



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



المنشورات العلمية لكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

فرقة البحث التكويني الجامعي (P.R.F.U)

نحو إطار متكامل لتفعيل نموذج حكمة لامركزي من أجل تمكين الجماعات المحلية في الجزائر

مؤلف جماعي بعنوان:

حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر: الواقع، الرهانات والآفاق

إشراف وتنسيق:

الدكتور: جمال الدين بن عمير

1443 هـ - 2021 م

د. جمال الدين بن عمير
إشراف و تنسيق:

حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر: الواقع، الرهانات والآفاق



فرقة البحث التكويني الجامعي (P.R.F.E)

نحو إطار متكامل لتفعيل نموذج حكمة لامركزي من أجل تمكين الجماعات المحلية في الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية 2021 جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، حقوق الطبع محفوظة ©

العنوان: حي تعاونية الشيخ المقراني - إشبيلية - مقابل جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - الجزائر.

✉ imp.nouasri@gmail.com

☎ تلفاكس: 035.35.31.08

ISBN: 978-9931-749-58-5



الإيداع القانوني:

نوفمبر 2021





المسيلة في: 25 أكتوبر 2021

الرقم: 12../ك.ح.ع.س/2021

مستخرج فردي من محضر مداوالات المجلس العلمي للكلية

في يوم: 2021/09/23 (الثالث والعشرون من سبتمبر ألفين و واحد وعشرون) اجتمع أعضاء المجلس العلمي

للكلية في دورته العادية لمناقشة اعتماد مؤلف جماعي

و بناء على التقارير الايجابية للخبراء :

أ.د/ شطاب كمال (جامعة المسيلة).

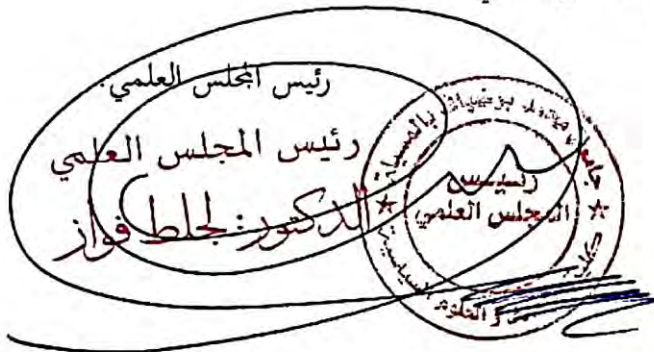
أ.د/ عرجا شوقي (جامعة المسيلة).

د. / عياش حمزة (جامعة برج بو عرييج).

بخصوص مؤلف جماعي تحت إشراف وتنسيق الدكتور: بن عمير جمال الدين

/ قسم: العلوم السياسية / المتنون ب - : " حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر : الواقع ، الرهانات ، و الأفاق ".

تم اعتماد المؤلف المذكور أعلاه والمصادقة عليه من طرف المجلس العلمي.



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

المنشورات العلمية لكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

فرقة البحث التكويني الجامعي (P.R.F.U)
نحو إطار متكامل لتفعيل نموذج حكمة لامركزي من أجل تمكين الجماعات المحلية في الجزائر

مؤلف جماعي بعنوان:

حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر: الواقع، الرهانات والآفاق

إشراف وتنسيق:
الدكتور: جمال الدين بن عمير

1443 هـ - 2021 م



معلومات الكتاب

عنوان الكتاب: حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر: الواقع، الرهانات
والآفاق

إشراف وتنسيق: الدكتور جمال الدين بن عمير

تاريخ الطبع: نوفمبر 2021

ISBN: 978-9931-749-58-5

الإيداع القانوني: نوفمبر 2021

عدد الصفحات: 228

الحجم : 24*17 سم

جميع الحقوق محفوظة

الآراء الواردة في الكتاب تعبر عن آراء أصحابها ولا تتحمل دار النشر مسؤوليتها



نواصري للطباعة والنشر

الهاتف: 035.35.31.08

البريد الإلكتروني: imp.nouasri@gmail.com

العنوان: تعاونية الشيخ المقراني، مقابل جامعة محمد بوضياف - المسيلة (الجزائر)

حول المؤلف الجماعي

تم انجاز هذا المؤلف الجماعي بإشراف وتنسيق الدكتور: جمال الدين بن عمير رئيس مشروع البحث التكويني الجامعي (PRFU) بعنوان: نحو إطار متكامل لتفعيل نموذج حكمة لامركزي من أجل تمكين الجماعات المحلية في الجزائر، بالتنسيق مع كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة محمد بوضياف بالمسيلة وكذا مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، والتعاون مع مشروع البحث التكويني الجامعي (PRFU) حول: إشكالية الانتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية الاقتصادية في الجزائر برئاسة الأستاذ الدكتور: فريد ابرادشة.

الناشر: كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
المقر الرئيس: كلية الحقوق والعلوم السياسية / طريق إشبيليا المسيلة.

تنبيه: جميع الحقوق محفوظة لكلية الحقوق والعلوم السياسية، فلا يسمح بطباعة المؤلف أو نسخه جزئيا أو كلياً أو نقل المادة العلمية المنشورة أو تخزينها، سواء عن طريق التصوير أو النسخ أو أي وسيلة كانت إلاّ بإذن مكتوب من الناشر.

ملاحظة: إن جميع ما ورد في هذا الكتاب من أبحاث ومقالات وآراء وتعليقات وكذلك مواصفات الإخراج هي من عمل المؤلفين، وهي تعبر عن آراء الكتاب ولا تعكس بالضرورة آراء ومواقف كلية الحقوق والعلوم السياسية وجامعة محمد بوضياف بالمسيلة ولا يتحمل الناشر أية مسؤولية، كما أنّ الناشر غير مسؤول عن الأخطاء المادية التي قد ترد في هذا المؤلف ولا عن الآراء المقدمة في هذا الإطار.

رقم الإيداع: ISBN 978-9931-749-58-5

الرئيس الشرفي للمؤلف الجماعي:

مدير الجامعة

الأستاذ الدكتور: كمال بداري

مدير المؤلف ومسؤول النشر:

الأستاذ الدكتور: حمزة خضري

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

hamza.khadri@univ-msilla.dz

المشرف والمنسق العام للمؤلف الجماعي:

الدكتور: جمال الدين بن عمير

أستاذ محاضر قسم "أ" ورئيس مشروع البحث التكويني الجامعي (PRFU)
"نحو إطار متكامل لتفعيل نموذج حكمة لامركزي من أجل تمكين الجماعات المحلية في الجزائر"

رمز المشروع: G02L01UN280120200002

djameleddine.benamier@univ-msila.dz

أعضاء الأمانة العامة للمؤلف الجماعي (التحرير، المتابعة والتحكيم):

- الأستاذ الدكتور: حمزة خضري، أستاذ التعليم العالي وعميد كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة.
- الأستاذ الدكتور: فواز لجلط، أستاذ التعليم العالي ورئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة.
- الدكتور: رضا مهدي، أستاذ محاضر "أ" ورئيس قسم الحقوق، جامعة المسيلة.
- الدكتور: السعيد براج، أستاذ محاضر "أ" ونائب رئيس قسم الحقوق، جامعة المسيلة.
- الدكتور: عبد العزيز زايدي، أستاذ محاضر "أ" بجامعة المسيلة.
- الدكتور: عمر قيرة، أستاذ محاضر "أ" بجامعة جيجل.
- الأستاذ: رشيد مسعودي، أستاذ مساعد "أ" بجامعة برج بوعريش.
- الأستاذ الدكتور: فريد ابرادشة أستاذ التعليم العالي، جامعة المسيلة.
- الدكتور: هني عامر، جامعة المسيلة.
- الأستاذ: عادل زيتوني، جامعة المسيلة.
- الأستاذ: زكرياء حريزي، جامعة المسيلة.
- الأستاذة: رقية عواشيرة، جامعة باتنة 1.
- الأستاذ: ناصر مسعودي، جامعة تيزي وزو.

التدقيق اللغوي والإخراج:

الأستاذة: حكيمة دقيش (أستاذة اللغة العربية وآدابها)

تقديم المشرف على المؤلف الجماعي:

بسم الله الرحمن الرحيم والحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد رسول الله صلّ الله عليه وسلّم وبعد:

بمبادرة من فرقة البحث (PRFU) حول: "نحو إطار متكامل لتفعيل نموذج حكمة لامركزي من أجل تمكين الجماعات المحلية في الجزائر" التي نترأسها، أشرفنا على انجاز المؤلف الجماعي تحت عنوان: حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر: الواقع، الرهانات والآفاق، بمشاركة ثلّة من الأساتذة الباحثين ضمن الفرقة وخارجها عبر ولايات وطننا، وبرعاية كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة محمد بوضياف بالمسيلة، وبالتنسيق مع مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، والتعاون مع مشروع البحث التكويني الجامعي (PRFU) حول: إشكالية الانتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية الاقتصادية، ليكون مرجعا أكاديميا لطلبة الجامعة خاصة طلبة الدكتوراه والماستر في تخصّص الإدارة المحلية، من أجل مساعدتهم وتوجيههم علميا ضمن مجالات اللامركزية والجماعات المحلية.

تركّزت إسهامات الأساتذة ضمن هذا الكتاب على مضمون الإشكالية التالية:
كيف يمكن التأسيس لمقاربة جديدة لحوكمة الجماعات المحلية في الجزائر؟ وما هي الآفاق المنتظرة لهذه الأخيرة في دعم الفعل التنموي المحلي واستدامته؟

من أجل الإجابة على هذه الإشكالية قدم الباحثون مقالات علمية موزّعة على محاور شملت أطرا معرفية، قانونية ومؤسسية للموضوع، فضلا عن محاور ترتبط بالجوانب الإدارية، المالية والجبائية للجماعات المحلية في بلادنا وفي بعض دول العالم، مع تشرّح وتشخيص لواقع الجماعات المحلية في بلادنا والمشاكل المرتبطة بالتسيير الإداري والمالي لها، وطرح رؤى متعددة لآفاق إصلاح اللامركزية والجماعات الإقليمية كشرط لتعزيز نسق الحوكمة المحلية، وفق مقاربات للتحليل والتفسير مبنية على الأسس القانونية، الاقتصادية، المالية، السياسية والاجتماعية.

ندعو الله التوفيق والسداد والنجاح ونتمنى أن يساهم هذا المؤلف الجماعي في إثراء المكتبة الجامعية وأن يعزّز الاجتهاد أكثر لإصدار أبحاث ومساهمات علمية في هذا المجال وغيره من المجالات العلمية في الجامعة خدمة لطلبتنا وجامعتنا ووطننا العزيز.

مع تحيات الأستاذ: جمال الدين بن عمير

الجمعة 3 سبتمبر 2021

Dr Benamier Djamel Eddine

تقديم الأستاذ الدكتور فريد ابرادشة

رئيس مشروع البحث التكويني الجامعي (PRFU) حول: إشكالية الانتقال من

اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية الاقتصادية في الجزائر

يأتي هذا المؤلف الجماعي ليرى النور ونحن على مشارف الانتخابات المحلية المزمع إجراؤها في السابع والعشرين من شهر نوفمبر المبارك للعام 2021، ولعل ما يزيد من قيمة هذا الكتاب العلمية هو أنه قد تم تأليفه في الوقت الذي تعزز فيه الحكومة الجزائرية مراجعة قوانين الجماعات المحلية، والمتمثلة أساسا في قانوني البلدية 11 - 10 والولاية 12 - 07. هذا المسار في حقيقة الحال لا يعني بأي حال من الأحوال أنّ أيّا من القانونين السابقين غير مناسبين، وإنما هناك مستجدات عالمية وتطورات غير مسبوقة في المصطلحات، والتي بدورها فرضت على معظم الدول وليس الجزائر حصريا، ضرورة السعي نحو تكييف وتحديث وإضافة بل وانتقاد بعض المواد القانونية بهدف مواكبة التطورات الحاصلة عالميا في مجال الجماعات المحلية والحكومة المحلية.

لعل كل النقاشات والسجلات فيما يتعلق بهذا الموضوع أدت الى إثارة فكرة الحكومة المحلية على نطاق موسع لتؤكد على أنّ صناع القرار في الجزائر قد أدركوا مدى أهمية مشاركة الجماعات المحلية في كل المسارات التنموية ولاسيما عبر تفعيل آليات الحكومة المحلية الموسعة التي ستعتبر حسبهم أولى الأولويات في القوانين القادمة، ولعل هذا ما اتضح وبشكل جلي في اللقاء الأخير الذي جرى في أواخر شهر سبتمبر بالعاصمة الجزائرية وبدعوة من السيد رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون والذي حملت طبعته الثالثة عنوان: "انعاش اقتصادي، توازن إقليمي وعدالة اجتماعية."

إنّ هذا المسعى المرتقب في حقيقة الأمر والذي سيدخل في إطار تدعيم المصطلح الجديد: "هندسة الحكومة المحلية" أو "هندسة الفعل المحلي" مع حتمية تكييفه مع البيئة والخصوصيات المحلية، ولعل هذا الاعتبار الذي لم يكن يؤخذ به سابقا في قوانين الجماعات المحلية، بحكم الاعتماد الكلي على الريع البترولي، والذي بدوره كان سببا رئيسيا في عدم قدرة العديد من جماعاتنا المحلية على بناء برامج حكومة محلية فعالة وناجحة، ومنه فقد صار من اللازم بل من الضروري جدا أن يتحمل كل طرف من أطراف الحكومة المحلية - رسمي او غير رسمي - مسؤولياته التاريخية.

