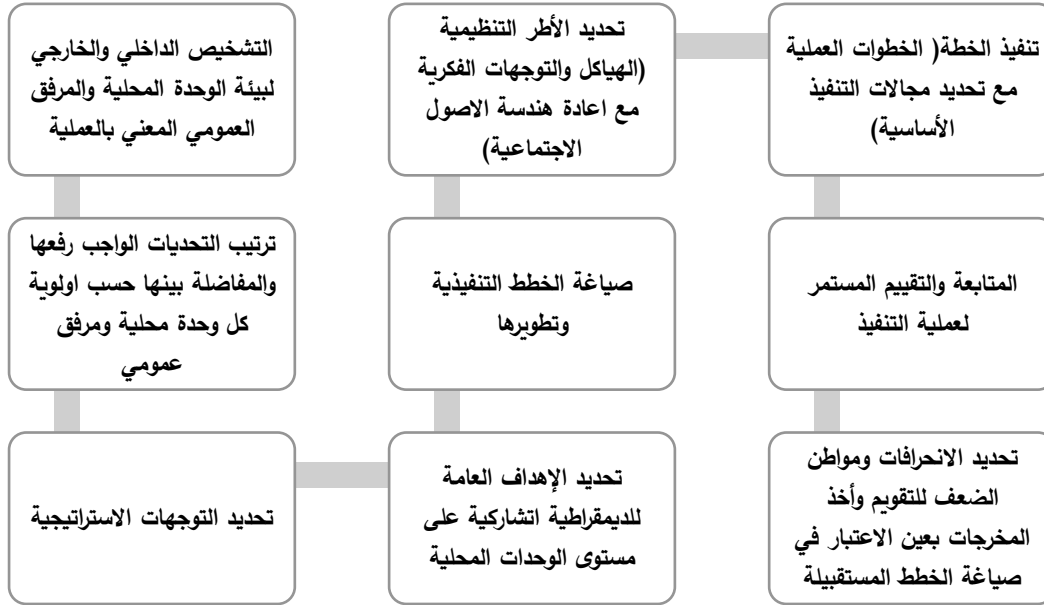
الشكل رقم(18): برنامج زمني مفترض لأهم محطات خطة الإدماج



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على ما سبق

وفي الشكل الموالي سنحاول تلخيص الخطوات العملية والمنهجية التي يجب على الهيئات المحلية والمرافق العمومية اتباعها لتتمكن من ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال تصميم الخدمة العمومية، دون إغفال الإشارة إلى ضرورة احترام خصوصيات وقدرات الوحدات المحلية ومرافقها، بمعنى أن ما تم التطرق إليه فيما سبق هو عبارة عن توضيح للشكل العام لما يجب أن يكون:

الشكل رقم (19): ملخص خطة ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال إنتاج الخدمة العمومية



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على ما سبق

قبل صياغة الوثيقة النهائية للخطة المقترحة لإدماج الديمقراطية التشاركية في مجال إنتاج الخدمة العمومية المحلية يجب الأخذ بعين الاعتبار بعض الملاحظات الأساسية:

- ◀ لا توجد طريقة واحدة لتطوير الخطة.
- ◀ لا توجد صيغة موحدة لتطوير الخطة ولذلك سوف يلاحظ المطلع على أدبيات التنظيم والإدارة وجود العديد من طرق التخطيط - وإن كانت تتفق في المبادئ العامة - ولذلك فإن التركيز لن يكون على الخطة المثالية لكن على الخطة الملائمة التي تتفق مع خصوصية كل وحدة محلية وكل مرفق عمومي من جهة ومتطلبات المرحلة واحتياجاتها من جهة أخرى، وهذا ما قد يفسر بعض الاختلافات التي يمكن أن تظهر بين ما تم تقديمه نظريا وبين الفصل الأخير العملي.
- ◀ لا تكمن قيمة التخطيط في الخطة نفسها، ولكن في النتائج التي يحققها.
- ◀ يجب اعتبار التخطيط قبل كل شيء تجربة جماعية، تهدف بماء قدرات مختلف الجهات الفاعلة من خلال اكتساب مهارات وأساليب عمل جديدة، بالإضافة إلى اكتساب القدرة على القيام بالأعمال

بأشكال مختلفة وأكثر فعالية، وايضا تطوير مواقف جديدة في مسار تنفيذ خطة الادماج بحيث تؤدي العملية إلى نتائج ملموسة، بالتالي فلا يهم انتاج الخطة نفسها بقدر ما يهم تنفيذها بشكل سليم.

◀ لا توجد خطة نهائية، فالخطط التي يتم وضعها ليست نهائية ومطلقة، فهي لاتعدو أن تكون مبادئ توجيهية للإجراءات العملية، حيث انها تخضع للتكيف والتعديل والتحديث عبر مختلف مراحل التنفيذ.

◀ لا تهدف الخطة إلى بناء أهداف مثالية ولا إلى التقليل من أهمية العملية التشاركية بصورة غير مقبولة، حيث أنها يجب أن توضح التوجهات والمسارات التي يجب إتباعها وتحدد المتوقع تحقيقها، ولكن لا ينبغي أن تكون محددة للغاية بشأن الانشطة الرئيسية التي يجب القيام بها لتحقيق الأهداف والغايات المنتظرة، حيث ان الخطة كما ذكرنا يتم من خلالها تحديد المهام وتوزيع الادوار، ومن خلال مراحل التنفيذ يتم التفصيل في المهام والانشطة من حيث الميزانية والبيئة التي يجب ان تكون في عمومها قابلة للتنبؤ. معروفة والبيئة أكثر قابلية للتنبؤ، ورغم ذلك، فحتى خطط

◀ يمكن تعديل الخطة باستمرار خلال كل المراحل بداية من التشخيص وصولا إلى التنفيذ، ذلك بفضل نظام

◀ التقييم والمتابعة.

◀ يجدر الإشارة إلى أن معظم التحديات التي قد تواجهنا أثناء صياغة الخطة وتنفيذها لا تكون تقنية بل بشرية بالدرجة الاولى، فمن السهل تعميم المفاهيم والمبادئ، وتطبيق التقنيات المتعلقة بالتخطيط وتنظيم دورات تطوير المهارات المنهجية وبناء القدرات وتعزيز التعلم بالممارسة، ولكن التحدي الأكثر صعوبة هو تغيير الثقافة وادخال ثقافة المشاركة داخل وحدات ادارية معروفة بالجمود والنمطية، ويعتبر هذا الهدف الرئيسي الذي يجب ان نسعى لتحقيقه لضمان نجاح أي مقاربات تشاركية أو اصلاحية.

◀ إن الاعتماد على التخطيط لانجاح عملية ادماج مبادئ الديمقراطية التشاركية في المرافق العمومية لا تعني بالضرورة التغيير الجذري والفوري، بل هو عبارة عن نقطة انطلاق لمجموع التغييرات

التدرجية التي تجعل من الممكن تحويل المرافق العمومية إلى ادارات مقدمة لخدمات نوعية ذات جودة عالية المستوى نسبيا.

سنحاول في نهاية هذا الفصل تقديم نموذج مبسط حول الوثيقة المتضمنة لخطة ادماج الديمقراطية التشاركية في عملية انتا الخدمة العمومية، والتي يمكن تقديمها لمختلف الوحدات المحلية بمرافقها العمومية لتكون بمثابة دليل منهجي يتم استخدامه في محاولة للاستفادة من الديمقراطية التشاركية في مجال تصميم الخدمات العمومية المحلية.

وثيقة تتضمن نموذج إعداد خطة إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال تصميم الخدمة العمومية

المحلية

الشكل (20): قالب الخطة/ المراحل المقترحة للتخطيط



المصدر: المملكة العربية السعودية، وزارة التعليم العالي، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية،

نموذج إعداد الخطة الإستراتيجية، ص4.

خلاصة الفصل الثالث

كانت نتائج دراستنا تؤكد على أن الديمقراطية التشاركية في الجزائر لم تصل إلى الدرجة المطلوبة من النضج بحيث يمكن نقلها من المستوى السياسي إلى المستويات الأدنى وبوجه التحديد المستوى الإداري ومجال تقديم الخدمات، فالممارسة في الجزائر مازالت تعتمد على أصحاب القرار وصانعيه والذين لسيوا على استعداد فعلي لفتح الهامش للفواعل المجتمعية للمشاركة في رسم السياسات العمومية التي تخص قضايا التنمية على المستوى المحلي، ناهيك عن الفواعل غير المستعدة وغير المؤهلة، بالتالي فقد حاولنا أن نجعل هذا الفصل يتضمن بعض الأبعاد العملية التي نسعى من خلالها للموائمة بين أصحاب الفكر وأصحاب القرار، من منطلق انه لا يكفي انتاج المعرفة من أجل المعرفة بل يجب علينا تحويل المعرفة إلى كفاءة من خلال عمليات تراكمية.

حاول هذا الفصل توضيح كيف يمكن لانتقال إلى أبعاد أخرى لممارسة الديمقراطية التشاركية بحيث تدعم بناء نموذج للخدمة العمومية المحلية تستطيع مواكبة تطورات وتوقعات جمهور المواطنين وادماج مختلف أصحاب المصالح في عمليات التصميم والتقديم، وتم ذلك باعتماد خطة عملية من خلال تشخيص البيئة التي ستعمل في إطارها الديمقراطية التشاركية ومعرفة مدى جاهزية هذه المرافق والادارات العمومية لتأطير العمليات التشاركية، ثم اقتراح استحداث هياكل واطر مؤسسية جديدة مرافقة وداعمة لعملية الادمج وخلق غطار منسجم لعمل مختلف الفواعل المجتمعية .

