

تداعيات الحوكمة المحلية الرديئة على قدرات الإدارة المحلية في الجزائر Bad Local Governance Repercussions on the Capacities of the Local Administration in Algeria



طالب الدكتوراه/ بلال خروفي^{1,2}

¹ جامعة باتنة 1، (الجزائر)

² المؤلف المراسل: bilalkheroufi@yahoo.com

تاريخ النشر: 2019/12/28

تاريخ القبول للنشر: 2019/07/06

تاريخ الاستلام: 2019/06/02



مراجعة المقال: اللغة العربية: د. / زهور شتوح (جامعة باتنة) اللغة الإنجليزية: د. / نورة إبرسيان (جامعة بورداس)

ملخص:

تعرف الإدارة العامة كممارسة وكحقل معرفي نقلت نوعية بفعل التطور الذي تعرفه الحضارة الإنسانية، أدى إلى ظهور بارادايما ونماذج معيارية ذات طابع عالمي، زادت العولمة من انتشارها بفعل طابعها المؤدلج وبالنظر إلى تشابك العلاقات الدولية أكثر وتزايد التدفقات والتفاعلات بين الأمم والاعتماد المتبادل بينها. تبرز الحوكمة بمضامينها المتنوعة ومستوياتها المتعددة كترياق لعدد المشكلات السياسية، الإدارية والاقتصادية، مثيرا إعجاب الباحثين والحكومات والمؤسسات الدولية على حد سواء. شكلت الحوكمة المحلية الرشيدة نموذجا ناجحا في كثير من التجارب الدولية، غير أن الحالة الجزائرية لاتزال تعبر عن الحوكمة المحلية الرديئة التي تتآكل بفعلها القدرات المختلفة للإدارة المحلية. الكلمات المفتاحية: الحوكمة؛ القدرات المحلية؛ الحوكمة المحلية الرديئة؛ الإدارة المحلية؛ اللامركزية.

Abstract:

Public administration, as a practice and knowledge field, witnesses qualitative changes due to the remarkable development of human civilization. This latter has led to the emergence of paradigms and normative global models that are enhanced by the ideologized globalization, the interrelationship between nations and the increasing flows and interactions between them. Governance, with its diverse implications and multiple levels, appears as a solution for many political, administrative, and economic problems that inspired many researchers, governments, and international institutions. In this light, Good Local Governance has been revealed as a successful model in many international experiences; yet, the Algerian case still reflects Bad Local Governance that erodes the different capacities of the local administration.

Key words: Governance; Local capacities; Bad Local Governance; Good Local Governance; Local administration; Decentralization.

مقدمة:

بالرجوع إلى تجليات العولمة المختلفة من تزايد للتدفقات وتشعب العلاقات الوثيقة بين مكونات المجتمع الدولي وتكاثف التأثير المتبادل بينها بشكل متزامن ومتسارع، وتلك التجاذبات بين محاولة توحيد القيم العالمية والخصوصيات الثقافية للمجتمعات المحلية، نجد بأن أثرها على الإدارة العامة-كممارسة وكحقل معرفي - كانت بالغة وجذرية، حيث أدت إلى ظهور توجهات حديثة خلّفت ظهور باراديمات ونماذج معيارية تمثل مرجعية عالمية في مجال الإدارة كالتسيير العمومي الجديد والحوكمة اللذين أثرا بشدة على تصورات الحكومات والمجتمعات البحثية وحتى المنظمات الدولية تجاه الظاهرة الإدارية ككل، معتبرين إياهما ترياقا سحريا a panacea لكل المعضلات والأمراض التي تصيب المنظومة الإدارية والسياسية خاصة في البلدان النامية.

من جانب مغاير، وبالنظر إلى أهمية نظام الإدارة المحلية ضمن منظومة الإدارة العامة بالنظر إلى حجم المهام والأدوار التي أصبحت تتكفل بها الحكومات والإدارات المحلية، فقد توجهت معظم دول العالم -ابتداء من منتصف القرن الماضي- نحو تبني نظام الإدارة المحلية بمضامينه المختلفة وبأبعاده المتعددة وبدرجات متفاوتة وبأشكال متباينة، لكن إخفاق بعض الجماعات والحكومات المحلية في تحقيق الأهداف المرجوة منها بسبب افتقارها للقدرات التي تسمح لها باكتساب واستغلال الموارد برشادة، جعل الخطابات التنموية والسياسية تعج بالأدبيات الرامية إلى إصلاح الإدارة المحلية واللامركزية وبحث سبل توفير بيئة مناسبة لعمل الهيئات المحلية بما يسمح ببناء وتنمية قدراتها المختلفة، بحيث تأتي الحوكمة المحلية (كبعد مكاني للحوكمة) على رأس تلك المفاهيم.

وكغيرها من الدول، أبدت الجزائر اهتماما واضحا بنظام الإدارة المحلية ترجمته مختلف النصوص القانونية والبنى المؤسساتية المركزية والمحلية التي وضعت خصيصا لتسيير وإدارة الشأن المحلي، إلى جانب الإصلاحات المتتالية التي تبنتها الحكومات المتعاقبة في سبيل بناء منظومة لامركزية متكاملة قادرة على أداء مهامها بكفاءة وفعالية، إلا أن المتأمل لوضعية الإدارة المحلية في الجزائر، يجد بأنها تعاني من قصور بالغ في أدائها الذي يطبعه الفشل المتكرر في الوصول إلى الغايات المرصودة وضعف مخرجاتها بسبب معاناتها من أمراض إدارية مزمنة تكرر وتضخمت مع مرور الوقت، ما جعل منظومة الإدارة المحلية تغرق في عديد من المعضلات التنظيمية والبنوية والوظيفية المتقاطعة التي جعلتها عاجزة وتفتقر إلى القدرات اللازمة التي تمكنها من استغلال الإمكانيات المتوفرة لديها. هذه الوضعية تتناقض تماما مع قيم ومضمون الحوكمة بل وتعبر بوضوح عن حالة من الحوكمة المحلية الرديئة Bad Local Governance كنقيض للحوكمة الجيدة. وعليه، فإن هذه المقالة تحاول تحليل الإشكالية المتمحورة حول: ما مدى تأثير بيئة الحوكمة المحلية الرديئة التي تعرفها الإدارة المحلية في الجزائر على ضعف قدرات الجماعات المحلية وتأكلها؟

تفترض الدراسة وجود علاقة سببية مباشرة ومتناسبة طرديا بين انتشار قيم الحوكمة الرديئة في الإدارة المحلية الجزائرية، وبين معاناتها من قدرات ضعيفة باستمرار، بينما تمزج المقاربة المنهجية لهذه

المقالة بين عدة أدوات من بينها المنهج التاريخي بمراجعة بعض الأحداث والتوجهات ومحاولة تحليلها في سياقها ومحيطها، وكذا المقترَب القانوني لأهميته في فهم بعض النصوص القانونية والتعليق على مضمونها والظروف التي جاءت فيها والغايات المرجوة منها، والمقترَب النظري الذي تستعين الدراسة به كأداة رئيسة لتحليل الأنساق الفرعية المتشابكة أو النسق العام للإدارة المحلية في إطار بيئته العامة التي يتفاعل فيها.

تأتي الدراسة ضمن جزئين رئيسين، يتعلق أولها بالإطار النظري وثانيهما بالحالة المدروسة.

المبحث الأول

الإطار النظري للحوكمة المحلية والقدرات المحلية

حتى تتبين قوة العلاقة بين متغيري الدراسة، سنستهلها بإلقاء نظرة عامة على ظهور الحوكمة وخلفيات تنامي الاهتمام بها أكاديميا وعمليا، والأسباب التي جعلتها تعتبر مدخلا لتعزيز قدرات الإدارة المحلية عبر العالم.

المطلب الأول: الحوكمة كمد عالمي

كمفهوم وممارسة سائدة لفتت انتباه الباحثين والسياسيين والمؤسسات الوطنية والمنظمات الدولية منذ العشرية الأخيرة للقرن العشرين، تصطف الحوكمة Good Governance إلى جانب المصطلحات متعددة المعاني متعدد المعاني Les notions polysémiques والظواهر الحديثة الشائعة Buzzword التي استعصى إيجاد مفهوم موحد لها، غير أنها تستمد جاذبيتها من مشروطية المنظمات المانحة للدول النامية، المؤتمرات وورش العمل التي عقدت عالميا حول الموضوع كشرط أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، والدلالة السلبية لمفهوم البيروقراطية والإدارة العامة نهاية القرن الماضي⁽¹⁾، بينما اعتبرها Chevallier مفهوما ذا وجهين Un double registre، أحدهما عملي يجعل من الحوكمة محركا قويا للتغيير يستدعي إيجاد منهجية جديدة لاتخاذ القرار وإدارة الأزمات، والآخر أكاديمي بسبب سيطرة باراديغم الحوكمة على مختلف العلوم الاجتماعية، ففي العلوم الاقتصادية سمح لمدرسة شيكاغو بقيادة R. Coase بصياغة الآليات التي تسيّر تنسيق الأنشطة الاقتصادية خصوصا داخل المؤسسة، كما هو الحال في العلاقات الدولية للدعوة إلى مجتمع دولي أكثر تنوعا، ول مناقشة صعود منافسة للدولة المجوفة في العلوم السياسية، وفي العلوم الإدارية من خلال الحوكمة الحضرية وكل ما يتعلق بتحديات إدارة المدن⁽²⁾.

تنوعت التعريفات التي أعطيت للحوكمة لاتساعها بطابع إيديولوجي لبرالي وربطها بقيم أخلاقية كالحكم الجيد/الرشيد/الصالح، دون إغفال اختلاف الحقول المعرفية والمهنية لوضعها، إذ عرفها البنك الدولي WB بأنها: "الطريقة التي يقوم بواسطتها الرسمىون والمؤسسات باكتساب واستخدام السلطة لرسم السياسات العامة وتقديم الخدمات العمومية"، بينما اعتبرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP: "استخدام السلطة الإدارية، الاقتصادية والسياسية لتسيير شؤون الدولة في كل المستويات، وتلك الآليات المعقدة والعمليات والعلاقات والمؤسسات التي ينظم من خلالها المواطنون مصالحهم ويمارسون حقوقهم

وواجباتهم ويحلون خلافاتهم"⁽³⁾، أما لجنة الحوكمة العالمية فاعتبرت بأنها: "مجموعة الطرق المختلفة التي يدير بواسطتها الأفراد والمؤسسات، عمومية وخاصة، شؤونهم العامة، والعملية المستمرة التي يتم من خلالها استيعاب المصالح المتضاربة. وتشمل المؤسسات الرسمية القادرة على إنفاذ الامتثال، والترتيبات غير الرسمية التي يقرها الأفراد والمنظمات أو تدرك بأنها في صالحهم". بدوره يعتبر المعهد التكنولوجي بطوكيو أن الحوكمة تعني: "مجموعة القيم، المبادئ، العمليات والمؤسسات التي تسير بواسطتها المجتمعات التنمية وتدير الصراعات بشكل رسمي وغير رسمي، وتضم كلا من الدولة، المجتمع المدني، الإعلام في المستويات المحلية، الوطنية، الجهوية، والعالمية"⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: تلامس الحوكمة واللامركزية: روافد مختلفة لمخرجات متشابهة

يعارض بعض الباحثين وجود تطبيق محلي (إقليمي) للحوكمة باعتبارها مفهوما لامكاني a-spatial، محتجين بكون الحوكمة متعددة المستويات Multi-Level Governance تفترض وجود تشابك بين مختلف الفضاءات، وبالتالي فإن محاولة وضع ترتيب هرمي للحوكمة hiérarchisation غير ممكن، بالنظر إلى التراكب imbrication الذي يطبع آليات الضبط التي تضعها الحوكمة بغض النظر عن سياقها الجغرافي، ولكون الحوكمة المحلية في مفهومها الضيق تتعلق بمجموعة من العوامل التي تنتمي لمستويات مختلفة (مجتمع مدني وطني، دولة وطنية، قطاع خاص عالمي ...) لكنها لا تتفاعل إلا في الإطار الجغرافي الذي تحدده الحوكمة المحلية، والذي يكتفي باحتواء التفاعلات بينها دون أن يكون له تأثير عليها. بينما أكد آخرون أن الإقليم كمكان هو فاعل اجتماعي لا يمكن أن يكون مستقلا بل يوجه ويؤثر بقوة على العلاقات والتفاعلات بين فواعل الحوكمة⁽⁵⁾.

من وجهة نظر إجرائية وغائية، يظهر انسجام واضح بين متطلبات الحوكمة والمخرجات المثالية للامركزية، حيث تمثل الجماعات المحلية التي تتمتع باللامركزية بيئة خصبة لتطبيق مبادئ الحوكمة، لأن الغايات التي من أجلها تم تبني كل من اللامركزية والحوكمة تتفق إلى حد بعيد، حيث يرى Rodden أنه باستثناء موجة التحول الديمقراطي، لم يشهد العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية توجها إداريا أهم من انتشار اللامركزية والفدرالية، بذلت من أجلها الدول الكثير من الموارد بهدف إنجاح موجات التحول الديمقراطي وكذلك تعزيز الحوكمة، مثلما يؤكد Faguet هذا التصور، مستغبرا حصر بعض مؤيدي اللامركزية فوائدها في بعض المخرجات الملموسة المادية المتعلقة بأداء القطاع العمومي، متجاهلين محوريها في تكريس الحوكمة محليا ووطنيا، مادامت تسمح بتشديد المساءلة على المسؤولين وبالتالي خلق سياسات نوعية عبر الاستجابة، وتتيح للمجتمع المدني المحلي المشاركة في العملية السياسية المحلية، كما تشكل بيئة مناسبة مصغرة للتنافسية السياسية ومن خلالها الديمقراطية عبر توجيه اهتمام السياسيين نحو الناخبين المحليين وتحفيز رغبتهم في خدمة الصالح العام من أجل تبوأ مناصب سياسية أعلى والتدرج في هرم الحكومية، وعلى العكس من ذلك يمكن للهندسة اللامركزية بأبعادها المختلفة تشويه منظومة الحوكمة ككل إذا كانت تشجع الفساد وتثبط الممارسات الديمقراطية والقيم الرشيدة للإدارة⁽⁶⁾.

