

أزمة الإدارة العامة وبدائل الحكامة: حالة الجزائر
**Public Administration Crisis and Governance
Alternatives: The Case of Algeria**

الوناس حمداني(*)

ABSTRACT:

This research paper explores the principle determinants that enable the establishment of a rational and effective governance capable to address the problem of those bureaucratic patterns based on centralized models of management of public affairs. These flawed models, which underpin the public administration and are mainly characterized by the monopoly of decision-making by a small elite and the exclusion of any role played by other actors, need to be tackled through a real political will, professional capabilities, scientific and technical qualifications as a pre-requisite to improve the performance of the state institutions and guarantee the success of any reform project.

Keywords: Governance; Public administration; Administrative models; Algeria.

الملخص:

يتناول المقال البحث عن المحددات الأساسية التي تسمح ببناء حكمة وطنية عقلانية وناجعة، تحمل مقاربات نوعية وجديدة، تعالج معضلة الأنماط البيروقراطية التي رسختها النماذج التسييرية الممركزة في إدارة الشأن العام. إذ تتميز هذه النماذج بسلبيات كثيرة، وكأنها لازالت تخدم وتنتج نفس القيم السلوكية التي ترعرعت فيها ذهنيات الثقافة السياسية الأحادية القائمة على الاحتكار والاستبداد بالقرار، مستبعدة بذلك كل محاولة للمساهمة فيه من قبل مختلف الفاعلين. تحتاج حالة الأزمة التي تعانيها الإدارة العامة إلى إرادة سياسية حقيقية؛ تتمتع بمصداقية واعتبار في الحياة العامة، وكفاءات علمية وقدرات مهنية عالية، مما يؤهلها لإحداث تمثيل فاعل، وتأثير سريع في مردودية نشاط مؤسسات الدولة، ضمن مسارات متقاطعة في الطبيعة ومتكاملة في الأهداف، وهي مقدمة شرطية مسبقة لإنجاح أي مشروع إصلاحي أو تغييري.

الكلمات المفتاحية : إدارة عامة ، الحكامة ، البيروقراطية ، الإرادة السياسية ، التسيير العمومي ، الإصلاح الإداري ، الإدارة العامة الجديدة ...

(*)- أستاذ محاضر 'ب'، جامعة مولود معمري تيزي وزو، البريد الإلكتروني: hamdani500@yahoo.fr

مقدمة

حوكمة الإدارة العامة

الطريق لتحقيق أهداف

التنمية الإدارية

نظرا للمكانة التي تحتلها الإدارة العامة في الدولة، من حيث التنظيم والتسيير للشؤون العامة؛ أصبحت تؤشر لنجاح أو فشل السياسات العامة التي تتبناها هذه الدولة أو تلك. وهي بذلك تمثل قوة النظام السياسي أو ضعفه، حسب حجم المنافع التي تنجز

لصالح المجتمع؛ وبالتالي تتحدد كفاءة القيادة السياسية على ضوء مشروعية حصائل النشاط الإداري في الدولة، كعمل عمومي يلي مطالب الجماعة الوطنية ويحسن الإصغاء لانشغالاتها في مختلف قطاعات النشاط العام؛ وطنيا ومحليا. إلا انه كثيرا ما يحدث اختلال في عمل أجهزة الدولة بسبب محدودية الأداء الإداري فيها؛ نتيجة تداخل عدة عوامل، تكون عادة إفرزات طبيعية لتفاعل متغيرات عناصر بيئة الدولة والمجتمع على حد سواء. ولتجاوز حالة الأزمة التي تطبع حركية الإدارة العامة، يتم اللجوء إلى وصف حزم من الحلول والبدائل؛ للتحسين والتطوير والإصلاح في مجالات الإدارة المركزية والإقليمية والمؤسسات العامة، قصد التكيف أو التغيير. يأتي في مقدمة الحلول المقترحة ما يعرف بالحكامة العامة أو الحوكمة؛ كفلسفة نموذجية مبتكرة في دول معينة ومحاولة تجريبها محليا؛ لينظر لها البعض وكأنها المفتاح السحري لمشاكل السياسة والإدارة والحكم. وهي رؤية مغالية في التقدير والتفاؤل؛ نظير استسهال تبرير فعالية المفهوم وتعظيم خصائصه الفريدة في إدارة النشاط العمومي، وتحقيق المنافع وإدامة رضا الجمهور وتوسيع قاعدة صانعي القرار عند رسم السياسات وتنفيذها.

يثير مثل هذا الموقف توفر الشروط الموضوعية في حقل الدراسة والتطبيق للملائمة المتوازنة بين مخرجات العملية ومدخلاتها بغية إحداث انسجام نسقي ووظيفي داخل النظام المؤسساتي للدولة؛ وذلك للتفاعل العقلاني مع المقتضيات التي تتطلبها الحكامة كبديل نوعي ومتكامل للتغيير وليس للتنمية الإدارية ذات الطابع الظرفي فقط، ضمن مسارات متقاطعة الأهداف، ومرنة الإجراءات، ومضبوطة الأجل؛ بناء على صياغة واقعية لدور الفاعلين الرسميين الشرعيين في تبني طرح جماعي مشترك للأفكار المشروعة والموارد المتاحة والمنافع المرجوة، لمعالجة المشاكل العمومية. تحتاج مثل هذه الرؤية إلى خلفية معرفية متعددة الأبعاد، تسمح لنا بتشخيص السياق العام الذي تبني فيه المقاربات

المنهجية لميلاد حكمة كاملة وشاملة ، ضمن برنامج وطني لإعادة تأسيس العمل العمومي و آلياته ، يعتمد على تحديد أولوياته و أهدافه على نطاق مسار مركزي ورئيسي قوامه إرادة سياسية فاعلة ، تتحرك كسلطات عمومية مؤسسة تستمد شرعية قرارها على أساس قاعدتها الاجتماعية المنتجة، والتي تعمل لاحقا على إثراء وتوسيع قيم ثقافة دولة الحق والقانون ، وتتحوّل هي بدورها الى مرجعية في العمل العمومي المنظم والمبدع من جهة ، والتقليل من تأثير العصب في تحريف الخدمات العمومية لصالح أتباع الزبائنية ومكوناتها التي أنتجت سياسات الربيع و المحسوبة .

وعليه نطرح الإشكالية التالية: كيف يمكن لنماذج الحكامة إن تشكل بدائل ناجحة تتجاوز أزمات الإدارة العامة؟

لتحليل متغيرات الإشكالية المطروحة يمكن أن نضع الفرضيات التالية:

- عولجت أزمة الإدارة العامة ضمن سياسات إصلاحية محدودة الأثر.
- كلما توفرت بيئة ملائمة للإصلاح الشامل سيكون هناك بدائل للحكمة العامة.
- كلما كانت عملية الإصلاح السياسي فاعلة ومنظمة كلما تقلصت مسببات أزمات الإدارة وتعاضمت فرص إنجاح الحكامة العامة..

أولا: أنظمة الإدارة العامة كسلطات عمومية

نظرا لحجم المهام التي تضطلع بها الإدارة العامة في الدولة، تعمل هذه الأخيرة بمبادئ تنظيم إداري مركزي ولا مركزي، بغرض تلبية بعض الحاجات الأساسية للمواطن، أو انجاز بعض المشاريع لتقديم خدمات معينة. تتولى الإدارة بمفهومها "المؤسسي"، مكانة استراتيجية، وجدّ فاعلة؛ في التنظيم والتسيير ورسم السياسات العامة. تتعلق أهمية المؤسسة الإدارية، باعتبارها المؤثر والموجه عند إنشاء القواعد القانونية

وأنظمتها، وكل ما يتصل بها من إجراءات وأجال، وشروط و تنظيمات¹. وتتمحور هذه الأهمية في اغلب الدراسات حول ثلاث وظائف مؤسسية أساسية وهي:²

- (1) - تطبيق القانون *L'application de la loi*
- (2) - الضبط الإداري *La police administrative*
- (3) - التسيير المباشر للمرافق العامة *La gestion directe des services publics*

يتواجد النظام الإداري نسقيا تحت السلطة السلمية للنظام السياسي، إن لم يكن هو أداة السلطة ذاتها؛ يسمح التنظيم الإداري للإقليم بتغلغل سياسي فاعل على أهم مصادر الثروة (الموارد) التي تمكنه من بناء رؤية سياسية لكل ما يدور في هذا الإقليم.. لقد أصبح للأجهزة البيروقراطية المركزية³ دورا استراتيجيا في إدارة الدولة والحكومات، وبالخصوص في تعاضل تأثيرها التقني والإجرائي في صياغة القواعد القانونية و التشريعات التي تحكم السياسات العامة في الدولة؛ مركزيا ومحليا؛ ليتحول نشاطها إلى أعمال دقيقة تعتمد على الخبرة والاستشارة العلمية⁴، قبل إعطائه التغطية السياسية المشروعة في الهيئات المنتخبة.