فالنهوض بالقدرات المؤسسية والتسييرية يفترض ضرورة التحول الثقافي في معايير وقيم الإدارة لتطوير عمل مختلف الهياكل وتطوير ممارسات تناسب بيئة المرفق العمومي الجزائري، وكل ما سبق لا يمكنه تحقيق الأهداف المسطرة دون وجود إحداث تغييرات في البيئة الثقافية والمجتمعية الجزائرية وتوجيهها للانفتاح نحو المقاربات التشاركية، ويتم ذلك عن طريق تأهيل العنصر البشري وتنميته والعمل على اعادة انتاج القيم.

أيضا يبين لنا هذا الفصل دور عامل الوقت الذي له أهمية خاصة فمثل هذه التغييرات لا تحدث بصورة جذرية أو مفاجئة ورغم اتفاقنا أن الإصلاحات الرامية لترقية الخدمة العمومية من منظورها التشاركي

كانت أساسا مرتبطة بسياقات ظرفية إلا أن هذا لا يمنع من وضع خطوات منهجية لتنشيط العمليات التشاركية داخل الإدارات العمومية انطلاقا من مسلمة منطقتها توفير البيئة المناسبة لتجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية في مجال تصميم وتقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي.

الحاتمة

الخاتمة

جاءت مقارنة الديمقراطية التشاركية كمفهوم ليتجاوز أزمة الديمقراطية التمثيلية ولتأسيس نمط جديد من الحكم في ظل ظهور فواعل جديدة لم تستطع الديمقراطية الكلاسيكية استيعابها، وتتطلق الديمقراطية التشاركية من محورية ومركزية المواطن في أي عملية سياسية، تقوم هذه المقاربة على تمكين القوى المجتمعية من المشاركة الفاعلة في الحكم والتسيير فهي كنظام جديد للحكم تعكس العلاقة الجديدة بين المواطن والفواعل الجزئية الأخرى وبين والمؤسسات الرسمية للدولة باعتبار هذه الفواعل عناصر إجتماعية حاملة للمصلحة العامة.

تقترن الديمقراطية التشاركية بوجود أرضية جيدة وقوية بما يكفي لاحتواء جميع الشركاء الاجتماعيين، لترقية أداء النسق السياسي، فتبني هذه المقاربة يعني تفعيل أدوار الفواعل المتمثلة في الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطن، ومحاولة تجاوز العقبات التي تقف أمام التجسيد الفعلي لمبدأ المشاركة، وفي إطار البحث في قدرات الفواعل المشكلة لمقاربة الديمقراطية التشاركية تبرز فكرة صنع القرار على أساس التوافق الضروري للعمل الجماعي المحقق للمصلحة العامة، وهنا يمكن إعادة تعريف الأدوار ومنح المكونات المجتمعية الأخرى فرصة أكبر للمشاركة كفواعل محورية في عمليات اتخاذ القرار، فالفعل العمومي أصبح وفق هذه المقاربة متعدد الأطراف.

تبنت الجزائر الديمقراطية التشاركية في خطاباتها الرسمية منذ 2011 وتم الإقرار الفعلي لهذه المقاربة من خلال دستورها في دستور 2016 ودستور 2020 وهذا ما أضفى عليها الشرعية اللازمة كمنطلق لتفعيلها على مختلف المستويات، ولاختبار الديمقراطية التشاركية ومعرفة مدى قدرتها على إشراك جميع الجهات الفاعلة في رسم السياسات العمومية وصنع القرار في القضايا التنموية؛ كان ضروريا ادماجها في مستويات مختلفة تماما عن المستوى السياسي الذي يعتبر البيئة الحاضنة لتبلور المقاربات الديمقراطية، وتعتبر الخدمة العمومية المحلية - كواحدة من أهم أبعاد التنمية المحلية - مجالا ممتازا للاستفادة من المفاهيم التشاركية، خاصة مع الاختلالات التي تعانيها والناجمة عن التسيير الكلاسيكي الداعم لفكرة محورية الدولة في إنتاج

وتقديم الخدمات العمومية، ومن خلال دراستنا توصلنا لصياغة بعض النتائج وتقديم بعض المقترحات كما يلي:

النتائج:

إن السياق العام لظهور الديمقراطية بشكل عام في الجزائر والتوجه نحو بناء نماذج حكم تشاركية؛ جاء متأثراً بالعديد من العوامل وخاصة العامل الخارجي في ظل سياق عالمي اتسم بتغييرات هيكلية عميقة في آليات الحكم فرضت على الجزائر كما على الكثير من الدول ضرورة الإسراع في المطابقة مع هذا المستجد العالمي رغم عدم الاستعداد والتهيؤ سواء على المستويين الاجتماعي والثقافي بالنظر لعدم تجذر المفهوم وبلوغه درجة النضج المطلوبة أو على المستوى المؤسسي الإجرائي بالنظر لعدم الضبط الجيد للأدوار، وكان من نتيجة ذلك:

- ❖ نظرياً؛ التغيير في المفاهيم يقابله التغيير في الأدوار، لكن بالنسبة لحالة الجزائر فرغم الإقرار بضرورة تبني الخيار التشاركي إلا أنها لم تحدد بوضوح الأدوار الجديدة للفواعل التشاركية والتي يفترض أن تكون قضية متأصلة في أهداف الديمقراطية التشاركية.
- ❖ الإصلاحات المتتالية التي عرفتها الجزائر في إطار إصلاح الخدمة العمومية المحلية كانت محاولات لحل إشكاليات بصورة عشوائية وظرفية مرتبطة بسياقات سياسية، فمجل الإصلاحات القانونية والمؤسسية والاجرائية التي جاءت على أساس "اشراك المواطن في الشأن العام" لم تكن لها علاقة بتنفيذ مبدأ المشاركة.
- ❖ رغم محاولات الجزائر في تجسيد الديمقراطية التشاركية من خلال بعض التطبيقات العملية، إلا أنها دائماً تصطدم بهامش الحرية الممنوحة للفواعل الجديدة أين تكون دائماً تحت سلطة وهيمنة الدولة.
- ❖ عبر مختلف الإجراءات الإصلاحية لم نلمس محاولات لإدماج الآليات التشاركية التي جاءت مقترنة بالنموذج الديمقراطي التشاركي في مجال تقديم الخدمات العمومية.
- ❖ من خلال الدراسة تبين أن أصحاب المصالح في مبادرات اشراك المواطنين عبارة عن شبكة من الفواعل يجب أن يتم خلق توازن في القوة بينها.

- ❖ إن التعامل مع الخدمة العمومية المحلية من خلال تصورات تقليدية على أنها عملية إنتاج خطية أحادية الاتجاه جعلت المشاركة مجرد جزئية على هامش إنتاج الخدمات العمومية، وهذا ما خلق تصورا مشوها للمشاركة، ويمكن إرجاع هذا لأربعة عوامل رئيسية:
 - ✓ تم تأطير المشاركة بصورة محدودة الفعالية.
 - ✓ تم تصور تقديم الخدمات العمومية كعملية خطية مع تموقع الفواعل على هامشها.
 - ✓ لم تكن التغييرات الهيكلية كافية لتضمن المشاركة في مجال تقديم الخدمات العمومية.
 - ✓ الإصلاحات الظرفية المتتالية عززت من عدم تكافؤ القوى.
- ❖ يظهر جليا عدم قدرة المرافق العمومية على إدماج الديمقراطية التشاركية كأسلوب جديد في التسيير، تعمل على تمكين الشركاء الاجتماعيين من المشاركة في رسم السياسات العمومية المحلية، ويعود ذلك لعدة اعتبارات أبرزها عدم وجود إرادة سياسية واضحة المعالم في إعطاء بعد حقيقي لهذه المقاربة.
- ❖ تعتبر الشراكة المجتمعية أسلوبا فعالا في ترقية الخدمة العمومية لكن الملاحظ أن فواعل الديمقراطية التشاركية غير مؤهلة لبناء نموذج خدمة عمومية تشاركية، بسبب غياب الطابع المؤسسي بالإضافة إلى ضعفها من الناحية التنظيمية والوظيفية والقانونية مما جعل اختراقها من طرف المؤسسات الرسمية قضية حتمية، في حين أن فواعل أخرى لم تجد الإطار الذي يمكنها من لعب دور الشريك الفعلي للمرافق العمومية المحلية في عمليات صنع القرار.
- ❖ لم تستطع الجزائر القيام بإصلاحات تدعم التوجه التشاركي في إنتاج الخدمة العمومية المحلية، فالإصلاحات المؤسسية والقانونية لم تستطع تضمين مبدأ المشاركة في عمل المرافق العمومية.
- ❖ عززت الإصلاحات المتتالية فرص عدم تكافؤ ميزان القوة بين الفاعل الرسمي والفواعل غير الرسمية، فمع كل اصلاح أو مقارنة لتعزيز مبدأ المشاركة في إنتاج الخدمة العمومية يصطدم النموذج الجزائري بنفس التحديات والمتمحورة حول الفساد واللاشفافية وإشكالية ترشيد الموارد المالية على المستوى المحلي.