على المستوى التطبيقي، نجد بأن الجماعات المحلية قد تأثرت بموجة "إعادة اختراع الحكومة" نهاية القرن الماضي، التي استهدفت إصلاح الحكومة والإدارة العامة عبر لامركزية السلطة الإدارية، تقليص التوظيف الحكومي، زيادة المرونة الإدارية، تطبيق تقنيات اقتصاد السوق لمعالجة اختلال قطاع الخدمات العمومية، اعتماد إدارة الجودة الشاملة TQM، الخصوصية، إدارة الأداء والخدمات... الخ، وتبرز هنا مساهمة القادة المحليين أنفسهم في و.م.أ في انتشار قيمها محليا، حيث بين Kearney و Scavo كيف سادت أدبياتها التعاملات اليومية والانتشار الكبير لأفكار Osborne و Gabler بين أوساط المسيرين والمنتخبين في الفدراليات الأمريكية، خصوصا الإداريين المعينين التنفيذيين منهم City Managers (مقارنة بأعضاء ورؤساء المجالس Mayors and City Councils)، بهدف جعل حكوماتها أكثر مقاولاتية واستجابة للزبون/المواطن وخدمة مصالحهم وزيادة شعبيتهم بشكل غير مباشر، إذ كانت استجابتهم للباراديغم الجديد قوية بالنظر إلى خبرتهم، هامش مناوئتهم وصلاحياتهم، خصوصا في الوحدات المحلية الصغيرة. هذا ما جعل البعض يعتبرهم المؤسسين لإعادة اختراع الحكومة "محليا" Local Government Reinventors⁽⁷⁾.

تفترض الحوكمة المحلية وجود مسؤولين مبدعين متطلعين ذوي نظرة مستقبلية كما تقتضي مشاركة كل من القطاع العام (المؤسسات والإدارات المحلية)، القطاع الخاص المحلي والمنظمات غير الربحية في عملية التسيير، بدون أن تمارس إحداها سلطة هرمية على الأخرى بل في إطار تفاعلي، نظرا لاستحالة احتكار إحداها للموارد أو المعرفة الكافية للتصدي لوحدها للمشاكل المحلية، حيث أن الصلاحيات التي تتميز بها الإدارات الحكومية لن تجعلها أعلى شأنا من بقية الشركاء ولا طرف متحكما في إراداتهم مما سيؤدي إلى تنازل/ تحويل بعض المسؤوليات إليها من الجماعات المحلية⁽⁸⁾. تجلى هذا التحول في تجزئة الكثير من المؤسسات وسوقنة marketization القطاع العمومي عبر إنشاء وكالات أو هيئات ذات أهداف خاصة لسهولة إنشاءها تمويلها وإدارتها، مع اللجوء للتعاقدات الخارجية contracting-out لسهولة تحديد المهام وتقييم الاستجابة والأداء، بهدف إضفاء كفاءة وفعالية بسبب تراجع مصداقية المسؤولين المحليين والتشكيك في قدرتهم على الاستجابة للمتطلبات المحلية، وزيادة خيبة الأمل الشعبية في مواجهة تنامي المطالب بفعل عولة اللبرالية وتزايد وسائل الاتصال. في الشق الاجتماعي، أدى التزايد الكبير لعدد السكان بفعل تنامي موجات الهجرة، والتصدع الاجتماعي في المدن بين المناطق الغنية والفقيرة، مع الاهتمام الدولي بقضايا التلوث والمياه وغيرها، إلى تعاظم الضغط على الإدارات العمومية طلبا لخدمات أكثر وأحسن مقابل تناقص قدرتها على التمويل، ما حتم تكاثف الجهود وكفاءة من المسؤولين المحليين للتصدي الأنجع لها والبحث عن حلول أكثر إبداعا وابتكارا وتكيفا تجنباً لأزمة شرعية قد تصيب المؤسسات الحكومية والأحزاب السياسية بسبب عجزها عن تنفيذ وعودها تجاه الناخبين، وهي عوامل دفعت نحو الحوكمة المحلية وأطرها التشاركية⁽⁹⁾.

يعتمد هذا المقال التعريف الذي قدمه UNDP للحوكمة المحلية باعتبارها: "العلاقات البينية المتناغمة والمنظمة الناتجة عن التوازن في القوة والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والمستويات الأخرى

منها والفواعل غير الرسمية، وقدرة الهيئات المحلية على الاضطلاع بمسؤولياتها اللامركزية بواسطة الآليات التشاركية، حيث يكون بإمكانها خلق فرص عادلة ومستدامة للأفراد، وتقريب العلاقة بين مسؤولي الحكومات المحلية، القطاع الخاص المحلي والجماعات المدنية المحلية، بما ينتج عنه رسم فعال للبرامج التي تعكس الحاجات والأولويات المحلية⁽¹⁰⁾.

المطلب الثالث: التوجهات العالمية نحو بناء قدرات الإدارة المحلية

رغم تغير مضامين وأهداف البرامج التنموية العالمية إلا أنها تنطوي عموماً على بناء قدرات المؤسسات الوطنية بتلقيها بعض المهارات التي تمكنها من استغلال مواردها وصلاحياتها المختلفة، وهو ما يشمل الإدارة المحلية كجزء من التنظيم الإداري للدول النامية.

عرف Matovu القدرة Capacity بأنها: "الكفاءة والموارد والعلاقات والشروط الضرورية التي تسهل التصرف بفعالية من أجل تحقيق أهداف معينة"، و UNDP بأنها: "قدرة الأفراد، المؤسسات والمجتمعات على القيام بوظائفها، حل مشكلاتها ووضع وتحقيق الأهداف بشكل مستدام"، وكذلك اعتبر WB بأنها: "إمكانية الحصول على المعرفة والمهارات واستخدامها في انجاز المهام وتحقيق الغايات"⁽¹¹⁾، مثلما ترى أدبيات التنمية بأنها: "الموارد البشرية والمؤسسية والتنظيمية والممارسات التي تمكن دولة من تحقيق أهدافها التنموية، كالكوادر البشرية المؤهلة، القيادة ذات الرؤية، المؤسسات الحيوية، الموارد المالية والمادية، إضافة إلى طرق العمل الفعالة كالأنظمة والعمليات والإجراءات والحوافز المناسبة"⁽¹²⁾.

بالنسبة لقدرات الجماعات المحلية، ترى Loh بأنها "لا تقتصر على مجموع الموارد الملموسة Tangible كالبنية التحتية والمتوفرة لوحدة محلية معينة لتنفيذ عملية وإنما القدرة على الحصول عليها Capture، وكذا طبيعة ودرجة التطور الذي يطبع إدارتها وتسييرها كالنفوذ السياسي والعلاقات والتشبيك" مشددة على ضرورة التآني في وضع، تطبيق وقياس القدرة، نظراً للاختلافات بين حقول معرفية كالإدارة والسياسة العامة وصعوبة تعريفها بشكل جامع⁽¹³⁾، في حين يرى Wallis و Dollery بضرورة سد الفجوة بين اختصاصات الجماعات المحلية وقدراتها التي تشمل:

- القدرة التقريرية Policy Capacity: على اتخاذ قراراتها وتنسيقها مع الحكومة المركزية.

- القدرة التنفيذية Implementation Authority: على ممارسة السلطة التنظيمية إدارياً واجتماعياً.

- الكفاءة العملياتية Operational Efficiency: بتقديم الخدمات العمومية بشكل فعال ومقبول.

- القدرة المؤسسية Institutional Capacity: بتحكم الهيئات المحلية في تنظيم التفاعلات السياسية والاقتصادية والسلوكات الاجتماعية في إطار القانون.

- القدرة التقنية Technical Capacity: أي كفاءة تنظيم الشؤون الإدارية للهيئات المحلية نفسها، فضلاً عن مباشرة الإجراءات المختلفة، وصياغة خطط تنموية متماسكة ومنسجمة.

- القدرة الإدارية Administrative Capacity: بتسيير البنى التحتية والإمداد بالخدمات العامة.

- القدرة السياسية **Political Capacity**: أي التمكن من حل النزاعات والاستجابة لمتطلبات المجتمع والسماح بالتعبير عنها، وخصوصا فسخ المجال أمام المشاركة المجتمعية بأشكالها⁽¹⁴⁾.
- لم تتوان الأمم المتحدة عن إضافة أبعاد أخرى للقدرة المحلية الضرورية، لتشمل أيضا:
 - القدرة على العمل الجماعي: ببناء علاقات متينة ومستدامة مع الشركاء في العمل المحلي من قطاع خاص ومجتمع مدني، ما يتطلب قدرات إضافية على تحديد أصحاب المصلحة المعنيين والمفيعدين والراغبين/القادرين على المساهمة في إدارة الشأن المحلي والكفاءة في تعبئتهم.
 - القدرة على تقييم الوضعية وبلورة رؤية: بصياغة سياسات واتخاذ إجراءات هادفة وفعالة مع الأخذ بعين الاعتبار الأولويات وفي ظل الاتساق العام للتصور المحلي القائم على الحوار مع الشركاء.
 - القدرة على وضع سياسات واستراتيجيات: تشمل وضع أهداف ورسم الخطط المناسبة لتحقيقها، بالتنسيق بين الموارد المتاحة والصلاحيات المتوفرة واستيعاب اختصاصاتها والأطر القانونية لممارسة حقوقها وربط البرامج والسياسات القطاعية الوطنية بتلك المحلية.
 - القدرة على وضع ميزانية، تسييرها وتنفيذها باقتدار: تشمل تصور وبناء ميزانية عقلانية وتشاركية ومتابعة تطبيقها على أكمل وجه لتحقيق النتائج المرجوة مع السعي لزيادة مصادر التمويل.
 - القدرة على رصد وتقييم التقدم: بمعنى قياس النتائج المحققة بشكل تشاركي والاستفادة من الأخطاء والتجارب وتقنين الممارسات الجيدة لدمجها في الاستراتيجيات الوطنية وتحفيزها.
 - القيادة الفعالة كجزء حيوي: كعامل إضافي بوجود بطل محلي **local champion** يستطيع دمج كل ما سبق في إرادة مشتركة للنهوض بالوحدة المحلية، عبر الإجماع والثقة التي تمنحها الكاريزما⁽¹⁵⁾.
- الملاحظ أن أغلبية تعريفات القدرة ركزت على بعدين: المدخلات **Inputs** من موارد والنتائج **Outcomes** أي تحصيل الأهداف المطلوبة والعملية التي تربط بينهما، أي أن القدرة ترتبط بعاملين أساسيين أحدهما معنوي يشبه البرمجيات **software/logiciel** يتمثل في مهارات التسيير والتعلم التنظيمي والاجتماعي وتعبئة الموارد، والآخر مادي يشبه التجهيزات **hardware/matériel** مرتبط بالمكونات المادية للإدارة كالكوادر والأموال، علما أن القدرة الفعالة المتكاملة تتوقف على التناسق والانسجام الذي يربط من جانب هذين المكونين **Compatibilité**، وتماشي المنظومة ككل مع الأهداف العامة التي تستهدفها **Faisabilité**.

المحور الثاني

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

حتى تتبين قوة العلاقة بين متغيري هذه الدراسة مثلما طرحته إشكاليته، سنحاول تسليط الضوء على مؤشرات الحوكمة المحلية نظريا مع إسقاطها على الحالة الجزائرية بالاستعانة ببعض الأمثلة المقارنة.

المطلب الأول: المشاركة المحتشمة

يقوم التصور التقليدي للتنظيم الإداري والسياسي على وجود سلطة تشريعية منتخبة تضع القوانين والخطط، وأخرى تنفيذية تقوم بتنفيذها وخبراء يستشارون لمعرفة رأيهم وخبرتهم التقنية، إلا البعض أصبح يتساءل حول أكثرهم تأهيلا لرسم السياسات العامة، في إطار صعود الخطاب التشاركي participationniste بمفاهيمه المتعددة كالديمقراطية التشاركية، التوافقية، المحلية، الجوارية... الخ، والتي يعود ظهورها الحديث إلى القطاع الاقتصادي في سنوات الستينيات عندما قامت كبريات الشركات الأمريكية بإشراك عمالها في القرارات المتعلقة بإعادة النظر في تنظيم طرق وتسيير العمل والإنتاج⁽¹⁶⁾، وكذا النظريات التنموية التشاركية التي ركزت على ضرورة الاهتمام أكثر بالإنسان وتحقيق التضافر بين الدولة والمجتمع وتمكين رأس المال الاجتماعي والمواطنين من تقرير مستقبلهم بأنفسهم، مع الانتقال من برامج تنموية من أعلى إلى أسفل نحو العكس (من الحكومة إلى المواطنين والعكس)⁽¹⁷⁾.