وبالتالي فالإدارات لم تعد ينظر لها مجرد منتج قانوني، وإنما هي أنظمة للتنظيم (*systemes d'organisation*)، لها ذاكرة وخطابات تؤهلها لفك مطالب البيئة⁵. ولعل أوضح تعريف في للإدارة العامة هو ذلك الذي تبناه دول الاتحاد الأوروبي

¹Jacques Chevallier, « la place de l'Administration dans la production des normes », **Droit et sociétés**, n°79, (2011/3).PP.623-636.

² Manuel Delamarre, **L'Administration et les Institutions Administratives**, (France : La Documentation Française, 2ed.2013), p 15.

³ Le Crom Jean Pierre, « Présentation (dossier) : Le Rôle des Administrations Centrales dans la Fabrication des Normes », **Droit et Société**, n° 79, (2011/3), pp.551-560.

⁴ André Bernard, « Les Experts et le Pouvoir », **Politique**, vol.1, n°1, (1982), P.47-61. www.erudit. or g.

⁵ Jacques Chevallier, Luc Rouban, « introduction », **Revue Française d'Administration publique**, N°105-106, (2003/1), PP 7-10.

حيث تعتبرها صورة عاكسة للمبادئ المؤسسية التي تسيّر بها الدول. وهي تلي مطالب المجتمع ، يعتمد تسييرها على أجهزة و عمليات ووظائف ، وعلاقات وسياسات وبرامج تنظيمية، وتطبع الرفاه الاقتصادي الدائم ، والانسجام الاجتماعي، والسعادة الإنسانية. وتؤثر على الثقة الاجتماعية ، وتشكل شروط بناء القيمة العمومية، وهي القيمة المشتركة بين مجموع الفاعلين في المجتمع¹.

ولذلك ترتبط قضايا الإصلاح وظيفيا وبنويًا، وتمثل حالة معقدة وممتدة بين جميع المتغيرات الكبرى و الأصلية في إدارة التغيير، لتجاوز "ثقافة الأزمة" التي تميز علاقة الدولة بالمجتمع. لتبدو المسألة ظاهرة جدلية بين الطرفين، وتعيد في كل مرة طرح نفسها في سياقات متضاربة من حيث الدوافع والنتائج، على ضوء المعاينة والتشخيص المادي لحركية المجتمع، ونشاط مؤسسات الدولة. حيث تتطابق المقاربة الأكاديمية الموضوعية مع المعاينة المجتمعية تجاه أسباب الأزمة ونتائجها وتأثيراتها، وعلى ضرورة إصلاح جذري وعميق للأوضاع. إصلاح الدولة يحيل إلى تطور المجتمع، وإلى نمط الحكامة وإلى تنظيمه المؤسساتي والإداري، ويكون صدى لتاريخ مؤسساتنا، ويثير كل الرهانات والتيارات التي تتعاقب وتمس المجتمع. الجزائر تعيش أزمة دولة، وقناعة المجتمع بضرورة تغيير الدولة وتتمثل أسباب تلك الأزمة فيما يلي²:

- أزمة ثقة بين المجتمع والدولة.
- انحراف الممارسات الإدارية.
- فشل السلطات العمومية في الانجاز.

¹ Commission européenne, « Qualité de l'administration publique : une boîte à outils pour les praticiens » <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en> date du 08/12/2019. pp.1-35.

² République Algérienne Démocratique et Populaire. Présidence de la République. Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'Etat, **Rapport Général du Comité de la Réforme des Structures et des Missions de L'Etat**. (Non publie), 2001, p.13.

كما يستنتج التقرير من تأزم علاقة الدولة بالمجتمع أدى إلى أزمة سلطة تبحث عن شرعية بسبب ضعف ومأسستها، وعن عدم ثقة المواطن بالدولة نتيجة الإحباط المتراكم والمزمن ثم يقدم خمسة أسباب رئيسية لأزمة الدولة:¹

1. عجز الدولة في التكفل بمهامها ومسؤولياتها، لا سيما في الأمن وحماية الأشخاص والأموال.
 2. نوعية تمثيل الدولة في المؤسسات المنتخبة، وفي الإدارات العمومية، هو أصل الاحتجاج ضد السلطة وشرعية الدولة وممثلها. لا يخضع أسلوب التعيين في مناصب المسؤولية في الدولة دائما، لمعايير الكفاءة والاستحقاق التي تشرعن ممارسة المهام العليا، مما يضرب مصداقية ممثلي الدولة.
 3. عمل الدولة لم يكن دوما حسب منطق المؤسسة، وقوتها تكمن في احترام النظام المؤسساتي في ممارسة السلطة وفرض احترامه من الجميع، ولم توفق دوما في إبعاد المجالات غير الرسمية عن القرار.
 4. إخفاقات الحكامة والممارسات والسلوكيات لبعض أعوان الدولة، ساهمت أيضا في بتر الإجماع الاجتماعي وظهور حالات الريع الإداري، والعلاقات المصلحية بين بعض أعوان الدولة والقطاعات غير الرسمية، أدت إلى تبيد الرصيد الذي تتمتع به الدولة في أعين المواطنين.
 5. عدم احترام القانون، والانتقاء في تطبيقه، وعدم فعالية طرق الطعن ضد تعسف السلطة، والصعوبات التي تعترض تطبيق قرارات العدالة، تساهم بقوة في تحطيم العلاقة بين الدولة والمواطن.
- تعتبر تلك الأسباب من منظور مقارن؛ نفس الأسباب التي استعرضها البنك الدولي لقياس الخصائص المبدئية للمطالبة بالإصلاح ومحاربة مساوئ الحكم والإدارة،

¹ Ibid., PP.58 ,59.

وتتجلى حقيقة تلك العوامل أو المظاهر في دائرة تقاطع، كسمات مشتركة بين هذه الأسباب المحددة لأزمة الدولة، وتلك التي وصفها البنك الدولي كما يلي¹:

1. الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصریح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة.
 2. الحكم الذي ينقصه حكم القانون، وتطبيق القوانين تعسفاً ويعفى المسؤولين من التطبيق.
 3. الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي. بما يدفع نحو أنشطة الربح الربعي والمضاربات.
 4. الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.
 5. الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بشكل عام، وعمليات وضع السياسات العامة بشكل خاص.
 6. الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته وثقافته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد.
 7. الحكم الذي يتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به، مما قد يدفع إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان وسيادة التسلط.
- حجم هذه الاختلالات الملاحظة في كيان الدولة والمجتمع على حد سواء، تشكل العوامل الأساسية في تحديد السياقات المعرفية لمحاولة فهم دوافع الإصلاح الشامل والعميق، وهي في جوهرها ذات خلفية وطنية محلية، ونتيجة تراكمية لممارسات سلطوية وفئوية بعيدة عن خصائص ثقافة الدولة، حيث عالجت تحديات

¹ حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح" في: اسماعيل الشطي، (واخرون)، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، لبنان 2006، ص101.

بناء السلطة وتركيزها على قاعدة بيروقراطية هجينة تمتن الولاء و الزبائنية... ولم تهتم كثيرا بضرورة تأسيس دولة مؤسسات قائمة على القانون. وزادتها بعض العوامل الخارجية في سياقها المقارن من حيث الموارد والقيم والنظم والفعالية والانجاز... لا سيما في ظل الفرص المتاحة في الإعلام الاجتماعي، وما تؤديه في إعادة صياغة المطالب المجتمعية في أشكال أكثر موضوعية وشمولية نحو صانع القرار. مما يبرز الفجوات بين الخطاب والأعمال والواقع.

وبالتالي، فلعل أبرز القطاعات الرئيسية التي تمثل أولوية في حركية الإصلاح بسبب موقعها الفاعل في قيادة التغيير المؤسسي وإبداع السياسات هي: "الإدارة العامة والسياسة: "تدور الإدارة العامة حول السياسة بشكل محتوم لذا فالإصلاح الإداري هو إصلاح سياسي أيضا. والإصلاح السياسي يشق طريقه مباشرة إلى القضايا الجوهرية للعلاقة بين الحكومة والمجتمع. فمن جهة، يخاطر هذا التعريف يجعل الموضوع عالميا بصورة كبيرة لدرجة لا يمكن دراستها بدقة، ومن جهة أخرى، إن الميل لاعتبار الإدارة إدارة فقط، يلغي معظم القضايا المركزية، في تعريف ما هو الإصلاح فعلا، وفي تشكيل درجة الجودة التي يعمل بها".¹

تجعل حالة الأزمة التي تطبع السياق العام لمشروع الإصلاح الشامل لأبنية الدولة ووظائفها، الرهانات المعقولة غير عادية، نتيجة التوترات والتجاوزات التي تترتب عن تفاعلات البيئة التي تشهد محاولة للتغيير أو التكيف مع النماذج البديلة في التنظيم والتسيير، ثم تزداد الشكوك حول يقينية الطرح نظرا لعدم كفاية مؤشرات النجاح، في ظل مسلكية تتميز بالانتقالية الدائمة بين مقررات الإصلاح وأهدافه، والذي عادة ما تتولاه نخب سياسية لا تؤمن به إلا لضرورة تكيف ظرفي لا غير. ويعبر عن خطاب سياسي

¹دونالد. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، ترجمة: محمد شريف الطرح، مكتبة العبيكان، ط 1، المملكة العربية السعودية 2003، ص 157.