- ❖ التركيز على ترقية الخدمة العمومية من منظور تعدد الفواعل وضرورة توفير بيئة تمكينية للقيام مع أدوارها الجديدة بما يتماشى والخيار التشاركي؛ جعلنا نهمش في دراساتنا الفاعل الرسمي ومدى إمكانية تجديد أدواره الكلاسيكية للحد من هيمنته على مختلف الفواعل.
- ❖ إن الأخذ بالديمقراطية التشاركية بالمفهوم الغربي وبالنموذج الأصلي ومحاولة تطبيقها في بيئة غير البيئة التي نشأت فيها دون تكييفه مع المعطيات المحلية تقودنا إلى نتيجتين:
 - ✓ أولاً قد يؤدي هذا إلى خلق بيئة متعددة الأقطاب لصنع القرار مما يجعل السيطرة عليها أمراً صعباً وهذا في حال ما رغبت السلطة بالتجسيد الفعلي للمقاربة.
 - ✓ ثانياً وفي جانبها السلبي قد يكون تبني هذا الطرح وسيلة لقمع الديمقراطية العملية بخلق قنوات موازية للسلطة ممثلة في الفواعل المجتمعية الهشة بنائياً ووظيفياً.
- ❖ إن تكييف الديمقراطية التشاركية يتطلب مسارين متكاملين:
 - ✓ جعل السياسة الحكومية أكثر قدرة على الاستجابة للتغيير في الوقت المناسب
 - ✓ إبطاء وتيرة مختلف التحولات لتمكين المجتمع من الإدماج الفعلي لتقبل مضامين المقاربات الجديدة ويكون هذا خلال المناقشة الديمقراطية المفتوحة.
- ❖ يمتلك المواطن القدرة على أن يكون أداة تحويلية في تقديم الخدمات العمومية إذا تم التعامل معه بشكل سليم كشريك فعلي يمكنه التفاوض مع مراكز صنع القرار لاقتراح المسارات السليمة التي يمكنها تحقيق رضاه المجتمعي.
- ❖ للحديث عن الديمقراطية التشاركية لا يكفي مجرد قرار سياسي متعلق بسياقات عالمية، بل نحن بحاجة إلى بناء نموذج للحكم يوفر آلية ذات اتجاهين للمواطنين للمشاركة في إنتاج الخدمة العمومية من خلال تعميق مبادئ الديمقراطية التشاركية بما يتناسب والأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية الراهنة:
- ✓ **الإتجاه الأول:** يجب ألا تقتصر المشاركة الديمقراطية للمواطنين على مجرد التصويت في الانتخابات بل يجب أن تتميز المشاركة بالديمومة والاستمرارية في كل ما يخص الشأن العام.

✓ **الإتجاه الثاني:** أن يتم الاستفادة من خبرة المجتمعات على أرض الواقع لإعادة التصميم والإبتكار في مختلف السياسات العمومية.

❖ يمكن لأدوات الديمقراطية التشاركية إعادة إنتاج النظام السياسي وبالتالي التغيير في مسار إنتاج الخدمة العمومية على المستوى المحلي من خلال إعادة النظر في ترتيب الأدوار وتحديد دور كل فاعل في سلسلة الإنتاج، إلا أن ما توصلت له دراستنا هو أن الديمقراطية التشاركية في الجزائر كانت تحولا في نموذج المشاركة على مستوى الخطابات السياسية لزيادة الشرعية السياسية دون فتح الهامش المناسب لها لتحقيق أهدافها المرجوة.

المقترحات:

- ❖ يجب على الدولة أن تدرك قيمة المبادئ التي جاءت بها الديمقراطية التشاركية وأن تكون على استعداد للاستفادة منها حسب ما يتوافق وخصوصية البيئة المحلية.
- ❖ ضرورة التعامل مع الديمقراطية التشاركية كسياسية وليس مجرد آلية لترقية الخدمات العمومية المحلية.
- ❖ إعادة هيكلة المرافق العمومية على ضوء المستجدات التي جاءت بها الديمقراطية التشاركية المتعلقة بإصلاح المؤسسات والادارات العمومية، الذي يطرح حزمة من التدابير ضمن أجنحة زمنية تمتد لفترة زمنية يحددها النقاش التشاركي بعد تشخيص الأوضاع الراهنة، مع محاولة استشراف المسارات المرتقبة لهذا التوجه، وتوقع المخاطر المحتملة التي قد تحرف هذه المقاربة عن مسارها الحقيقي لتتراجع في اتجاه التفكيك المنهجي للمرفق العمومي.
- ❖ تعزيز الوحدات المحلية حتى يمكنها ان تكون جهة فاعلة في التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية.
- ❖ لا يجب ان تكون محاكاة التجارب الرائدة بشكل كلي، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار خصوصية البيئة المحلية.
- ❖ ضرورة وجود مخطط لتصميم وتنفيذ المبادرات التشاركية تضمن آليات غير موحدة تحترم خصوصية كل وحدة محلية حسب أولوياتها التنموية، فالمشاركة الناجحة للمواطنين تتم من خلال عمليات

مستدامة طويلة الأمد من المواجهة والتكيف والتجربة والخطأ حيث يكتشف المشاركون أصحاب المصلحة المكاسب المحتملة من التحول نحو هذا النموذج التشاركي وبالتالي التقليل من مقاومة التغيير.

❖ ضرورة صياغة خطط منهجية عملية واضحة تتضمن الخطوات الأساسية لإدماج الديمقراطية التشاركية في مجال انتاج الخدمات العمومية على المستوى المحلي تكون كدليل منهجي عام لكل الوحدات المحلية بمرافقتها العمومية تحترم خصوصية واولويات مل وحدة محلية، لضمان مخرجات سليمة لهذا التوجه التشاركي.

❖ في مرحلة البحث في الدراسات المتعلقة بالديمقراطية التشاركية توصلنا إلى نتيجة مفادها أن الديمقراطية التشاركية غائبة في الغالب عن البحوث المتعلقة بالإدارة والتنظيم، ونأمل أن يحفز هذه العمل الباحثين لتوسيع الدراسة وتطوير تفسيرات أكثر قوة للدولة وللتفاعلات بينها وبين الفواعل التشاركية، حاولنا أن يكون هذا العمل بداية للبحث عن رؤى تطبيقية لتصميم سياسات عمومية فعالة واستكشافا لمختلف الروابط بين مجموع القوى المجتمعية في محاولة لتطوير مسار بحثي في مجال الإدارة، أين تكون الخدمة العمومية التشاركية محورا للدراسة عن طريق البحث في علاقة الحكومة بالفواعل المجتمعية المحلية، فهذه التفاعلات هي البيئة التي تكمن فيها الكثير من فرص النشاط المتبادل لخلق عمليات تشاركية فعالة تؤثر في النهاية على مخرجات السياسات العمومية.

❖ بعد تشخيص الحالة الجزائرية وبقترح توظيف مفهوم التخطيط لانضاج التجربة الجزائرية وتوفير كل الشروط الموضوعية للنجاح، نرجو أن يتحول هذا العمل بعد اجراء التعديلات اللازمة والمناسبة إلى دليل عملي ونموذج ارشادي يستفيد منه صانع القرار لتعزيز مكانة الديمقراطية التشاركية، لتكون بمثابة توجه جديد في المشهد الحكومي الذي يتيح المزيد من المرونة والتكيف في ظل تقلبات المحيط، خاصة مع توجه الدولة إلى ربط الجامعة ومخرجاتها بمحيطها الاقتصادي والاجتماعي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

الوثائق الرسمية

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الأمر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989. المتعلق بدستور 1989. الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011. المتعلق بقانون البلدية. الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 20/442 ، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 82، الموقع في 30 ديسمبر 2020.

الكتب:

1. إبراهيم حسين توفيق، "النظم السياسية العربية:الاتجاهات الحديثة في دراستها" ط 1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
2. احجيج حسن ، "التدبير العمومي الجديد، شركات الدولة بين قيم الخدمة العمومية وقيم المقاوله، ط1، الدار البيضاء: مركز الدراسات والابحاث الانسانية، 2017.
3. أحمد محمد ادريس العزازي، "الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية"، مصر: مكتبة الجامعة الحديثة، 2009.
4. ازواغ اسماعيل و الكميري محمد، "المشاركة المواطنة بين بواعث إقرار وآليات الإشارك" في "المجتمع المدني واشكالية تجديد الثقة في العمل المؤسساتي في المغرب"، تحرير: عبد الحفيظ ادمينو، ط1، الرباط: مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، 2019..
5. أطيش حمزة والفيثوري أنور، "إصلاح الادارة العامة في ليبيا"، انقرة: مركز الابحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الاسلامية، 2021.