تحوّلت الممارسة تدريجيا إلى المجال السياسي والإداري بإقحام المواطنين في تسيير الشأن العام المحلي، خصوصا بسبب المصادرة الانتخابية أي صورية وثغرات النظم الانتخابية والحزبية في عدد كبير من الدول، وتشكل نخب سياسية منعزلة عن القواعد الشعبية أفقدتها قيمتها التمثيلية، والمصادرة التكنوقراطية التي جعلت من الأجهزة الإدارية رهينة النخب التقنية بشكل تشوّه معه مبدأ الفصل بين السلطات كحجر الزاوية للنظام الديمقراطي الحديث⁽¹⁸⁾. بتعبير آخر، فإن الديمقراطية التمثيلية عانت من انتقادات عديدة بسبب الهوة التي يخلقها وجود ممثلين منتخبين في مجالس تمثيلية لا يستطيع المواطنون الذين انتخبوهم محاسبتهم على أفعالهم طيلة عهدهم، وتعالى الأصوات المطالبة بالتمتع في الأزمّة التي تضرب النموذج الديمقراطي التمثيلي بسبب الانتكاسة المتعلقة بالشرعية والمشاركة الانتخابية والشعبوية التي أضحت تطبع الحياة السياسية⁽¹⁹⁾. تزامن ذلك مع الهيمنة اللبرالية لخطاب الحوكمة وNPM الذين غيرا أدوار وعلاقات الإدارة بالفرد الذي أسندت له مهام جديدة تنوع إلى مواطن، ناخب، مستهلك، زبون، عضو في جماعات الضغط ... ما نقله من كونه شيئا Subject إلى طرف في عملية التسيير نفسها، ووسّع مجال تأثيره ومساهمته في السياسات العمومية اليومية المحلية، وبالتالي الأخذ بعين الاعتبار مطالبه، رؤيته وإرضائه من طرف السلطات الحكومية مثلما حدث في المؤسسات الاقتصادية في إطار إدارة الجودة الشاملة TQM⁽²⁰⁾.

اعتبر بعض الباحثين أن مشاركة المواطنين citizen engagement هي: "مصطلح يجمع بين طياته الكثير من الظواهر التي تعبر عن العلاقات التفاعلية، التعاونية والتواصلية التي تربط الدولة

بالمجتمع، والتي تشمل كل المنصات التي بإمكانها تحقيق حوار بين المحكومين والمقررين بخصوص القضايا المختلفة⁽²¹⁾. كما عرفت المشاركة من طرف منظمة GIZ بأنها "أساس الديمقراطية التشاركية الذي يقف بين شكلها المباشر والتمثيلي، والعملية التي تسمح بإشراك أكبر عدد من المواطنين في المشاريع المحلية واتخاذ القرارات التي تعنيهم وتخص تنمية مجتمعهم"، معتبرة بأن المشاركة لا بد ألا تتوقف عند مجال وقنوات تتاح للمواطنين للتعبير عن آرائهم، وإنما توفير آليات كافية لجعلهم يحظون بقوة تأثير تضمن استجابة السلطات المحلية⁽²²⁾. ونظرا لاستحالة عرض التجارب الدولية الكثيرة والمتنوعة التي ما فتئت تتناول المشاركة الشعبية بالدراسة والمقارنة من طرف الباحثين والجهات المهتمة، يمكن الإشارة إلى أهم الأدوات المستخدمة التي تضمنها الدليل الذي وضعته الفدرالية الكندية للبلديات بخصوص المشاركة المحلية، وتتمثل في: نشر المعلومات، مراكز المعلومات، النشاطات المجتمعية الجارية، اللقاءات الجماهيرية، الأبواب المفتوحة، الورشات، طريقة العربات المتنقلة، الإعلانات الالكترونية، مجموعات التفكير، سبر الآراء، الإعلام التفاعلي، جلسات الوساطة، المجموعات الاستشارية، الاستفتاء⁽²³⁾. من جهة أخرى، يصنف الباحثون أشكال المشاركة الشعبية المحلية إلى مجالين، أولهما يتعلق بالحكم التشاركي participatory governance الذي يرتبط بالتأثير على السياسات العامة اللامركزية والرقابة عليها (كالمجالس الشعبية الموازية في بوليفيا) واقتراح البدائل (الاجتماعات المفتوحة بالسلفادور)، وثانيهما متعلق بالتخطيط التشاركي participatory planning بما يسمح للمنظمات الأهلية بالإسهام وإنجاح المجهود التنموي للحكومات (الشبكات القروية بكمبوديا، مشروع التنمية التشاركية للدوائر بالنيبال) والميزانية التشاركية أيضا (بورتو اليغري بالبرازيل وكيرالا بالهند)⁽²⁴⁾.

رغم ذلك، فإن هذه الأشكال عرفت تطورات جوهرية تجاوزت حصر المشاركة الشعبية في إسماع صوت المواطنين فقط وإعلامهم، إذ تجاوزت ذلك إلى تقديم الخدمات والوقوف جنبا إلى جنب مع السلطات المحلية في الوظيفة الإنتاجية Co-production للتغطية على نقائصها، وأصبحت بذلك الخدمات العمومية تُصاغ وتُنجز وتُوزع وتُقيم من طرف المواطنين كمنتجين وليس مستهلكين فقط في إطار Co's التي تشمل: Co-assessment، Co-delivery، Co-design، Co-commissioning⁽²⁵⁾.

هذا الإعجاب الذي أصاب الباحثين والمؤسسات عبر العالم بخصوص المشاركة، أرجعته Bourgon إلى كونها تخدم المواطنة وتعزيزها لمبادئ الحوكمة الأخرى من شفافية، مساءلة، استجابة، كفاءة وفعالية، وقد لخصت OCDE أهم إيجابيات المشاركة الشعبية في:

- تحقيق ثقة أكبر في الحكومات: بإمكانها تحسين الأداء الديمقراطي ومخرجات الإدارة المحلية.
- تحقيق مخرجات أفضل بأقل التكاليف: بترشيد استخدام الموارد تحت أنظار الشعب، والدور الإيجابي للمختصين والخبراء في تحسين السياسات العمومية المحلية.
- الحصول على شرعية وقبول أكبر: فاطلاع المواطنين ومشاركة المواطنين في القرارات، يجعلهم أكثر مطاوعة ووعيا بصعوبة التحديات التي تعرفها عملية التسيير والإصلاح.

- المساواة في الحصول على الخدمات العامة: يمكن سدّ الفجوة التي قد تعرفها الفضاءات الجغرافية أو المكونات المجتمعية، بالإنصات إلى جميع الأصوات وهو أمر لا يمكن للمجالس التمثيلية أن تقوم به.

- إيجاد موارد مالية، بشرية، تقنية وتكنولوجية بديلة تساعد على الاستقلالية المحلية.

- الإبداع في إيجاد الحلول: بفضل المواهب والشركاء غير الرسميين الذين يتمتعون برؤية مختلفة أكثر انفتاحا لتصميم ووضع السياسات العمومية المحلية⁽²⁶⁾.

الحالة الجزائرية... مبادرات قانونية باهتة وفراغ ميداني

على المستوى التشريعي، نجد بأن دستور 1976 قد أولى أهمية خاصة للمشاركة إذ نص على أن "تقوم دعائم الدولة الجزائرية... على مشاركة الجماهير في تسيير شؤونهم العمومية"⁽²⁷⁾ وأن "تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على مركزية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير في تسيير الشؤون العمومية"، وهو ما أكدته دستور 1989 الذي نص على أن "المجلس المنتخب يمثل قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁽²⁸⁾، أما دستور 2016 فقد مثّل نقلة تشريعية نوعية في المجال، بحيث احتفظ بمكتسبات النصوص السابقة وأضاف إليها أن "الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"⁽²⁹⁾، جاعلا من المشاركة الشعبية على المستوى اللامركزي مبدأ دستوريا ساميا. أما القوانين المحلية فلم تخل هي أيضا من أوجه المشاركة الشعبية رغم أنها جاءت محتشمة في البداية، فالقانون البلدي لسنة 1967 أجاز دعوة "سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم أو نشاطهم أو لشيء آخر" إلى أعمال لجان البلدية بصفة استشارية⁽³⁰⁾، وهو ما كرره قانون الولاية لسنة 1969 الذي أتاح "دعوة المواطنين للمساهمة في أشغال المجلس نظرا لكفاءتهم... وبهذا يتم التجسيد الفعلي للمساهمة الشعبية في المسائل العمومية وإقامة حوار ثابت بين المواطنين وممثليهم"⁽³¹⁾. كرسّت مرحلة التعددية ذلك بواسطة قانوني سنة 1990، بحيث أتيح لرئيس اللجنة البلدية أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة⁽³²⁾، مثلما أتيح للجنة الولائية أن تستعين بأي شخص من شأنه أي يقدم معلومات مفيدة⁽³³⁾.

تتمثل الخطوة الإيجابية التي عرفها هذا المجال في القانونين ساري المفعول، فقد استهل المشرع القانون 10/11 بالتأكيد على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، أخذا بعين الاعتبار البلدية كخلية إقليمية للدولة ومخصّصا بابا في قسمه الأول لمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية، وذلك بالإشارة إلى أنها الإطار المؤسّساتي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، مع مطالبة م.ش.ب باتخاذ كل التدابير لإعلام المواطن بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات الهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثلما فتح المجال لاستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة. إضافة إلى ذلك، سمح للمجلس البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطن، مع السهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطن وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين

ظروف معيشتهم. أما رئيس م.ش.ب واللجان فقد مكّنها المشرع من الاستعانة بكل شخصية محلية وخير أو جمعية محلية معتمدة قانونا من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم⁽³⁴⁾. على المستوى الولائي فقد اكتفى النص بإمكانية دعوة اللجان لكل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، وإمكانية التعاون مع الجمعيات التي تنشط في المجال الرياضي، التاريخي، الشباني والثقافي⁽³⁵⁾.

بدورها فصلت الأنظمة الداخلية النموذجية للمجلسين المحليين⁽³⁶⁾ في شروط الانفتاح على الجمهور، وجعلت حضوره يقتصر على الجلسات العلنية ويتم في إطار الأماكن المتوفرة، مع الالتزام بالصمت والامتناع تماما عن المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة تمس بالسير الحسن لأشغال المجلس تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها⁽³⁷⁾. مثل هذا الإجراء محمود من الجانب التنظيمي لأنه يحول دون تحول الجلسات إلى ساحة للفوضى أو تصفية الحسابات السياسية أو الشخصية، كما يترك باب المناقشة مفتوحا- حصريا- أمام المعنيين بمواضيع المناقشة أو أصحاب المصالح من أعضاء الجمعيات أو المختصين الذين يتمتعون بخبرة أو معرفة تخول لهم أن يدلوا بدلهم في الملفات المعنية. رغم ذلك فهذا الانفتاح بقي معيبا بكونه اختياريا يرمي الكرة في مرمى المنتخبين ويجعلهم مخيرين في دعوة المختصين وعقد الجلسات التقييمية السنوية (تناولت مختلف المواد مصطلحات : يمكن، يجوز...) وهو بذلك أمر غير ملزم عادة ما يتحاشاه أو يرفضه هؤلاء تجنباً للكشف عن النقائص التي تشوب التسيير المحلي.

على صعيد القوانين الأخرى التي تتداخل مواضيعها مع الإدارة المحلية، فقد خصصت بعضها آليات لإشراك المواطنين في إدارة الشأن المحلي، على غرار القانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الذي نادى بجعل المواطنين فاعلين إلى جانب الدولة، الجماعات الإقليمية والقطاع الخاص، وخلق علاقة تسمح بتجنيد المواطنين والمشاركة في التصور ومتابعة مشاريع التهيئة والتطوير، من أجل تكريس المستوى المحلي كفضاء للتشاور⁽³⁸⁾. في حين أن قانون التهيئة والتعمير يقر آلية التحقيق العمومي لمخططات شغل الأراضي عبر وضعها أمام تصرف الجمهور والسماح للجمعيات بأن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني في حال خرق أحكام هذا القانون⁽³⁹⁾، بينما استهل المشرع القانون التوجيهي للمدينة بمصطلح التسيير الجوّاري "الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطة المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها"، داعيا إلى "ترقية الحكم الراشد عن طريق تأكيد مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الحركة الجمعوية والمواطن في تسيير المدينة" إضافة إلى "إشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي وخاصة أحيائهم طبقا للتشريع الساري المفعول، مع سهر الدولة على توفير الشروط والآليات الكفيلة بالإشراك الفعلي للمواطن في البرامج والأنشطة المتعلقة بسياسة المدينة"⁽⁴⁰⁾. أما المرسوم 88-139 فتناول بعض مظاهر مشاركة المواطن في التسيير العمومي، بحثه على تسهيل حصوله على المعلومات التي يريد وترقية تعامل المواطن مع

الإدارة، وتشجيعه على "تحسين سير هذه الأخيرة بتقديم ملاحظات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه"، مثلما أعطى للمواطن الحق في الطعن في قرارات الإدارة والاحتجاج عليها والحق في الدفاع عن أهداف مشتركة عبر التكتل الجمعي⁽⁴¹⁾.

هذه النصوص القانونية على كثرتها -لم تترجم- إلى مشاركة شعبية ميدانية فعلية بحيث تشهد الساحة المحلية امتدادا للمقاطعة الانتخابية والعزوف السياسي، يتمثل في اللامبالاة تجاه القضايا المحلية من طرف المواطنين، ما دفع وزارة الداخلية إلى العمل على مشروع قانون للديمقراطية التشاركية، بدأ التحضير له منذ نهاية سنة 2014 بتأسيس فوج وزاري مشترك مهمته صياغة أحكامه. الملفت أن وزير الدولة وزير الداخلية آنذاك الطيب بلعيز قد اعترف بنقص مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية رغم المواد التي تتيح له ذلك، وأن البلدية والولاية تجاهلتا هذا الحق الدستوري⁽⁴²⁾، مقدما وعدا بتقديم مشروع القانون للحكومة نهاية سنة 2014 وهو ما نفس ما وعد به المفتش العام لذات القطاع الوزاري نهاية سنة 2017، غير أنه إلى غاية منتصف سنة 2019 فإن القانون لم ير النور بعد. عدّد هذا المشروع أشكال المقترّب التشاركي والأسباب التي دفعت الحكومة إلى التفكير في ضبط المشاركة الشعبية بقانون كالتوجه العام نحو الحوكمة وضعف الديمقراطية التمثيلية، والأطراف المعنية بهذه الممارسة أيضا من مواطنين، جمعيات وتجمعات الجمعيات، ومجالات تدخل هؤلاء، إضافة إلى البعد الرقمي في المشاركة، وإن كان هذا المشروع يحمل بين طياته عدة مكاسب بإمكانها تعزيز الديمقراطية التمثيلية رغم مساوئها، فضلا عن تحفيز المواطنين والفواعل المدنية الأخرى على المبادرة، خاصة أنه تجاوز الطابع الاختياري للمشاركة وجعلها ذات طابع إلزامي، متخطيا البعد التقليدي للمشاركة المتعلق بتقديم المشورة نحو إنجاز مشاريع مشتركة وتقديم خدمات تشاركية مجانية (وضّح مصادر تمويلها)، فإن الإضافة الفعلية التي قدمها هذا القانون -حسب رأينا- لا تكمن في مضمونه، وإنما في المقاربة التشاركية في إثرائه، بالنظر إلى أن القطاع الوزاري المعني قد دعا المهتمين بالموضوع إلى إثراء المشروع الأولي وتقديم ملاحظاتهم، ملتزما بالأخذ بها تحت إشراف وزير القطاع.