إننا في منعرج تاريخي حساس وفي كنف جزائر جديدة مازالت تواجه العديد من التحديات، الداخلية والخارجية، ولذلك فقد صار لزاما على الجميع من صناع القرار ومن المنظمات الجماهيرية ومنظمات المجتمع المدني وكذا القطاع الخاص بكل أطيافه وممثليه...الخ، أن يتشاركوا جميعا للأخذ بيد الجزائر الى برّ الأمان، وهذه في الحقيقة مسؤولية جماعية يشترك فيها كل أبناء الشعب الجزائري، الذين يؤمنون كامل الايمان بأنّ لا وطن لهم إلاّ الجزائر.

الأستاذ الدكتور: فريد ابرادشة

الفهرس:

الموضوع	الصفحة
معلومات عن المؤلف الجماعي	2
الفهرس	6
■ نقاشات فكرية حول مركات الحوكمة المحلية وسبل خلق الثروة في المحليات الجزائرية	7 - 35
أ.د/ فريد ابرادشة / جامعة المسيلة	
■ دور الشراكة المحلية كأحد المداخل الحديثة في تحسين أداء الجماعات المحلية	36 - 54
أ/ زكرياء حريزي / جامعة المسيلة	
■ اللامركزية وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر	55 - 65
د/ عمر قيرة / جامعة جيجل	
■ مالية الجماعات المحلية في الجزائر ومقتضيات إصلاحها	66 - 85
د/ جمال الدين بن عمير / جامعة المسيلة	
■ إصلاحات مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائرية - نحو التحول من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية	86 - 120
د/ صليحة ملياني / جامعة المسيلة	
د/ صباح حماتي / جامعة الوادي	
■ دور البلدية في تعزيز الديمقراطية التشاركية مطلب ضروري لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر	121 - 141
د/ عامر هني / جامعة المسيلة	
■ الجماعات المحلية ورهانات تحقيق حوكمة التنمية المستدامة في الجزائر	142 - 164
د/ بولنوار لفقير / جامعة برج بوعريش	
أ/ رشيد مسعودي / جامعة برج بوعريش	
■ مبادئ الحكامة ومدى تكريسها في التشريعات البيئية الجزائرية	165 - 203
د/ حسين زاوش / جامعة تيزي وزو	
د/ عبد العزيز زايدي / جامعة المسيلة	
■ دور الإدارة الالكترونية في تقديم الخدمات الأمنية اللامركزية -شرطة إماره دبي أنموذجا-	204 - 224
أ/ عادل زيتوني / جامعة المسيلة	

نقاشات فكرية حول متركزات الحوكمة المحلية وسبل خلق الثروة في المحليات الجزائرية

الأستاذ الدكتور: فريد ابرادشة

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

farid.bradcha@univ-msila.dz

ملخص:

لقد طفا الى سطح الدراسات السياسية في الآونة الأخيرة موضوع الحوكمة المحلية، وذلك كنظرية لتطور النظرية الادارية للدولة ولاسيما ما تعلق بموضوع اللامركزية، وبالتحديد اللامركزية الاقتصادية أو المالية، هذا الشق الاقتصادي الذي لم تكن تهتم به اللامركزية من قبل، وبالتالي فقد أصبح من أكبر مهام الجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية هو خلق الثروة في مجاهلهما المحلي وبشكل انفرادي بعيدا عن التدخل المركزي الذي تمارسه الوصاية هذا من جهة، ومن جهة أخرى كل حسب خصوصياته وامكانياته. في حقيقة الأمر ما يدعو اليوم حقيقة الى التمسك بهذا النموذج الجديد هو أنه قد أضحى أصبح أنموذجا عالميا ناجحا بامتياز، بل وأن معظم دول العالم حتى التي اتبعت النظم الاشتراكية سابقا قد أصبحت تطبقه بشكل غير مباشر، وأحسن من جسد هذا الدور هو العملاق الصيني. هذا الأمر في الحقيقة أدى إلى زيادة عدد المحليات في العالم زيادة كبيرة. وعلى سبيل المثال معظم الدول المتقدمة تزيد من عدد وحداتها المحلية بين الفترة والأخرى وذلك نظرا لتحكم تلك الوحدات في عمليات خلق الثروة والتنمية، وحتى لو انطلقت تلك الوحدات المحلية من العدم، فإنها في نهاية الأمر تصل إلى القمة، ذلك لأن تلك المجتمعات لا

شيء عنده مستحيل. ومنه، فلا بد علينا في عالم الجنوب المتخلف إعادة التفكير في اعتقاداتنا وثقافتنا التي كانت سببا في شلل معظم برامجنا وتحجر عقولنا الى درجة أننا وصلنا الى مرحلة التقوقع حول الذات والاستمرار في سياسات الماضي الفاشل والتخوف من المستقبل الذي يبقى غامضا ومبهم الأفق. وبين هذا وذاك ستستمر سياسة الاعتماد المحلي على السلطات المركزية حيناً، ثم تحميلها المسؤولية فشلها تارة، ومسؤولية سوء التخطيط المركزي تارة أخرى.

مقدمة:

على الرغم من مرور أزيد من خمسين سنة على تبني سياسة اللامركزية الادارية في الجزائر، وأكثر من ثلاثين سنة على تبني التعددية السياسية، إلا أنّ هذا المسار في عمومته لا يزال يشهد الكثير من العثرات والمطبات التي تؤرق صفوة العملية برمتها، ونظرا لأنّ موضوعنا في هذه الورقة البحثية هو الحوكمة المحلية واليات خلق الثرة، فإننا ملزمين على الخوض في أسس النظرية اللامركزية، فاللامركزية كما هو معلوم في الجزائر تتألف من قسمين أو فرعين هما الولاية والبلدية، لكن طبعا تبقى البلدية هي الوحدة أو الخلية الأساسية للامركزية، بل وإنها تمثل القسم الأكبر في بناء أي مسار للحوكمة المحلية كمدخل أساسي لتحقيق الحوكمة المركزية فيما بعد ولجميع مؤسسات وفروع الدولة قاطبة.

إنّ هذا المسار الذي صارت تتبناه معظم دول العالم هو في الحقيقة عبارة عن نظرية اقتصادية متطورة لخلق الثروة ولتحقيق التنمية المستدامة التي ينشدها الجميع، وبالتالي فإنّ هذا المعطى الفكري الجديد قد دفع بكل من منظري الفكر السياسي والاقتصادي والاداري والقانوني تحديدا الى ضرورة تفعيل عمل مؤسسات الدولة في الأقاليم، عبر الانتقال من الفكر اللامركزي الاداري المحض والقائم على مجرد تقديم الخدمات الادارية الى الرقي بالعملية عبر تطبيق اللامركزية الاقتصادية أو المالية كما يجذب البعض تسميتها، والتي ستصبح فيها تلك الوحدات مستقلة ماليا وإداريا ومن مجرد وحدات مستهلكة لمذخرات الدولة من الخزينة العامة الى وحدات منتجة ومساهمة في دعم وإثراء الخزينة العامة عن طريق الضرائب والجباية التي تدفعها للمركز.

في حقيقة الحال أصبحت اليوم نظرية اللامركزية الادارية مجرد حدث تاريخي تم تطبيقه في فترة معينة، وحينما أصبحت تلك النظرية لا تكفي لمواجهة المتطلبات الجماهيرية ولا تتماشى مع مسيرة التقدم العالمية تم اللجوء الى تطويرها وتحسينها مع ما يحدث في الخارج - هذا طبعا دون التحدث عن افتراض إلغائها كما يصوره

البعض ممن يتبعون الفكر الفوضوي الذي لا يؤمن لا بفكرة الدولة ولا بمؤسساتها، وكما هو معلوم فالفوضوية Anarchism ذات الأصل اليوناني أدان، أي بدون حكم أو دولة، وذلك لأن المجتمع يستطيع وحده أن ينظم نفسه دون حاجة لمؤسسات الدولة.¹ وعلى هذا الأساس بدأت الأبحاث العلمية تتطرق الى كيفية أو الية الانتقال بفكر الدولة من مركزية القرار والتنفيذ الى لا مركزية القرار وكذلك التنفيذ، وهو ما يعني انه بداية لفكرة اللامركزية الاقتصادية التي تتحول فيها البلدية وهي عبارة عن أصغر وحدة محلية في الدولة الى عملاق حقيقي في برنامج خلق الثروة، ولهذا فسوف نلتزم بحدود الموضوع رغم تشعباته وارتباطه ببعضه البعض. وسنكتفي بالتحليل أساسا في موضوع اللامركزية المالية واشكاليات خلق الثروة في المحليات كسبيل لتحقيق الحوكمة المحلية.

أولا: إطار مفاهيمي للتطور اللامركزية ومفهوم الحوكمة المحلية في الجزائر.

سننتقل أولا الى مفهوم اللامركزية ثم بعده مفهوم الحوكمة المحلية، وفي الواقع هما مصطلحان مترابطان مع بعضهما البعض:

1 - مفهوم تطور اللامركزية في الجزائر: تعود فكرة اللامركزية في الجزائر المستقلة بصفة عامة الى فترة الحزب الواحد (قانون البلدية 67 - 24 و قانون الولاية 69 - 38)² باعتبارهما أول تشريعين للمحليات في دولة الجزائر المستقلة، إلا أنها والى غاية اليوم لم تخرج تلك المؤسسات الإقليمية بعد من مجرد تطبيقها لفكرة اللامركزية الإدارية وبشكل محض، ذلك في الوقت الذي أصبحت فيه التشريعات العالمية تطبق ما يسمى بنظرية خلق الثروة من خلال وحدات محلية مستقلة هي أشبه بالدول في ممارساتها، تلك الدول التي تعتبر الاهتمام بوحداتها المحلية مدخلا أساسيا وحساسا لبناء مقدرات الأمة، وذلك من خلال تجسد فكرة الاستقلالية المحلية عن المركز لاسيما من حيث الإيرادات والنفقات المالية، لأنه بعد ذلك ستصبح تلك الجماعات المحلية هي التي تغذي الخزينة العامة للسلطة المركزية، بدل الاعتماد كليا على النكبة الريعية كما يحدث في دول

الجنوب المتخلفة، تلك النكبة التي جعلتها ومازالت ستجعلها إن لم يتدارك الامر دولا متخلفة وفي ذيل الترتيب.

وإنه لمن البديهي في عصر العولمة أن تتطور وتتغير المفاهيم، الى درجة أن العديد من دول العالم قد غيرت من سياساتها ومقارباتها الى درجة التناقض، سواء في طبيعة النظم السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية وغيرها، لا سيما في مسألة التحول والانتقال من نمط الاشتراكية التي تقوم الدولة فيها بكل شيء، الى نمط الرأسمالية الذي تتخلى الدولة فيها تقريبا عن كل شيء، ما عدا طبعا بعض المهام الضيقة، وكل ذلك في إطار انتقال الدولة الى ما يسمى بمهمة التنظيم والحراسة، بينما يتولى القطاع الخاص التكفل بكل شيء. وفي مقدمتها مهمة بناء قاعدة قوية من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر حقيقة عماد قوة الاقتصاد الدولي الحديث، والذي لا يمكن أن يبني بدوره إذا لم ينطلق من نجاح تلك المؤسسات في فضائها المحلية.

بطبيعة الحال هذا الانتقال الذي مس كل المستويات المركزية الكلية للدولة، انعكس بدوره على جميع المستويات الفرعية والجزئية، لا سيما في جانبها الإداري، بحيث أصبحت من خلاله الأقاليم المحلية تعتمد على أنظمة تسيير إداري شبه مستقلة عن السلطة المركزية، في إطار ما سمي باللامركزية الإدارية كخطوة أولية نحو حل الكثير من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية للمواطن والدولة على حد سواء؛ كحماية الأمن والصحة العامة، تخفيف الأعباء، ومحاربة الأمراض والآفات البيروقراطية، تقريب الإدارة من المواطن، تهيئة الإدارات المحلية لتحمل جزء من المسؤولية الملقاة على عاتق السلطات والإدارة المركزية... الخ.³

طبعا حينما دخلت الجزائر مرحلة النظام الإداري اللامركزي بعد صدور دستور 1976، ذاك المسعى وما واكبه من تدابير وما تم اتخاذه من إجراءات، كان عبارة عن مدخل ايجابي لا ينكره إلا جاحد، ولكن كما هو معروف فإن كل شيء له

مجال تنظيري ومجال آخر تطبيقي، أضف الى هذا أنه لا بد من أن يكون ذلك المجال خاضعا لقاعدة التراكم، طبعا هذه القاعدة دائما تدفع بصانع القرار الى الانتقال نحو الجديد، نحو الآفاق، نحو المستقبل، هذا المستقبل الذي يجسد أهم الشعارات التي تتخذها الدولة راية خفاقة، إنها عبارة : من الشعب والى الشعب وبالشعب، هذه العبارة التي أصبحت قاعدة عالمية وشعارا براقا نتغنى به كبريات الدول، وبطبيعة الحال لن يكون هناك مجال تطبيقي لها أفضل من البلدية ثم تليها الولاية بأقل درجة، وذلك لأنّ الديمقراطية تعني حكم الشعب والشعب لن يحكم إلّا بفضاءاته الإدارية الجوارية وفي مقدمتها البلدية، وربما هذا ما أرد المشرع الجزائري تجسيده من خلال قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، والذي عرف تعثرا بفعل الازمة السياسية التي حدثت في الجزائر، وبقي الوضع على ما هو عليه الى غاية الاعلان عن قانوني بلدية وولاية جديدين.