6. بن ناصر البيشي محمد ، "التخطيط الاستراتيجي (مفاهيم وتطبيقات)"، مركز البيشي للاستشارات والتدريب الإداري، دبي، 2014. (بتصرف).
7. بن يزة يوسف، " التنمية المحلية التشاركية في الجزائر " الجزائر: مخبر الأمن الانساني: الواقع والرهانات، 2020.
8. بوجلال عمر طيب ، "إدماج المقاربة التشاركية من خلال الاصلاحات السياسية"، عمان مركز الكتاب لأكاديمي، 2016.
9. بوسماح محمد أمين، " المرفق العام في الجزائر"، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، (1995).
10. بوشعير سعيد، "النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996" (السلطة التنفيذية)، الجزء 3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
11. جمل برهان الدين، "المالية العامة: دراسة مقارنة"، دمشق: منشورات دار طلاس، 1992.
12. حامي حسان، "سياسة الدعم الاجتماعي في الجزائر: الكلفة الاقتصادية وحتمية الإصلاح"، في " السياسة الاجتماعية في الجزائر: الرهانات الاجتماعية والسياسية والتكلفة الاقتصادية"، المحرر: نوري دريس، بيروت: مبادرة الاصلاح العربي، 2023.
13. حسين الملاح طارق اسراء ، "الهندسة الاجتماعية: مدخل للتوجه السوقي وفق حركية المعرفة"، عمان: شركة الاكاديميون للنشر والتوزيع، 2022.
14. الراوي خالد وهيب، "العمليات المصرفية الخارجية"، (عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2000.
15. زايد أحمد، "الدولة بين نظريات التحديث والتبعية"، ط1، مصر: نهضة مصر للنشر والطباعة والتوزيع، 2006.

16. صالح بوقنيعة، "سياسات الدعم الاجتماعي في الجزائر: بين الأسقف المالية والموازنات المحاسبية"، في " السياسة الاجتماعية في الجزائر: الرهانات الاجتماعية والسياسية والتكلفة الاقتصادية"، المحرر: نوري دريس، بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2023.
17. عبد الحميد عبد المطلب، " التمويل المحلي والتنمية المحلية" ، الإسكندرية: الدار الجامعية، (2001).
18. عبد الغني محمد حسن و محمد هلالرضوى، " التسويق الاجتماعي- إدارة رأس المال الاجتماعي"، ط4، القاهرة: مركز تطوير الاداء والتنمية للنشر والتوزيع، 2011.
19. غازي عناية، " المالية العامة والتشريع الضريبي"، القاهرة: جامعة عين شمس، 1998.
20. فان دان بيرغ كاسبار. ف ، " التخطيط الاستراتيجي للحزب السياسية: أداة عملية"، السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات/المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الاحزاب، 2011فرحان محمد سند،" أثر المتغيرات الدولية والإقليمية على تطور المجتمع المدني في دول مجلس التعاون الخليجي"، القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2015.
21. محمد ليمام حليم، " ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
22. مطر موسى سعيد وآخرون، " المالية الدولية"، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2003.
23. هميسي مصطفى ، " من بربروس إلى بوتقلية: كيف تحكم الجزائر؟"،(الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2011).
24. هويدي عبدالجليل، " المالية العامة للحكم المحلي: دراسة مقارنة"، مصر: دار الفكر العربي، 1990.
25. ياسر بن علي الشهري، " التسويق الاجتماعي: دراسة نظرية لأحدث نماذج تسويق الافكار والخدمات الخيرية" ، ط1، المملكة العربية السعودية: مركز مداد المتخصص للدراسات والبحوث، 2011.

المقالات العلمية المحكمة

1. إشراق مسعودي، " الشراكة بني القطاعين العام والخاص : آلية حديثة لإنشاء وتسيير المرفق العام في الجزائر"، مجلة آفاق للأبحاث القانونية والسياسية 01(2022).
2. باقي ناصر الدين ، "التعديلات الدستورية كأداة للإصلاح السياسي في الجزائر" (1996-2016)، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية 01(2016).
3. بدري ابتسام ،"دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين الواقع والخصوصية وطموح تحقيق التكيف"، مجلة المفكر 09(2013).
4. بن صغير زكرياء، " دور الإعلام في التحول الديمقراطي نحو مقاربة لفهم إشكالية بناء الدولة"، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية 03(2020).
5. بن عبد العزيز خيرة ،"دور المجتمع المدني في ترشيد الحكم وترقية القيم الديمقراطية"، مجلة المفكر 12،(2015).
6. بن عمراوي عبد الدين ،"علاقة الدولة بالمجتمع في المغرب العربي: مظاهر التأزم ومتطلبات الإصلاح"، مجلة اتجاهات سياسية 03 (2018).
7. بن لعبيدي مفيدة ، "إصلاح المنظومة القانونية من اجل ترشيد الممارسة السياسية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني 01(2016).
8. بوجلطي عزالدين، " المظاهر القانونية لازدواجية خضوع المرافق العامة الاقتصادية للقانون العام والقانون الخاص: دراسة في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية 01(2022).
9. بوعيسى سمير، "أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية 05(2017).
10. بوغازي زينب ورقاد سليمة، "لوحه القيادة كأداة لمراقبة التسيير"، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة 01(2021).

11. خالد منة، "مراجعة لكتاب: الفساد النسقي والدولة الاستبدادية: حالة الجزائر، 1962-2016، لكتابه محمد حليم ليام"، عمران 24 (2018).
12. خثير محمد وصادفي جمال، "تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر" مجلة نماء للاقتصاد والتجارة (عدد خاص)، (2018).
13. رمضان محمد حسين رامز، "استخدام بطاقة الأداء المتوازن في قياس وتقييم الأداء المؤسسي في المنظمات العامة: دراسة ميدانية"، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية 04 (2019).
14. رمضان فاطمة الزهراء، "مشروع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020: دراسة تحليلية موضوعية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية 04 (2020).
15. سايل مليكة، "دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر بين الخطاب والممارسة"، المجلة الجزائرية للسياسة العامة 01 (2010).
16. سعدي محمد، "الاتحاد الاوروبي والمشروطية الديمقراطية: اختبار ما بعد الربيع العربي"، دراسات سياسية 36 (2019).
17. سعودي ايمان و دهان محمد، "الذكاء الاستراتيجي وأثره في عملية التشخيص الاستراتيجي: دراسة حالة مؤسسة "مطاحن البصرة" و "مؤسسة WISSO"، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية 01 (2020).
18. سغيري وهيبة، "الحدود المفاهيمية للامركزية كبيئة لتعزيز المقاربات التشاركية"، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية 02 (2022).
19. سويقات أحمد، "التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004"، مجلة الباحث 06 (2006).
20. صلاح الدين بوسري و الياس حناش، "الشراكة بين القطاع العام والخاص كآلية لتمويل الإستثمار العمومي في الجزائر"، الآفاق للدراسات الإقتصادية 07 (2022).

21. صياف عصام ،"صندوق التضامن ودوره في تمويل البلديات في الجزائر" ،مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية 11(2017).
22. عبد العالي عبد القادر ،"الإصلاحات السياسية ونتائجها المحتملة بعد الانتخابات التشريعية في الجزائر" ، (قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012).
23. علي بلحاج سعاد ، " منظمات المجتمع المدني والديمقراطية المحلية التشاركية" ، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية 02(2014).
24. عنصر العياشي، "ما هو المجتمع المدني؟ الجزائر نموذجا" ، Insaniyat 01(2001).
25. عولمي بسمة ، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر" ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا 04(2006).
26. غربي أحسن، "المرافق العامة في ظل جائحة كورونا كوفيد 19 بين الاستمرارية والتعطيل" ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية 03(2020).
27. قصيران هناء ، " الإصلاح السياسي في الجزائر كأداة لمواجهة تهديدات الحراك السياسي العربي" ، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية 09(2020).
28. كريبش نبيل ، " إشكالية التغيير السياسي في الجزائر" ، مجلة العلوم السياسية 59(2020).
29. كيم سمير ، " الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية: قراءة في الحالة الجزائرية" ، مجلة المفكر 02 (2018).
30. لعروسي رابح ، "الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني" ، مجلة دفاتر السياسة والقانون 06(2012).
31. مداحي عثمان، " دراسة وصفية تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية(مع الإشارة لحالة الجزائر)" ، مجلة البشائر الاقتصادية 02 (2019).

32. مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية 07، (2005).
33. مزعاش يزيد، "تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الانتقالية - حالة الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني 06 (2018).
34. مغني نادية وكرمية نسرين، "متطلبات إدارة المال العام و ترشيد إنفاقه من أجل تحقيق التنمية المستدامة: دراسة حالة الجزائر"، مجلة جديد الاقتصاد 01 (2021).
35. نادية ظريفي، "جودة الخدمة العمومية"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية 04 (2016): 2016.
36. نوري دريس، "الجزائر: تجربة تحول ديمقراطي في سياق فشل اقتصادي"، سياسات عربية 51 (2021).
37. نونة عبد الناصر، "جدلية العلاقة بين سياسات المشروطة والتنمية في الدول العربية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية 01 (2023).
38. هواتف عبد الله، "مسودة التعديل الدستوري في الجزائر: سياقاته وانعكاساته على المشهد السياسي"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (تقييم حالة)، جوان 2020.
39. يونس الشامي الأشهب، "فرضيات «الفجوة الزمنية» في التاريخ الفكري للمجتمع المدني"، عمران 16 (2015).

الاطروحات والرسائل الجامعية

1. بن شناف منال، "التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر" (اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الادارية، كلية الحقوق، جامعة محمد دباغين سطيف 2، 2020).