مما سبق، يبدو بأن مشكلة المشاركة الشعبية لازالت تشكل صداعا للحكومات المتعاقبة في الجزائر، فالإجراءات التي اتخذت منذ الاستقلال لم تستطع القضاء على الهوة التي تعرفها العلاقات بين المواطن والإدارة، بدليل أن أزمة الديمقراطية التمثيلية لم تؤد إلى لجوء المواطنين إلى آليات المشاركة المباشرة المتاحة باحتشام، وهو ما يعكس عمق المشكلة وتداخلها بين الجوانب السياسية، الاجتماعية وحتى النفسية. على المستوى الإجرائي، فإن أشكال المشاركة المتاحة تطورت تدريجيا بالتوازي مع التغيرات التي عرفت الدولة والمجتمع الجزائري، إلا أنها تبقى بسيطة جدا مقارنة بما حققته دول أخرى، وهو أمر يستدعي عدم قصر النظر على الجانب القانوني فقط، وإنما الالتفات نحو طبيعة الفواعل ومدى قدرتها على المشاركة من الأساس وإيجاد الحلول الممكنة للتعامل مع ذلك.

المطلب الثاني : الشفافية المنزوية

لا ترتبط الشفافية كممارسة بالتسيير المحلي فقط، بل إنها تسمو إلى المعاهدات الدولية والدساتير الوطنية باعتبارها حقا من حقوق الإنسان، وهي تتمحور حول "حرية وصول المواطنين للمعلومات والملفات المتعلقة بسير وعمل الحكومة وأجهزتها، وكذا "كشف هذه الأخيرة عن البيانات التي تتيح للأطراف الخارجية تقييم أدائها الداخلي"⁽⁴³⁾. بتأمل تطور الظاهرة وانتشارها على المستوى الدولي، نجد بأن كثيرا من الدول قد تبنت قوانين محفزة للشفافية، فقد أحصى Saez-Martin 103 دولة تبنت قوانين تتعلق بالشفافية⁽⁴⁴⁾، بعدما كان العدد سنة 1990 لا يتعدى 09 دول و30 دولة سنة 2000⁽⁴⁵⁾، علما أن السويد تعد السبّاقة دوليا إلى هذا باعتمادها للقانون الرامي إلى تطبيق مبادئ الشفافية الإدارية سنة 1766، لتليها فرنسا سنة 1794 بالقانون الذي يتيح الاطلاع على الأرشيف للجميع وكذا قانون حرية الوصول للوثائق الإدارية سنة 1978، وكذا و.م.أ عبر قانون حرية المعلومات FOIA سنة 1966، في الدستور الإسباني 1978 والإيطالي 1990، لتتوالى التطبيقات في بريطانيا 2005 و2015، الهند 2005، الأردن 2007، البرازيل 2011.. الخ⁽⁴⁶⁾.

تعتبر الشفافية ضرورة أخلاقية، اجتماعية، سياسية وإدارية، فهي تعد من لبنات المجتمع الديمقراطي بتأسيسها لسلسلة من الحقوق الأخرى كحرية الرأي والتعبير والمشاركة السياسية، وتمتد إلى إرساء ثقافة المحاسبة وبناء علاقة ثقة للمواطن في الإدارة وحثها على الالتزام بواجباتها وتطبيق القوانين، والتقليص من التجاوزات والممارسات غير المشروعة وأشكال الفساد المتنوعة أيضا. إنها ببساطة تعمل على تعزيز الإحساس بالمواطنة وممارستها برقابة المواطنين على الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية. تتعدى أهمية الشفافية ذلك إلى تحقيق النزاهة والمنافسة الشريفة اللتان تحفزان التنمية والاقتصاديات الوطنية لكونها تشجع على الاستثمار الأجنبي والمحلي بقضائها على العراقيل التي تنجم عن السرية والأعراف التعسفية التي تنجم عن الأمراض البيروقراطية التي تشهدها الدول النامية عموما⁽⁴⁷⁾. لذلك، يوجد نوعان أساسيان من الآليات الممكنة لتسهيل إتاحة وتداول المعلومات:

- الإفصاح الاستباقي:

تقوم به الحكومات والمؤسسات دون طلب من أي كان، على غرار الإعلانات والنشرات، يتسم بقلة تكلفته للمهتمين بالبيانات.

- الإفصاح التفاعلي:

تقوم به الحكومات والمؤسسات بناء على طلب جهات معينة كالمواطنين وأصحاب المصلحة، سواء بالنسبة لوثائق كانت تحت طائلة السرية، أو برامج وجداول وخطط عمل معينة... الخ وعادة ما يتم ذلك وفق شروط معينة كتقديم صفة المعني والانتظار مدة زمنية محددة وتحمل النفقات المتأتية عن نسخ الوثائق⁽⁴⁸⁾.

أما Porumbescu، فقد تناول التفرعات التي تأخذها ظاهرة الشفافية على المستوى اللامركزي، فالجانب المؤسسي يتعلق بالبيانات المرتبطة بتسيير المنظمة الإدارية المحلية، والسياسي مرتبط برواتب

وأفعال المنتخبين المحليين، والمالي متعلق بكيفية استغلال الموارد المادية للوحدة المحلية، والخدماتي يتمحور حول أداء الجماعات المحلية بخصوص الخدمات التي تقدمها. أما من حيث الموضوع، فتتعلق الشفافية إما بحيثيات اتخاذ القرار، أو بأولويات السياسات العمومية، أو بمخرجات المنظومة الإدارية. إن الشفافية تتيح للمواطن أن يستوعب ماذا تفعل الحكومة، كيف تفعل ذلك ولماذا⁽⁴⁹⁾.

فيما يخص الحالة المدروسة، نجد بأن الجزائر انخرطت في كثير من الالتزامات الدولية المتعلقة بتكريس الشفافية، على غرار مصادقاتها على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لقيم ومبادئ الإدارة العامة...و التي تنطوي كل منها على إجراءات تلزم الجهات الحكومية بالسماح للمواطنين بالاطلاع على المعلومات المتعلقة بالشأن العام بأشكال مختلفة. أما في الجانب الدستوري، فقد خلت الدساتير الجزائرية من أي إشارة صريحة لحق النفاذ إلى المعلومة الإدارية، إلى غاية دستور 2016 الذي نص على أن " الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلهما مضمونان للمواطن، ولا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق"⁽⁵⁰⁾. وإن كانت هذه المادة تمثل إضافة دستورية نوعية لمبدأ الشفافية، إلا أن تحليلها يفيد بأن المشرع لم يتخلص من التخوف المرتبط بتسرب المعلومات المتعلقة بالشأن العام بل ولأزال يتعامل معها بحساسية مفرطة، وهو توجس مبرر عندما يتعلق بالمعلومات المتعلقة بقطاعات معينة كالأمن والدفاع الوطنيين أو الملفات المتعلقة بالتحديات الاستراتيجية للدولة، إلا أن التحفظ تجاه البيانات المرتبطة بالتسيير اليومي لشؤون المواطن محليا بواسطة المصالح اللامركزية وغير الممركزة للدولة، يبقى غير مبرر في عصر تتداول فيه المعلومة على نطاق شعبي حتى قبل وصولها إلى العاصمة.

كانت الجزائر قبل ذلك من الدول السباقة إلى تبني القانون 88-131 سالف الذكر، والذي خصص قسما لآليات حصول وإعلام المواطن بالمعلومات الإدارية، وألزم الإدارة باطلاعه على التنظيمات والتدابير التي تسطرها بتطوير السندات المناسبة للنشر والإعلام، وأن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل، متيحاً للمواطنين أيضاً أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية حتى ولو كانت مودعة في المحفوظات، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والشخصية وتلك التي يحميها السر المهني، سواء بالاستشارة المجانية في عين المكان و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، مع إشعار المواطن بمقرر مبين في حال منعه من الاطلاع. لم يكتف هذا القانون بذلك، بل جعل الموظفين الذين يحولون دونه مخالفين للقانون (الدرجة الثانية)⁽⁵¹⁾. وبذلك، يكون هذا القانون قد قدم إطاراً تشريعياً محترماً خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار كونه

صدر في فترة الأحادية الحزبية والانغلاق السياسي، وفي وقت كانت الجهة الاجتماعية تعاني من الغليان لعدة أسباب من بينها فشل الإدارة والتغول البيروقراطي.

على المستوى المحلي، يمكن ملاحظة البذور الأولى لقيم الشفافية في التعديل البلدي لسنة 1981 الذي حمل المحاولات الأولى للسلطة نحو الانعتاق من الانغلاق والانطواء الإداري، حيث أكد على تكفل رئيس المجلس التنفيذي وأعضائه بإعلام المواطنين بأشغال م.ش.ب بانتظام عن طريق إعلانات ملصقة بخصوص القرارات المتخذة من طرفه، وتنظيم اجتماعات سنوية في كل قرية أو حي، مع تحرير محضر إثر كل اجتماع من تلك الاجتماعات كطريقة لإثبات حدوثها فعلا، كافلا الحق لكل مواطن في الاطلاع بعين المكان على محاضر مداولات م.ش.ب والقرارات البلدية، أو أن ينسخها على نفقته⁽⁵²⁾. مثلت هذه المحاور الأسس الأولى التي لم تحد عليها القوانين اللاحقة، فنجد مثلا أن قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 قد أكدا على نفس المبدأ بشكل جزئي من خلال ضرورة تعليق جداول أعمال ومحاضر مداولات المجلسين وغيابات أعضائها في الأماكن المخصصة لإعلام المواطن، مع جواز الاطلاع على المداولات والقرارات وأخذ نسخة منها على نفقته⁽⁵³⁾، لتتحول هذه المظاهر إلى ممارسات ثابتة في العمل المحلي رسخها حرفيا الإصلاح المحلي الأخير⁽⁵⁴⁾، مع نشر محاضر المداولات بكل وسيلة ممكنة لاسيما الالكترونية منها، وفصلها بشكل متطابق- النظام الداخلي النموذجي للمجلسين المحليين، موجبا حفظ أماكن تعليق المداولات بواجهات زجاجية و/أو شبك معدني، وجعلها في متناول الجمهور مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد أو حتى نفاذ آجال الطعن على الأقل⁽⁵⁵⁾.

يرى الباحث بأن إصدار المرسوم المتعلق بكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات م.ش.ب والقرارات البلدية سنة 2016 قد رافقه ابتهاج مبالغ فيه، مادام مضمونه لا يختلف جوهرًا وشكلا عن المكتسبات التي حققتها الجزائر منذ 1981، بحيث أنه يكفي بدعوة م.ش.ب إلى اتخاذ الإجراءات الرامية إلى تسهيل إعلام المواطن حول تسيير الشؤون المحلية، واستعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية (بنفس الاستثناءات المعروفة)، إضافة إلى التفصيل الشكلي في خطوات القيام بذلك: الجهة المخاطبة، مضمون الخطاب، آجال الإجابة عن الطلبات، طرق ومقابل ومكان النسخ، حق الطعن في قرار المنع⁽⁵⁶⁾. بذلك، فإن هذا القانون لم يحمل فعليا أي إضافة ذات وزن بل استنسخ مواد قانونية موجودة في نصوص أخرى لم تؤت أكلها ميدانيا.

مما سبق، نلاحظ أن الآليات المعلقة بتكريس الشفافية في الجزائر- وإن تنوعت مصادرها القانونية- فإنها تئن تحت وطأة النمطية والاستنساخ وتكرار المواد والتوجيهات التي يغلب عليها الطابع السطحي الإرشادي، بحيث تفتقد للحزم اللازم فيما يخص العقوبات التي لابد أن تفرض ضد كل من يعرقل وصول المواطن إلى المعلومة. إضافة إلى أنه من غير المعقول مواصلة تكرار نفس التدابير على الرغم من أنها لم تجد نفعا طوال عقود كاملة، وهو ما يستدعي الالتفات إلى ممارسي الشفافية Hardware بدل الشفافية نفسها Software، بحيث يصبح من الأجدر التساؤل حول خلفيات عدم استفادة المواطن والمجتمع المدني الجزائري من حقوقه المكفولة في المواد القانونية منذ إقرارها (مشكلة الوعي بالحقوق أو

الاغتراب...) وكذا سبب تخوف الموظفين العموميين من التجاوب مع إجراءات الشفافية (خشية الوقوع في مخالفات تسريب السرياني). من جانب آخر، فإن هنالك تركيزا صريحا على المجالس المنتخبة، رغم أنها لا تتحمل وزر الممارسات غير المشروعة والإخفاقات التنموية وحدها، ولذلك لابد من أن تطل شمس الشفافية على بقية أجزاء المنظومة الإدارية المحلية كالمديريات التنفيذية والولاية، ولم لا، التحول إلى المستويات المركزية كالوزارات والدواوين الحكومية، لأن الشفافية هي جملة سلوكيات متناسقة ومتكاملة لا يمكن فصل بعدها الاجتماعي عن السياسي، أو المركزي عن المحلي.