الملاحظ على مستوى الساحة السياسية الجزائرية بعد صدور قانون البلدية الجديد 11 - 10 وكذلك قانون الولاية 12 - 07، أنّه حث ودفع (لا يهم إن كان عفويا أم عن قصد) الى ضرورة الانتقال بالجماعات المحلية (اللامركزية) سواء كانت بلدية أو ولاية من مصاف الإدارات المختصة تحديدا في العمل الاداري المتعلق بتقديم مختلف الخدمات العمومية للمواطن، الى بلديات وولايات خلاقة للثروة، منتجة للسلع، مستثمرة في كل القطاعات، معتمدة على ذاتها وإمكانياتها في تسيير ميزانيتها وكل أمورها المحلية الخاصة، ولذلك أصبح بإمكاننا اليوم تشبيه هذا الدور الجديد بعلاقة الابن بوالده الذي يرافقه لمرحلة معينة ثم يستقل ذاك الابن بحياته. وهذه الصورة هي نظرية طبيعية تتمتع بقسط كبير من القبول.

2 - مفهوم الحوكمة المحلية

بادئ ذي بدء لا بد أن نشير الى أنّ هذا المفهوم هو مفهوم مركب من شقين أو كما يقال بالإنجليزية كلمة مركبة Compound Word، أي أنها كلمة لا يمكن فهمها

إلا إذا دجت مع كلمة أخرى لنصل من خلال هذه الكلمة المركبة الى المعنى المطلوب، ومثال ذلك كلمة Week - End، والتي تعني نهاية الاسبوع، وتكتب مجتمعة Weekend، وبالتالي فهذه الكلمات في الواقع هي كلمة واحدة وتدل على معنى واحد رغم أنها تتألف من شقين، وهو نفس ما ينطبق على مصطلح دراستنا هذه، والتي تتألف من كلمتين حوكمة ومحلية ولكن معناها هو كلمة واحدة.

فالحوكمة إذن لوحدها لها مفهوم خاص بها، ولكن حينما ندمجها مع المحلية؛ أي الحوكمة المحلية، فهنا سنكون أمام مفهوم آخر، ولذلك لابد علينا في بداية دراستنا هذه أن نقدم تعريفا للمفهوم حتى نستبصر الطريق الذي نخوض فيه. قال أحد حكماء الصين القدماء حين سُئل ماذا انت فاعل إذا وصلت الى حكم الصين، فقال: أحدد للعبارات معانيها.⁴ وطبعا هذا نفس الذي يراه علماء العالم أجمع أي ضرورة تحديد مفاهيم النقاش حتى لا يكون النقاش غوغائيا وغير علمي.

يقول الفيلسوف الفرنسي فولتير قبل أن يتحدث معي يجب عليك تحديد مصطلحاتك، أي ما هو الموضوع الذي سوف يكون مجالا أو محورا للنقاش فيما بين أطراف النقاش.

مما تقدم ولفهم مصطلح الحوكمة المحلية ومن أين جاء ولماذا لم نقل الحكومة المحلية، أو الحكمانية المحلية؟ وما هو الهدف منها وأيضا ما هي الغاية منها؟ وكيفية تطبيقها، ولماذا الحوكمة المحلية وليس الحوكمة المركزية؟ وهل هناك مصطلح أصلا اسمه حوكمة مركزية؟ وطبعا كل هاته الأسئلة يجب أن يجاب عليها لفهم معنى هذه الكلمة المستحدثة.

ثانيا: اشكالات وأهداف عملية خلق الثروة والحوكمة المحلية في لامركزية الدولة

- إذا تتبعنا مسار اللامركزية في العديد من النظم المتقدمة في العالم فإننا سنجد بأنها قد تجاوزت ما يمكن أن نسميه الجانب الإداري في اللامركزية كفكرة أو كمنظرة، الى جانب أكثر تعقيدا وعمليانية، هذا الجانب الذي يتمثل في المقاربة الاقتصادية للامركزية،

تلك المقاربة التي تعتبر بدورها أكثر من حتمية في عصرنا هذا لمواجهة مختلف المتطلبات والاحتياجات الجماهيرية خاصة المحلية منها، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى لمواجهة ظاهرة الاستنزاف المسجل على الموارد الطبيعية؛ سواء من حيث الندرة أو من انخفاض قيمتها في السوق الدولية، وبالتالي يبقى خيار الاتجاه نحو خلق ثروات محلية وبديلة هو الحل الأمثل لمواجهة مثل تلك الظواهر، وهنا طبعا تظهر أو تبرز أهمية اللامركزية الاقتصادية في تنمية سياسات الدول.

ولهذا فالإشكالية البحثية التي يجب أن يتم تحليلها هي كالاتي: هل تستطيع الجماعات المحلية في الجزائر أداء أدوار أكثر تقدما من خلال الانخراط في الدور الاتجاري والاستثماري لخلق الثروة ؟ وبعبارة أخرى: دراسة مختلف الآليات أو الميكانيزمات التي تمكن الإدارات المحلية في الجزائر من تجسيد هذا الدور الاقتصادي الخلاق للثروة؟ ثم هل ستكون الآليات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ...الخ، سبيلا حقيقيا لتجسيد مختلف برامج التنمية المحلية في الجزائر؟ وبالتالي الوصول الى الاستغناء عن الريع البترولي الذي لم يجلب إلاّ للبلاد والعباد إلاّ المزيد من التبعية والتخلف.

فموضوع المركزية واللامركزية هو حقيقة موضوع من المواضيع الحساسة والمعقدة في حياة الأمم، ولذلك قد يكون من المستحيل علينا أن نجد في عالم اليوم نظاما سياسيا واحدا يستغني عن المركزية، كما أنه في ذات الوقت لا يمكنه أن يستغني عن اللامركزية، فهما وجهان لعملة واحدة، مكملان لبعضهما البعض، وأينما توجد اللامركزية فإنّ المركزية بالضرورة تكون ملازمة لها، حتى بالنسبة للنظم العالمية التي تطبق ما يسمى بنظام الحكم المحلي، لدرجة أنّ بعضها على غرار الولايات المتحدة الأمريكية توصف نظم الحكم المحلية لديها باللامركزية المتطرفة؛ والتي قد تصل درجة الاستقلالية المحلية فيها عن الحكومة المركزية الى حد الـ: 80 الى 90 بالمائة.⁵ لكن مع ذلك فهناك مجموعة من الآليات والميكانيزمات التي تجعل من المركز يمارس نوعا من الضبط والسلطة على تلك الإدارات

أو الوحدات، وتبقى في الممارسة الميدانية أنلكل نظام خصوصياته ومنطقاته التي لا يمكن أن تنطبق على الكل أو تعمم على الجميع. ولهذا فنظام الحكم المحلي في أمريكا ليس نفسه في ألمانيا لا في بريطانيا ولا حتى الصين

من جهة أخرى لابد من التأكيد على أهمية هذه الدراسة في التطورات المتسارعة للإدارات المحلية، والتي تشير يوماً بعد يوم مدى حاجة الدولة الى تجسيد تلك الاستقلالية المالية، لا سيما في ظل تراجع أسعار المداخيل البترولية، وتزايد حجم الوعاء السكاني الذي تزايدت من خلاله مطالبه بنسبة غير معهودة خاصة بعد نهاية الحرب الباردة بين المعسكرين.⁶ واتجاه العالم الى تكريس فكرة النموذج الأوحده الذي تمثله الولايات المتحدة الأمريكية والتي تطبق نظاما يدخل في هذا الحيز أو الإطار الذي نتطرق له دراستنا هذه، فكما هو معلوم فإنّ أمريكا تسعى الى تطبيق نموذجها الحكم المحلي في كل دول العالم وذلك في إطار فرض التبعية في كل شيء مثلما حدث عندما احتلت العراق في 20 مارس 2003. ولعل في التجربة الاتحادية التي يخوضها العراق الشقيق منذ الاحتلال الأمريكي شهر مارس 2003، والتي كرس فيها دستور أكتوبر 2005 نظام الحكم الشبه الفدرالي أين تأسس النظام الاتحادي الذي شمل الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، وذلك بنص المادة 116 من ذات الدستور الجديد على أنّ النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية، أساسها الاول والاخير هو قاعدة الانتخاب بصفته الدم الذي يغذي الديمقراطية.⁷ إذن بعد هذا لابد من الحذر في دخول مثل هاته البرامج والسعي نحو تفعيل مختلف الآليات القانونية الموجودة والعمل على التأسيس لأخرى جديدة قادرة على احتواء وتجاوز العراقيل والمطبات التي تعاني منها الجماعات المحلية، والمنتخب المحلي تحديدا. وفي هذا الخصوص لابد من المضي قدما نحو إيجاد البدائل التي ستكون المدخل والمنقذ في برامج خلق الثروة وبناء أسس الحوكمة المحلية على قواعد علمية وعالمية.

ثالثا: لماذا حتمية الانتقال الى اللامركزية الاقتصادية في بناء برامج الحوكمة المحلية ؟
كما هو معلوم للجميع إنّ مهمة الوحدات المحلية في الدول المتقدمة هو تغذية ميزانيتها بنفسها من خلال استثماراتها ومشاريعها التي تدر عليها الملايير من الدولارات، وهذا الأمر الذي جعل من تلك الوحدات المحلية لا تحتاج الى الدعم أو التغطية المركزية على أعمالها. إذن من هنا تنشأ الاستقلالية الحقيقية التي تتمتع بها الأطراف في مواجهة المركز، وهذا هو حال اللامركزية في أمريكا أو بريطانيا أو ألمانيا باعتبارها الدول الرائدة في هذا المجال والتي تعتمد أساسا على نظام الحكم المحلي الذي يمنح استقلالية كبيرة جدا لوحداتها المحلية في تسيير جميع أعمالها طبعاً ما عدا الأمور الحساسة التي تكون مهمتها من صلاحية السلطات المركزية للدولة.

عالميا لقد أصبحت مسألة خلق الثروة المحلية حقيقة تعيشها جميع دول العالم الغربي المتطور، بل وموضوع من المواضيع الحساسة. لأننا حينما نتتبع تطور الشؤون العالمية فإننا نجد بأنّ تلك الدول من حين الى اخر تعمل على زيادة عدد وحداتها المحلية لدرجة أن بعضها يقدر بالآلاف، انطلاقاً من قاعدة أنه كلما زاد عدد السكان اتجهت تلك الدول الى توسيع حجم الوعاء المحلي (الجماعات المحلية أو البلديات كما تسمى عالميا)، بينما نجد دول العالم الثالث ونظراً للعديد من الظروف تلجأ الى دمج وتقليص عدد تلك الوحدات بالنظر الى صعوبة تمويلها وكذا صعوبة التحكم في ممارساتها، وبالتالي فقد ظهرت العديد من العقبات التي جعلت من فكرة اللامركزية أساسا لا ترقى من مدخلها الاداري الى المدخل الاقتصادي الذي يعتبر عماد بناء معادلة الحوكمة المحلية، بل ويعتبر مفتاح النمو والتنمية ومفتاح المشاركة السياسية بصفة عامة، كيف لا والعملية في مجملها تهدف الى تحسين ظروف حياة ومعيشة الناس وإشعارهم بانتمائهم الى التراب والوطن، وبالتالي عدم لجوء البعض الى الهجرة غير الشرعية وما ينجر عنها من أخطار ومآسي كما يتابعه الجميع على شاشات التلفزيون ووسائل التواصل الاجتماعي المختلفة.

وقد يستغرب الكثير من الدارسين والمختصين للعلاقة بين تلك المتغيرات، والجواب ببساطة يؤكد على أنّ التنمية لا تنطلق حصريا من القمة أو حتى من القاعدة، لأنه صحيح أنّ السلطات المركزية مهمتها التخطيط ورسم السياسات الكبرى، ولكن التنفيذ لا يمكن له بأي حال من الأحوال أن ينجح إذا لم تكن الجهات المنفذة لتلك الخطط مدركة لأهمية نجاح تلك السياسات، ليس هذا فحسب بل يجب على جميع الأطراف أن يكونوا مؤمنين بها وبنجاحها، بل وساعين كل السعي لتوفير الشروط الحقيقية ومن خلال تظافر جميع الجهود من قادة وعاملين لتحقيق تلك الاستراتيجيات. وعلى سبيل المثال لا الحصر لكي نقرب الصورة لابد من أن نقدم هذا المثال الذي يمكن أن يعبر صراحة على ما نريد الوصول به الى أذهان القراء والمتابعين لهاته الشؤون، مثلا نحن نريد أن نجعل من بلدية من البلديات أنظف وأجمل بلدية في الوطن فهل يمكن تحقيق ذلك بمجموعة من العمال أو حتى الموظفين الذين قد لا تتعدى رواتبهم حد 20000 دينار جزائري أي لا تتعدى 100 يورو أو دولار، مع العلم بأن فاتورة الماء والغاز والكهرباء قد تتعدى في بعض الأحيان ربع الراتب أي 5000 دينار، هنا كيف يخطر هذا العامل في هذا المسار وهو محبط ومحطم النفسية)، ثم قد يتساءل آخرون بأنّ الدولة لا تملك الامكانيات الكافية واللازمة لتحسين ظروف هذا العامل وغيره، وهنا يأتي الجواب موضحا المغزى من إلقاء الكرة في مرمى المحليات وتحميلها المسؤولية على النجاح والفشل، وبالتالي سيكون هذا عبارة عن مصفاة حقيقية لا نتيح الفرصة إلاّ لذوي الكفاءة والمعرفة حتى يطبقوا أفكارهم ويحققوا النجاح لوحدهم المحلية فن خلال مضاعفة العمل والاستثمار الحقيقي سوف تنتعش الضرائب والرسوم وترتفع الاجور. وبالتالي الخروج من مأزق من صاحب المسؤولية عن غياب الحوكمة هل هي السلطات أم المواطنين أم القطاع الخاص أم تحميل ذلك كله لأطراف خارجية كما يرى البعض.