2. بوجلال عمر، "الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989-2014: الواقع وآليات التفعيل" (مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدراسات السياسية المقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2015).
3. بوقاسم أمال، "تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2016-2013: دراسة استطلاعية لآراء أساتذة و طلبة جامعيين" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2018).
4. حمدي مريم، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري" (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسلية، 2015).
5. حملة صبرينة، " تأثير العامل الخارجي على عملية التحول الديمقراطي في العالم العربي: دراسة حالة الجزائر-العراق-مصر" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة قسنطينة 3، 2021).
6. حيدور جلول، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية"، (أطروحة مقدمة للحصول على شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2021).
7. حيواني خالد، "التسيير العمومي الجديد كمقاربة لترقية الخدمة العمومية ومحاربة الفساد الإداري: دراسة على ضوء التجارب الرائدة(الولايات المتحدة الامركية، بريطانيا وسنغافورة)"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتة، 2015).
8. رشيد السعيد، "لجان الأحياء في التجمعات الحضرية الجديدة" (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة قسنطينة، 2008).

9. زدام يوسف، "دور الثقافة السياسية في تفعيل المواطنة في البلدان العربية: دراسة في التغير القيمي المرتبط بمستويات التنمية الانسانية" (اطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وادارية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013).
10. غربي وهيبة، "استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية: دراسة حالة: مجموعة من البلديات بولاية بسكرة" (اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015).
11. فراحي محمد، " الديمقراطية التشاركية كآلية لبناء الثقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر(2011-2020): بلدية أولاد عبد القادر - ولاية الشلف انموذج (أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه) (طور ثالث) في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 03، 2022).
12. لمير عبد القادر، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية: دراسة تطبيقية بلدية ادرار"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014).
13. محمد بلال ومرعي مرعي، "الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين، (رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين: 2017).
14. محمد شاربي، "الإدارة العامة و السلطة السياسية في الجزائر الفترة ما بين 1989-2006" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2008).
15. محمود ناصر رشيد شيخ علي، "دور المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2008).

16. مرغاد لخضر، "واقع المالية المحلية في الجزائر" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير مذكرة في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، 2001).

الأوراق البحثية

1. بن اسماعين حياة والسبتي وسيلة، "التمويل المحلي للتنمية المحلية"، (ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي حول "سياسة التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات"، بسكرة، يومي 21-22 نوفمبر 2006).
2. بودخد مسعود، كرياش رحمة، "واقع التحول نحو الحكومة الالكترونية في الجزائر وتحدياته: قراءة في مؤشر الأمم المتحدة" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "جودة الخدمة العمومية في ظل الحكومة الالكترونية"، جامعة بومرداس، 29-30 أكتوبر 2014).
3. فلفول عبد القادر، "التوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر بين المقاربات الدولية والمبادرات الوطنية" (ورقة بحث قدمت الملتقى الدولي حول: تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات، البليدة، الجزائر، نوفمبر 2018).

التقارير:

1. المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "منهجية إعداد مخطط التتبع والتقييم والتعلم المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية"، 2022.
2. وحدة تسيير مشروع كابدال، "كابدال: شراكة ثلاثية مبتكرة من أجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر"، المركز الوطني للبحوث المطبقة على السكان والتنمية. (CENEAP)

المواقع الالكترونية

1. الأمم المتحدة (ESCWA)، "مؤشر نضوج الخدمات الحكومية الإلكترونية والنقالة - GEMS 2021"، ديسمبر 2021، ملف متوفر على الموقع: bit.ly/3Snsjjo، تم تصفح الموقع يوم: 2022-07-25.

2. بعيطيش يوسف، "العالم العربي وإشكاليات وتحديات العولمة السياسية"، المركز الديمقراطي العربي، 26-04-2020، على الموقع: <https://bit.ly/3O81a9x>، تم تصفح الموقع يوم: 17-05-2022.
3. بوحنية قوي و بن ناصر بوطيب ، "إشكالية بناء الحكم الراشد في الدولة المغاربية: الجزائر أنموذجاً"، مقال منشور على الموقع: <https://bit.ly/2rN5FNZ> ، تم تصفح الموقع يوم: 10ماي 2019.
4. الجبوري ظاهر محسن هاني، "غرامشي: المجتمع المدني كفضاء للتنافس الإيديولوجي من أجل الهيمنة"، محاضرة منشورة على موقع جامعة بابل : <https://bit.ly/2Jqv6Mp> .تم تصفح الموقع يوم: 19 ماي 2023.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية،"صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية"، من على الموقع: <https://bit.ly/2WFKgso>، تم تصفح الموقع يوم 01 مارس 2019.
6. الحجاجي فاروق ، "المخطط الجماعي للتنمية: السياق والأبعاد"، مقال منشور على الموقع التالي: < <https://bit.ly/2w33Npo>، تم تصفح الموقع يوم : 09ديسمبر 2020.
7. عبد الشافي عصام ، "بين المشروعية السياسية والحكم الراشد"، مقال منشور في مجلة دراسات سياسية، 03-12-2016 على الموقع: <https://bit.ly/3O435LQ>، تم تصفح الموقع يوم: 11-06-2022.
8. عبد الفتاح إسماعيل عبد الكافي،"معجم مصطلحات عصر العولمة"(2003) ، من على الموقع: <https://bit.ly/2DSH5z8>
9. من صفحة برنامج كابدال على موقع الفيسبوك على الرابط التالي : <https://bit.ly/3INdjrv>، تم تصفح الرابط بتاريخ: 12-03-2023.

10. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مشروع لميثاق الديمقراطية التشاركية، على الموقع: <https://bit.ly/3CJtSJF>، تم التصفح بتاريخ: 2023-03-24.

المراجع باللغة الأجنبية

Books

1. Albretch Karl and Zemke Ron, "Service America. Doing Business in the New Economy", 4th ptg. Edition (Homewood, IL: Dow Jones–Irwin, 1985).
2. Ana Manzano, Les focus groups, Dans : Anne Revillard, Méthodes et approches en évaluation des politiques publiques , (Québec: Éditions science et bien commun, 2023)
3. Burnell and Calvert Peter, eds, "Civil society in Democratization" (London; Portland, OR: Frank Cass, 2004).
4. Caicedo Elma and Barcevičius Egidijus, Delivering public services :A greater role for the private sector ?An exploratory study in four countries,(Luxembourg: Publications Office of the European Union), 2015.
5. H.C, Boyte, "Creating Public Value: Contributions of the New Civic Politics". In :John M. Bryson , Barbara C. Crosby ,Laura Bloomberg, "Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World", 1 st Edition, (New York :Routledge,2015).
6. Jan-Gustav Strandenaes, "**Stakeholder democracy- re-engaging the peoples of the world: definition, concepts and linkage**".in Felix Dodds, "**Stakeholder Democracy Represented Democracy in a Time of Fear**, (New York: Routledge: 2019).
7. Pollitt Christopher and Geert Bouckaert, "Public Management Reform, A Comparative Analysis -NPM, Governance and the Neo-Weberian State" , 3rd edition (New York: Oxford University Press, 2011).
8. Serge Alécian, Dominique Foucher, "Le management dans le service public", 4eme édition, (France : Edition d'organisations, 2005).

Journal Articles

1. Abers, R., "**Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil**", Plurimondi 01 (1999).
2. Archon Fung, "**Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences**", Journal of Political Philosophy.03 (September 2003).
3. Audretsch David B. and Moog Petra, "**Democracy and Entrepreneurship**", Entrepreneurship Theory and Practice00(2020).
4. Barros Amon and Scott Taylor, "**Think Tanks, Business and Civil Society: The Ethics of Promoting Procorporate Ideologies**", Journal of Business Ethics162 (2018).
5. Barrow, A", "**Relationship between State and Civil Society: Theoretical Review**",Indonesian Journal of Sociology ,Education, and Development 02(2002).
6. Dick-Sagoé Christopher, "**Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review**", Cogent Economics & Finance 08(2020).
7. Doorgapersad Vyas, "**Paradigm shift from New Public Administration to New Public Management: theory and practice in Africa**", The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa 07(2011).
8. Duez Paul and Debeyre Guy, "**Traité de droit administratif**", Dalloz 08(1958).
9. Esselimani Sami and Sagsan Mustafa and Kiralp Sevki, "**E-Government Effect on Participatory Democracy in the Maghreb: Indirect Effect and Government-Led Participation**", Discrete Dynamics in Nature and Society, (2021).
10. Farè Luca and Audretsch David B. and Dejardin Marcus, "Does democracy foster entrepreneurship?", Small Business Economics (2023):
11. Fung Archon, "**Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement**", American Political Science Review 101(2007).
12. Fung Archon, "**Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement**", American Political Science Review 101(2007).
13. Fung Archon, "**Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences**", Journal of Political Philosophy.03 (September 2003).
14. García-Guadilla María Pilar, "**Democracy, Decentralization, and Clientelism New Relationships and Old Practices**", Translated by Carlos Pérez, LATIN AMERICAN PERSPECTIVES 05(2002).
15. Goetz and R. Jenkins, Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development (New York: Palgrave Macmillan,2005).