المطلب الثالث: المساءلة المفصلة

تعرف المساءلة بأنها: "تمكين المواطنين وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة ومحاسبة الموظفين العموميين والمسؤولين من خلال القنوات والأدوات الملائمة، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه بغير سند"، كما عرفها UNDP بأنها "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياته وتعريف واجباته والأخذ بالانتقادات التي توجه له وتلبية المتطلبات المطلوبة منه وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش"⁽⁵⁷⁾، في حين ويرى Chakrabarty و Chand بأن المساءلة هي "الوضعية التي تكون فيها المنظومة/الإدارة عرضة للاستجواب والإدانة، ومجبرة على تفسير وتبرير أعمال ما لمعرفة ما إذا نفذت مهامها كما هو مطلوب منها، سواء تجاه القادة الإداريين أو المواطنين"، وهي بذلك تنطوي على بعدين يتمثلان في قابلية الإجابة answerability بمعنى تحمل المسؤولين والموظفين لمسؤولياتهم وإعلام المعنيين بمضمونه وشرحه لهم، وكذا الإنفاذ enforcement بمعنى قدرة الجهة المحاسبة على توقيع عقوبات على كل من يثبت تقصيره في أداء مهامه⁽⁵⁸⁾.

هذا التركيز الواضح على المخرجات يحيلنا إلى تفسير التطور الذي طرأ على المساءلة كفكرة من البعد العمودي إلى الأفقي في خضم التحولات التي جاءت بها موجة NPM والانتقال من مساءلة الإجراءات الذي تقتضيه المساءلة الفوقية المتمحورة حول الالتزام بالمنشور والتوجهات، إلى مساءلة النتائج التي تقوم عليها المساءلة المهنية المتمحورة حول مدى تحقيق الأهداف المرجوة من عدمه، فضلا عن الانتقال من المساءلة القانونية المتعلقة بمدى الالتزام بالنصوص التشريعية إلى إدماج المساءلة السياسية التي يقوم بها أصحاب المصالح تجاه الحكومات ومدى وفائها بالتزاماتها⁽⁵⁹⁾. بعض الباحثين ذهب أبعد من ذلك عندما نادوا بمساءلة ديمقراطية يلعب فيها المواطنون الدور الأبرز في محاسبة المسؤولين المحليين، كإمتداد للخطاب التشاركي المتمحور حول ضرورة إيجاد آليات المشاركة الشعبية في السياسات المحلية⁽⁶⁰⁾، وهو نفس ما تبناه تقرير القطاع العام للأمم المتحدة لسنة 2015، الذي اقترح مفاهيم المساءلة المشتركة/المجتمعية كآليات بإمكانها تجاوز الخلل الذي قد تعرفه المساءلة التقليدية العمودية (مساءلة المؤسسات الحكومية لبعضها البعض)، خصوصا إذا كانت شبكات الحوكمة قد نضجت بشكل يتم من خلاله التقاسم الفعلي للمسؤوليات بين الشركاء، بالنظر إلى كون المواطنين أكثر حيادا واستقلالا واستبسالا في الدفاع عن نوعية المخرجات التي تقدمها المنظمات الإدارية فهي في النهاية تعنيهم أكثر من أي

طرف آخر⁽⁶¹⁾. وحسب دليل المساءلة المتبادلة الذي وضعته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، فإن مساءلة الحكومات تتضمن عدة مستويات:

- المساءلة السياسية: الرقابة الخارجية التي يمارسها الشعب بواسطة الانتخابات الحرة والنزيهة، ليفوض لمثليه الرقابة على السلطة التنفيذية.

- المساءلة الإدارية: تمارس داخليا على الإداريين سواء في إطار التراتبية الوظيفية (من الرؤساء إلى المرؤوسين) أو بواسطة اللجان الخاصة والمفتشين وهيئات الرقابة.

- مساءلة المواطنين: بتمكينهم من المحاسبة الخارجية للمسؤولين الحكوميين التنفيذيين والمنتخبين.

- المساءلة القانونية: ليست ذات طابع هرمي، لأنها تتم بين الإدارات والجهات القضائية كالمحاكم الإدارية التي تستطيع فرض عقوبات عليها في حال خرقها للقوانين التنظيمات المعمول بها.

أما بخصوص من يحق له المساءلة، فقد ركز الدليل على البعد الشعبي لها مقترحا عدة آليات من بينها:

- التقاضي: عبر الشكاوى الفردية والجماعية التي يتقدم بها المواطنون ضد المسؤولين المتقاعسين.

- الشكاوى: عن طريق الإخبار الشفهي أو الرسائل المكتوبة أو الالكترونية على مستوى المرافق والإدارات العمومية، للاعتراض على إجراء أو سلوك.

- المساءلة البرلمانية: بمساءلة السياسات التي تعتمدها الحكومات والوزارات عبر استجواب مسؤوليها.

- أعمال الاحتجاج السلمي: تشمل الرصد وإصدار التقارير وحشد الرأي العام والتعبئة⁽⁶²⁾.

إذا كانت تنطوي المساءلة الفعالة على أهمية بالغة لكونها تضمن النزاهة في التسيير وتمكن من التصدي للفساد الذي قد يضرب المنظومة الإدارية لأنها تراقب أداء ومسؤولية كل جزء منها، مثلما من شأنها تقوية الكفاءة والفعالية لأنها تضمن التزام موظفي الإدارات والحكومات بأداء مهامهم جيدا، مخافة المحاسبة القانونية الصارمة والتبعات السياسية والإدارية التي قد تعصف بمسارهم وعهداتهم، إلا أن المساءلة المحلية في الجزائر لاتزال طريقا ذا اتجاه واحد تغلب فيه رقابة ووصاية المعين على المنتخب، بدليل وجود حزمة من النصوص والآليات التي تجعل نشاط المجالس المنتخبة تعمل تحت مجهر الجهات التنفيذية (الوالي خصوصا)، غير أن ذلك كان ليكون مكسبا مهما لو لم يكن يركز على الجوانب الشكلية والالتزام الحرفي بالقواعد الإدارية واللوائح التنظيمية بدل الرقابة على الحصيلة التي تنتج عن ذلك، بمعنى المبالغة في الإحاطة بطبيعة المخرجات outputs بدل التقييم الفعلي للنتائج outcomes، فيصبح الأهم هو الالتزام بقواعد صرف الميزانية البلدية، حتى وإن كانت تصرف على مشاريع غير مفيدة بالمرّة أو مستنسخة ومكررة كإقتلاع الأشجار لوضع النخيل أو إقتلاع الأرصعة لاستبدالها بأخرى !! من جانب آخر، فإن هندسة التنظيم اللامركزي جعلت دائما الجهات التنفيذية بمنأى عن الرقابة التمثيلية الفعالة، وعلى المستوى الولائي مثلا، يكتفي الوالي بإطلاع م.ش.و على نشاطات القطاعات غير الممركزة أي المديرية التنفيذية بالولاية ونشاطات الولاية من خلال بيان يتبع بمناقشة، مرة واحدة سنويا، فضلا عن "إطلاعه"

رئيس م.ش.ب بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن م.ش.و...⁽⁶³⁾. الملاحظ هنا استخدام مصطلح الاطلاع أي مجرد الإخبار والعرض، إضافة إلى أن الاستعراض السنوي يعتبر قليلا جدا مقارنة بنشاط المديريات التنفيذية واختصاصاتها. أما المنتخبون الولائيون، فقد أصبح بإمكانهم (على غرار منتخبي غرفتي البرلمان) توجيه أسئلة كتابية لأي مدير أو مسؤول من مديري المصالح أو المديريات غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاطات في إقليم الولاية، مع إلزام هؤلاء بالإجابة كتابيا عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تبليغه نص السؤال⁽⁶⁴⁾. أما ما دون ذلك، فإن الأجهزة التنفيذية غير المركزية للدولة تبقى خاضعة للرقابة الإدارية من الوالي أو من الإدارات المركزية للوزارات.

هذا الأمر ليس حكرا على المستوى المحلي بل هو محاكاة صادقة لتراجع المساءلة على المستوى المركزي على مدار السنوات المتتالية (الملحق 01)، لأن الآليات المكفولة للمساءلة البرلمانية كملتصت الرقابة واللوائح تبقى غير مستغلة البتة، كما أن معظم الفرق الحكومية تكتفي عند تشكيلها بتقديم مخططات عملها، حيث أن 03 فقط من بين 19 حكومة عرفت الجزائر منذ أول انتخابات تعددية في 1997، قامت بتقديم بيان السياسات العامة المفترض أن يتم سنويا، رغم الأغلبية الحزبية لأحزاب الموالة في الغرفتين التي تضمن عدم الإطاحة بالحكومات⁽⁶⁵⁾، وهو ما كرس ثقافة اللامحاسب في الأوساط التنفيذية باستثناء الرقابة التي تقوم بها أيضا المستويات السياسية العليا (كالرئاسة أو مؤسسات الأمن)، فضلا عن كون الجزء المتعلق بالإخفاق يفتقر إلى آليات حقيقية لتطبيقه بسبب وجود عدة ظواهر سلبية مناقضة لمبدأ الجدارة في تبوأ المناصب العليا (كالولاء والمدراء التنفيذيين، وهو أمر مشابه شكلا لما يحدث على مستوى الأحزاب السياسية).

في الشق المتعلق بالمساءلة الشعبية، فليست سوى امتدادا لأزمة الشفافية والمشاركة اللتين تعانيان من تشريعات غير قوية بما فيها الكفاية لتكريس رقابة المواطنين على أداء وعود المسيرين المحليين المنتخبين والمعينين، ومن قوى مجتمعية منهكة لا تربطها بالإدارة المحلية علاقات ثقة متبادلة، ويظهر ذلك بوضوح في هيمنة الاحتجاجات العنيفة وغلق الطرقات ومقرات البلديات كآليات للمساءلة الشعبية للسلطات اللامركزية، في ظل عدم جدوى الشكاوى الكتابية والمقابلات الشفهية، كما أن المساءلة السياسية عبر الانتخابات (مكافأة المنتخبين المجتهدين وتفويضهم للرقابة على المعينين) تشوبها عدة إشكاليات متعلقة بالسلوك الانتخابي البالي القائم على الولاءات الرثة، والنقائص المتعلقة بالمنظومة الانتخابية والحزبية التي تشجع الرداءة. إضافة إلى ذلك، لا بد من التذكير بضبابية الاختصاصات وهلاميتها بشكل يحول دون قدرة المجالس المحلية المنتخبة على وجه الخصوص من المساهمة بكفاءة في البرامج التنموية المختلفة، إضافة إلى افتقارها للموارد المالية المستقلة التي تستطيع من خلالها تنفيذ وعودها، ما يجعل مساءلتها من طرف المواطنين تقتضي الاطلاع على مختلف الحثيات المتعلقة بالوضعية المحلية قبل كل شيء.

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

تتمحور مواضيع قياس وإدارة الأداء والكفاءة/الفعالية/الاستجابة كمؤشرات للحوكمة المحلية، حول فكرة واحدة تتعلق بالنتائج والمخرجات التي تتوصل إليها الجماعات المحلية إلى تقديمها كسلع وخدمات كغاية من غايات نظام الإدارة المحلية، ما يعني أن معرفة كفاءة وفعالية واستجابة الجماعات المحلية يقتضي بشكل إلزامي معرفة نوعية أدائها والعوامل التي تتحكم فيه، علما أن موجة NPM كان لها تأثير جوهري بخصوص التعامل مع أداء ومخرجات المنظمات الإدارية التي أصبحت تخضع هي الأخرى لتقنيات تستهدف قياس أدائها ومعرفة جودة خدماتها/سلعها، رغم الصعوبات المتعلقة باختلاف طبيعة وبنية وأهداف القطاعين العمومي والخاص، وعلى سبيل المثال، يشير التقرير الدولي للقطاع العام لسنة 2015 إلى أن "نظام الحوكمة المستجيبة قادر على الحصول على ثقة المواطنين عبر الاستجابة لمطالبهم وللتحديات التنموية بفعالية وكفاءة من طرف الحكومات وشركائها"⁽⁶⁶⁾، بينما ربطت Galdemar بين كفاءة السياسات العمومية التي يضعها صناع القرار وفعالية طرق التسيير التي تقوم بترجمتها إلى نتائج ملموسة كشرطين مهمين لأداء جيد للأجهزة الإدارية العمومية، كما يلي:

- الأثر **Impact**: ما هو تأثير تلك الأجهزة؟ وكل ما يتم تحقيقه من مخرجات **outputs** (السلع/الخدمات المقدمة) أو النتائج **outcomes** (تأثير تلك الخدمات بعد استهلاكها) أو المكاسب **effets** التي يمكن رصدها بين وضعيتي الانطلاق والوصول .

- الفعالية **Efficacité**: مدى تطابق الأهداف المتوصل إليها مع تلك المرجوة.

- الكفاءة **Efficiency**: مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة واستغلالها للوصول إلى المبتغى.

- النجاعة **Effectivité**: الآليات المواتية التي تم من خلالها تحقيق الأهداف المرجوة⁽⁶⁷⁾.