إذا دققنا في النظم الانتخابية في العالم الثالث ومنها الجزائر ، وتحديدًا المحليات فعادة ما نجد بأنّ من يترشح لتلك الانتخابات هم أناس في غالبيتهم العظمى لا علاقة لهم لا بالمعرفة ولا بالكفاءة، وهذا النوع من المترشحين في الحقيقة يعلم علم اليقين بأنه سواء نجح أو فشل في تسيير تلك المحليات ففي نهاية المطاف الدولة هي التي ستغطي العجز أو الفشل الذي يحتمل أن يقع فيه غالبية أولئك، ويكفي أن ننظر إلى نسبة العجز الذي تقع فيه ميزانية البلديات لنجد بأنه يتجاوز حدود 90 بالمائة منها، ويتم تغطية ذلك العجز دائماً من خزانة الدولة ومن الريع النفطي تحديداً، ودائماً يتم التحجج بأنّ تلك البلديات هي بلديات فقيرة ولا تمتلك موارد وأن بعضها لا مورد له إطلاقاً، وبعضها لا تستطيع حتى دفع فواتير الهاتف، فمثلاً بلغت ديون تلك الوحدات عند مؤسسة الغاز والكهرباء الجزائرية سونلغاز SONALGAZ رقماً مهولاً جعل من الأخيرة تحتاج إلى خزانة الدولة لدفع ديونها ومستحقات عمالها وغيرها، وهذا الأمر غير مقبول بكل المقاييس.

في حقيقة الحال نحن في هذا المقال لا نهدف إلى تحميل هذا الطرف أو ذاك المسؤولية بقدر ما نهدف إلى شرح فكرة خلق الثروة في الوحدات المحلية، وكيفية الوصول إلى تحقيق هاته الثروة وأهم الطرق والمستويات والوسائل التي من خلالها يتم على المدار المتوسط 10 إلى 15 سنة ترقية تلك البلديات من الفقر إلى الغنى ومن التبعية إلى الاستقلالية ومن انتظار الدعم المركزي إلى داعم للخرية العامة، كل هاته الأمور هي التي تحتاج إلى التعمق في دراسة حيثياتها وسبر أغوارها.

كذلك في هذا الصدد وبما أنّ هناك من يقول ويتحجج وبقوة على أنّ الدولة في قوانينها تقوم بمنح الوحدة المحلية ليس أكثر من 10 بالمائة من مواردها بينما تحول 90 بالمائة إلى صناديق وطنية لدعم الجماعات المحلية ومختلف المشاريع، كذلك نجب هنا بأنّ هاته الوحدات التي لديها مداخيل مالية ضخمة، فهي لا تمثل نسبة تذكر إذا قمنا

بمقارنتها بعدد 1541 بلدية في الجزائر، لأنه مثلا حينما نتحدث عن مداخل بلدية حاسي مسعود أو حاسي الرمل أو البلديات التي تبني عليها مصانع الاسمنت والمحاجر الكبيرة كل تلك البلديات لا تتعدى 100 بلدية غنية، بل نحن نتحدث هنا عن تعميم تجربة تفعيل خصوصيات كل منطقة وفق ما جاءت به الحكومة الجزائرية من خلال برنامج كابدال الذي يهتم تحديدا بالخصوصية التنموية لكل منطقة.⁸

فالمنطقة الجبلية مثلا تركز على الاشجار المثمرة لاسيما الزيتون، وكذلك الثروة الحيوانية، ولنا في اليونان بصفته أول بلد في العالم من حيث انتاج الزيتون ومشتقاته رغم أن معظم مساحة اليونان هي مساحة جبلية وعرة. فحسب ما ورد عن موقع الجزيرة الالكترونية أن مساحة اليونان تبلغ حوالي 130 ألف كلم مربع، وتشكل الجزر اليونانية حوالي ربع هذه المساحة. وتعتبر جزيرة كريت هي الأكبر. يحتوي غرب اليونان على بحيرات عدة. في حين تشكل المرتفعات الجبلية 80% من مساحة الدولة، وتعد من أكثر بلاد أوروبا ارتفاعا وجبل أولمبيا أو أوليمبوس هو أعلى الجبال.⁹ لكن رغم ذلك لم يبقى اليونانيون مكتوفي الايدي بل استثمروا وفق خصوصية بلادهم وأصبحوا ثالث بلد ينتج ويصدر زيت الزيتون بـ: 310.000 طن بعد كل من إسبانيا وإيطاليا، أما من حيث الاستهلاك الفردي السنوي فالفرد اليوناني يعتبر الأول عالميا بما يقارب 24 كلغ من الزيتون للفرد الواحد ثم تأتي اسبانيا في المركز الثاني بـ: 13 كلغ للفرد الواحد سنويا. لكن الغريب في الأمر أن تكون تونس وهي دولة صغيرة جدا مقارنة بالجزائر إلا أنها تحتل المركز الرابع بعد اليونان بإنتاج يقدر بـ: 300.000 طن، في حين لا تنتج الجزائر إلا 45000 طن، وهذا يعتبر بحق الجزائر نقيصة ما بعدها نقيصة.¹⁰

ونحن هنا اليوم في الجزائر نشترى زيت الزيتون بأكثر من 800 دينار للتر الواحد مع احتمال ان يكون مغشوشا. ثم تجد التبريرات سواء من المسؤول المحلي أو حتى من المواطن والفلاح بالتحديد إن أراضينا هي أراض جبلية لا تصلح لا للرعي ولا الزراعة؟

مع أنّ هذا التبرير غير مقبول تماما انطلاقا من أنّ دولا عديدة في عالمنا تشكل الجبال غالبية مساحتها، ولكن رغم ذلك فإنها لا تستورد العديد من المواد الزراعية والفلاحية. المسألة في الحقيقة مسألة إرادة وعزيمة وحسن تخطيط وملائمة استغلال. وليست التركيز على التبريرات الواهية ومحاولة اقناع الذات بانها على صواب وحتى يتم الاستمتاع بالفشل.

بالإضافة الى ما تقدم من لا يعلم كيف تطورت كل من اليابان وألمانيا بعد الخراب الذي طالهما جراء الحرب العالمية الثانية، نجيبه بأنه بالإرادة وبالعمل والجد والاجتهاد والايمن بالنجاح، وكما قيل الحاجة أم الاختراع، وقيل كذلك التحدي يولد الاستجابة كما في منظور مفكر الحضارة أرنولد توينبي، وقد قال علماء أوروبا أنّ المنظمة مهما كانت بلدية مقاطعة ولاية مؤسسة وزارة... الخ، فلكي تكون رائدة يجب أن تكون قادرة على بناء أشياء قيّمة من لا شيء¹¹. طبعاً هنا يكمن السر في إطلاق لقب المعجزة على هذه الدول؛ أي التطور من العدم كما فعل اليابانيون التي تعتبر منجزاتهم معجزات في نظر البشر العاديين، وفي الحقيقة هي نتيجة مجهودات جبارة لإحياء وإعادة مجد الامبراطورية اليابانية. إذن فمسألة إيجاد شيء جديد ذي قيمة في الوقت المناسب. وهو ما يوضح لنا كذلك أهمية التوقيت في ولوج برامج التنمية، فعدم استغلال التوقيت المناسب للخروج من دائرة التخلف قد يؤدي الى تفاقم الوضع، وهنا كثيرا ما نجد الخبراء الاقتصاديون في الجزائر يؤكدون على تضييع فرصة التقدم والانطلاق نحو الريادة عندما كانت اسعار البترول تفوق 100 دولار للبرميل. في حين يرد اخرون على أن المعادلة السابقة غير صحيحة وذلك لأنّ الذهنيات التي ينتظر منها تطبيق تلك البرامج (خاصة في المحليات) هي في الأساس غير مؤهلة تماما وبالتالي فاقد الشيء لا يعطيه، فلو وضعت كل أموال الدنيا في خزينة بلدية من تلك البلديات لكانت النتيجة هي نفسها، وربما أسوء لأنّ هناك بعض الذهنيات لا تزداد فسادا إلاّ بكثرة الأموال، وهو ما يطلق عليه سوء

التسيير وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وغيرها من الاشتراطات التي يحددها علماء الادارة والاقتصاد وغيرهم كشروط ضرورية لتنمية وتطور الأمم التي نحتت في الصخر حتى تصل الى المستوى الذي وصلت إليه.

في هذا المقام تحضرنا هنا قصة في غاية الروعة لعالم ياباني اسمه تاكيو أوساهير الذي نقل قوة أوربا الى اليابان وهي من اروع القصص على هذا المنوال الذي نحن بصدد التطرق إليه، فذلك العالم الذي لم يكن يهيمه الا مجد بلاده. وبفضله توصلت اليابان الى صناعة اول محرك 100 بالمائة ياباني، ولكنه نحت في الصخر كما هو مسطر في قصته المشهورة حتى يصل الى هذا الانجاز الضخم الذي مجد به ذاته وبلاده، رغم بخل الأوربيون عليه بالدراسة الميدانية، هؤلاء الذين يدعون الديمقراطية والحضارة وتبادل الخبرات وحرية الفكر ونقل التكنولوجيا، لكن الحقيقة أنّ كل هاته المفردات ما هي إلاّ شعارات ودعاية.¹²

رابعا: مبررات ومسوغات عملية خلق الثروة في حياة المؤسسات والدول

في الحقيقة كثيرة هي الكتابات والابحاث والدراسات التي تطرقت الى موضوع الجماعات المحلية في الجزائر، لاسيما من حيث أهدافها، أدوارها ووظائفها، مقوماتها مهامها، ولكن هي قليلة جدا الكتابات أو المساهمات التي تقدم أو تشتغل على كيفية تفعيل تلك المواضيع وارسائها على أرض الواقع، وبالتالي هذا الأمر هو الذي يجب أن يعالج، لأنه من السهل جدا ان يقول لك أحدهم بأن القانون والنظرية تؤكدان على أنّ مداخل الحوكمة والتقدم هي كذا وكذا، ولكن من الصعوبة جدا أن يكون هناك دليل أو كتاب أو مخطط تطبيقي ميداني يشرح لك وبالأمثلة كيفية تحقيق الثروة وإنعاش الخزينة العامة، ولهذا فلا بد للدراسات الحديثة أن تتجه نحو هذا المنحى، أي في اتجاه واقعي لإرساء وتطبيق ميكانيزمات واليات خلق الثروة وبناء العملية التنموية، طبعاً كل هذا

من خلال مسعى ومنطلق واقعي يراعي خصوصيات كل وحدة محلية على حدا، مع مراعاة ما هو موجود ومطبق فعليا على أرض الواقع وليس استيراد الوصفات التنموية من هنا ومن هناك دون أخذ عامل التباعد الجغرافي والاختلاف الثقافي والسلوكي بعين الاعتبار.

يقال في المثل الصيني لا تعطيني سمكة ولكن علمني كيف اصطادها. إذن كفانا من استيراد النظريات والكتب والمجلات التي تتحدث عن مختلف جوانب التنمية، بل الأكيد الذي يجب أن يتم هو كيفية تطبيق تلك الوصفات والنظريات دون ان نتعرض للفشل. طبعا قد يقول قائل بأن تلك الوصفات الوافدة علينا هي وصفات أعدت خصيصا لشعوب وثقافات معينة وليست بالضرورة متلائمة او منسجمة مع ثقافتنا وعاداتنا وتقاليدنا، ولذلك فإنّ مآلها الفشل حتما. هنا لابد من الاجابة على مثل هاته التساؤلات بما قدمته نظرية التعلم التي جاءت لتحل محل نظرية التبعية والفشل الذي وقعت فيه في تفسير واقع الدول المتخلفة وعلى رأسها البلاد العربية، بحيث تقوم هذه النظرية الجديدة على فكرة عدم استبعاد إمكانية قدرة الدول النامية على إضفاء الخصوصية على المفاهيم والبرامج والمبادرات الواردة إليها من الخارج سواء من حيث الفكر أو الممارسة، وبذلك الخروج من الفكرة التقليدية لكل ما هو وافد، لاسيما وأنّ هذه النظرية تضع مجموعة من الأسس والمعايير والآليات التي يمكن بناءً عليها الحكم على نجاح التغيير عبر عملية التراكم المعرفي؛ بمعنى الاستفادة من تلك التجارب بقدر عدم تعارضها مع الخصوصيات المحلية، وبالتالي الخروج من فكرة اعتبارها مجرد استجابات لضغوطات خارجية تماشيا مع توجهات المؤسسات الدولية والأطراف الممولة والمالحة.¹³

كما أنّ هذه النظرية معتمدة في حقل الدراسات الاجتماعية وتعرف بـ: نظرية التعلم الاجتماعي أو المجتمعي: Social Learning Theory ، وتفترض هذه النظرية

أنّ الطفل يكتسب الضمير أو مجموعة المعايير الداخلية، والتي من خلالها يستطيع أن يحكم على الخطأ والصواب، وبالتالي يعتبر المجتمع في هذه النظرية بمثابة المقياس الذي يحاكيه الطفل، ولذلك لا بد من التركيز على القيم المجتمعية وضرورة زرعها في أذهان الأطفال وهم صغار ليسهل تطبيقها وهم كبار¹⁴.

مما تقدم يمكن الاستعانة بالنظريات والتجارب الخارجية والاستفادة منها قدر الامكان، خاصة إذا تم إعداد جيل جديد وفق فكر معين، يكون نابعا من الجذور العريقة لتلك الأمة.