16. Gruening Gernod, "**Origin and theoretical basis of New Public Management**", International Public Management Journal 04(2001).
17. Gyllenhammar Daniel and Hammersberg Peter, "**How to facilitate improvements in public service systems: propositions for action**", International Journal of Quality & Reliability Management 06(2023).
18. Hiep Le Hong, "**Performance-Based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and Doi Moi**". Contemporary Southeast Asia, 02 (2012).
19. Jean Hartley et al, "**Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective**", Public Management Review: an international journal of research and theory (04): 2002.
20. Johansson Bergman, M. A., P., Lundberg, S & Spagnolo, G, "**Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden**", Journal of Health Economics 49(2016).
21. Klein Peter G et al, "**Toward a theory of public entrepreneurship**", European Management Review 07 (2010).
22. Kuhlmann Sabine, "**Reforming local public services**", Public Management Review 05(2008).
23. Lapuente Victor and Van de Walle Steven, "**The effects of new public management on the quality of public services**", Governance 33(2020).
24. Le Hong Hiep, "**Performance-Based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and Doi Moi**". Contemporary Southeast Asia, 02 (2012) .
25. Meyer Renate and Hammerschmid Gerhard, "**Public Management Reform: An Identity Project**", Public Policy and Administration 01(2006).
26. Muganga Emmanuel and Liu Qijun, "**The Impact of Corruption on Government Public Services Quality, Justice and Cost of Businesses Regulations in Developing World**", International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences01 (2019).
27. mwiklick Marek, "**Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation**", Problemy Zarządzania 01(2017).
28. Nilsson Martin and Männikkö Barbutiu Sirkku, "**E-participation For Increased Citizen Engagement? A Case From Uganda**", JeDEM 11(2019).
29. Olabode Ojugbele Hamed, Ogunlela Oyebanjo & K. Tengeh Robertson, "**Public entrepreneurship: a recipe for improved service delivery in south africa's public sector**", Focus on Research in Contemporary Economics (FORCE)03(2022).

30. Osborne Stephen P. and Strokosch Kirsty, "**Participation: Add-on or core component of public service delivery?**", Australian Journal of Public Administration(2021).
31. Patapas Aleksandras and Raipa Alvyda and Smalskys Vainius, "**New Public Governance: The Tracks of Changes**", International Journal of Business and Social Research 04 (2014).
32. Perry, J. L., Mesch, & .," **Paarlberg, LMotivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited**", Public Administration Review 66(2006).
33. Perrym James, "**Democracy and the New Public Service**", The American Review of Public Administration 01 (2007).
34. Portes Alejandro and Patricia Landolt, "**The Downside of Social Capital**",The American Prospect 26 (1996).
35. Richter Paul, Cornford James and McLoughlin Ian," **The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government**", Electronic Jo urnal of e-Government (3): 2004.
36. S, Dhliwayo," **Defining public-sector entrepreneurship: a conceptual operational construct**", The International Journal of Entrepreneurship and Innovation18(2107).
37. Sangki Jin, "**Vision of future e-government via new e-government maturity model: based on Korea's e-government practices**", Telecommunications Policy 10(2018) .
38. Schneider Leandro Rodrigo, "**The influence of bureaucracy on the performance of public organizations**", Sustainable Business International journal 94(2021).
39. Sheoran Sudesh and Vij Sanket, "**A Review of E-Government Assessment Frameworks: E-Readiness, Adoption, Citizen Engagement and Quality**", JeDEM 14(2022).
40. Smith RFI and Teicher Julian," **Improving Governance and Services: Can e-Government Help?**", Chinese Public Administration Review 03(September 2006).
41. Sundell Anders, "**Public Administration and Corruption: How to Get the Institutions that Work**", Göteborg Studies in Politics 142 (2015).
42. Tormey Simon, "**The Contemporary Crisis of Representative Democracy**," Democratic Theory 02(2014) .
43. Volpi Frédéric,"**Algeria versus the Arab Spring**", Journal of Democracy 03(2013).
44. Zmerli Sonja, "**Social Capital and Norms of Citizenship: An Ambiguous Relationship?**", American Behavioral Scientist 53(2010).

Theses

1. Camille Bonnefoy, "La participation pour (r)éveiller le collectif : l'expérience participative dans la fonction publique territoriale", (Mémoire de recherche déposé pour le Master Design Innovation et société, Université de Nîmes, 2021).
2. Kamal Ali Amal, "**Understanding Decentralization Local Power Over Decision-Making For Comprehensive Planning In Florida**", (A Dissertation submitted to the Department of Urban and Regional Planning in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, The Florida State University, 2002).

Research papers

- 1.
2. Adrian Panggabean, "**Expanding Access to Basic Services in Asia and the Pacific Region: Public-Private Partnerships for Poverty Reduction**", Economic and Research Department Working Paper Series No. 87, 2006, Manila.
3. Alshehri Mohammed and Drew Steve, "**Implementation of e-Government: Advantages and Challenges**", A research paper presented at a IAS KE-AL CONFERENCE PROCEEDINGS, Austria ,2010.
4. Asian Development Bank, "**Public-Private Partnership Handbook**", Business Guide,September 2008,Mandaluyong City.
5. Bou Samaha Nasreddine, "**Algeria: a Legal Reading of the Constitutional Amendment of November 1, 2020**", the Arab Association of Constitutional Law (AACL), January 2021.
6. GUAN Shanshan, DENG Guosheng, TIAN Siyu, "**Co-production and innovation in public services: What can we learn from the provision of childcare in rural China?**", LoGoSO Research Papers Nr. 11, Freie Universität Berlin, August 2019.
7. Hawthorne Amy, "**Political Reform in the Arab World**", Carnegie Papers, Middle East Series, N° 52, 2004.
8. John Gaventa and Gregory Barrett, "**So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement**", IDS Working Paper 348, Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton, 2010
9. Le Blanc David, "**E-participation: a quick overview of recent qualitative trends**", Economic and social, Working Paper submitted to UNITED NATIONS) Department of Economic and Social Affairs) , New York, 2020.
10. Polère Cédric, "**La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan**", Synthèse réalisée à l'occasion de l'élaboration du numéro des« Synthèses Millénaire 3 » sur le thème de la démocratie, DPSA2007, centre de ressource prospective du grand lyon.

11. Polère Cédric, **La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan**", Synthèse réalisée à l'occasion de l'élaboration du numéro des« Synthèses Millénaire 3» sur le thème de la démocratie, DPSA2007, centre de ressource prospective du grand.
12. Salvador Regina, Julião Rui Pedro, Ferreira Jorge, "**Regional Development Agencies in Portugal**", Working Paper submitted to: 40 th Congress of the European Regional Science Association Barcelona, 30th August – 2nd September 2000.
13. Shanshan GUAN and Guosheng DENG and Siyu TIAN, "**Co-production and innovation in public services: What can we learn from the provision of childcare in rural China?**", LoGoSO Research Papers Nr. 11, Freie Universität Berlin, August 2019.
14. Strokosch Kirsty, "**Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations**", Literature review on the participation of citizens in the delivery and reform of public services (Co-VAL).
15. Syam Husain et al, "**Public Entrepreneurship: What, Why and How**", A research paper presented at the 3rd Annual International Conference on Public and Business Administration, (AICoBPA 2020), Advances in Economics, Business and Management Research191(2020).

Reports

1. OCDE, "**Effective Communications Between the Public Service and The Media**", SIGMA PAPERS: No. 9, Paris ,1996, p.09.

Websites

1. Amdouni Bilel, **Qu'est-ce qu'un plan d'action?** Article disponible sur le site, <https://bit.ly/3M5tnyL>, 27décembre 2022, le site a été consulté le : 14-09-2023.
2. Aurora Ianni, Hiraç's "**Trajectory and the “New Algeria”**", IAI PAPERS 21 (2021): pp.1-18. Article available on the site: < <https://bit.ly/34x0okC>, the site was viewed on : 09-10-2021.
3. BDC (Banque de développement du Canada), Qu'est-ce que la planification stratégique?, Article disponible sur le site, <https://bit.ly/3M9t2uO>, décembre 2022, le site a été consulté le : 16-09-2023.
4. Buzasu Cristina, "**The role of civil society in policymaking**", 19 Jun 2020,Article available on the site: bit.ly/3qZKy9,the site was viewed on: 01-05-2023.

5. CHEVALLIER Jacques," **Bilan de recherche sur la participation dans l'Administration française**", article Disponible sur le site: <https://bit.ly/3KfQ3tV> , consulté le: 23-03-2022
6. CIPE (Center for International Private Enterprise), "**The Role of Think Tanks** ", Article available on the site: <https://bit.ly/3JCfiI5>, The site was viewed on: 03-05-2023.
7. Civil Society Academy, "**Participatory Budgets: Let the people decide**", Article available on the site:<https://bit.ly/45VKcEH>,the site was viewed on: 01-02-2022.
8. Council of Europe, "**world for democracy, Participatory Democracy Incubator: CONCEPT NOTE**", The paper is available on the site: <https://bit.ly/3R9Y6hJ>, the site was viewed on: 08-08-2022.
9. David Skidmore, "**Civil Society, Social Capital and Economic Development**", working paper presented to the conference organized by International Studies Association, Los Angeles, CA, March 14-18, 2000, The paper is available on the site: <https://bit.ly/42RCUPC>, the site was viewed on: 06-03-2023.
10. Dennison Susi, "**Algeria after the Arab Spring: Vindicated Model or Regime on the Rocks?**", Report submitted by German Marshall Fund of the United States, Report available on the site: <https://bit.ly/3xpWapu>, the site was viewed on: 16-06-2022.
11. Finance Commission of Sri Lanka, "**Public Private Partnership Approach: Theory and Practice**", Article available on the site: <https://bit.ly/3NvPNdA>,the site was viewed on: 01-11-2022.
12. Gauche Karine and Ologeanu-Taddei Roxana, "**Enjeux et services de l'administration électronique locale. Etude de cas**", Un article est disponible sur le site : bit.ly/3Rc8Ee7 , le site a été consulté le : 28-01-2022.
13. Ghsoub Dany, "**The impact of corruption on the effectiveness of public administration**", Article available on the site: <https://bit.ly/3O6cNx3>, The site was viewed on: 03-03-2022.
14. Guenoun Marcel ; and Matyjasik Nicolas, "**La fin de l'histoire du NPM ?**", Institut de la gestion publique et du développement économique, France, 2019, article disponible sur le site : <https://bit.ly/3gYtTMy>, le site a été consulté le : 10-01-2021.
15. Harris Christian, "**Administrative Discretion and the Future of The New Public Service**", Report on a website (USA), 2019, Report available on the site: <https://bit.ly/3zKaxrL>, the site was viewed on: 16-06-2021.
16. Inès Osman, "**Algeria: The Arab Spring's Late Bloomer?**", The Tahrir Institute for Middle East Policy, 02/09/2021, Article available on the site: <https://bit.ly/37mw3qH>, The site was viewed on :03-11-2021.