شعبوي لا يلتزم بأي شيء تجاه المجتمع إلا بما يضمن استمراريته بنفس النموذج والنظم والسلوك. في حين أن الإصلاح في الدول الغربية وخاصة الأوروبية تم في ظل سياقات عادية طالما أن الدولة تمتلك شرعية وجودها المجتمعي، وتبرز أزماتها نتيجة للتطورات النسقية الطبيعية بين المجتمع والدولة واليات عملها، وغالبا ما يتم الإصلاح بسبب عاملين هما¹:

1. ارتفاع كلفة ميزانية تسيير الوظيفة العمومية والإدارات.
 2. تطور الثقافة الاقتصادية والسياسية للمواطنين الذين يفضلون اختيار خدماتهم حسب النوعية والمنفعة.
- مهما كانت عملية الإصلاح في الدولة، فإنها تعتبر رهانا سياسيا بالدرجة الأولى، ولذلك يكون مشروطا بتوفر إرادة سياسية قوية ومشروعة، تعتمد على ثقافة تسيير وإدارة جديدة قائمة على الحكامة العمومية كمقوم للإصلاح تجمع بين الوسائل والغايات وتتجاوز الأنماط التقليدية غير المنتجة، المبنية على البيروقراطية السياسية الثقيلة في إدارة شؤون المجتمع والدولة. وعليه، فعملية الإصلاح ينبغي أن تركز على المحاور الرئيسية التي تشكل محركا فعليا لأهداف الحكامة الرشيدة، و بإمكانها إعادة الثقة بين المجتمع والدولة، وهي كما يلي²:

1. أخلقة العمل العمومي للدولة كمحور رئيسي لبسط سلطة الدولة ومصداقيتها.
2. التمييز بين الفضاء العمومي وباقي المجالات لضمان إنصاف الإدارة وحياد أعوان الدولة.
3. تعزيز وظيفة الوساطة للفاعلين السياسيين المؤسساتيين والاجتماعيين بين الدولة والمجتمع.

¹ - Jacques Chevalier, Luc Rouban, « introduction », Revue Française d'Administration Publique ; N°105-106, Janvier 2003, p.2

² République Algérienne Démocratique et Populaire. Présidence de la République : Comité de la Reforme. Rapport Général du comité du la Réforme, op.cit, p.p., 80

4. توسيع إشراك المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار وتعزيز قاعدته وتمثيليته.
 5. عصرنة التنظيم والتسيير وأشكال تدخل الدولة في علاقتها مع المجتمع.
 6. تعزيز قدرة الدولة على التكيف مع الرهانات والتحديات والعمولة.
 7. تجسيد اللامركزية كمحور مؤسس لتصور تجديدي للدولة وإعادة تشكيل إدارة الإقليم حول مقتضيات الجوارية والمسؤولية والتنوع والفعالية.
- يتعدى الطرح الإصلاحي الذي صيغ من زاوية أكاديمية مبنية على تشخيص موضوعي لمعطيات حقيقية وذات مصداقية، الاكتفاء بالمعالجة التقنية والمادية المحضة لحجم الأزمة التي تعيشها الدولة الجزائرية، والتي هي بالدرجة الأولى أزمة أخلاقية تجد تفسيرها المتعدد الأبعاد في نمط الثقافة السياسية التي توغلت داخل المؤسسات الرسمية، وأصبحت مع الزمن مسلكية عامة لممثلي الدولة الذين يمارسون السلطة باسمها، مما أفقد نظام الدولة شرعيته وميع وجود الدولة في حد ذاته، بعد أن اختزلت هوية الدولة في طقوس فلكلورية غارقة في الماضي. ولا تولي الحاضر الاهتمام اللازم في التكيف ورفع التحديات التي تفرض على مواطنيها.

- ثانيا: الحكامة كعملية إصلاح للدولة.

غالبا ما ينتهج الإصلاح بغرض تحقيق أهداف محددة تتعلق بتحسين أداء أجهزة الدولة وتعظيم تحقيق منافع للمجتمع، إلا أن المعالجة المعاصرة للمشاكل أو الأزمات أصبحت تسعى لضمان إنجاح برامج الإصلاح باعتمادها على صيغ ونماذج نظرية لها القدرة على التكيف مع متغيرات البيئة الداخلية وتحولاتها الشاملة. تطرح الحكامة العمومية بمختلف مفاهيمها وتعريفاتها، وبكل اشتقاقاتها اللغوية والاصطلاحية، كمحرك لإصلاح

الدول، وأصبحت تشمل كل التحولات التي تمس ممارسة السلطة في المجتمعات المعاصرة، واتخذت ثلاثة (03) أشكال هي¹:

1. حكمة المؤسسات *Corporate Governance*

2. الحكمة الرشيدة *The good Governance*

3. الحكمة الشاملة *The global Governance*

يتعلق الشكل الأول بالنظام الاقتصادي والثالث يعالج التفاعلات الدولية بين الدول والحكومات، من حيث إقامة أنماط جديدة للضبط والاندماج للمجتمع الدولي، وفق معايير اقتصادية وأمنية من أجل ردم الفجوة والتباينات التي تميز الأداء السياسي لوحدة المجتمع السياسي الدولي. في حين الشكل الثاني المتعلق بالحكمة الرشيدة أو الإدارة الجيدة يثير مسألة أداء النظام السياسي والإداري في الدولة، إذ الفكرة كانت وليدة المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، إلى جانب هيئات منظمة الأمم المتحدة مع تعديلها حسب ميثاق المنظمة، لمعالجة الأزمات الدولية في دول الجنوب. اهتمام الدراسة ينصب على الحكمة الوطنية (مكان وجود الحكمة الجيدة)، ضمن نفس المجتمع على عدة مستويات منها؛ بالأساس المركزي (الوطني) والإقليمي أو المحلي، وتصبح الحكمة ضرورة عندما تتعرض الحكومة للفشل، وعدم القدرة. أي تصبح في حاجة إلى الشرعية والإمكانات أو الاهتمام للتعامل مع مشكلة تهم العامة².

ولا تعتبر الحكمة صيغة نموذجية مثل جميع المجتمعات والدول، وإنما تشكل إطارا محددًا، لضبط مؤشرات عامة لتفاعل شبكة نظم وسلم قيم وسلسلة من المصالح

¹ Jacques Chevallier, « la Gouvernance, un Nouveau Paradigme Etatique ? ». **Revue Française d'Administration Publique** ; N°105-106, Janvier 2003, p205.

² زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2003، ص27.

المتضاربة. ومن ثمة تطوير آليات الانتقال من الحالة الجامدة والراكدة إلى أوضاع أكثر تحسنا وانسجاما بين الفاعلين، ومن الجوانب الايجابية للحكامة نستخلص ما يلي¹:

- الفعالية في العمل الإداري.
 - مشاركة الفاعلين.
 - الشفافية.
 - لا مركزية في القرار الاقتصادي.
- لكي يتم تطبيقها ينبغي وضع إجراءات هي:

1. إصلاح مؤسسي يعمل على تشجيع:

- لا مركزية إقليمية.
- إشراك الفاعلين.
- ظهور نخب محلية ووطنية على قاعدة معايير الكفاءة والقيم الأخلاقية.
- مسؤولية المسيرين.

2. ديمقراطية وأخلاق الحياة العامة تسمح ب بروز الكفاءات والسلوكيات الحضارية وتهدف:

- ظهور وتكوين النخب السياسية والاقتصادية، بعيدا عن الزبائنية والقبلية والابتزاز السياسي.
- المراقبة الاجتماعية والسياسية لأصحاب القرار العموميين عبر المؤسسات الديمقراطية.

¹ Mohamed Cherif Belmihou, « Gouvernance et rôle économique et social de l'Etat: Entre Exigences et Résistances », **Revue IDARA**, N°21, vol. 11, n°1, (2001), p-p.7-36.