يقصد بقياس الأداء **performance measurement**: "تقييم ومتابعة العمليات التي تقوم بها المنظمة الإدارية من خلال المؤشرات أو النسب الكمية لمعرفة وتحليل ومقارنة قدراتها المؤسسية المختلفة، بهدف تطويرها وتحسينها في إطار إدارة الأداء **Performance Management**"، وبالنظر لكونه يتعلق بالأداء، فإن هذا التقييم يمكن أن يشمل كل عناصره المذكورة آنفا، أي تقييم العمليات (التسيير، الشفافية، التنسيق...)، أو المدخلات (الموارد، الزمن، التكلفة...)، أو السلع (كمية/نوعية الخدمة المقدمة أو القرارات المتخذة)، أو الأثر (قبول أو رفض الخدمات والقرارات من طرف المواطنين كمتلقين)، أو النتائج الأكثر شمولاً (تقليص حدة الفقر، القضاء على التفاوت التنموي...)، مع العلم أن هذه العملية يمكن أن تتم في اتجاهات مختلفة، بشكل أفقي أو عمودي، داخليا أو خارجيا، بمعنى بين الأجزاء المختلفة للمنظمة الواحدة أو بين المنظمات المتناظرة، أم من طرف الجهات الوصية عليها⁽⁶⁸⁾.

إن أهمية قياس و تقييم الأداء لا تتوقف عند تحميل المسؤولين والإداريين مسؤولياتهم في إطار مهامهم القانونية، بل تتعدى ذلك إلى تحسين الأداء نفسه تحت طائلة الثواب أو العقاب من القيادة السياسية أو من المواطنين، إضافة إلى توضيح أوجه الخلل بدقة بدل إطلاق الأحكام بشكل فضفاض

وسطحي، بما يساعد على إيجاد الحلول الفعالة والدقيقة بدل الخطط العامة التي قد تفيد في حالات معينة وتزيد الحال سوءا في البقية. ولأن ما يمكن قياسه يمكن تطويره، فإن القياس الكمي المنهجي للأداء يمكن المنظمات من التعلم والاستفادة من التجارب الناجحة وتجنب تلك الفاشلة في التسيير والاستفادة من الموارد المتاحة. كما لا يمكن إغفال أن قياس الأداء والكشف عن فعالية وكفاءة كل طرف، يعززان الشفافية في التسيير ومبدأي المساءلة والجدارة، بما يحفز ثقة المواطنين وأصحاب المصالح في المنظومة الإدارية ككل، مما يسمح بزيادة مستويات المشاركة التفاعلية في العملية الإدارية اللامركزية وبالتالي دعم مستويات الحوكمة المحلية والمسار الديمقراطي.

أداء الجماعات المحلية في الجزائر بين الشيطنة والتقاعس:

بما أن الأمور تعرف بأضدادها، لابد من التذكير بأن الثقة الضعيفة للمواطن الجزائري في إدارته مردها الإشكاليات العميقة التي تعرفها المنظومة الإدارية السياسية الجزائرية التي أصبحت تعاني من تهمل أداءها وعدم قدرتها على استغلال الموارد المتاحة لها خصوصا في فترة الوفرة المالية، علما أن الأداء العام وليس المحلي فقط يتميز بتراجع كبير ومزمن في المؤشرات العالمية المتعلقة بالاستجابة (الملحق 01). المتأمل لوضعية الجماعات المحلية يجد بأن المسؤولية تلقى غالبا على المجالس المنتخبة سواء من خلال الخطاب السياسي أو الإجراءات الميدانية المتخذة⁽⁶⁹⁾، بينما يثبت الواقع أن الأمر لا يتعلق بالاستجابة من عدمها وإنما وجود الصلاحيات والموارد الكفيلة بتمكين المجالس المحلية من ذلك، ويرى الباحث بأن التركيز على المجالس المنتخبة فيه نوع من المبالغة لأن أي فشل في الاستجابة أو ضعف في الأداء لا تتحمله هذه الأخيرة وحدها، بحكم أن عملها يخضع لوصاية الوالي بالدرجة الأولى كما أن إمكانياتها تتأتى من الدعم الحكومي المركزي، دون التغاضي عن كون اختصاصاتها عموما تعاني من التقييد وعدم الوضوح، ولعل ما يؤكد ذلك هو أن أغلبية الاحتجاجات تتعلق بملفات لا تملك البلديات حلها كما أن الشكاوى التي تلقتها السلطات المركزية عبر الرقم الأخضر المخصص لانشغالات المواطنين، تغلب عليها نفس المواضيع التي لا تملك المجالس الشعبية البلدية والولائية اليد الطولى في إدارتها والتجاوب معها، كونها معضلات وطنية⁽⁷⁰⁾ استعصى حلها على الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال. إذن، فمشكلة الأداء المحلي ترتبط أولا بالمعضلات التي تعاني الإدارة الجزائرية عموما والإدارة المحلية خصوصا، فالأهداف والاختصاصات والموارد متنوعة وتتداخل بشكل ضبابي وقد تتحكم فيها بعض الجوانب الاجتماعية والسياسية في حالات عديدة، كما أن العملية الإدارية والتنمية المحلية في حد ذاتها تفتقد إلى أغلب آليات الحوكمة. ثانيا، فإنها ترتبط بآليات التقييم لأن المنظومة السياسية والإدارية مازالت ترزخ تحت وطأة الإرث الاشتراكي الشعبوي الذي لا يلقي بالا إلى التقييم الحقيقي، على عكس المنظومات الإدارية في الدول المتقدمة التي تطورت في سياقات مختلفة وعرفت تراكمات نوعية في الشقين الاقتصادي والمالي مستفيدة من إيجابيات موجة NPM، علما أن آليات وطرق القياس الكفاءة/الأداء/الاستجابة في الجزائر على المستويين المحلي والمركزي تركز على الجوانب الشكلية بدل التركيز على الأداء الحقيقي⁽⁷¹⁾، وإضافة إلى أنها لم تحقق المرجو منها، فإنها تفتقد

للشفافية والدقة الكافيتين اللتين تجعلانها في متناول أصحاب المصالح، بدليل أن عديد تقارير مجلس المحاسبة مثلا، غير متوفرة للمواطنين ولا تصدر بانتظام.

إن تحسين كفاءة الجماعات المحلية بالجزائر يتطلب إصلاح الظروف الداخلية والخارجية التي تتفاعل في إطارها، أما عملية ومؤشرات القياس فتكفي الإرادة السياسية لخلقها على غرار استحداث وسم الجودة للإدارات العمومية المرتقب إطلاقه بإشراف المرصد الوطني للمرفق العام⁽⁷²⁾، وخصوصا إعادة النظر في المنظومة الإدارية ككل وفق مبدأ النتائج، وهو ما قد يدعمه بداية القانون العضوي لقوانين المالية *la Loi Organique relative aux lois de Finances* الذي يعتزم وضع أسس التسيير القائم على تحقيق نتائج وفق أهداف معينة مع إصلاح الإطار الموازني والمحاسباتي للدولة، ويمكن أيضا إنشاء هيئات تعنى بقياس الأداء كما تستطيع المجالس المنتخبة نفسها -منفردة أو مجتمعة- تصميم مؤشرات بسيطة لتقييم أدائها ذاتيا ومعرفة أولويات التغيير بعيدا عن أي ثواب أو عقاب.

المطلب الخامس: مكافحة الفساد... الحلقة الضعيفة في سلسلة متقطعة

لا ينحصر وجود ظاهرة الفساد -على خطورتها- في الدول المتخلفة والنامية فقط، لأنه يعيش كذلك في الدول الكبرى العريقة ديمقراطيا بدليل أن كثيرا منها لا تحتل مراتب جيدة في الإحصائيات الدولية التي تقيس انتشار الظاهرة، حيث أوردت لجنة الاتحاد الأوروبي في تقرير لها سنة 2013 أن الفساد ينتشر في دوله الـ 28 بأكملها بشكل صاعق يكلفها حوالي 160 دولار سنويا ويتورط فيه كبار الساسة والمسؤولين، غير أن الفرق المفصلي هو الرغبة الحقيقية في تجاوز هذه الآفة وكيفية التعامل معها وسبل محاسبة مرتكبيها والطرق المتبعة لاستئصالها أو على الأقل التخفيف من حدتها⁽⁷³⁾. لذلك فقد مثل الحد من الفساد مبدأ أصيلا من مبادئ الحوكمة وأصبحت ميكانيزماته جزءا من البرامج الحكومية والحزبية واستراتيجيات المنظمات المانحة ومحور تركيز لبعض المنظمات الدولية غير الحكومية، حيث يمكن رصد الاهتمام والقلق المتزايد تجاه تنامي تفشي الفساد دوليا من خلال التوجه الدولي لإدانتته ومحاربتته خلال تسعينيات القرن الماضي، ويمكن الإشارة مثلا إلى معاناة الاتحاد الأوروبي في بداياته من الرشوة التي تعرفها بعض الدول حديثة الانضمام إليه بشكل حتم على لجنته وبرلمانه فرض رقابة شديدة على وجهة أموال الدعم المقدمة لها، وهو نفس ما قام به WB ابتداء من 1997، بالتزامه العمل للحد من الممارسات غير المشروعة في مشاريعه ومساعدة الدول التي تريد ذلك، مسلطا الضوء على بعض الهيئات الوطنية السبابة التي كانت قد استحدثت لنفس الغاية ومحاولة تشكيل لجان مشابهة، بطريقة أصبحت من خلالها مكافحة الفساد جزءا من الخطة التنموية للبنك⁽⁷⁴⁾.

في الجزائر، يتغول الفساد بشكل فاضح بينما يبقى التصدي له شبه مجمد حيث تؤكد المؤشرات الدولية بلوغه درجات متقدمة استعصى حلها على جميع المعنيين بالظاهرة، حيث بقيت الجزائر تراوح مكانها في مؤشر مدركات الفساد لسنوات عديدة بسبب فضائح الفساد الكبرى التي عرفتها الجزائر (الملحق 01)، إضافة إلى انتشار ثقافة الفساد في الأوساط السياسية، الإدارية والاجتماعية، بحيث لم يستثن قطاع واحد من هذا السرطان الذي ينخر قيم الدولة والمجتمع معا، من دواوين الوزارات إلى

الجمعيات الخيرية، ومن الأحزاب السياسية إلى صناديق الزكاة، ومن رجال الأعمال إلى قامات التعليم، ومن المنتخبين المحليين إلى كبار الشخصيات، ما جعل الرئيس الجزائري نفسه يقرّ بذلك عبر إصدار تعليمة رئاسية سنة 2009، أكد من خلالها إرباك الفساد لمسار التنمية الوطنية وتوازن المجتمع وسطوه على القدرات المالية للجزائر ومساسه بأمنها⁽⁷⁵⁾.

لابد من التنويه بأن الجزائر اتخذت عدة إجراءات كان من الممكن أن تقضي على الفساد لو تم تطبيقها بشكل جدي، حتى أن المشرع الجزائري لم يتوان عن دسترة مكافحة الفساد في آخر دستور، بحيث تضمن تأسيس هيئة وطنية لمكافحة الفساد ONPLCC كسلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، تتولى على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، مشيراً إلى عدم جعل الوظائف الرسمية وسيلة لتحقيق الثراء الشخصي والمصالح الخاصة، ومؤكداً على التصريح بالممتلكات كآلية رقابية⁽⁷⁶⁾، وهو امتداد للآليات المتخذة التي يمكن إيجاز أهمها فيما يلي:

1- التصديق على اتفاقيات دولية تعنى بمكافحة الفساد: انخرطت الجزائر في هذا المسعى والتوجه عبر التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

2- تبني إطار تشريعي مفصل ومتنوع: تبنت الجزائر الكثير من النصوص القانونية التي وضعت الخطوط العريضة لهذا الموضوع، مثل: القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الأمر 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، المرسوم الرئاسي 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات، المرسوم الرئاسي 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات الخاص بالأعوان العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون 01-06، القانون 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، مرسوم تنفيذي 13-318 يتعلق بإجراءات الكشف عن الأموال والأموال الأخرى وتحديد موقعها وتجميدها في إطار مكافحة تمويل الإرهاب، نظام بنك الجزائر رقم 12-03 يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال ومكافحتهما، التعديلات المتلاحقة التي طرأت على قانون الصفقات العمومية بهدف التضييق على الممارسات غير المشروعة التي تنطوي عليها التعاقدات التي تقوم المؤسسات العمومية والخاصة... وغيرها.

3- استحداث هيئات متخصصة: تم خلق العديد من الأطر المؤسسية إلى جانب تلك الموجودة سلفاً، لتطبيق النصوص الموضوعية، ومنها: هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ديوان مركزي لقمع الفساد، خلية معالجة الاستعلام المالي⁽⁷⁷⁾، مجلس المحاسبة... وغيرها⁽⁷⁸⁾.

هذا الزخم القانوني والمؤسسي لم يجد نفعاً في مواجهة تفشي الفساد في الجزائر، رغم أنها تنم عن جهد مبذول في الجانب التشريعي بالنظر إلى كون أغلبية النصوص تتراوح بين مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية وأوامر وقوانين، إلا أن المؤسف هو أن الإصدار المتواصل للنصوص القانونية وتعديلها باستمرار على مدار كل هذه السنوات ينم عن فشل هذه الآليات المعتمدة وبلوغ الداء مبلغاً أصبح من العسير على السلطة السياسية اجتثاثه أو على الأقل التخفيف من وطأته الكارثية على كل الأصعدة، إذ

يعتقد الباحث بأن ما يحول فعليا دون التعامل الجدي مع الفساد المستشري، هو ضعف الإرادة السياسية لذلك، وفي أحسن الحالات غياب شجاعة سياسية من أجل فتح الملف نظرا لتشابك ملفاته ومساسه بعديد القطاعات الحساسة في الدولة على كل المستويات، ما قد يؤدي في حالة التعامل معه بحزم إلى تحريك الساحة السياسية وإرباك الجهاز الإداري وبعض فئات القوى المجتمعية المستفيدة كذلك من الفساد، وما لذلك من تبعات على الاستقرار العام للدولة على المدى القصير. لذلك، فإن المشرع يكتفي بصمت سلبي عبر بلورة إطار قانوني ومؤسسي غني بدون تفعيله، مما أبقى النصوص غير مطبقة والمؤسسات مجرد هياكل رغم حجم صلاحياتها وإمامها بكل الجوانب المتعلقة برصد، مكافحة وقمع الفساد.