17. MAGARA DELPHINE ,BELINCHON EDUARDO NAKONZ ,JONAS , "**How to make think tanks more participatory?**", MARCH 18, 2019, Article available on the site: <https://bit.ly/3NN0x7C>, The site was viewed on: 03-03-2023
18. Sara Kessar et al, "**The Representation of the Algerian Hirak Protest Movement in the International Media: France 24 and Al-Jazeera**", Cogent Social Sciences 07(2021): pp.1-18, Article available on the site: <https://bit.ly/3HH0wwf>, the site was viewed on :03-08-2021.
19. Strickland Jeremy, "**The Influence of the Private Sector on Public Policy**", Oct 3, 2018, Article available on the site: <https://bit.ly/3XbHPK2>,the site was viewed on: 01-04-2023.
20. The economist, "**A new low for global democracy**", Feb 9th 2022, on the site: <https://econ.st/3muOsp0>, the site was viewed on: 09-03-2022
21. USAID, PROJET LOKAL ,"**METHODOLOGIE DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE**", p.54 ,2008, Disponible sur le site : <https://bit.ly/46NQTZ6>, le site a été consulté le : 25-09-2023.
22. WFP, Bureau de l'évaluation du PAM, Évaluation pour la prise de décision fondée sur des données probantes, Octobre 2020, on the site : <https://bit.ly/469zPMf>, the site was viewed on : 28-10-2023
23. World Forum for Democracy, "**Incubator for participatory democracy**", The paper is available on the site: <https://bit.ly/3YLwEIR>, the site was viewed on: 08-08-2022.
24. Yahia H. Zoubir, "**Algeria After the Arab Spring**", Article available on the site: <http://fam.ag/3bFmkLA>, The site was viewed on :03-02-2021.

قائمة الجداول والمشاكل

قائمة الجداول والأشكال

قائمة الجداول:

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
24	محاور مسودة التعديل الدستوري 2020	01
47	الجزائر حسب احصائيات مؤشر مدركات الفساد 2003-2021	02
58	مشكلات ونماذج إصلاح الخدمة العمومية	03
69-68	الآليات القانونية لإصلاح الخدمة العمومية المحلية	04
74-73	الآليات المؤسسية لإصلاح الخدمة العمومية	05
90-89	الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلدية وأطراف أخرى	06
91	الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلديات دون سواها	07
93	وسائل تمويل المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي	08
94	تطور وضعية الموازنة العامة في الجزائر خلال الفترة 2011-2021	09
108	ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة لتطور الحكومة الالكترونية خلال الفترة 2010-2022	10

109	ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة للخدمات عبر الانترنت خلال الفترة 2010-2022	11
109	ترتيب الجزائر في مؤشر الامم المتحدة للبنية التحتية للاتصالات خلال الفترة 2010-2022	12
110	ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة لرأس المال البشري خلال الفترة 2010-2022	13
111	ترتيب الجزائر في مؤشر الأمم المتحدة للمشاركة الالكترونية خلال الفترة 2010-2022	14
113	القيم الإجمالية لمؤشر GEMS لسنة 2021	15
114	الركائز الأساسية لمؤشر GEMS لسنة 2021	16
117	الجهات الفاعلة في تنفيذ وتسيير برنامج كابدال	17
119	توصيات الورشات التشاركية للتعريف ببرنامج كابدال	18
132	مخرجات مشاركة المواطنين	19
159	أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في ظل الشراكة التعاقدية	20
160	خصائص مختلف أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص	21
161-162	مصادر التمويل في إطار عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص	22
165	أهم مشاريع الشراكة في الجزائر (1990-2022)	23
234	نموذج عام عن شكل الخطة التنفيذية	24

236	تحديد مصالح أصحاب المصلحة الرئيسيين (أمثلة توضيحية)	25
237	جدول توضيحي مع مثال للخطة التنفيذية	26
239	نموذج لتقييم الخطة التنفيذية	27
249	إعادة توزيع وظائف الدولة	28
270	الأبعاد الأساسية لريادة الأعمال العامة	29
312	مثال توضيحي على مصفوفة تخطيط المراقبة: تعزيز قدرة المجتمع المدني على المشاركة في تصميم الخدمة العمومية	30

قائمة الأشكال:

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
99	نموذج علاقات الحكومة الإلكترونية	01
101	الحكومة الإلكترونية: نموذج مفاهيمي لجودة خدمة الحكومة الإلكترونية	02
130	طيف المشاركة العامة	03
141	التحديات التي تواجه الدولة حسب البارومتر العربي	04
193	القيود المفروضة على دور منظمات المجتمع المدني	05
224	المحيط الداخلي للمرفق العمومي	06

230	الأهداف الاستراتيجية العامة للديمقراطية التشاركية	07
235	أهمية أصحاب المصلحة ومصفوفة التأثير	08
259	تموقع الخدمة العمومية المحلية في دور بحث مراكز الفكر	09
275	الديمقراطية التشاركية كابتكار للريادة	10
282	التأثيرات المتبادلة بين الأصول الاجتماعية والديمقراطية التشاركية(1)	11
281	التأثيرات المتبادلة بين الأصول الاجتماعية والديمقراطية التشاركية(2)	12
284	العوامل الأساسية لتعظيم رأس المال الاجتماعي	13
289	النموذج النظري لدور برامج تنمية رأس المال البشري	14
290	سير المجموعة البورية	15
303	مراحل عملية التنفيذ	16
304	المجالات العامة لتنفيذ خطة العملية التشاركية	17
314	برنامج زمني مفترض لأهم محطات خطة الإدماج	18
315	ملخص خطة ادماج الديمقراطية التشاركية في مجال انتاج الخدمة العمومية	19
317	قالب الخطة/ المراحل المقترحة للتخطيط	20

فهرس المحتویات

فهرس المحتويات

1	مقدمة.....
14	الفصل الأول: الديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية المحلية في الجزائر: حدود التأثير والتأثر.....
15	المبحث الأول: السياق العام لظهور الديمقراطية التشاركية في الجزائر: تحولات في إطار سياق عالمي
15	المطلب الأول: رهان المشاركة من الأسفل في ظل الحراك الاجتماعي والسياسي.....
15	الفرع الأول: اجراءات الحكومة الجزائرية لاحتواء أحداث 2011.....
21	الفرع الثاني: تجدد القلاقل إثر حراك 22 فيفري 2019.....
26	المطلب الثاني: أثر الإصلاحات السياسية الظرفية على ترسيخ الديمقراطية (المشاركة / التمثيل).....
26	الفرع الأول: الإنفتاح السياسي وإقرار التعددية في الجزائر.....
31	الفرع الثاني: حتمية التحول في نموذج المشاركة.....
36	المطلب الثالث: تأثير العامل الخارجي في تبني الخيار التشاركي.....
37	الفرع الأول: تأثير الإطار القيمي الدولي السائد على نماذج المشاركة.....
39	الفرع الثاني: تقييم الجدل بين الخيارات المحلية والمشروطة السياسية.....
43	المبحث الثاني: الخدمة العمومية المحلية في الجزائر: السياقات ومحاولات الإصلاح.....
44	المطلب الأول: واقع الخدمة العمومية المحلية في الجزائر: نظرة على أهم عوامل تدني الخدمة.....
44	الفرع الأول: تأثير الفساد على الخدمة العمومية المحلية.....
48	الفرع الثاني: أثر المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات.....
53	الفرع الثالث: الدور الكابح البيروقراطية السلبية.....
57	المطلب الثاني: مسار إصلاح الخدمة العمومية المحلية.....
58	الفرع الأول: المقاربات التشاركية في الخدمة العمومية المحلية.....
63	الفرع الثاني: متطلبات وآليات الإصلاح في الجزائر.....