خامسا: دور العلم والمعرفة في عملية خلق الثروة المحلية في الدولة.

يجب أن نعلم ابتداءً أنّ العالم المعاصر لم يعد ذلك العالم البسيط الذي يعتمد على توفير لقمة العيش لمجتمعاته الوطنية وحسب، وإنما صار جميع الفواعل في العالم في سباق محموم لاكتساب المعرفة واحتكارها وفي الكثير من الاحيان بيعها بأعلى الاثمان التي يمكن توقعها، كبيع تكنولوجيا صناعة محركات السيارات والاجهزة الالكترونية المنزلية وغيرها.

يؤكد العديد من الباحثين المعاصرين على أنّ أكثر من 70 بالمائة من الصناعات الخلاقة للثروة هي صناعات معرفية، بل ولقد أضخى عدد العمال الذين يستخدمون المعرفة والمعلومات في أعمالهم أكثر من 70 بالمائة كذلك.¹⁵ وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على الأهمية البالغة والقصوى للمعلومة والمعرفة، فالمعلومة في عالم اليوم أصبحت تمثل أو تساوي أكثر من السلعة ومن الانتاج ثم بيع المنتج، فعلى سبيل المثال قد تباع شركة مختصة في صناعة السيارات تقنية صناعة المحرك بـ 3 مليار دولار لشركة أخرى في حين لم تحصل الشركة الأخيرة 2 مليار دولار، في هذا الوقت الذي تقوم فيه الشركة الثانية بانتاج وتسويق المحركات تقوم الشركة الأولى بتطوير تقنيات جديدة لمحركات سيارات أكثر تقدما وهكذا.

وعلى هذا الأساس يمكن لمجتمعاتنا العربية بل يجب عليها أن تستفيد من إدارة المعرفة من خلال الأسلوبين اللذين ذكرناهما سابقا والمتمثلان في التقاسم الأفضل للمعرفة، وكذلك السعي الى خلق معرفة جديدة وتحويلها الى مخرجات ايجابية كمنتجات وخدمات وأساليب ذات قيمة وكل هذا طبعا يعتمد اعتمادا كليا على تكنولوجيا المعلومات والرقمنة¹⁶. طبعا هذه الطاقات البشرية التي نراها في مجتمعاتنا العربية لا قيمة لها، لكن في المقابل نجد أنّ عدد الباحثين العرب الذين يعملون في مخابر البحوث والجامعات الغربية والذين يقدر عددهم بمئات الالاف وفق برنامج استقطابي غربي واسع النطاق وفي أعلى درجات الاغراء المادي¹⁷.

كما يجب على رؤساء البلدية الجدد الذين سوف يتم اختيارهم على مرحلتين الاولى وهي التصفية الالكترونية والقانونية ثم بعدها الانتخاب الشعبي الجماهيري للبرنامج المقنع القريب من متطلبات المواطنين، وهذا الامر يعطيهم الفرصة لاستخلاص القيمة والجودة في سلوكيات المنتخب وطريقة تفكيره اتجاه العامة، وهنا يأتي دور شبكة الانترنت والانترانت والاكسترانت وغيرها كوسائل جد متطورة لإتمام العملية التنموية المحلية¹⁸.

سادسا: مقومات الحكمانية في تسيير أملاك الجماعات المحلية حسب القانون

الجزائري

لقد حدد القانون الجزائري سواء من خلال الدستور أو القوانين المتعلقة بالجماعات الاقليمية أو حتى بالنسبة لقانون الاملاك الوطنية العمومية أن الأملاك في الدولة الجزائرية تتوزع بين ثلاثة أطراف وهي أملاك تابعة للدولة وأملاك تابعة للولاية وأملاك تابعة للبلدية، في حين تقسم هاته الأملاك بدورها الى قسمين أملاك وطنية عمومية وأملاك وطنية خاصة، وفي مجملها هاته الاملاك لا تخرج عن نوعين أملاك عمومية طبيعية وأملاك عمومية اصطناعية، في حين تشمل الاملاك العمومية الخاصة

الأموال المنقولة وغير المنقولة والحقوق العينية غير المنقولة التي لم تخصص للمنفعة العامة وهذا وفق ما جاء في قانون البلدية في مادته 159 انظر الدستور قانون الاملاك الوطنية قانون الولاية والبلدية، مع استثناء جاء في المادة 18 من الدستور الجزائري وكذا المادة 15 من قانون الاملاك الوطنية يؤكد على ان البلدية ليس لها املاك عمومية طبيعية فهي ملك للدولة¹⁹.

إذن تستطيع البلديات بما تملكه من عقارات واموال منقولة وغير منقولة وما تتميز به من خصوصية واستراتيجية الموقع أن تؤسس لنشاطات ضخمة من كراء وتأجير وضرائب واستثمارات مما يجعل خزينة البلدية تنتعش انتعاشا غير مسبوق وهو الامر الذي سوف يعود على سكان الوحدة المحلية بالإيجاب من خلال تحسين ظروف معيشتهم وبيئتهم والمظهر العام الذي يساهم في جلب الاستثمار المنتج الخلاق للثروة. ومن أهم الممتلكات التي تساهم في خلق الثروة للوحدة المحلية في الجزائر²⁰:

- كراء مواقف السيارات
- المحلات التجارية والسكنية
- حقوق حجز المكان داخل الاسواق
- كراء المذابح
- حقوق الحفلات والأعراس
- كراء الاسواق الاسبوعية واليومية
- كراء العتاد والاليات والتجهيزات الكبيرة الخاصة بالأشغال العمومية من خلال كرائها للمواطنين او استعمالها كمقولة للبلدية
- مداخل المخيمات الصيفية وربما الاستثمار في السياحة الجبلية للمناطق المخصصة لذلك
- كراء الشاحنات والحافلات وغيرها
- كراء أو تأجير الملاعب الجوارية والمساح والملاعب والمنشأة الرياضية للفرق والأندية.

- الضرائب على التجار ومراقبة الاسعار وتسقيف هامش الربح وفق الفوترة والشفافية في التعامل.

بطبيعة الحال وهناك التحصيل الضريبي من مختلف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تمارس نشاطها في البلدية وما يجب عليها من ضرائب ورسوم لفائدة الوحدة المحلية. لكن الاشكال المطروح هنا ليس في كيفية ايجاد منابع التمويل للوحدة المحلية، بل الاشكال في عقلانية استغلالها أو استعمالها الاستعمال الصحيح، وعلى سبيل المثال الفرق الموجود بين بلديتين لهما نفس المداخيل تقريبا مثلا 5 مليار دينار جزائري، لكن عند التطبيق نجد بأن البلدية - أ - قد قامت ببناء حضيرة لحراسة السيارات ومسبح بلدي نصف أولمبي ومصنع لصناعة الصوب أو الآجر، في حين البلدية - ب - قامت ببناء مشعل ورمز وإنارة عمومية لبعض الطرق التي فيها إنارة عمومية سابقا وترميم بعض الأماكن والهياكل التي هي ليست في حاجة الى ترميم، في هذه الحال نتأكد بأن البلدية - أ - سوف تكون أحسن حالا من البلدية الأخرى، بل الأكثر غرابة من كل هذا أنه قد أصبحت بعض البلديات في الجزائر أقوى من حيث الاستثمار والتقدم من ولايات أخرى وليس بلديات.

إذن هنا يجب إعادة النظر في قانون الجماعات المحلية من خلال اشتراط العديد من الشروط التي تضع الرجل المناسب في المكان المناسب وكذلك تضع اجراءات عقابية صارمة لكل من يخالف المسار المحدد في القانون.

ثامنا: معوقات وعراقيل برنامج الحوكمة المحلية وخلق الثروة في الجزائر

- هناك عدة عراقيل وتحديات تواجهها الإدارة المحلية في تجسيد وتفعيل مبادئ الحوكمة المحلية وخلق الثروة، منها العراقيل والتحديات السياسية والقانونية والمالية والإدارية وتحديات الموارد البشرية وأساليب التسيير.

1 - معوقات برامج الحوكمة المحلية

ولأنّ تشعب مهام الدولة وتكاثر مسؤولياتها قد أدى بها إلى التنازل عن جزء معتبر من الوظيفة الإدارية والاجتماعية وخاصة الاقتصادية وتفويضها في إطار اللامركزية إلى وحدات إدارية وتراية تعتمد التمثيل منها لها، أصبح لممثلي السكان اختصاصات موسعة في شتى المجالات وحسب مقتضيات الدستور المتبع في البلاد. كما أن زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع والمواطنين ، هذا التطور في المفاهيم ساهم في إنشاء وبروز فواعل وشركاء محليين للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة، وذلك من منطلق أن الاهتمام والعناية بالأمور المحلية سيؤدي إلى المساهمة في تحقيق أدوار تنموية وطنية جادة ، ولذلك ليس من المستبعد أن تتجه الدول إلى تبني نظام المحليات سواء الجماعات المحلية أو الحكم المحلي فيما بعد أي بعد نضوج الجماعات المحلية واستطاعتها التحكم في أمورها.

كما أنّ مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لا تتحقق في غياب تنمية محلية وهذا يفرض على الجماعات المحلية في الجزائر القيام بدورها وتحديد نشاطها في القطاعات الاستثمارية المربحة. من جهة أخرى فإن الدولة مدعوة إلى تعزيز دور الجماعات المحلية والمؤسسات الجهوية والإقليمية والمحلية لتمكينها من تحقيق التنمية المحلية الخاصة بها وفي إطار خصوصية كل بلدية على حدة.

كذلك لا بد أن نعلم علم اليقين أن الإدارات المحلية في الجزائر مازالت غير مؤهلة لا تقنيا ولا بشريا في مسألة مواكبة التطورات الحاصلة عالميا، ولا نتباهى بمجرد أننا طبقنا بطاقة التعريف وجواز السفر الإلكترونيين، فالتنمية في الحقيقة ليست هذه العملية من الرقنة لوحدها، والحقيقة التي يجب البحث فيها تتمثل في المحاولة الجادة لإرجاع القطار إلى السكة الصحيحة للتنمية والتطور، وعلى هذا الأساس فمن الصعب

أن تضع السلطات المركزية ثقلها على هذه الجماعات وتحاول فرض منطق خلق الثروة محليا في ظل غياب القدرات والكفاءات المناسبة لمثل هذه المهمات، ومنه فإن السلطة المركزية مطالبة على الأقل برسكلة وتكوين إطارات بالجماعات المحلية ولو خارج البلاد، خاصة الولاية ورؤساء المجالس البلدية وهذا طبعا للاحتكاك ميدانيا بالتجارب الخارجية، وليس ضروريا الاقتباس من النموذج الفرنسي أو غيره من النماذج التي تحاول فرض نفسها بالقوة لأن هناك نماذج عالمية في الشرق والغرب أثبتت كفاءتها مع الإشارة إلى تقارب النظم السياسية أنظر مثلا التجربة الصينية.

كما أنه لا بد على مشرع القانون الجزائري أن يراعي الاستقلالية المالية والمعنوية الممنوحة للمحليات وأن يمهد لها الطريق للوصول إلى التقدم والتنمية والازدهار دون وصاية أو تدخل، لا سيما إذا تم مرحليا إحلال مجموعة من الكفاءات التي تلقت تكويننا غاليا بالخارج، وعادت إلى الوطن لخدمة شعوبها وأوطانها.

2- معوقات عملية خلق الثروة في الجماعات المحلية

في الحقيقة هناك العديد من المعوقات والحواجز التي تعوق عملية ومسار خلق الثروة في الجماعات المحلية الجزائرية وغيرها، بل إن هاته المعوقات تعتبر فوق ما يمكن ان يتصوره العقل البشري وفي مقدمتها المعوقات البشرية والأمراض البيروقراطية ثم المعوقات المالية وعدم وفرة الموارد الكافية لخلق الثروة، وفي الختام المشاكل والمعوقات التقنية وفي مقدمتها غياب الاليات والتقنيات والمعارف التي تمكن القائمين على هذه العملية من إنجاحها وفيما ولعله يمكن تلخيص هاته المعوقات في ثلاثة معوقات كلاسيكية صارت معروفة لدى الجميع:

أ- المعوقات البشرية: من خلال غياب العنصر البشري المؤهل لقيادة هاته العملية المعقدة، وكما قيل فاقد الشيء لا يعطيه، وغياب الموارد البشرية المؤهل والمكونة تكويننا صحيحا لن يكون أمرا مبشرا بنجاح تلك البرامج بالأساس.

ب - المعوقات المالية: معلوم جدا أنّ المال هو عصب المنظمات ولو اختفى المال فإن تلك المنظمات سوف تختفي بالضرورة.

ج - المعوقات التقنية والفنية: هناك كذلك أمور فنية وتقنية لا يعلمها إلا القلة القليلة ممن مارسوا العمل الإداري وتوغلوا في البيروقراطية وتعقيداتها، ومنهم من أصبح تكنوقراطيا بإمكانه أن يلعب دورا مزدوجا، إما إيجابيا من خلال تقديم الدافعية للمنظمة أو دورا سلبيا ومثبطا من خلال مقاومة أي عملية تغيير في المنظمة.