وبما أن الدراسة تتعلق بالمستوى اللامركزي، فإن أغلبية الآليات السابقة احتوت على جزء يتعلق بالتصدي للفساد في الجماعات المحلية الجزائرية، كإلزام المنتخبين المحليين والمسؤولين التنفيذيين بالتصريح بممتلكاتهم أو تلك الضوابط المتعلقة بالوظيفة والإدارة والصفقات العمومية المحلية، مثلما لم تخل القوانين الإقليمية من التدابير التي تساعد على محاصرة الظاهرة لامركزيا، فقانونا سنة 1990 أشارا إلى "توقيف المنتخب البلدي بقرار معلل من الوالي بعد استطلاع رأي م.ش.ب في حال تعرضه إلى متابعة جزئية تحول دون مواصلة مهامه إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية...مع إعلان م.ش.ب إقصائه نهائيا في حال إدانته جزائيا، ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء"⁽⁷⁹⁾، وتوقيف المنتخب الولائي لنفس السبب ولكن بمداولة من م.ش.ب. ومع إعلان التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية⁽⁸⁰⁾، وهو نفس ما ذهب إليه القانون 10-11 "الذي يؤكد أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب بلدي تعرض لمتابعة قضائية أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة...إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة..مع إقصائه بقوة القانون من المجلس في حالة الإدانة الجزائية النهائية بقرار من الوالي"، لكن هذا القانون حصر المتابعات القضائية بتلك المتعلقة بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، كما أعطى الحق للمنتخب في استئناف مهامه الانتخابية فوراً وتلقائياً في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة⁽⁸¹⁾، ونفس الشيء بالنسبة للمنتخب الولائي مع مراعاة كون م.ش.ب. و هو من يداول بخصوص الأمر بينما يثبتته الوزير المكلف بالداخلية⁽⁸²⁾.

هذه الإجراءات —على بساطتها— تعتبر الحد الأدنى الذي يمكن من خلاله الحيلولة دون عضوية المتورطين في قضايا فساد في المجالس المنتخبة، لكن المفارقة تكمن في أن الفساد المحلي لا يقتصر على الجوانب الإدارية وإنما يتعداها إلى الجانب الحزبي، السياسي، المالي، بحيث يتنوع ممارسوه وتعدد مظاهره، بل وتتطور وتتخذ أشكالا جديدة بانتظام. بالتالي، فإن مكافحة الفساد لا تقتضي الاقتصار على الشق المتعلق بعضوية النواب وبعض التجاوزات الإدارية الأخرى كالرشوة والمحابة، وإنما الاهتمام أكثر بالبيئة المحيطة بالمنظومة الإدارية اللامركزية، لأن مكافحة الفساد في الجماعات المحلية يتطلب محاربته في قطاعات أخرى ونقل المعركة إلى الساحة السياسية، الجهاز الإداري بما فيه المديرات والموظفون

التنفيذيون، المنظومة الاجتماعية والقيمية، المنظومة المالية والمحاسبية، دون تناسي أن المستوى المحلي ليس سوى امتدادا وجزء بسيط من الظاهرة السائدة بقوة على المستوى الوطني، بمعنى أن فشل استراتيجية المواجهة وطنيا يستلزم فشلها محليا، علما أن عجز آليات مكافحة الفساد هو تحصيل لكون بيئة الحوكمة السيئة Poor Governance مشجعة للممارسات غير المشروعة، فالمحيط يتميز بضعف المساءلة وقلة الشفافية وتراجع المشاركة، ومن غير المنتظر أن تسود النزاهة في منظومة تفتقر إلى أسس الحوكمة الرشيدة، بل إن العكس هو النتيجة الحتمية الوحيدة المتوقعة، وكل محاولة للتصدي للفساد لابد أن تمر عبر تكريس مبادئ الحوكمة والتمكين لها.

المطلب السادس: تواضع حكم القانون

غالبا ما مثل الفساد وحكم القانون طرفي نقيض ومتغيرين متناسبين عكسيا، لأن ما يزيد من خطورة الفساد هو ضعف دولة القانون، فالظاهرة إن كانت موجودة في الدول الكبرى إلا أن آليات مكافحة الجدية في التصدي لها جعلها أثارا تكون أقل وطأة على المنظومة السياسية والاجتماعية ككل. إن تأثير القانون على التطور الاجتماعي ينطلق من قدرته على تطوير المجتمعات الإنسانية فكريا وعمليا، إضافة إلى كونه الأداة التي تضبط سلوكات الأفراد والبنى الاجتماعية وتستخدم إما للحفاظ على الحقوق العامة والخاصة وصونها أو الالتفاف عليها وهضمها، وهو ما جعل إرساء مبادئ العدالة وحكم القانون منطلق عصر التنوير الذي أوصل المجتمعات الحديثة إلى درجات متقدمة من الرقي في شتى المجالات، وحتى نتجنب اللبس المتعلق بمفهوم حكم القانون يمكن الرجوع إلى إسهامات المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة الذي فصله من ثلاث زوايا :

- من زاوية الوسائل: لا يمكن أن يتحقق حكم القانون سوى من خلال مكافحة الفساد وشيوع الديمقراطية (كنظام حكم وكثافة عامة)، من خلال آليات معينة كالانتخابات الحرة والنزاهة ووجود فصل حقيقي للسلطات دستوريا وعمليا بما يمنع تعسف إحداها إضافة إلى تكريس منهجية ملائمة لتكريس القاعدة القانونية وبلورتها ولتعزيز فرص نموها في إطار ثبات القانون وعدم رجعيته.

- من زاوية الغايات: تتمحور هذه الأخيرة حول الإنسان، الحرية والمساواة كغاية ثلاثية الصور، وتمتد إلى غايات أخرى كحماية الحق في الدعوى العادلة وحماية الأقليات والأطراف الهشة في المجتمع لأن فكرة القانون لا تعني شيئا بمعزل عن فكرة العدالة التي لا تكتمل إلا بوجود الإنصاف في تطبيقها.

- من زاوية الضمانات: تتعدد الضمانات المكرسة لحكم القانون كالشفافية، والمساءلة وتلك المتعلقة بنزاهة المحاكم والجهاز القضائي على غرار استقلال القضاء وحياد القاضي، فضلا عن حكم المؤسسات لا حكم الأفراد⁽⁸³⁾.

و لم تختلف إسهامات World Justice Project لحكم القانون عما سبق، حيث حددت هذه المنظمة مبادئ حكم القانون فيما يلي:

- المساءلة: أي مسؤولية ومحاسبة السلطات العمومية والخواص أمام القانون.
- قوانين جيدة: بمعنى نصوص تشريعية واضحة، منشورة، مستقرة وعادلة، قادرة على حفظ الحقوق الأساسية ومطبقة بإنصاف.

- حكومة منفتحة: أي الشفافية في صياغة وتطبيق القوانين.

- التسوية المحايدة للنزاعات: من طرف جهات مستقلة ومنفتحة⁽⁸⁴⁾.

إن كل هذه المضامين تتداخل بشكل كبير مع قيم الديمقراطية والحوكمة، بل وتشكل شرطا أساسيا من شروط تطبيقها ترسيخها، لذلك فالحكم على درجة حكم القانون في دولة ما لابد أن يتم في سياقها العام والسياسي على وجه الخصوص، لأنه يتعلق بالدرجة الأولى بالسلطة وكيفية تحويلها إلى قوة مادية غير قهرية مع جعل حريات المجتمع راشدة ومسؤولة.

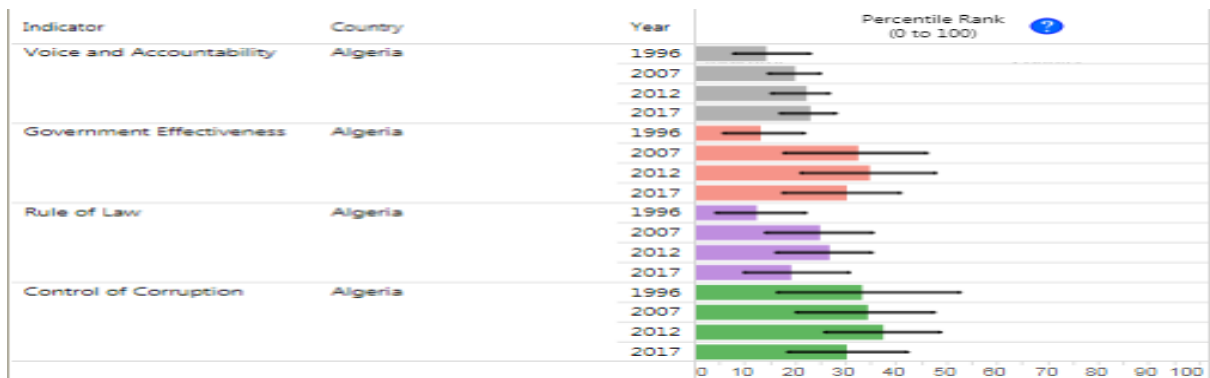
فيما يخص وضعية الجزائر فهي لا تشذ كثيرا عن الحالة العربية عموما (ملحق 01)، حيث يعتبر حكم القانون مفهوما وافدا على المجال السياسي العربي ولا يزال يواجه تعقيدات البيئة المثقلة بعوامل التعقيد والإعاقة، خصوصا ما تعلق بالموثوقية والتاريخي والسوسيوقافي وآليات ممارسة السلطة، حيث تفتقر الدساتير العربية إلى مقومات تحقيق حكم القانون كفصل السلطات وعدم رجعية القوانين، كما أن ضمانات حكم القانون محددة وعامة في صياغتها وسهلة التفسير والتأويل. ومما زاد الوضع سوءا، ضعف استقلالية ونزاهة القضاء في الدول العربية والوهن المزمّن الذي يميز المؤسسات التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية⁽⁸⁵⁾. إن الجزائر لا تغدو أن تكن دولة حديثة الاستقلال، مرت بفترة انغلاق سياسي لم تكن القوانين الموضوعية خلالها سوى أداة من أدوات إدارة الحكم والحفاظ على الدولة في بداية تشكيلها وتكوينها، ثم ما لبثت أن عرفت فترة دامية من تاريخها جعلت من اللجوء إلى القوانين نفسها من أجل حماية الدولة مجددا ضرورة ملحة. غير أنه وبعد بلوغ هدف الاستقرار السياسي واستتباب الأمن، لم يعد هنالك مبرر لبعض الممارسات التي قد تجهض التجربة الديمقراطية رغم سبقها ومكتسباتها، على غرار غلبة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى من حيث الموارد والصلاحيات، والمبالغة في التشريع بل وتعديل الدساتير الذي يخدم الأشخاص بدل مؤسسات الدولة، دون إغفال استئثار الفساد في كل مؤسسات الدولة بما فيها جهاز القضاء الذي لم تنفع الإصلاحات المختلفة في إخراجها من شبهات المحسوبية والتبعية للجهاز التنفيذي. لذلك، فإن مبادرات تكريس حكم القانون لابد أن تتجاوز الطابع الجزئي الذي يأخذ بمراجعة نقائص العدالة الجزائرية فقط، بل لابد أن تكتسي طابعا أعم يشمل البيئة المحيطة بها حتى تكون نتائجها اصدق وأنجع.

الخاتمة:

يتبين في نهاية هذه المقالة بأن الحديث عن حوكمة محلية (رشيدة) في الحالة الجزائرية يبقى حلما بعيد المنال ذلك أن البيئة المحلية تمثل مناخا مثبطا لمبادئها ومشجعا للحوكمة الرديئة، ما كان له الأثر السلبي البالغ على قدرات الجماعات المحلية والإدارة المحلية ككل، مثلما يتبين بأن مبادئ الحوكمة غير مفعلة كما ينبغي بسبب تردد صانع القرار في اعتماد الأطر الكفيلة بذلك، وتفضيله مبادئ على حساب

أخرى من بين أسس الحوكمة المحلية الرشيدة، بدل تبني النموذج الكامل للحوكمة بدون تلك الانتقائية التي تسمح بوجود بعض أوجه المشاركة والشفافية دون أن تتيح المساءلة أو تلتزم بمكافحة الفساد المستشري. فضلا عن ذلك، فإن الاعتماد على بعض مبادئ الحوكمة المحلية (المشاركة، الشفافية) تم في إطار ضيق للغاية مقارنة بالتجارب العالمية، وبشكل سطحي ومضامين فقيرة للغاية تفرغها العراقيل البيئية من محتواها غالبا، إضافة إلى أن تلك المبادئ ركزت على أجزاء معينة من المنظومة المحلية (المجالس المنتخبة) وتناست أجزاء لا تقل أهمية منها (الشق التنفيذي). وعليه، فإن ما يمكن اعتباره محاولات لوضع ركائز الحوكمة المحلية، تبقى تفتقر إلى التناسق (شكلا ومضمونا) الذي قد يعبر عن وجود رغبة صادقة لفعل ذلك، ما يجعلها-حسب الباحث- مجرد تماشي خجول مع بعض الضغوطات السياسية والاجتماعية التي دفعت إلى تبني حوكمة محلية مشوهة ومترددة.