تعتبر مقارنة تستهدف إصلاح كلي للدولة، بالتركيز على المتغيرات الرئيسية فيها والمتمثلة في توسيع قاعدة الحكم على ضوء ما تفرزه الإرادة العامة للمجتمع، كسلطة تأسيسية وطبيعية تمارس ضمن نظام تمثيلي ومؤسس طبقا لمعايير النزاهة والأخلاق والكفاءة. بالتالي، فالتحليل النسقي لإدراج فلسفة الحكامة كسياسة إصلاح للدولة، لا ينظر لها كتجاوز للدولة (نهاية السيادة المطلقة للدولة) ولإعادة انتشار للدولة، أي الاحتفاظ ببعض الوظائف الأساسية ولا تتدخل في الاقتصاد والاجتماع، وإنما في الحالة الجزائرية توظف الحكامة وتعتمد كإعادة تأسيس للدولة وإعادة تكييف. أي ترسيم علاقة جيدة بين المجتمع والدولة، كأسلوب جديد للعمل العمومي في بناء وتنفيذ برامج الإصلاح، وعندما يتم تبني أسلوب الحكامة الرشيدة، يتفرع ويكتسح انساق النظام الاجتماعي الشامل للدولة والمجتمع، ونصبح أمام عدة نماذج للحكامة العامة تسعى إلى نفس الأهداف.

ولذلك فسياسات الإصلاح في المنظور المعياري للحكامة العامة تعتمد قياس أداء تلك المؤشرات في الواقع انطلاقا من التفاعلات التي تحدثها قدرات الإنجاز الموضوعة لحل المشاكل العمومية كما يتصورها الفاعلون. تتخذ الحكامة العامة كوسيلة *Gouvernance Instrumentale* لتفعيل العمل العمومي والانفتاح على القوى التمثيلية في المجتمع، وتضع كل ما يلزم من أطر ونظم وموارد وإجراءات *Gouvernance Procédurale* كحكامة إجرائية وجعل المنفعة العامة نتيجة للمداولة الجماعية مطابقة للديمقراطية الإجرائية¹.

ورغم أن الجزائر تنظر إلى أهمية الحكامة العامة باعتبارها تمثل أداة للتحديث والاستقرار والتنمية والرفاهية في ظل العدالة و الإنصاف، وفتحت عدة ورشات للإصلاحات المؤسساتية والسياسية و الاقتصادية والاجتماعية، والتي كان لها أثارا إيجابية في كل الميادين². إلا أن التشخيص الموضوعي بين عدم وجود وسائل وأساليب الحكامة

¹ Jacques Chevallier « **La Gouvernance un Nouveau Paradigme Etatique** », *op.cit*, p.213

² République Algérienne Démocratique et Populaire. Le gouvernement, **Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance**. Novembre 2008, p6. Sur : www.premier.ministre.gov.dz, consulté le : 26.01.2016.

الجيدة مما يضرب السلطة ومصداقية الدولة في إدارة الشؤون العامة.¹ لذلك جاء في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول نقص تدخل الدولة، بأن الحكامة لها عدة أهداف، منها ثلاثة رئيسية وهي:²

1. تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية، وذلك بتحديد الحد الأدنى لمستوى معيشة كافة المواطنين، وتحقيق مستوى من الحياة الكريمة لهم.
 2. تحقيق إدامة حالة من الشرعية في المجتمع.
 3. الكفاية في تحقيق التنمية الاقتصادية وتخصيص الموارد العامة واستغلالها.
- فالحكامة الجيدة تعني ضرورة وجود شبكة من مؤسسات الحكومة تستخدم القوانين والإجراءات، والتي بدورها تعمل على خلق وإدامة بيئة اجتماعية تسمح بتنمية بشرية جيدة، لتشمل كافة الجماعات في المجتمع.
- إن الإدراك الحقيقي والفعال لمفهوم الحكامة ودلالاته يفضي إلى وضع الإطار المرجعي للعمليات والممارسات المستقبلية للإصلاح المؤسسي للقطاع العام، بهدف تحسين مستوى أداء الإدارة العامة على مستوى المجتمع، وذلك بالتركيز على الخصائص التالية التي يجب أن تحدد وتميز هوية نموذج الحكامة المراد رسمه لدى صانعي القرار:³

1. إدراك شرعية قوة السلطة العامة.
2. المواطن هو محور اهتمام متخذي القرارات.
3. البرامج المجتمعية مبنية على سماع المواطنين.
4. سرعة تكييف الإدارة العامة لاحتياجات المواطن في توزيع المال العام.

¹ République Algérienne Démocratique et Populaire, Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'Etat. **Le Rapport Général**, op.cit., p.57.

² زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية**، مرجع سابق، ص.15.

- نفس المرجع، ص.18.

هي نفس المقاربة التي خلص اليها تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، حيث أوصى بان الإصلاح يجب أن يتم في إطار المبادئ الجمهورية و الاختيار الديمقراطي وحددها كما يلي¹:

- 1) دولة قانون ضامنة لحقوق المواطن وحرياته.
- 2) دولة في خدمة المجتمع وقريبة من المواطن.
- 3) دولة قوية وحديثة وفعالة.
- 4) دولة في خدمة الانسجام الاجتماعي والتضامن الوطني.
- 5) دولة في مستوى الرهانات ومتطلبات العولمة.

تكشف عملية تحليل العلاقات الترابية التي تنتج عن تفعيل هذه المبادئ العامة الموصوفة حسب المعايير العالمية، عن أهمية فهم وإعادة فهم دور مصدر السلطة التأسيسية واليات تنظيمها وكيفيات ممارستها من طرف صاحبها الوحيد المتمثل في المجتمع. الذي يجسد حقيقة سلطاته في الإبداع المؤسسي والتمثيل السياسي ضمن فلسفة الدولة التي يحتاجها؛ كمؤسسات تنشط على قواعد الشرعية الدستورية التي يبنها ويعيد تحيينها في الفضاء العام، وهو المكان المثالي للتعبير عن مثل الثقافة السياسية التي ترسمها الدولة، وتغذيها التقاليد المجتمعية، عند قياس الأداء السياسي والاقتصادي والاجتماعي، لمختلف الفاعلين. الذين تزرخ بهم الحياة السياسية خدمة للمصلحة العامة. يعبر مؤشر الشرعية السياسية يعبر بقوة عن جوهر العلاقة التي تميز وجود الدولة والمجتمع، وهو وجود حيوي؛ إذا انعزلت الدولة عن قضايا المجتمع وأصبحت تمثل وتختصر في فئة من المنتفعين الريعيين، فإنها تفقد مبررات هذا الوجود وتكرس بامتياز اغترابها الأخلاقي عن المجتمع ولا يمكنها احترام أي مبدأ صاغته هي بنفسها كمعبر عن إرادة المجتمع التي هي مصدر وجودها.

رغم المساهمات العالمية والدولية، التي أثرتها مقاربات المؤسسات الدولية؛ وخاصة هيئات الأمم المتحدة المختصة في الإصلاح ، على ضرورة تبني أسلوب جديد وفعال في

¹ République Algérienne Démocratique et Populaire : Présidence de la République : Comité de Réforme des Structures et des Missions de l'Etat, **op. cit**, p.66.

ممارسة الحكم وإدارة مؤسسات الدولة وتسيير شؤون المجتمع، ومحاربة الاستبداد والقمع ولواحقه من الفساد وانحياز القيم والظلم والتمييز، زيادة عن التطورات التي يشهدها حقل الدراسات الأكاديمية والميدانية في مختلف الدول، والتي انتقلت من الرؤى التقليدية إلى المقاربات الجديدة والفاعلة في سائر قطاعات النشاط العمومي، وقطاع إدارة الأعمال والاقتصاد¹، إلا أن الجزائر حتى وإن تبنت الرؤى الجديدة لمختلف نماذج الحكامة العامة والجيدة. فإنها لم تطبقها واقتصرت على تداولها في الخطب الرسمية والإعلامية على شكل أماني وإجراءات غير مجدية، نتيجة ضعف الإرادة السياسية والمؤسسية التي تغطي عليها سطوة العصب، والأشخاص كنتيجة حتمية ومباشرة لضعف ثقافة الدولة ومؤسساتها في الإدارة والحكم.

- ثالثا: المسار الوطني /أو المركزي.

يعتمد النظام السياسي على الجهاز الإداري في تنفيذ قراراته، وبذلك تعتبر الهياكل الإدارية الإطار الذي تتجسد من خلاله الإرادة السياسية، وتنظم حوله تسيير الشؤون العامة للدولة كوظائف ومهام. تشكل الإدارة بمفهومها الحركي، أداة لقياس مدى قابلية الحكم للتعاطي مع قضايا المجتمع وسبل الإجابة عنها، فالحديث عن البيروقراطية الإدارية في ظل التوجه نحو النمط الاشتراكي هو في الحقيقة "تحصيل حاصل" يفهم ويبرر على أنه عامل قوي يرادف ثقافة الحزب الواحد، لممارسة الضبط الاجتماعي بوسائل إدارية، وبالتالي تكون البيروقراطية تعني أحد مبادئ التنظيم في الدولة.