تاسعا: مستقبل وآفاق التطور النوعي للحوكمة المحلية في الجزائر

لقد لاحظ الجميع ومن خلال النقاشات الاعلامية والسياسية التي تطورت في الجزائر الى درجة كبيرة جدا، من خلال توفر المنابر الاعلامية والفضاءات التلفزيونية والمناخ الديمقراطي والمتميز بالحرية في التعبير الى درجة تعدت كل الحدود، وذلك من خلال انتقاد الامور الشخصية في المترشحين والخصوصيات التي يحميها ويكفلها الدستور والقانون، ولكن نقول أنه إذا زاد الشيء عن حده اقلب الى ضده، ولذلك لا يجب أن تتخذ الحملات الانتخابية شعار انتقاد فشل الآخر، لأن المترشح القوي والنزيه هو الذي يقدم البديل للجماهير الشعبية، لا أن يأتي ببرامج هي في الاساس برامج متشابهة، بل وتحمل نفس الصياغة والعبارات التي كانت الاحزاب الحاكمة تستعملها وتغنى بها، وعليه تبقى العملية مجرد شكليات لا أقل ولا أكثر.

لكن ما تم تسجيله في الحملة الانتخابية لمحيات 23 نوفمبر 2017 وهو تطور مستوى الخطاب الحزبي والسياسي للمترشحين وأيضا للمحللين والصحفيين، وكذلك بالنسبة للمسؤولين المركزيين وفي مقدمتهم السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية باعتباره المشرف المباشر على تلك الاستحقاقات، وفي ذات الوقت هو الموجه لقاطرة البلديات والولايات في الجزائر، تلك القاطرة التي تعتبر الوسيلة الأساسية لتحقيق التنمية وخلق الثروة. ولهذا فقد بدأ الحديث هذه المرة (نظريا طبعا) عن ضرورة وحتمية الانتقال من اللامركزية

الإدارية الى اللامركزية الاقتصادية، هذا الفكر الجديد الذي يفترض عملية نقل البلديات والولايات الجزائرية من مجرد مؤسسات حكومية تعنى بتوفير الخدمات الادارية وتنظيم الشؤون العامة للمواطن الجزائري الى مؤسسات مقاولاتية اقتصادية هدفها في المقام الأول هو خلق الثروة مهما كانت الإمكانيات المتاحة فيها والتي قد تبدو في بعض بلديات الوطن منعدمة، ولكن التدقيق الفاحص والتكوين العلمي والتقني للمنتخبين المحليين في مراكز علمية متخصصة في كفاءات خلق الثروة وتسييرها، قد يؤدي الى بروز أو ظهور إمكانيات لا يراها إلا المختص. فمثلا يمكن لشخص رئيس البلدية أن يقنع أرباب المال النائم ورجال الاعمال على الاستثمار محليا، وبالتالي خلق مناصب الشغل وتنمية البلدية من جهة عن طريق دفع الضرائب المعقولة، ومن جهة أخرى تنمية رأسماله الشخصي دون الحاجة الى الانتقال مناطق وأقاليم أخرى.

وبما أننا بصدد التحدث عن الرجل المناسب في المكان المناسب، لا نعني بالضرورة أن يكون من أصحاب الشهادات لأنّ هذا الأمر مفروغ منه، فالجميع اليوم مطالب بتحسين مستواه التعليمي والدولة الجزائرية في هذا المجال تفتتح أبواب جامعاتها لكل من يريد التعلم، دون أن تسأل عن أوضاعهم المهنية أو العمرية، إذن نحن نعني هنا الرجل الحامل للفكر وللمشروع الاقتصادي الذي يوفر مناصب الشغل ويثري خزانة البلدية ويقوم بإصلاحات يشيد بها الجميع، والتي ستكون عبارة عن مفتاح لإعادة انتخابه لعهدته أخرى، وبطبيعة الحال هذا الأمر لن يتم دون تحديد خارطة طريق وجدول زمني من طرف أي مترشح للانتخابات حتى يكون الجمهور المحلي تحديدا على قدر كبير من الرؤية، وفي النهاية سوف يكون المترشح الفائز ملزما بتنفيذ ما وعد به وما تقدم به، وهنا تجدر الإشارة الى ضرورة صياغة قانون جديد للجماعات المحلية بديلا لقانون البلدية 11 - 10 وكذلك قانون الولاية 12 - 07، إذ تكون فيه مجموعة من الاجراءات العقابية على كل إخلال بالبرنامج الانتخابي الذي تقدم به أي مرشح، وبالتالي سوف لن يتقدم لتولي هاته

المناصب إلا الأشخاص الذين يرون بأنهم على مقدرة لتحقيق أهداف المؤسسة والجمهور المتعامل معها كما يرى ذلك علماء الإدارة والاتصال.

حقيقة هناك بلديات في الجزائر لا يتعدى مجموع مداخيلها السنوية دخل سنوي لموظف فيها، وهنا حتما تبرز المفارقة، هاته المفارقة التي يجب أن يوجد لها، وبطبيعة الحال لن يكون الحل إلا عبر الرجوع الى قاعدة اختيار الرجل المناسب في المكان المناسب، وكما أشرنا سابقا لا تنتظر حصول عملية خلق الثروة من أناس لا كفاءة ولا معرفة ولا تجربة لديهم، إذ أن كل ما يهمهم هو طريقة الوصول الى تلك المناصب الحساسة ومن ثم يزدون الوضع سوءاً أكثر مما كان عليه. وهذه في الواقع حقائق لا تخفى على أحد، كما أنها ليست أسراراً فالجميع يعلمها.

الخلاصة:

في ختام هذه الدراسة، لا يسعنا إلا أن نؤكد على أهمية تفعيل مقاربة الانتقال من فكرة اللامركزية الإدارية بمفهومها التقليدي الى اللامركزية الاقتصادية (المالية) التي تعتبر حقيقة عماد برنامج الحوكمة المحلية. فالحوكمة المحلية التي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تبنى ولا أن تتأسس دون الخروج من نفخ الارتباط والتبعية المالية الكبيرة للوصاية (المركزية)، طبعا هذا بدوره لا يمكن ان يتأتى دون السعي الجاد نحو تفجير كل الطاقات البشرية والطبيعية والاستثمارية ثم توجيهها الوجهة الصحيحة، ومن ثمة سوف يتم التحول بتلك الوحدات من وحدات مستهلكة وطفيلية الى وحدات محلية منتجة ومساهمة في إثراء الخزينة العمومية للدولة. طبعا هذا الأمر ليس بجديد على النظم العالمية، لأنه أمر بديهي ومتعارف عليه في معظم الحضارات القديمة لاسيما في فترة الحكم الاسلامي والعثماني للجزائر وقبلها العصر الروماني والاغريقي والفارسي، فجميعها كانت تعتمد على اللامركزية حتى وإن لم تكن تعرف بهذا الاسم الحديث.

فعلى سبيل المثال لقد كانت الجزائر في العهد العثماني مثلا مقسمة تقسيما

إداريا الى أربعة أقاليم وهي بايلك (اقليم) الشرق والغرب وال تييطري (المدينة) ودار السلطان التي تعتبر العاصمة المحروسة الجزائر، وفي تلك المرحلة التاريخية المزدهرة من تاريخ الجزائر التي سيطرت فيه القوات البحرية المشتركة التركية - الجزائرية على جميع التفاعلات في البحر المتوسط عبر أسطولها القوي، كل تلك الاعمال في الحقيقة لم تكن تدار إدارة مركزية بل كانت هناك لا مركزية كبيرة وقوية، بحيث كانت الامور تسير وفق مبدأ الضرائب التي تدفع من قادة وحكام الاقاليم (البايات) الى السلطان (الداى) في العاصمة وهذا الأخير بدوره يدفع بدوره ضريبة الى السلطان العثماني في الباب العالي بإسطنبول عاصمة الحكم، وذلك كل ثلاثة سنوات.²¹

ومنه فلا بد من العودة الى التسيير العقلاني للبلديات خاصة، لأنها تعتبر عماد العملية التنموية وأساس الحوكمة المحلية تلك العملية المقدسة التي صار ينشدها الصغير قبل الكبير، وبهذا تتم عملية كبح داء اللجوء الى الخزينة المركزية لسد العجز، وهو الأمر الشائن الذي تعاني منه معظم بلديات الوطن، ويبقى الهدف الأسمى وهو كيفية الانطلاق بمسيرة تشغيل كل الطاقات واستغلال كل العقول، والقضاء على تلك الأنانية والفردانية البغيضة التي أدت الى استنزاف وسرقة خيرات البلاد والعباد.

كذلك لقد أصبح واقعا ملموسا بأنّ تشعب مهام الدولة وتزايد مسؤولياتها قد دفع بها إلى التنازل عن جزء كبير من الوظيفة الإدارية والاجتماعية وفي مقدمتها الاقتصادية، والسعي الى تفويضها في إطار اللامركزية المستجدة إلى وحدات إدارية وتراية مساعدة لها، وطبعا في ظل برنامج الحوكمة المحلية فإنّ الفضاء المحلي أصبح له من الأهمية ما للمركز وربما أكثر، كذلك في ظل هذا النوع من النظام سيصبح لممثلي السكان اختصاصات موسعة في شتى المجالات، هذا طبعا حسب مقتضيات الدستور المتبع في البلاد ومختلف القوانين المسيرة للجماعات المحلية وفي مقدمتها حضور المداولات والمشاركة فيها وفي قراراتها. كما أن زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس

استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع والمواطنين، فهذا التطور في المفاهيم قد يساهم في إنشاء و بروز فواعل وشركاء محليين للتخفيف من الأعباء الملقة على عاتق الحكومة المركزية، وذلك من منطلق أن عملية التركيز على الاهتمام والعناية بالأمور المحلية سيؤدي إلى المساهمة في تحقيق أدوار تنموية وطنية جادة، ولذلك ليس من المستبعد أن تتجه الدول إلى تبني نظام المحليات سواء الجماعات المحلية أو الحكم المحلي فيما بعد أي بعد نضوج الجماعات المحلية واستطاعتها التحكم في أمورها، إذا كانت الظروف مواتية ولم يظهر ما يسمى بعناصر مقاومة التغيير التي تعتبر دراسا في غاية من الأهمية في علم الادارة والمنظمات بشتى فروعها وتوجهاتها.

كما أنّ مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لا تتحقق في غياب تنمية محلية وهذا يفرض على الجماعات المحلية في الجزائر القيام بدورها وتحديد نشاطها في القطاعات الاستثمارية المربحة وفي تدعيم مختلف برامج الحوكمة المحلية التي هدفها تعظيم الربح والفائدة، وخلق الثروة محليا والاستغناء عن الريع البترولي الذي رهن البلاد والعباد. من جهة أخرى فإن الدولة مطالبة بضرورة تعزيز دور الجماعات المحلية والمؤسسات الجهوية والإقليمية والمحلية لتمكينها من تحقيق التنمية، وفي هذا الإطار يجب تعميق وتدعيم اللامركزية وتوسيع دور الولاية والبلدية لتصبح استقلاليته عن السلطة المركزية استقلالية حقيقية، طبعاً دون المساس بثوابت ومقدسات الدولة ورموزها ووحدتها الترابية واللغوية وحتى الدينية. كما أنه لا بد على المشرع الجزائري أن يراعي الاستقلالية المالية والمعنوية الممنوحة للمحليات وأن يمهد لها الطريق للوصول إلى التقدم والتنمية والازدهار دون وصاية أو تدخل.

بيبلوغرافيا:

- ¹ - أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية عربي - إنجليزي - فرنسي، ط1، بيروت: مكتبة لبنان ناشرون، 2004، ص ص 254 - 255.
- ² - أنظر كل من :
- ج ر ج ج، أمر رقم 67 - 24 مؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق لـ: 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي. المادة الأولى، ص 93
- أمر رقم 69 - 38 مؤرخ في 7 ربيع الاول عام 1389 الموافق 22 مايو سنة 1969 يتضمن قانون الولاية. المادة الاولى، ص 521.
- ³ ج ر ج ج، قانون رقم 90 - 08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ: 7 أفريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية. أنظر المواد من 67 الى 78، ص ص 493 الى 495.
- ⁴ - جمال رواب، تفعيل الحق في التنمية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة: معايير ومحددات، مجلة فكر ومجتمع، عدد 21، طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر 2014، ص 101.
- ⁵ - أنظر كل من: - باسم علي خريسان، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم: التحول من اللامركزية الى شبه الفدرالية، مجلة دراسات دولية، العددان ، 72 ، 73، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، بغداد، 2018، ص 179.
- وضاح زيتون، المعجم السياسي، ط1، دار أسامة للنشر، عمان، 2006، ص 263.
- ⁶ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 55 - 59.
- ⁷ - باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص 181.
- ⁸ - فريد ابرادشة، مقارنة الديمقراطية التشاركية في الجزائر من خلال برنامج تعزيز قدرات الفاعلين في التنمية المحلية كابدال CapDel 2017: واقع، تحديات وآفاق، مجلة دراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 2، العدد 13، 25 جويلية 2019، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية- رماح، عمان، الاردن. من ص الى ص 131 - 167.
- ⁹ - <https://bit.ly/3AEwpSg>
- ¹⁰ - <https://bit.ly/3oNZ7h8>
- ¹¹ - بلال خلف السكارنة، دراسات إدارية معاصرة، ط2، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2010، ص ص 68 - 69.
- ¹² - <https://www.youtube.com/watch?v=QLmi3wgBiuE>
- ¹³ - راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في أفريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، ط1، (القاهرة: معهد البحوث والدراسات الإفريقية)، 2006، ص 25.