إلى جانب ذلك، فإن ترتيب الجزائر المتأخر في مؤشرات الحوكمة وسوء وضعية أسسها على المستوى المحلي، ليس سوى انعكاس لنفس الوضعية المتردية على المستوى الوطني، لأن السياسات المحلية في الجزائر ليست مستقلة بذاتها بقدر ما تمثل جزءا من السياسات العمومية المركزية. على صعيد آخر، لا تتحمل الجماعات المحلية وحدها ولا السلطة السياسية فقط وزر الوضعية المتردية للنظام اللامركزي، وإنما أيضا سوء أداء الفواعل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية من جهة، وتعض البيئة المحيطة من كل جانب، ومما زاد الحوكمة المحلية الرديئة سوءا هو كون الحوكمة تعمل كمنظومة متكاملة بالنظر إلى كون مبادئها تشكل مجموعة متسلسلة من الظواهر التي يتسبب تشوه إحداها إلى تعطل محرك الحوكمة ككل، فلا يمكن أن تتم المسائلة بسلاسة ما لم ترسخ الشفافية بعمق، ولا يمكن أن تتبلور المشاركة بإيجابية ما لم يحارب الفساد بصرامة، ويستحيل أن تتحقق الكفاءة والفعالية بدون قياس عقلائي للأداء. إن هذا التصور يحيلنا إلى فكرة مفادها أن الإصلاح لا يمكن أن يحدث إذا شمل مكونا واحدا من مكونات الحوكمة بمعزل عن بقية أركانها وأسسها، أو حصره في مستوى محلي بمنأى عن البعد الوطني، وكل مقارنة فرعية لن تنجح بدون تهيئة المحيط ككل لإنجاح الحوكمة كمنظومة كلية.



ملحق 01 : يوضح تطور ترتيب الجزائر بين 1996 و 2017 في مؤشرات المساءلة، الاستجابة،

حكم القانون وضبط الفساد ضمن المؤشر العالمي الحوكمة الصادر عن البنك الدولي. المصدر:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

الهوامش:

- (1) Ali Farazmand, Sound Governance in the Age of Globalization: A Conceptual Framework , in Sound Governance- Policy and Administrative Innovations, Editor : Ali Farazmand, Praeger Publishers, 2004, p 6.
- (2) Jacques Chevallier, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?, Revue française d'administration publique, France, 105-106, 2003, p 205.
- (3) Göran Hydén, Making the State Responsive :Rethinking Governance Theory and Practice, in Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments, Editors: Göran Hydén and John Samuel, UNDP, 2011, p11.
- (4) Thomas G Weiss, Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges, Third World Quarterly, United Kingdom, 21,5, 2000, pp 796-798.
- (5) Catherine Baron, La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique, Droit et société, France, 54, 2003, pp 345-349.
- (6) Jean-Paul Faguet, Decentralization and governance, World Development, United Kingdom, 53, 2014, pp 1-5.
- (7) Richard C. Kearney and Carmine Scavo, Reinventing Government In Reformed Municipalities, Urban Affairs Review, United States, 37, 2001, pp 43-48.
- (8) Robin Hambleton, The New City Management, in Globalism and Local Democracy, Editors: Robin Hambleton and Others, Palgrave,2002, pp 150-153.
- (9) Caroline Andrew and Michael Goldsmith, From Local Government to Local Governance and Beyond, International Political Science Review, United States, 19, 02, 1998, pp 102-107.
- (10) Ik-Sik Kim, Local Governance in Northeast Asia-Tasks and Prospects, International Review of Public Administration, United Kingdom, 05, 02, 2000, pp 117-118.
- (11) George Matovu, Issues Related to Developing Requisite Capacities for Effectively Implementing Decentralization Policies in Africa, Local Governance & Development Journal, 02, 02, 2008, p 33.
- (12) Mike I. Obadan, Challenges in the building of public service capacity in Africa, working paper, The African Capacity Building Foundation,2005, pp 2-3.
- (13) Carolyn G. Loh, Conceptualizing and Operationalizing Planning Capacity, State and Local Government Review, United States, 47, 2, 2015, pp 134-136.
- (14) Joe Wallis and Brian Dollery, Social Capital and Local Government Capacity, Australian Journal of Public Administration, Australia, 61,3, 2002, pp 78-80.
- (15) UNDP, Practice Note on Supporting Capacities for Integrated Local Development, 2007, pp 16-24.
- (16) الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية الأسس والأفاق، الوسيط، الجزائر، 06، 2008، ص ص 39-40.
- (17) Sharon Penderis, Theorizing Participation- From Tyranny to Emancipation, The Journal of African & Asian Local Government Studies, South Africa, 3, 1, 2012, pp 1-3.
- (18) شريط، مرجع سابق، ص ص 41-44.
- (19) Harry Daemen and Linze Schaap, Puzzles of Local Democracy, in Renewal in European Local Democracies- Puzzles, Dilemmas and Option, Editors: Linze Schaap and Harry Daemen, Springer, 2012, pp13-23.
- (20) Bidyut Chakrabarty and Prakash Chand, Public administration in a globalizing world: theories and practices, Sage Publications India, 2012, pp 382-384.
- (21) Ricardo S. Morse, Citizens Academies, Local Governments Building Capacity for Citizen Engagement, Public Performance & Management Review, United Kingdom, 36,1,2012, p 80.
- (22) GIZ, la démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale, Giz, 2014, p 10.
- (23) FCM , Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale pour une participation citoyenne aux décisions municipales, FCM, 2007, pp 11-67.
- (24) سمير محمد عبد الوهاب، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، في إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص ص 42-53.

(25) Elke Loeffler and Tony Bovaird, From Participation to Co-production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes, in The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, Editors: Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel, Palgrave, 2018, pp 403-409.

(26) Jocelyne Bourgon, Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making?, in Focus on citizens - public engagement for better policy and services, OECD, 2009, pp 204-205.

(27) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 ، الديباجة والمادة 34.

(28) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المادة 16.

(29) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016 ، المادة 15.

(30) الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، 1967/01/18، المادة 98.

(31) ميثاق الولاية الممهد للأمر 38-69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44، 1969/05/23.

(32) القانون 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15، 1990/04/11، المادة 26.

(33) القانون 09-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15، 1990/04/11، المادة 24.

(34) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، 2011/07/03، المواد 2، 11، 12، 13، 14، 36.

(35) القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، 2012/02/29، المواد 36، 97، 98.

(36) المرسوم التنفيذي 13-217، المؤرخ في 18 جوان 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية رقم 32، 2013/06/23، المواد 15، 16، 17.

(37) المرسوم التنفيذي 13-105، المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية رقم 15، 2013/03/17، المواد من 14، 15، 16.

(38) القانون 02-10 المؤرخ في 29 جوان 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية رقم 61، 2010/10/21، الملحق ص ص 103-106.

(39) القانون 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 52، 1990/12/02، المواد 36 و 74.

(40) القانون 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية رقم 15، 2006/03/12، المواد 02، 11، 17.

(41) المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية رقم 26، 1988/07/06، المواد 33 و 38.

(42) نوار سوكو، مشاركة المواطن حق دستوري ولكن البلدية والولاية تجاهلتاه، جريدة الخبر، 12 نوفمبر، 2014، الوطن.

(43) Grichawat Lowatcharin and Charles E. Menifield, Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level- A Study of Midwestern County Web Sites, State and Local Government Review, United States, 47, 02, 2015 p3.

(44) Alejandro Saez-Martin and Others, Freedom of information in local government rhetoric or reality, Local Government Studies, United Kingdom, 43, 02, 2017, p 246.

(45) Abdullah Abid Oztoprak & Erna Ruijter, Variants of transparency-an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015, Local Government Studies, United Kingdom, 42, 04, 2016, p 536.

(46) محمد حداد، المشاركة وحقوق المواطن في الإعلام، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، الجزائر، 01، 2012، ص ص 69-71.

(47) رضا هميسي، ضمان حق النفاذ إلى المعلومات على ضوء الدساتير المغربية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، 14، 2016، ص ص 241-242.

(48) مارينا عادل وأخريات، آليات تداول المعلومات مقارنة، مركز دعم لتقنية المعلومات، 2013، ص ص 5-27.

(49) Gregory A. Porumbescu, Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government- Can It Work-, State and Local Government Review, United States, 47, 3, 2015, pp 206-207.

(50) عبد الرحمان بوكثير، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الجزائر، 10، 2017، ص ص 187-188.

(51) القانون 88-131، المواد 08، 09، 10، 11 و 30.

- (52) القانون 09-81، المؤرخ في 01 جويلية 1981، يعدّل ويتمم الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 27، 07/07/1981، المواد 92 مكرر2، 92 مكرر 04.
- (53) القانون 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية (المواد 16، 21، 22)، والقانون 09-90، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية (المواد 14، 20، 21)، الجريدة الرسمية رقم 15، 11/04/1990.
- (54) القانون 10-11، المواد 14، 22 و 30، والقانون 07-12، المواد 18، 31 و 32.
- (55) النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المواد 32 و 33، والنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المواد 31 و 32.
- (56) المرسوم التنفيذي 190-16 المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مداوالت المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية رقم 41، 12/07/2016، المواد من 02 إلى 12.
- (57) سمير يحيواوي وخديجة حمادي، مفهوم المساءلة والشفافية ودور الأجهزة العليا للرقابة في الجزائر، الملتقى الوطني الثاني حول "متطلبات إرساء الحوكمة وإدارة الميزانية العامة للدولة"، البويرة، 28/27 فيفري 2013، الجزائر، ص ص 11-10.
- (58) Chakrabarty and Chand, Op. Cit, pp 360-365.
- (59) Robert Schwartz, Accountability in New Public Management: An Elusive Phenomenon?, in Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis, Editor : Eran Vigoda, Marcel Dekker, 2002, p 64.
- (60) Anders Hanberger, Democratic accountability in decentralized governance, the Conference on the Interpretive practitioner: From Critique to Practice in Public Policy Analysis, Birmingham, 8-10 June 2006, United Kingdom, pp 2-3.
- (61) United Nations, World Public Sector Report: Responsive and Accountable Public Governance, United Nations, 2015, pp 59-67.
- (62) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، فهم المساءلة، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2016، ص ص 15-22.
- (63) قانون الولاية 07-12، المواد 103، 104 و 109.
- (64) نفسه، المادة 37.
- (65) محمد مسلم، الواجب المغيّب في علاقة الحكومة بالبرلمان، جريدة الشروق، 15 جوان، 2017، الملف السياسي.
- (66) United Nations, Op. Cit, p 27.
- (67) Virginie Galdemar et Al, Performance, efficacité, efficience, les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents, Cahier de recherche, CRÉDOC, France, 2012, pp 10-12.
- (68) Sabine Kuhlmann, Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales une analyse comparative des expériences de réforme en Grande Bretagne, Revue Internationale des Sciences Administratives, France, 76,2, (2010, pp 358-360.
- (69) لم يتوان جمال ولد عباس الأمين العام للFN عن توجيه اللوم لمنتخبي حزبه داعيا إياهم إلى التكفل بانشغالات المواطنين واستقبالهم، وهو نفس ما ذهب إليه وزير الداخلية بدوي بدعوته الأميار إلى الخروج إلى الميدان ومرافقة المشاريع المحلية لتخفيف الضغط عن الولاية والمساهمة في إنجاح كل التحديات والمواعيد الوطنية، مثلما وجه الولاية مراسلات تتمحور حول تخلي الأميار ورؤساء الدوائر عن مهامهم تجاه المواطنين الذين أصبحوا يلجؤون للولاية لحل مشاكلهم، بسبب تجاهل انشغالاتهم بمقرات الإدارات العمومية.
- (70) بلغت اتصالات المواطنين على الرقم 1100 سنة 2015 ما يناهز 1.5 مليوناً، منها جزء بسيط يتعلق بالاستفسار حول تكوين ملفات إدارية، ومواضيع أخرى كالسكن والبطالة والبيروقراطية والكهرباء والغاز... وهي كلها خارج الصلاحيات الفعلية للبلديات، بينما ما يدخل ضمنها فعلاً لم يكن ذا عدد كبير: الحالة المدنية، العقار والطرق، المياه، الهيئة العمرانية، الإنارة العمومية، تطهير المياه المستعملة، رفع النفايات، رخص البناء.
- (71) ذكرت يومية الخبر في عددها الصادر يوم 2016/02/21 أن 40 بالمائة من ميزانية البلديات تصرف على الأرصفة، حسب النقابة الوطنية لعمال البلديات، وهو ما يدل أن الأغلفة المالية تستهلك بشكل غير فعال، ولكن في إطار التنظيم والتشريع المعمول بهما.
- (72) بلقاسم حوام، وسم الجودة ينتقل إلى الإدارات العمومية ويرعب المسؤولين، جريدة الشروق، 05 أكتوبر، 2016، مجتمع.
- (73) صلاح حسن أحمد، الفساد يتزع عن أوروبا صفة المدينة الفاضلة، مجلة آفاق المستقبل، الثلاثي الثاني، 2014، ص ص 4-1.
- (74) Heather Marquette, Donors seek the right approach to corruption, Local Governance Brief, Spring 2004, pp3-5.
- (75) التعلية الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، متعلقة بمكافحة الفساد، رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص ص 1-12.

(76) دستور 2016، المواد 203، 204، 23.

(77) الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، هو.و.ف.م، 2014، ص 216.

(78) مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من طرف

الجزائر، بنما، 2013/11/27-26، ص ص 4-5.

(79) القانون 08-90، المواد 32 و 33.

(80) قانون الولاية 09-90، المواد 41 و 42.

(81) القانون 10-11، المواد 43 و 44.

(82) القانون 07-12، المواد 45 و 46.

(83) المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، حكم القانون: لقاءات ومحاضرات، 2006، ص ص 28-33.

(84) World Justice Project, What is the Rule of Law, Accessed on: Juin 03rd, 2018. « <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law> ».

(85) محمد مالكي، عن حكم القانون وحفظ توطينه في الثقافة العربية، منشور بتاريخ 2018/04/09، تم تصفح الموقع يوم: 03 جوان 2018.

« <https://tinyurl.com/yyrqmajx> ».