باعتبار الظاهرة البيروقراطية، نتاج تطور تاريخي، فإنها تبرر هيمنة الجهاز السياسي على الإدارة؛ مما حاد بالدولة إلى التركيز في رسم سياساتها وتنفيذها على تنظيم إداري، يتطابق ويأخذ بعين الاعتبار، طبيعة النظام السياسي السائد، غير أن هذا التطابق كثيرا ما يؤدي إلى تداخل في الأجهزة والصلاحيات كما هو الشأن في الدولة النامية

انظر في ها الشأن: طارق عشور، الموجة الثالثة لإصلاح الإدارة العامة: من التسيير العمومي الجديد إلى الحوكمة

العامة الجديدة، مجلة أفاق علمية، المجلد 12، العدد 02، 2020، ص-ص 408-428.

عادة: «الإدارة مرتبطة بالحزب لكونه الجهاز الوحيد الذي يقدم لها المساعدة لأداء وظيفتها ويتجلى ذلك في ارتباط الأجهزة الحزبية المركزية بالمؤسسة التنفيذية التي يتبعها الجهاز الإداري في الدولة»¹. الإدارة الجزائرية بمختلف هيئاتها وتسمياتها كانت وراء إدارة المجهود التنموي الذي باشره السلطة السياسية لبناء دولة حديثة تقوم على العدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة. الدور ألتدخلي للإدارة إنما يجد قاعدته في طبيعة الخدمات التي تسعى إلى تلبيتها الدولة من جهة، ومن جهة أخرى يحدد الارتكاز الشديد الذي يعبر عن تمثيل الدولة كقوة عمومية تفرض أهمية وجودها في المجتمع.

الخدمة الإدارية بشقيها التقنوقراطي أو البيروقراطي أولوية الأولويات غداة الاستقلال لمأ الفراغ بعد هجرة الفرنسيين، وتكفلت بمواصلة الإشراف على الأمور العادية في الدولة؛ وبالتالي أصبحت أداة لمشروع مجتمع هو بصدد البناء والإنجاز في مفهومه الوطني. «غداة الاستقلال، احتلت الإدارة من منظور سياسي، مكانة مركزية في المشروع الاجتماعي الجزائري، ومن منظور عملي احتلت موقعا استراتيجيا، من حيث أنها جهاز منظم بقوانين وموظفين، لجعلها تعمل، ثم تعزز دورها فيما بعد مع الإصلاح الاشتراكي الذي منحها صلاحيات ومهام واسعة، حيث تركز نشاطها، ودعم هياكلها، ونوع هيئاتها»².

أصبحت الإدارة الجزائرية أمام واقع جديد، وتحديات حادة علميا مجابهتها، والتكيف معها بصورة عقلانية، قصد التخلص من الآثار السلبية التي رسختها البيروقراطية الاستعمارية الممركزة، وعلى الرغم من تبني اللامركزية، كتنظيم إداري في الدولة وإنشاء الجماعات المحلية (البلدية والولاية) ومحاولة تشجيع المشاركة الشعبية في صنع القرار الإداري طبقا لمبدأ الديمقراطية المركزية؛ فإن المسألة البيروقراطية تحولت إلى نقيض لما تقره النصوص القانونية، وأنتجت بيروقراطية هجينة وثقيلة أخذة في التشكل كقوة اجتماعية متميزة عن باقي الفئات. ثم أن المجهود السياسي والاقتصادي المبذول، لتأسيس الدولة في وقت قياسي، لم يترك الفرصة لمراقبة الإدارة ومتابعتها في تنفيذ

سعبد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ط 2، الجزائر 1993، ص 125.

² Essaid Taib, « La Réforme de l'Administration en Algérie », in : **L'Annuaire de l'Afrique du Nord**, France 1996, P.343.

السياسة العامة، فالسياسة الاقتصادية للبلاد صاحبها نمو طردي لظاهرة البيروقراطية، بحيث تمت عملية النمو في ظل تسارع وتيرة التنمية، وترتب على ذلك أثارا اجتماعية، ساهمت في تكوين نوع من الإحباط في الأوساط الشعبية، والتمرد على سلطة الدولة من خلال تصاعد موجات الاحتجاج ضد الإدارة وممثلها وطنيا ومحليا. أما عن الأسباب الأساسية لظاهرة البيروقراطية يمكن الإشارة إلى ما يلي:¹

- غياب نظرة مستقبلية، وتخطيط حقيقي للأهداف والوسائل.
 - التنظيم الصارم للدولة.
 - نقص الإطارات المؤهلة والتنظيم غير العقلاني للهيكل والمصالح.
- مكنت البيروقراطية الإدارية الدولة من إدارة المجتمع ومصادرة مشاركة المواطن. تسوية أي مشكل إداري ناتج عن تعقيدات بيروقراطية، أصبح لا يحل إلا بإجراء بيروقراطي روتيني. أمام هذا الوضع الراكد، الذي زيفت فيه إرادة المجتمع، وأغتصب فيه مفهوم الخدمة العمومية وهياً الشروط لتنامي طبقة بورجوازية طفيلية داخل أجهزة الدولة تحالفت مع البيروقراطية وسيطرت على القرار السياسي والاقتصادي، وذلك باسم الاشتراكية وباسم النضال وباسم المركز ... صوره مظاهر الثراء الفاحش وأنماط استهلاك استغرافية.²

إذن، منطلق الإصلاح، لتغيير الأوضاع يفرض نفسه، لأن القضية أصبحت أزمة علاقة بين الإدارة ومستعملها من الجمهور، وبالتالي تعكس جانبا حيويا من حالة التأزم التي تطبع ثقافة بناء الدولة وتنظيم المجتمع. والمراهنة تكون نحو تحقيق إدارة فعالة ومحيدة من خلال توفير منظومة قانونية لعقلنة العمل الإداري بعيدا عن الضغط السياسي، دون نفي الارتباط الوظيفي بين عملية التطور السياسي والتطور الإداري. فأي نظام لا يستطيع تطوير نظام داخلي للتوزيع والجمع في غياب بيروقراطية إدارية حديثة وذات فعالية. لقد شرعت الدولة في إدخال إصلاحات إدارية وتحسينات نوعية لكنها بقيت محدودة الأثر، اتسمت بالفوقية ولم تكن شاملة ولا دائمة، كان مآلها الفشل مما زاد في تعقد المشكلة البيروقراطية وانغلاقها عن المحيط الخارجي «الفترة الاشتراكية (62-89) كان

¹ Messaoud Montri, **L'Administration en Question**, OPU, Alger 1984, P.P.34-40.

سعید بوشعير، النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق، ص 69.

فمما الإصلاح الإداري ناقصا، استهدف إصلاح هياكل، حتى تتمكن السلطة السياسية بواسطة قوة هذا الجهاز من تسيير المجتمع ومراقبته، ولا يمكن اعتبار ذلك تحديثا بمعنى بناء إدارة فعالة محايدة»¹.

محدودية الإصلاح الإداري من داخل الإدارة نفسها، حرك النزعة المحافظة، مما ولد تأثيرا كثيفا من المحيط الخارجي، يتجاوز قدرات النظام الإداري القائم. بمعنى أن التغيير الإداري يتم بعوامل خارجية، تدفع بها الأنساق الفرعية للنظام الاجتماعي الكلي، مما يجبر في النهاية الإدارة على التكيف والتفتح أكثر على محيطها، وتهيئة ممثلها لمعاملة نوعية مع التطورات الجديدة. أي أن موضوع الإصلاح يكون نوعيا يمس كل قطاعات الدولة مما يحدث تأثيرا متبادلا بينها، «التطور البيروقراطي يساعد مستقبلا التطور السياسي وبالتالي كلما زاد عدم التوازن أصبح التفاهم المتبادل بين مراكز القوى بعيدا... والدولة المتوازنة هي الدولة التي تحافظ على توازن معقول بين البيروقراطية والنظام الدستوري... والبيروقراطية القوية تؤدي حتما إلى قمع الديمقراطية السياسية»².