- ¹⁴ - إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، معجم مصطلحات عصر العولمة (مصطلحات سياسية واقتصادية واجتماعية ونفسية وإعلامية)، ص 479. محمل من موقع كتب عربية/ www.Kotobarabia.com ،
- ¹⁵ - السكارنة، مرجع سابق، ص 284.
- ¹⁶ - المرجع نفسه، ص ص 284 - 285 (
- ¹⁷ - صالح هاشم، التعليم العالي في الوطن العربي الواقع والطموح، في: اسماعيل سراج الدين وآخرون، أسس التحديث والتنمية العربية في زمن العولمة، ط1، الاردن: مؤسسة عبد الحميد شومان، 2009- ص 71.
- ¹⁸ السكارنة ، مرجع سابق، ص ص 295 - 296.
- ¹⁹ - محمد غلبسي طلحة ويعيش تمام امال، الأملاك البلدية ودورها في خلق الثروة المحلية، مجلة المفكر، العدد 18، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فيفري 2019، ص ص 317 - 320.
- ²⁰ - ج ر ج ج، قانون 11 - 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية. أنظر الفصل الخامس من قانون البلدية 11 - 10 من المادة 157 الى المادة 168، ص ص 22 - 23.
- ²¹ - أنظر كل من:
- حمدان بن عثمان خوجة الجزائري، المرأة (لمحة تاريخية واحصائية على إيالة الجزائر، تقديم: محمد بن عبد الكريم، ط1، دار الوعي، الجزائر، 2017، ص 108.
- صالح فركوس، تاريخ الجزائر من ما قبل التاريخ الى غاية الاستقلال المراحل الكبرى، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 169.

دور الشراكة المحلية كأحد المداخل الحديثة في تحسين أداء الجماعات المحلية

الأستاذ: زكرياء حريزي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

zakaria.hrizi@univ-msila.dz

الملخص:

تعتبر إعادة هندسة أداء الجماعات المحلية أو بالصيغة المختصرة الهندرة نموذج جديد يتضمن مجموعة من الآليات لتحسين مستوى ودرجة أداء تلك الجماعات المحلية اتجاه مواطنيها المحليين الذين يعتبرون القلب النابض، والذي من أجله تقوم كل مخططات التنمية في المجال المحلي. ونظرا لدرجة التطور الكبير الذي عرفته مؤسسات الحكم المحلي في الدولة، فقد أصبح من الضروري في عالم ما بعد الحداثة أن تعمل الدولة بكل مؤسساتها على بناء وتفعيل الشراكة بين مختلف الفواعل المحلية لتحسين مستوى الاداء المحلي، والذي يبقى الغاية الكبرى من كل برامج التحديث والتنمية.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات المحلية، الديمقراطية التشاركية، الشراكة المحلية، الجزائر.

مقدمة:

لم تبقى طبيعة عمل الجماعات المحلية في الجزائر على شكلها البسيط الذي ظهر في النصف الثاني من سبعينيات القرن الماضي، ولكنها أصبحت عملية معقدة وصعبة التحديد وذلك للتحويل الكبير في المفاهيم من جماعات محلية تتبع نظاما لامركزيا يضع كل تركيزه على الجانب الإداري، الى جماعات محلية تتبع نظاما لامركزيا يضع كل تركيزه على المتغير الاقتصادي أو المالي من خلال هدف الوصول الى تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وهو الأمر الذي يعطيها نفسا جديدا مستقلا عن تبعية الوصاية المركزية التي في كثير من الأحيان لا تركز على خصوصيات كل وحدة محلية على حدة. ولعل الجديد في الجماعات المحلية وبالتحديد في طبيعة مهامها وعلاقاتها مع مختلف الأطراف الموكلة لهم مهمة تحقيق التنمية والازدهار، حيث ظهرت مجموعة من الفواعل المحلية غير الرسمية وهو الأمر الذي حتم من ضرورة الاعتماد على الشركاء المحليين سواء كانوا رسميين او غير رسميين، لاسيما من قطاع خاص ومجتمع مدني ورجال اعمال ونخبة محلية وغيرهم، فتكون النتائج المنتظرة في غاية الجودة، وربما هذا هو الأمر الذي يجب ان تركز عليه برامج الشراكة المحلية الجديدة التي لا يمكن بأي حال من الأحوال ان تنجح بدون اشراك جميع الفواعل في برامج التنمية والتطوير.

الإشكالية:

من هذا المنطلق يمكن طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن للشراكة المحلية بين مختلف الأطراف الرسمية وغير الرسمية أن تساهم في تحسين أداء الجماعات المحلية؟ ولمعالجة هذه الإشكالية والإجابة عليها. سنتناول في دراستنا هذه المحاور التالية:

المحور الاول: الشراكة المحلية والجماعات المحلية (مقاربة مفاهيمية)

المحور الثاني: فواعل وأطراف مقارنة الشراكة المحلية كآلية لتحسين أداء الجماعات المحلية

المحور الثالث: تحديات الشراكة المحلية في سبيل تحسين أداء الجماعات المحلية

المحور الأول: الشراكة المحلية والجماعات المحلية (مقاربة مفاهيمية)

1- مفهوم الشراكة المحلية

طرح مفهوم الشراكة (Partnership) في التسعينات من القرن العشرين في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية على غرار (مؤتمر ريو بالبرازيل حول البيئة 1992 ، المؤتمر العالمي لحقوق الانسان في النمسا 1993 ، مؤتمر القاهرة للسكان والتنمية 1994 ، مؤتمر القمة الاجتماعية بالدانمارك 1994 ، مؤتمر المرأة ببيكين 1995 ، مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية 1996... الخ) ، وقد أكدت كل هذه المؤتمرات على أهمية الشراكة بشكل عام بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ، وأما الشراكة المحلية فهي تتعلق بمقاربة جديدة للتنمية على المستوى المحلي تختص بإشراك مختلف الفاعلين في الساحة المحلية في إنجاز مشاريع تنموية تستجيب لحاجات السكان وتراعي مبادئ الحوكمة المحلية¹ ، وتنهض بالديمقراطية المبنية على المقاربة التشاركية المحلية كممارسة وليست كشعار أو واجهة للترتين.

لقد جاءت فكرة الشراكة المحلية وما تضيفه من امتيازات إجرائية كالتفاعلية والتفويض والمساهمة المواطنة المباشرة والتمويل والمبادرة والمشاركة والمحاسبة والمراقبة والتقييم والمتابعة، للتخلص من الخيارات البيروقراطية التي كانت سائدة على المستوى المحلي، فأعملت بغرض عزل التعقيدات الإجرائية المعرقة للأهداف التنموية، وحالت دون تحقيق الحركية التي تضمن التوزيع العادل للثروة والعدالة الاجتماعية، إضافة إلى سعيها لإضفاء المزيد من المصداقية والشرعية على القرارات المتخذة على المستوى المحلي لاسترجاع ثقة المواطنين، وفي ظلّ مساءلة مسؤولية وواعية ورقابة مباشرة للجماعات المحلية ، يجعل المواطن محور التنمية، ويضمن فعالية حقيقية في رسم وتنفيذ السياسة العامة للجماعات المحلية.

كل ما سبق يؤكد أنه كل من الكاتبين "بريس كارينغتون" Bruce Carrington ،

و"باري تروين" Barry Troyna عندما قالاً بأن الشراكة هي النظام الوحيدة التي تحفظ كرامة وقيمة الفرد ، كما تقوم بمساعدة الحكومة على إيجاد الحلول للأزمات عن طريق إشراك المواطنين في صنع القرار².

و أما ريان فوت Rianvoet في كتابها " النسوية و المواطنة" فرأت بأن الشراكة الكاملة كما وصفتها تتطلب قدرا كبيرا جدا من العمل التطوعي من كل مواطن عادي (تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني)، و ليس بإمكانها أن تفسح مجالا لقرار سريع وفعال و الأكثر من هذا حسب ريان أن المواطنين العاديين لا يملكون تقييما ذا كفاءة في كل المجالات (المواطن ليس بديل للحكومة)، و لكن حتى يكون القرار ملائما ورشيدا، ينبغي على صناع القرار استشارة الناس المعنيين بهذه السياسة³.

وفي هذا الإطار يمكن اعتبار الشراكة المحلية كمقاربة جديدة تقوم على توزيع الأدوار بين الجماعات المحلية وبين أفراد المجتمع أو بينهما وبين المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والتي لا بد أن يكون هدفها الأساسي هو ترقية المجتمع المحلي اقتصاديا، سياسيا، اجتماعيا وثقافيا.

إن الشراكة المحلية تعمل على خلق حيوية في الحياة السياسية داخل المجتمع المحلي باعتبارها إطار للتواصل يساهم فيه كل فاعل بإمكانياته ومؤهلاته واختصاصاته، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المحددة بين الطرفين أو الأطراف المعنية داخل معادلة الشراكة المحلية، ومن ثم لا بد من توفر مجموعة من المستلزمات كي يتم بناء شراكة محلية قوية، والتي من شأنها كفالة استمرار نسق محلي سليم بنية و ممارسة ، وإذا كان لنا أن نشير في هذا الصدد إلى ما يمكن أن نعتبره من قبل المستلزمات الأساسية لبناء الشراكة المحلية فإننا نخص بالذكر مؤشرات تأكيد سيادة الشعب وسلطته، التعدد التنظيمي المفتوح، تعميق مفهوم المواطنة، تحقيق العدالة الاجتماعية، التداول على السلطة، ويمكن تفسيرها كالتالي :

1- تأكيد سيادة الشعب وسلطته: وهذا يعني أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطة والشرعية، وبالتالي فإن الحكومة مسئولة أمام ممثلي المواطنين، وهي رهن إرادتهم، كما لهم الحق في مراقبة تنفيذ القوانين بما يصون حقوقهم العامة وحرياتهم المدنية⁴.

2- التعدد التنظيمي المفتوح: أي حرية تشكيل الأحزاب والمنظمات والجمعيات السياسية والمدنية ذات الطابع الاجتماعي أو الخيري أو الثقافي... الخ دون قيد وهي آلية متعلقة بالنظام الجمعي والحزبي⁵، وتعتبر واسطة بين الحاكم والمحكوم على المستوى المحلي، وتحد من احتكار السلطة من طرف فئة معينة.

3- تعميق مفهوم المواطنة: وهو مؤشر مهم، فالمواطنة هي شعور دائم ولصيق بالفرد يجعله ملتزما بالمسؤولية اتجاه الغير الذي يقاسمه العيش على أرض واحدة. هي الوطن الذي يوفر له مساحة من الحرية والإبداع في جو مملوء بالأمان والاستقرار والنظام وبالتالي يتم لدى هذا الفرد شعور يدفعه إلى الاجتهاد والعمل على سلامة هذا الوطن واستقراره ووحدته واندماجه كما أنها تمكن الفرد من الحصول على قدرات مادية ومعنوية تؤهل للمشاركة في انجاز مهام المواطنة كالمشاركة في فعاليات الحياة السياسية⁶.

4- تحقيق العدالة الاجتماعية: التي تشكل الشق الاقتصادي للشراسة لما تتضمنه من عدالة توزيع الثروات وعائدات النمو، وهذا عكس ما يحدث في الدول التسلطية، التي تتميز بانعدام العدالة التوزيعية لأنها تستبعد القوى الاجتماعية من عملية توزيع الثروات، لذا فالطبقات المحرومة سياسيا هي كذلك محرومة اقتصاديا، ومع انتشار الحرمان واتساع دائرة الفقر، لا معنى للحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ذلك أن المساواة والعدالة الاجتماعية⁷، تعдан مستلزمين أساسيين من مستلزمات بناء الشراكة المحلية.

5- التداول على السلطة: والذي يعني أن الوصول إلى السلطة أو التنحي عنها رهن

بإرادة المحكومين، وهي بالتالي ترفض نظرية احتكار الحكم من قبل الحزب الواحد أو الفرد الواحد، كما تمنع استخدام القوة العسكرية للاستيلاء على السلطة إلا ما كان دفاعا عن النفس، والإيمان بحق المجتمع المدني في اختيار حاكميه على مستوى السلطة التنفيذية أو اختيار ممثليه على مستوى المجالس المحلية⁸.

وفي الأخير فإن هذه المؤشرات جميعا وإن كانت تدل فيما هو متعارف عليه عن احتمال توافر بناء شراكة محلية راسخة القواعد والمبادئ في هذا المجتمع المحلي أو ذاك، وتمثل في نفس الوقت أهم خصائص المقاربة التشاركية ومعالجتها التقليدية... إلخ، إلا أن هذه المؤشرات ليست ثابتة وإن قيام الشراكة المحلية وفق أسس وقواعد أخرى وارد في كل المجتمعات، وإن ظلت الشراكة المحلية بالرغم من ذلك مطلبا مرغوبا فيه وغاية مأمولة خاصة بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر التي لا مفر من انتقالها من عالم الاحتكار والفردانية في صناعة ورسم السياسات العامة المحلية إلى عالم الشراكة مع جميع الفواعل المحلية الرسمية والغير رسمية.

2 - مفهوم الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية مؤسسات عمومية لامركزية، تتكون من جماعات حضرية وقروية وأقاليم وجهات، تمارس مجموعة من الاختصاصات عن طريق مجالس منتخبة، تصاحبها في ذلك مجموعة من آليات الوصاية تمارسها الإدارة.

تعرف الجماعات المحلية بأنها " النظام الذي يقوم على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية، في شكل مجلس منتخب".⁹

وقد انتهت هيئة الأمم المتحدة إلى تعريف الجماعات المحلية بأنها " مجموعة الأجهزة المحلية (فنية وتنفيذية)، أي كانت صورتها أو على اختلاف مستوياتها

الموجودة في إطار الدولة، وفي مستوى أدنى من الحكومة المركزية القومية في الدولة الموحدة أو أدنى من حكومة الولاية في الدولة الفيدرالية، وتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه سلطة محلية منتخبة كلها أو معظمها، وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض في الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور أو القوانين الخاصة بها¹⁰.