المطلب الثالث: تمويل المرافق العمومية المحلية وإشكالية تضخم الإنفاق العام.....	80
الفرع الأول: أهمية التمويل في الخدمة العمومية المحلية.....	80
الفرع الثاني: الخدمة العمومية وإشكالية تضخم الإنفاق العام.....	94
المبحث الثالث: التطبيقات الفعلية لفلسفة الديمقراطية التشاركية في مجال تقديم الخدمة العمومية المحلية.....	96
المطلب الأول: القدرات الرقمية في الجزائر وامكانية التحول الرقمي.....	96
الفرع الأول: من الرقمنة إلى الإدارة الالكترونية إلى الحكومة الالكترونية.....	97
الفرع الثاني: البنى التحتية ومدى الجاهزية الالكترونية.....	107
المطلب الثاني: تطوير الخدمة العمومية من خلال دعم قدرات الفاعلين المحليين (برنامج كابدال نموذجا).....	116
الفرع الأول: تجربة البلديات النموذجية ومعايير الإنتقاء.....	116
الفرع الثاني: المحاور الكبرى للبرنامج وموقع ترقية الخدمة العمومية منها.....	119
خلاصة الفصل الأول.....	125
الفصل الثاني: الخدمة العمومية المحلية من منظور الديمقراطية التشاركية: فواعل العملية التشاركية.....	127
المبحث الأول: محورية المواطن في عمليات تصميم الخدمة.....	128
المطلب الأول: أصحاب المصلحة في مبادرات أشراك المواطنين.....	128
الفرع الأول: مستويات مشاركة المواطن.....	129
الفرع الثاني: الجهات الفاعلة الأخرى المعنية في عملية المشاركة.....	134
المطلب الثاني: علاقة المواطن بالمرفق العمومي المحلي بين المشاركة والعزوف.....	139
الفرع الأول: مسألة المواطنة وجدلية المواطن/ الزبون-العميل.....	139
الفرع الثاني : الآليات التشاركية لإدماج المواطن وعلاقتها بترقية الخدمة العمومية المحلية.....	142

المبحث الثاني: القطاع الخاص: بين ضرورة الانفتاح على السوق والحفاظ على القيمة العامة للخدمة العمومية	149
المطلب الأول: الشراكات بين القطاع العام -الخاص	149
الفرع الأول: التسيير العمومي الجديد- المنطلق الفكري للتغيير في منطق التسيير في الإدارات العمومية	150
الفرع الثاني: النتائج المتوقعة من الشراكة مع القطاع الخاص	154
الفرع الثالث: أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص ومصادر تمويلها	158
المطلب الثاني: القطاع الخاص وخصوصية البيئة الجزائرية: بين الشراكة والمشاركة	162
الفرع الأول: واقع القطاع الخاص في الجزائر	163
الفرع الثاني: الخدمة العمومية في إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص	166
المطلب الثالث: الحوار بين القطاعين العام والخاص	169
الفرع الأول: تأثير القطاع الخاص على رسم السياسات العمومية	170
الفرع الثاني: موقف المواطن من الشراكة بين القطاعين	172
المبحث الثالث: المجتمع المدني بين فعالية الوجود وفعالية التأثير	175
المطلب الأول: مفاهيم واستخدامات مصطلح " المجتمع المدني"	176
الفرع الأول: تبلور مفهوم المجتمع المدني المحلي ومحدداته	176
الفرع الثاني: أدوار المجتمع المدني المحلي ضمن المقاربة التشاركية	181
المطلب الثاني: المجتمع المدني كفاعل في إنتاج الخدمة العمومية التشاركية	183
الفرع الأول: فلسفة المجتمع المدني في دعم القضايا التنموية	184
الفرع الثاني: علاقة منظمات المجتمع المدني بإنتاج الخدمة العمومية	189
المطلب الثالث: المجتمع المدني في البيئة الجزائرية بين البناء الهش والمخرجات الباهتة	193
الفرع الأول : المجتمع المدني والسلطة السياسية: طبيعة العلاقة	194

197.....	الفرع الثاني: حقيقة التجسيد الفعلي لمشاركة المجتمع المدني في الشأن العام
203.....	خلاصة الفصل الثاني.....
205.....	الفصل الثالث: مقترح لدليل عملي ومنهجي لبناء نموذج خدمة عمومية تشاركية
207.....	المبحث الأول: التخطيط لعملية إدماج الديمقراطية التشاركية في المرافق العمومية المحلية
210.....	المطلب الأول: التشخيص الإستراتيجي للمحيط.....
211.....	الفرع الأول: تشخيص المحيط الخارجي العام (MACRO)
222.....	الفرع الثاني: التشخيص الداخلي الخاص (MICRO)
225.....	المطلب الثاني: البدائل الاستراتيجية في عملية ادماج الديمقراطية التشاركية
225.....	الفرع الأول: المفاضلة بين التحديات الاستراتيجية للمرفق العمومي
226.....	الفرع الثاني: التوجهات الإستراتيجية للمرفق العمومي
231.....	المطلب الثالث: الخطط التنفيذية لعملية ادماج الديمقراطية التشاركية
232.....	الفرع الأول: الإطار العام للخطط التنفيذية.....
236.....	الفرع الثاني: تطوير الخطة التنفيذية للادماج.....
242.....	المبحث الثاني: التغيير التنظيمي وإعادة صياغة أدوار الفواعل التشاركية
242.....	المطلب الأول: إعادة صياغة أدوار الفواعل التشاركية من الناحية الوظيفية والمؤسسية
242.....	الفرع الأول: إصلاح اللامركزية وتحفيز صنع القرار المحلي
247.....	الفرع الثاني: إعادة النظر في دور ووظائف الدولة
255.....	المطلب الثاني: ادماج فاعلين جدد في تنظيم العملية التشاركية
255.....	الفرع الأول: دور مراكز الفكر في تأطير العملية التشاركية
260.....	الفرع الثاني: استحداث هيئات تنسيق محلية
261.....	الفرع الثالث: خلق حاضنات الديمقراطية التشاركية

265.....	الفرع الرابع: انشاء مرصد محلي لجمع البيانات
265.....	المطلب الثالث: التوجه نحو ريادة الأعمال في الإدارات العمومية/ القطاع الخاص في قلب العملية التشاركية
266.....	الفرع الأول: جدلية العلاقة بين الديمقراطية وريادة الأعمال
269.....	الفرع الثاني: ريادة الأعمال العامة وعلاقتها بالمبادئ التشاركية
277.....	المطلب الثالث: إعادة هندسة القيم الاجتماعية
278.....	الفرع الأول: إعادة هندسة الأصول الاجتماعية
284.....	الفرع الثاني: إعادة بناء رأس المال البشري القائم على المشاركة
292.....	الفرع الثاني: تفعيل دور الإعلام في التسويق الإجتماعي للديمقراطية التشاركية
300.....	المبحث الثالث: التنفيذ؛ التقييم والمتابعة
300.....	المطلب الأول: مرحلة التنفيذ
301.....	الفرع الأول: خطوات التنفيذ
304.....	الفرع الثاني: مجالات التنفيذ
306.....	المطلب الثاني تتبع وتقييم العمليات التشاركية
306.....	الفرع الأول: التتبع والتقييم
308.....	الفرع الثاني: أدوات التقييم ومتابعة النتائج
318.....	خلاصة الفصل الثالث
321	الخاتمة
328	قائمة المصادر والمراجع
348	قائمة الجداول والأشكال
353	فهرس المحتويات

ملخص الدراسة:

تبحث هذه الدراسة في إمكانية ترقية مستوى الخدمات العمومية المحلية المقدمة عن طريق التوجه نحو تبني نموذج تشاركي ذو طابع سياسي بالدرجة الأولى قائم على مبدأ المشاركة في صنع القرار يتمثل في "مقاربة الديمقراطية التشاركية"؛ ومن خلال تحليل الأطر العامة التي دفعت الجزائر للاقرار بضرورة تبني هذه المقاربة وانطلاقا من تشخيص الواقع المحلي وتحليل نوعية الخدمات العمومية المقدمة، توصلت الدراسة إلى نتيجة مفادها ضعف القدرة المؤسسية المؤطرة للعملية سواء على المستوى التشريعي أو التنظيمي، وكذلك وجود اختلالات واضحة على مستوى البنية الثقافية لمختلف الفواعل الرئيسية مما يوهن عملية التأطير الجيد للديمقراطية التشاركية على المستويات المحلية.

وعلى ضوء هذا يتطلب الوضع ضرورة صياغة مجموعة من التدابير التي تدعم تصميم خدمة عمومية تشاركية من خلال البحث في مختلف التوجهات التي يمكنها إدماج الديمقراطية التشاركية في مجال عمل الوحدات المحلية بمرافقها العمومية، ولتجاوز الاختلالات والانحرافات التي تحول دون تحقيق الهدف من محاولة تجسيدها - الديمقراطية التشاركية- جاء مقترح بناء نموذج يمكن اعتباره دليلا منهجيا يتضمن خطوات عملية تساهم في مساعدة الوحدات المحلية على الاندماج الفعلي للمبادئ التشاركية بشكل يحترم خصوصية وقدرة وألويات كل وحدة محلية.

Abstract

This study investigates the potential enhancement of local public services by adopting a primarily political participatory model, centered on the principle of decision-making involvement, known as "collaborative democracy." Through an analysis of the overarching frameworks that prompted Algeria to recognize the necessity of adopting this approach, and based on an in-depth examination of the local context and the quality of provided public services, the study reveals a notable deficiency in the institutional capacity guiding the process, encompassing both legislative and organizational aspects. Additionally, evident imbalances in the cultural structure of key elements undermine the effective implementation of participatory democracy at the local levels.

In response, there is a pressing need to formulate a comprehensive set of measures to support the development of a participatory public service. This involves a thorough exploration of various strategies capable of seamlessly integrating participatory

democracy into the operational sphere of local units and their public facilities. To overcome the identified imbalances and deviations hindering the realization of the articulated goal of participatory democracy, a proposed model emerges as a methodological guide. This model incorporates practical steps intended to facilitate the genuine integration of participatory principles by local units, all while respecting the uniqueness, capacity, and priorities of each local entity.