تحتاج الإدارة العمومية إلى إصلاح عميق و نوعي، يشمل الأبنية والهياكل ويمس كذلك تركيبها البشرية، فالتشخيص الذي استخلصته اللجنة الوطنية للإصلاح عن تنظيم وتسيير الإدارة المركزية في الدولة؛ يتميز بالسلبيات التالية:³

1. توزيع غير ملائم للسلطات والمهام.
2. تنظيم الإدارة المركزية مركز للمهام المنجزة على حساب الجماعات المحلية،
3. مركزية مفرطة للمهام (من تصور السياسات العامة إلى تنفيذها).
4. عدم استقرار الهياكل.

¹ Essaid Taib, « La Réforme de l'Administration en Algérie », Op.cit, P.334.

² فبريل هيدى، الإدارة العامة: منظور مقارن، ترجمة: محمد قاسم القريوتي، ديوان المطبوعات الجامعية، ط.02، الجزائر 1979، ص.ص. 50، 51.

³ République Algérienne Démocratique et Populaire. Présidence de la République : **Comite de la réforme des structures et des missions de l'Etat, op. cit, p53.**

5. الروتين يمنع التكيف.
 6. المهام غير مضبوطة بدقة.
 7. أساليب تدخلها غير فعالة.
 8. كثرة الهياكل.
 9. مستخدمون تنفيذيون (تضخم عددهم).
 10. البيروقراطية الثقيلة والشكلية.
- وعليه؛ تم تحديد المحاور الكبرى لبرنامج الإصلاح من طرف اللجنة وتوزع عملها ضمن ست (06) ورشات رئيسية تشمل القطاعات التالية:¹

1. الإدارة المركزية.
 2. الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية.
 3. تحديث المؤسسات العمومية للمرفق العام.
 4. تطوير وسائل الضبط والرقابة.
 5. أعوان الدولة (تحديث الوظيفة العامة).
 6. المواطن.
- يشمل إصلاح الدولة عدة إبعاد منها القطاعات الإستراتيجية التالية:²
- المركز السياسي والاجتماعي للموظفين والإدارات العمومية،
 - البعد الاقتصادي (الاقتصاد في ميزانيات التسيير)،
 - السيادة.
- جاءت إعادة بعث إصلاح الإدارة المركزية، باعتبارها نظاما نسقيا للنظام السياسي وأداة فعلية وفاعلة في التنظيم والتسيير العام لكل أوجه النشاط المجتمعي؛ نتيجة

¹ Ibid. pp.16, 17.

² Jacques Chevallier, Luc Rouban, « Introduction », **Revue Française d'Administration Publique** ; N°105-106, (2003/1), pp. 7-10.

لضغوط مزدوجة؛ وبقدر ما تفسر سياقات الأزمة المتباينة والمتداخلة؛ فإنها تحاول تبني الرهانات الكبرى للإصلاح والتي تختصر في قضيتين أساسيتين:¹

1. تصور جديد لمهام الدولة "الدولة الاستراتيجية".

2. التشديد على فعالية العمل العمومي. (التسيير بالنتائج).

تقتضي العملية الإصلاحية ان تكون شاملة ومركزة حول كل النشاطات التي تحدث في المجتمع. ويتاح للفاعلين الشرعيين والممثلين الحقيقيين المساهمة الايجابية فيما ومرافقتها والسهر على انجاز أهدافها. ثم إن الاهتمام أو منح الأولوية للنسق المركزي في العملية؛ لا يفتح المجال لإعادة تركيز الخصائص الهجينة للنظام البيروقراطي الذي أدى إلى حالة الأزمة؛ بل بالعكس تماما؛ يمكن أن يمثل المحرك الأساسي لباقي الأنساق الوظيفية التي تشكل أوعية النشاط ضمن أجهزة النظام السياسي. لان مؤشرات تحديث الإدارة وتوسيع قضايا الحكم والسياسة التي تناولتها انجح النماذج العالمية؛ هي تلك الدول والمجتمعات التي يلعب فيها المواطنون الأدوار الحاسمة في الاختيارات الأساسية. من حيث تنظيم وتسيير شؤونهم وفق قواعد الديمقراطية، التي تنجز لهم مصالحهم وتلبي لهم منافعهم، مهما كانت لسبب وحيد وبسيط وهو أن النخب القيادية تعمل لخدمتهم وتحت رقابتهم بصورة دورية، مع كل عهدة انتخابية تحين محاسبتهم سواء بتجديد الثقة فيهم او بإقصائهم وانتقاء وكلاء غيرهم. مما يعني ان فلسفة الإصلاح تقوم على انسجام تام بين الأسس والشروط والرهانات، التي يشتغل حولها الفاعلون؛ ويمكن الوقوف على بعض المتغيرات الجوهرية لكل عنصر من العناصر التي تكوّن معادلة الإصلاح الإداري حسب نموذج كل دولة في العالم. اعتمد الإصلاح الإداري على ستة (06) أسس، وأربعة(04) شروط وهي:²

¹ Jacques Chevallier, « La Reconfiguration de l'Administration Centrale », **Revue Française d'Administration Publique** ; N°116, (2005/4), pp. 715-725.

² دونالد ف. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، مرجع سابق، ص.ص. 13-142.

- 1- الإنتاجية
- 2- التحول إلى أسلوب السوق
- 3- التوجه للخدمة
- 4- اللامركزية
- 5- السياسة
- 6- المسؤولية عن النتائج.

حتى تنجح العملية ينبغي توفر بعض الشروط المسبقة، يأتي في مقدمتها أربعة (04) عوامل وهي:

- 1- الحكم الجيد
- 2- نظام عدالة فعال
- 3- نظام مالي فعال
- 4- نظام اجتماعي فعال.

- المحور الرابع: المسار المحلي/أو الإقليمي.

لن نبالغ إذا اعتبرنا النظام المؤسسي للجماعات المحلية محكا لاختبار نوايا الإصلاح الشامل التي ما فتئ ممثلو الدولة طرحها والدفاع عنها، وإيجاد المبررات المختلفة لضرورة تجسيدها، والنظر إليها كحلولا لا مفر منها، وبالأخص إذا كانت مؤشرات السياق الراهن تنذر بتفاقم حراك الاحتجاج وارتفاع سقف المطالب المجتمعية مستويات قصوى، في ظل تراجع المداخل الريعية، وهي الأسلوب المعتاد في معالجة قضايا الأزمات الدورية التي تضرب قطاعات المجتمع. والتي تبدو بالنظر إلى استمرارية حالة الأزمة ومسبباتها على أنها سياسات غير مجدية طالما أنها أصبحت تستهدف شراء السلم الاجتماعي على المدى الآني ولا تبحث في دراسة الأسباب ومعالجتها معالجة جذرية ونهائية. يقوم مركز الجماعات المحلية على لعب دور مهم وبارز في تحقيق توازنات، يحتاجها النظام السياسي في إمداده بالموارد الضرورية لخدمة ديمومته، عبر التواجد النسقي المزدوج للدولة في انتشارها الإقليمي واللامركزي وعدم التركيز.

ولا يجب إغفال الثنائية الأخرى (السياسيون/أو المنتخبون) والإداريين (الولاية)، وهي أساليب تعمل على تنفيذ إرادة السلطة السياسية المركزية، وتحد من تغلغل مشاركة المجتمع المحلي عبر ممثليه في بلورة القرار وتنفيذه. ويلاحظ أن مسار الإصلاح يتم عبر أركان القواعد الرئيسية التي تحكم وتنظم فلسفة النظام الإداري للدولة القائم على نظام

اللامركزية، كخيار أوحده للعمل العمومي.¹ وبالتالي، فالبحث ينصب على رؤية تسييرية متعددة الأبعاد ويمكن تصورها ضمن سياقين بارزين لتتبع مدى نجاح الإصلاح الشامل ولانعكاساته الميدانية، على أرض الواقع في الجماعات المحلية؛ كـمجال إقليمي مركب وبنية مؤسسية متفاعلة في علاقاتها العمودية والأفقية، وهذان السياقان هما:

- 1- الوظائف الجديدة للامركزية وعدم التركيز.
- 2- صيغ تكييف النموذج المحلي القائم مع ثقافة الحكامة الجيدة أو الرشيدة.

هما وظيفتان مرتتان تسيعان للربط بين اللامركزية والتنمية في كل المجتمعات. وقضايا تبنى، وترسم طبقا للخصوصيات المحلية والإقليمية. وذلك من منظور متوازن بين المصالح المركزية والمحلية. أي البحث عن تعاون فعال بين السلطات المركزية واللامركزية، والسعي لمواجهة التحديات التي تعترض الدول النامية، وبرز ذلك جليا في بعض الدول الأسيوية.²

تتميز أزمة النموذج اللامركزي بالخصائص التالية³:

- استقلالية خيالية.
- رقابة وصائية بيروقراطية، موضوعها مصادر ودون أثر حقيقي.
- تسيير مشكوك في نتائجه، ومنتقد في عدم إشباعه لتطلعات المواطنين.
- تمثيل شعبي هش في مصداقيته وشرعيته.

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة -الولاية: حكام غير ممرضة من أجل جماعة إقليمية حصينة ومبدعة ومبادرة. المنظم يومي 28 و29 نوفمبر 2018 بالجزائر: قصر الامم -نادي الصنوبر.

² ماجد صالح، اللامركزية والتنمية في الخبرة الأسيوية: قضايا نظرية وحالات تطبيقية" في: جابر عوض (محرر مقالات): اللامركزية والتنمية في الخبرة الأسيوية، مركز الدراسات الأسيوية، مصر 2011، ص-ص. 61-11.

³ République Algérienne Démocratique et Populaire : Présidence de la République : Comité du la Reforme des missions et des structures de l'Etat : Rapport Général, op.cit, p186.

- انحراف في التسيير المالي للموارد والأعباء.

إن التحولات التي يشهدها دور الدولة، لم تعد تتحكم فيها الخلفية الإيديولوجية الشديدة بقدر ما تنسجم مع مقتضيات الإدارة الإستراتيجية، التي يحتاجها المجتمع في تأمين وجوده، وخدمته طبقا لمعايير دولة القانون والمؤسسات. والتي هي في الأصل نتاج إرادة مجتمعية عامة لا مجال فيها لسطوة الزمر والعصب، والتي تبنى غالبا على حساب المصالح العليا للأمة والدولة والمجتمع معا. وهي كما أشار لها التقرير العام لإصلاح هياكل الدولة ومهامها، كسبب أساسي في تدهور مصداقية الدولة وشرعيتها، وأزمة الإدارة المحلية أكبر دليل على ذلك. و عليه ينبغي تجاوز مثل هذه الاختلالات من خلال ما يلي¹:

- 1- إعادة تركيز دور الدولة ومكوناتها الإقليمية.
 - 2- توضيح المهام والاختصاصات والمسؤوليات المنوطة بالإدارة المركزية والمحلية.
 - 3- إزالة القيود التي تشكل ثقلا على التنمية المحلية.
 - 4- مرافقة التغييرات المتوقعة على مستوى الأقاليم لخلق ديناميكية إقليمية قائمة على التنمية الداخلية.
 - 5- دعم المبادرات المحلية التي من المرجح أن تحرر الإمكانيات التي تخفيها الأقاليم.
 - 6- تعزيز القدرات التشاركية للجماعات الإقليمية في مسار التنمية الوطنية.
 - 7- تحسين الحوكمة الإقليمية المحلية وتخليصها من الأعباء البيروقراطية من أجل فعالية أكثر للخدمة العمومية.
- وبالتالي، التطرق إلى حكم الأقاليم إنما يكون منطلق السياسة وغايتها في خلاصة المسعى، على أساس أن الجماعات المحلية تشكل المجال الحيوي لقياس أداء مركز النظام السياسي الذي يرسم خطط الإصلاح وحل المشاكل العمومية. ومن ثمة فإن اللامركزية وكيف مضمونها وتضبط إجراءات تطبيقها طبقا للمقاصد الجديدة التي طورت المفهوم،

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية. لقاء الحكومة-الولاية. تقرير ورشة: اللامركزية الخيار الأوحى للعمل العمومي، مرجع سابق، ص 2.

وانتقاله من التحديد المركزي المعقد إلى النموذج "الديمقراطي" المتعدد والمركب الذي أصبحت عليه قضية تسيير الشؤون العامة. فلم تعد الدولة وامتداداتها النسقية المقرر الوحيد، لا على الصعيد الوطني ولا على الصعيد المحلي بل وليس حتى على الصعيد الدولي: مبدأ الحكامة الإقليمية يعني أن العمل الأكثر فعالية ليس ذلك الذي يحدد بطريقة تسلطية ومركزية، ولكن ذلك الذي يحدد عن قرب من الحقائق المحلية. فالإجراءات المشاركة تؤدي إلى تقريب المقررين من الانشغالات والمشاكل وتوقعات الناس الحقيقيين¹.

المقاربة المحلية والشاملة في اعتماد الحكامة المحلية كجزء مؤسسي ونظمي، وحركي في التكفل المشترك بمشاكل الإقليم، التي تجاور حياة الجماعات المحلية، في مختلف مستوياتها، ولا يمكن للحكامة أن تتعدى وصفها الذي تستعمل فيه كمجرد آلية في نطاق نظام عام، تحدده المجموعة الوطنية، ولا يمكن أن تتحول القيم التي تؤطرها إلى مصادر لانشطار ثقافي أو جهوي أو إيديولوجي. وإنما نشاط التحول ينبغي أن يركز على تفعيل عوامل القوة من منظور تكاملي لإحداث منافسة بين الجماعات المحلية في تحقيق نجاعة إدارية تعم في مردوديتها كل الفئات المحلية.

فالحكامة المحلية تسمح بتجديد التفكير حول حكم الأقاليم وأسلوب تسييرها وإدارتها. وتطرح مسألة استقلالية عملية التنمية المحلية وطبيعة أو مركز الفاعلين المتنافسين لتوجيه التنمية². خصوصية المفهوم الموصوف لعامة أوجه النشاط الإنساني والمؤسسي، يجب أن يتكيف مع البيئة المحلية التي تمثلها الجماعات المحلية، نتيجة لمحدودية الموارد المتاحة لها، ومراعاة لنطاق موقعها في النظام الدستوري. فالحكامة كما يرى البعض تغطي

¹ R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weibin (sous.dir). **La Gouvernance Territoriale : Pratiques, Discours, et Théories**. LGDJ, Lextenso . Paris 2013, p225.

² Bertrand Nathalie, Mouquay Patrick, « La Gouvernance Locale : Un Retour à la Proximité ». **Revue Economie Rurale**, n°280, (2004), p79.

والممارسات التي تنجر عن ذلك؛ حيث تبني مصداقية و حركية المفهوم على ضوء تصورين أساسيين¹ :

1- التصور القانوني أو النظمي *La Conception Normative*، هي الصيغة التي

تبناها البنك الدولي، بحيث يرى أن الحكامة هي الكيفية التي تمارس بها السلطة الشرعية في تفاعلها مع مختلف مكونات المجتمع من أجل الصالح العام.

2- التصور التحليلي: *La conception Analytique*، بالإضافة إلى قيامها على

التصور القانوني، فإنها تقوم على تحديد لقراءة الملاحظات المكونة عن البنية، وتسيير نظام سياسي و إداري معين.

لأجل الحديث عن حكامة محلية وفق هذه المعايير ينبغي توفر ثلاثة(03) شروط

متكاملة، ومنسجمة مع ثقافة الحكامة الجيدة، وهي كما يلي²:

1- الوسط: *L'Arène* نعني بها الإطار الداخلي الذي تتحدد فيه السياسات وتتخذ فيه القرارات إلا أن هذا التحديد لا يخضع لجزء كبير من الفاعلين.

2- القوانين أو النظم: *Les Normes* تغيير القوانين يحدد أيضا التغيرات في الحكامة سواء تعلقت بالقوانين الداخلية لتسيير الإدارات أو قوانين خاصة بقطاع ما.

3- الفاعلون: *Les Acteurs* يتكون هؤلاء الفاعلون من ثلاثة أصناف هم: المواطنون والمنتخبون والموظفون.

إن السياق العام للإصلاح عن طريق الحكامة يتميز بأزمة دولة ومجتمع معا، تتعامل معه النخبة القيادية المركزية بمعالجات قانونية وتنظيمية وإجراءات إدارية، غير كافية ومتناقضة في أحيان كثيرة. وحتى وإن كانت المداخل القانونية للإصلاح مهمة، إلا أنها لا تطبق نتيجة الوسط الذي يفرزها، المتسم بالزبانية والفساد وضعف أخلاق الدولة. بعد أن ميعت العملية الديمقراطية التي يفترض فيها أن تمكن المجتمع من إنتقاء نخب قيادية

¹ Marcou Gérard, « Présentation : La Gouvernance : Innovation Conceptuelle ou Artifice de Présentation » : Annuaire des Collectivités Locales, La Gouvernance Territoriale, (Tome.26, 2006), p.8.

² Ibid. p.p.14-17

مسيرة تتوفر فيها الكفاءة والأخلاق لخدمة الصالح العام. فان الاهتمام العام يجب أن يركز على آليات نجاح الحكامة ودورها في مشروع الإصلاح الحقيقي، ولا تتوقف عند التحرير القانوني لعباراتها وفقط. فالحكامة هي أسلوب أو آلية لتسيير واسع لكم من المشاكل والصراعات، يتدخل فيه الفاعلون بانتظام في قرارات تكاملية ومرضية وإجبارية، يتفاوضون فيها بينهم ومتعاونين في تطبيق هذه القرارات. وبالتالي فمحددات التعريف تقتضي الفهم الجيد للعناصر التالية¹:

- 1- الحكامة هي فعل ولا ينظر لها كقيمة جيدة أو سيئة.
- 2- بيئة إعداد السياسة تتضمن تفاعلات مجتمعية غير معلومة للدولة أو بالبيئة المؤسساتية الممركزة حول الحكومة في النظام السياسي.
- 3- التفرقة التقليدية في النظرية السياسية، بين الدولة والمجتمع هي محل تساؤل.
- 4- المشاركة في نشاطات الحكومة، ليست انخرطا غير مباشر في الشؤون الحكومية (الانتخابات، التمثيل...إلخ)، وإنما هي أشكال موسعة للالتزام في تشكيل السياسة.

أي محاولة لتقييم مجهود إصلاح اللامركزية كإطار لتجريب أسلوب الحكامة المحلية في نطاقها الوظيفي، كتحويل للتسيير الجوّاري أكثر منها ككيان مؤسسي مستقل، في بلورة الحلول للمشاكل المحلية للإقليم، تقتضي إعادة البحث عن التنفيع الإيجابي، و الاستعمال المنتج لموارد الجماعة المحلية، على ضوء ما يتحدد عبر السياسة العامة المحلية التي يفترض فيها أن تبنى على استشارة الفاعلين الحقيقيين والشرعيين، الذين يملكون شرعية الكفاءة والتمثيل في دراسة، وطرح حلول للمشاكل العمومية، بفعالية وجدارة وأخلاق الدولة واحترام المجتمع.

¹ Heinelt Hubert, « Le Débat sur la Gouvernance Locale en Allemagne », In : *Annuaire des Collectivités Locales .La Gouvernance Territoriale*;(Tome 26, 2006),p139.

خاتمة:

لا يمكن ، لأي إصلاح لأنظمة الإدارة العامة كأسلوب للحكامة العامة أن ينجح إذا لم يتم إصلاح الدولة في كليتها ؛ وتلعب الإرادة السياسية دورا فاصلا في العملية. وما غيابها أو سوء استعمالها إلا دليلا عن الدور المنوط بها ، وخاصة إذا تمت حركة الانتقال السياسي سلميا ، وتبناه المجتمع كمشروع سياسي متوازن ومتكامل يفتح المجال رحبا أمام الطاقات النخبوية الجديدة التي تعبر بواقعية وصدق عن تطلعات كبرى كامنة في المجتمع ، يمكن اكتشافها واستعمالها في اتجاهها الصحيح ، وتبنى عليها أركان دولة القانون والمؤسسات لخدمة المجتمع. لأنه مصدر الإرادة التي تصنع تلك الدولة وليس العكس، وهذا هو السر وراء نجاح الدول المتقدمة . أي لا يجب أن تكون الدولة و مؤسساتها المركزية والمحلية ، في صراع ابدى ضد المجتمع، بل نتاج له ومعبرة عنه وفي خدمته فقط . كما أن بدائل الحكامة التي تثار في حقول الدراسة ويسوقها الخطاب الإعلامي على أنها العلاج الشافي لكل أسباب الأزمة التي تميز النظام الإداري في الدولة، تبقى رهينة النزعة المحافظة التي تطبع نسق الثقافة السياسية الذي يغذي الحياة السياسية والإدارية للمجتمع والدولة على السواء .

مراجع الدراسة

باللغة العربية:

1- الكتب:

- بو الشعير، سعيد، النظام السياسي الجزائري، (الجزائر: دار الهدى، ط. 2، 1993).
- دونالد. ف. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، ترجمة (محمد شريف الطرح)، (المملكة العربية السعودية: مكتبة العبيكان، ط 1، 2003).
- صالح، ماجد، اللامركزية والتنمية في الخبرة الأسيوية: قضايا نظرية وحالات تطبيقية في: جابر عوض (محرر مقالات): اللامركزية والتنمية في الخبرة الأسيوية، (مصر: مركز الدراسات الأسيوية، 2011).

- عبد الكريم الكايد، زهير، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الادرية، 2003).

- كريم، حسن، "مفهوم الحكم الصالح" في: إسماعيل الشطي، (واخرون)، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، (لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 2006).

-- هيدي، فيريل، الإدارة العامة: منظور مقارن، ترجمة (محمد قاسم القريوتي)، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط.02، 1979).

2- المجلات والدوريات:

- طاهر عشور، الموجة الثالثة لإصلاح الإدارة العامة : من التسيير العمومي الجديد الى الحوكمة العامة الجديدة . مجلة أفاق علمية ، مجلد 12، عدد 02، 2020، ص-ص 408-428.

3-التقارير والملتقيات :

- وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة –الولاية: حكامة غير ممركرة من أجل جماعة إقليمية حصينة ومبدعة ومبادرة. المنظم يومي 28 و29 نوفمبر 2018 بالجزائر: قصر الأمم -نادي الصنوبر. في: www.interieur.gov.dz . يوم 2018/12/10

-- وزارة الداخلية والجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، الملتقى الدولي حول تعزيز قدرات الحكامة، الجزائر: المركز الدولي للمؤتمرات: عبد اللطيف رحال، يومي 4-5 ديسمبر 2018، في: www.interieur.gov.dz، تاريخ: 2018-12-10.

باللغة الأجنبية:

Les ouvrages :

- Manuel Delamarre, *L'Administration et les Institutions Administratives*, (France : La Documentation Française, 2ed.2013).
- Montri,Messaoud *L'Administration en Question*, (Alger : opu, 1984).

- R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weibin (sous.dir). **La Gouvernance Territoriale : Pratiques, Discours, et Théories.** (Paris: LGDJ, Lextenso .2013).

2-Rapports officiels :

- République Algérienne Démocratique et Populaire. Présidence de la République .Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'Etat, **Rapport Général du Comité de la Réforme des Structures et des Missions de L'Etat.** (Non publié), 2001.

- République Algérienne Démocratique et Populaire. Le gouvernement, **Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance.** Novembre 2008, p6. sur : www.premier.ministre.gov.dz, consulté le : 26.01.2016.

3-Revues et Périodiques :

- Bernard, André « Les Experts et le Pouvoir », **Politique**, vol.1, n°1, (1982), P47-61 .www.erudit.org consulté le 12/05/2019.

- Chevallier, Jacques, « la Gouvernance, un Nouveau Paradigme Etatique ? ». **Revue Française d'Administration Publique** ; n°105-106, (2003 /1), pp205-235.

- Chevallier, Jacques, «La Reconfiguration de l'Administration Centrale », **Revue Française d'Administration Publique** ; no116, (2005/4), pp. 715-725.

- Chevallier, Jacques, Luc Rouban , « introduction », **Revue Française d'Administration publique**, n°105-106, (2003/1), PP 7-10, sur : www.cairn.info. Consulté le 14/09/2019.

- Chevallier, Jacques, « la place de l'Administration dans la production des normes », **Droit et sociétés**, n°79, (2011/3) .PP.623-636.

- Heinelt, Hubert, «Le Débat sur la Gouvernance Locale en Allemagne », In : **Annuaire des Collectivités Locales .La Gouvernance Territoriale;** (Tome 26, 2006), pp. 139-265.

- Subra ,Philippe , « **Gouverner les Tensions : L'Approche Géopolitique** ».in : Giuseppe Bettouni (sous.dir.) : **Gouverner les Territoires : Antagonisme et Partenariats entre Acteurs publics.** (Paris. 2011).

- Belmihoub, Mohamed Cherif , « Gouvernance et rôle économique et social de l'Etat : Entre Exigences et Résistances », Revue IDARA, N°21, vol. 11, n°1, (2001), p-p.7-36.
- Bertrand, Nathalie, Mouquay Patrick, « La Gouvernance Locale : Un Retour à la Proximité ». **Revue Economie Rurale**, n°280, (2004), pp.79.-95.
- Le Crom, Jean Pierre, « *Présentation (dossier) : Le Rôle des Administrations Centrales dans la Fabrication des Normes* », **Droit et Société**, n° 79, (2011/3), pp.551-560.
- Marcou , Gérard, « Présentation : La Gouvernance : Innovation Conceptuelle ou Artifice de Présentation »: **Annuaire des Collectivités Locales**, La Gouvernance Territoriale, (Tome.26, 2006), pp.-5-25..
- Taib, Essaid Taib, « La Réforme de l'Administration en Algérie », in : **L'Annuaire de l'Afrique du Nord**, (France : CNRS, 1996), p.p343-365.

4-Sites électroniques :

- *Commission européenne, «Qualité de l'administration publique: une boîte à outils pour les praticiens»*
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en> date du 08/12/2019.pp.1-35.