كما عرفها الدستور الجزائري 2020 في المواد 17، 18، 19 على التوالي بأنها «: الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، وتعتبر البلدية هي الجماعة القاعدية، كما تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، ويمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ويعتبر مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»¹¹.

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن الجماعات المحلية أصبحت تشكل محطات أساسية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى المالية، من أجل توسيع شراكتها المحلية مع الفواعل الاساسيين للشراكة المحلية (مجتمع مدني ، قطاع خاص ، سلطات محلية...الخ) ، وتوزيع علاقاتها لانعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمجتمعاتها المحلية معتمدة في ذلك على ركائزها الاساسية المتمثلة في ، ضرورة وجود أجهزة محلية منتخبة باعتبار أن الجماعات المحلية تقوم بالجمع بين التعيين والانتخاب لتحقيق التمثيل كركيزة أولى ، وتفويض بعض الصلاحيات من السلطات العليا للدولة للأجهزة المحلية للأقاليم دون الرجوع للمركز في إطار ما يسمى في علم الإدارة العامة بعدم التركيز الإداري كركيزة ثانية.¹²

إن تطبيق نظام الجماعات المحلية يرمي إلى عدة أهداف يمكن أن نوجزها في الآتي¹³:

- تحقيق مقارنة الشراكة المحلية في الحكم.
- النهوض الاقتصادي والاجتماعي والسياسي على مستوى الأقاليم.

- توزيع الأعباء والمسؤوليات بين الدولة والجماعات المحلية.
- الابتعاد عن التنميط الإداري في الأداء باحترام الخصوصيات المحلية.
- تحقيق عدالة توزيع الأعباء المالية بين الأقاليم.

المحور الثاني: فواعل وأطراف مقارنة الشراكة المحلية كآلية لتحسين أداء الجماعات المحلية

تعتبر الشراكة المحلية من المداخل الحديثة التي تهدف إلى تطوير الجماعات المحلية تماشياً مع ما تشهده الساحة الداخلية والإقليمية والدولية من تطورات ، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديمقراطية التمثيلية ، والتخلي عن الفكر الاحتكاري الذي كانت تبناه الإدارة المحلية وقد صاحب عملية انتقال تسيير الجماعات المحلية من النمط الكلاسيكي المركزي الذي يعتمد على المركز في التوجيه والتسيير والتخطيط إلى إدارة تعتمد على المقاربة التشاركية ، إعادة النظر في دور الجماعات المحلية من خلال منح لامركزية أكثر في تسيير الجماعات المحلية في جانب اتخاذ القرارات وإعداد البرامج التنموية وخطط الإنفاق العام، على اعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة على الاستجابة لاحتياجات المواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للأقاليم المحلية ، ولكي تحسن الجماعات المحلية في أدائها وتلعب دوراً بارزاً في حياة المجتمع وتسيير شؤونه ، وجب عليها إبرام شراكة محلية مع الفواعل المحليين على غرار المجتمع المدني والقطاع الخاص والنخب المحلية .

1 - المجتمع المدني كشريك في تحسين أداء الجماعات المحلية

يعرف المختص في شؤون الديمقراطية لاري دايموند "LARRY DIAMOND" المجتمع المدني بأنه "حيز لحياة اجتماعية منظمة تعتمد على مبادئ الإرادة والدعم الذاتي والاستقلالية عن جهاز الدولة، ويخضع هذا المجتمع لنظام قانوني أو مجموعة من القوانين

والالتزامات المشتركة".¹⁴

وتعتبر مؤسسات المجتمع المدني (النقابات المهنية ،الحركات الاجتماعية، جمعيات الأحياء ،الجمعيات التعاونية، الاتحادات الطلابية ... الخ) من بين أحد أهم الشركاء المحليين في تحسين أداء الجماعات المحلية ،وذلك من خلال مساهمته في رفع مستوى وعي المجتمع بذاته ، وترسيخ مبادئ المبادرة التطوعية والمشاركة في تنمية المجتمع ، كما يقوم المجتمع المدني ببث روح الانتماء والمسؤولية لدى المواطن اتجاه مجتمعه والقضاء على روح الانكسالية واللامبالاة لديه ¹⁵، بمعنى محاولة استغلال هذا الدور الفعال والهام للمجتمع المدني في تطوير جل مجالات الجماعات المحلية وأدائها وبالتالي قبول الاختلاف والتنوع في ظل جماعات محلية لا مركزية تعترف بالشراكة المحلية وتحمل المسؤولية والمحاسبة بما يؤدي إلى تحسين أدائها بما ينعكس إيجابا على الصالح العام ، أضف إلى ذلك احتكاك المجتمع المدني بالواقع ، الامر الذي يؤهله أكثر للقيام بأدوار تنموية تتلاءم وحاجيات السكان المحليين.

كما يلعب المجتمع المدني دور الوسيط بين الجماعات المحلية والمواطنين ، حيث تتولى مؤسسات المجتمع المدني مهمات متعددة تبدأ بتلقي المطالب من المواطنين التي عادة ما تكون متعارضة ومتضاربة وتجميعها وترتيبها وتقسيمها إلى فئات محددة قبل طرحها على صناع القرار في الجماعات المحلية ، فلو تصورنا غياب هذا الدور للمجتمع المدني ستكون النتيجة هي عجز الجماعات المحلية عن التعامل مع هذا الكم الهائل من المطالب المختلفة والمتنوعة التي تحمل في طياتها تعارضا واضحا بين مصالح الجماعات والافراد في المجتمع مما سيصيب الجماعات المحلية بالارتباك ، كما قد تأتي مخرجاتها بشكل متحيز للبعض دون البعض الآخر بما يعكس اختلال التوازن بين فئات المجتمع الذي يتعارض مع مبدأ الحياد الذي يجب أن تلتزم به الجماعات المحلية بصفتها ممثلة للدولة في الاقاليم المحلية إزاء مواطنيها ، حتى لا يؤدي ذلك إلى التمرد والعصيان من الفئات الأخرى التي تشعر بالقهر

والحرمان والظلم والإهمال على الجماعات المحلية ، مما قد يهدد بدوره النظام العام ويزعزع الاستقرار في المجتمع المحلي وقد يتطور الوضع ليصل إلى كافة ربوع الوطن.¹⁶ هذا الدور الهام لمؤسسات المجتمع المدني كما رأينا لا يوفر الحماية للمواطنين فقط، وإنما هو أداة لحماية الجماعات المحلية ومحفز لها كي تحسن من أدائها، حتى تحمي نفسها من التعرض للتمرد والعصيان الذي قد ينسف بالدولة ككل.

في هذا الإطار يمكن الإقرار بأن أهمية ودور المجتمع المدني في تحسين أداء الجماعات المحلية وحمايتها من الغضب الشعبي يزداد يوما بعد يوم، خاصة في ظل التقدم الاقتصادي والاجتماعي الكبير الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بالتقدم الحضاري للمواطنين وسعيهم الحثيث لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشاركتهم الايجابية لجهود السلطات المحلية في خطط واستراتيجيات التنمية، ومهما تعددت أشكال وأنواع جمعيات المجتمع المدني فإن فلسفتها الأساسية في تحسين أداء الجماعات المحلية واحدة وتقوم على ما يلي:

- 1 - تكملة دور الجماعات المحلية في تقديم برامج الرعاية والتنمية.
- 2- مساعدة الجماعات المحلية على أداء أفضل للخدمات العامة، وتحقيق رضا المجتمع المحلي.

- 3 - تقديم مقترحات ونماذج في تسيير الجماعات المحلية يمكن أن تبنيها بعد إثبات نجاحها

- 4 - تفجير الطاقات الكامنة لدى الأفراد، وتوظيف خبرات جمعيات المجتمع المدني في الاعمال التطوعية لمساعدة الجماعات المحلية في تجاوز العقبات والمشاكل الاجتماعية.¹⁷

- 5 - تعميق مبدأ المساءلة والشفافية.
- 6 - العمل على دفع الجماعات المحلية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين

المواطنين.

انطلاقاً من الفلسفة التي يقوم عليها المجتمع المدني في تحسين أداء الجماعات المحلية تبرز أهمية دور الشراكة المحلية في تحقيق التغيير والتطوير على مستوى الجماعات المحلية، ومنذ فترة قريبة بدأت المنظمات الدولية المهتمة بالتنمية المحلية تؤكد على مفهوم جديد لها، هو التنمية بالمشاركة على أساس أن تجارب التنمية على مستوى المجتمعات المحلية أصابها الفشل بسبب احتكار السلطة للقرار والتفرد في صناعة السياسات التنموية المحلية دون إشراك المجتمع المدني، بينما أثبتت نماذج أخرى أن مشاركة جمعيات المجتمع المدني هي الوسيلة والآلية الوحيدة التي تضمن نجاح المشاريع التنموية على المستوى المحلي.¹⁸

لذلك فإن حقيقة مشكلة فشل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية لا تكمن دائماً في قلة الموارد المادية، وإنما في كيفية استغلالها، وهو ما يتوقف بدوره على طبيعة ونوعية المورد البشري الذي يقوم باستغلال هذه الموارد المادية، ولذا فإن الاستثمار الحقيقي لا بد أن يتم في الثروة البشرية وليس المادية فقط، وهنا تبرز أهمية شراكة المجتمع المدني في القيام بهذا النوع من الاستثمار، وذلك من خلال تنمية وتطوير المهارات والقدرات الفردية للأعضاء بشكل يقلل من الضغط المسلط على الجماعات المحلية، حيث يصبح المجتمع المدني شريك محلي فاعل مع الجماعات المحلية في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية بمختلف المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.¹⁹

من خلال هذه الأدوار وغيرها تتجلى أهمية وضرورة إبرام شراكة قوية بين مؤسسات المجتمع المدني والجماعات المحلية، هذه الأهمية تتجسد في العلاقة بين المجتمع المدني وأدائه الفعال في تحسين أداء الجماعات المحلية وتأثيره عليها، وهي علاقة يسعى من خلالها المجتمع المدني إلى إيجاد ترابط بينهما، وبالتالي تحقيق التأثير الإيجابي الذي يجمع بينهما وتجسيد جميع الأهداف المرجوة، وعليه فإن المجتمع المدني يسعى بجميع

مؤسساته إلى العمل على تطوير الأداء الخاص بالجماعات المحلية من خلال المساهمة في تطوير قيامها بجل الأعمال وهذا التطوير شمل عدة جوانب وعدة نواحي وعليه فإن ذلك يعتبر بمثابة الدافع القوي الذي يؤثر بالإيجاب على أداء الجماعات المحلية.

2- القطاع الخاص كشريك في تحسين أداء الجماعات المحلية:

إن ما نعينه بشراكة الجماعات المحلية مع القطاع الخاص تلك العقود الإدارية، التي تعهد بموجبها الدولة أو المؤسسة العمومية إلى شخص خاص، لمدة محددة تتناسب مع حجم الاستثمارات المرتقب انجازها كما أنها مهمة شاملة وكلية تتضمن التمويل والبناء والاستغلال وفي بعض الأحيان تدبير المرفق العام²⁰.

وسيادة مفهوم الشراكة في تحسين أداء الجماعات المحلية يستوجب إدراج القطاع الخاص، الذي يعمل على طرح وسائل وطرق جيدة للتسيير المحلي، خاصة بعد فشل الإدارة المحلية في تسيير المرافق المحلية، وبالتالي تمنح آليات الشراكة مع القطاع الخاص إمكانيات وفرص حقيقية من أجل تسيير الجماعات المحلية، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو الاقتصاد المختلط أو عقود الامتياز... الخ وهذا بدوره يتيح آليات جديدة للتسيير وتجاوز الطرق التقليدية في تسيير الجماعات المحلية²¹

لقد أصبحت الشراكة بين القطاع الخاص والجماعات المحلية منتشرة على نطاق واسع، ففي ولاية فيكتوريا على سبيل المثال في أستراليا على كل مجلس محلي أن يبرم عقودا مع القطاع الخاص تمثل على الأقل نصف ميزانيته السنوية، من خلال أسعار تنافسية، ويشمل ذلك خدمات الرعاية الاجتماعية. وتتعاقد الحكومات المحلية أيضا على توفير خدمات اجتماعية مع بعض المنظمات غير الحكومية. وفي بريطانيا، حدث انتقال من احتكار القطاع الحكومي لتقديم الخدمات إلى مشاركة القطاع الخاص. فلقد بدأ الاهتمام بالتنافسية في تقديم الخدمات المحلية، بوصول حزب المحافظين إلى الحكم، خاصة مع صدور قانون التخطيط والأراضي سنة 1980 الذي طالب السلطات المحلية بأن

ترتبط بغطاءات تنافسية لبناء وصيانة المباني والطرق السريعة، وبحلول التسعينيات، كانت الغالبية العظمى من المباني الحكومية والطرق السريعة موضوعا للتنافسية في السوق، حيث امتلك القطاع الخاص 50 % من مشروعات صيانة المباني.²² وفي بعض الدول الأوروبية، تنشئ الجماعات المحلية والقطاع الخاص شركات لتمويل وتشغيل مشروعات البنية الأساسية، وتوضح لنا تجربة فرنسا أهمية وصعوبة تنظيم المؤسسات الموردة للخدمات الأساسية. فعلى الرغم من نجاح هذه التجربة، إلا أنها تتطلب آليات رقابة قوية، نظرا للاتهامات بالفساد التي شابت عقود الامتياز، وعدم الخبرة لدى بعض البلديات في التعاقد مع القطاع الخاص على تقديم الخدمات. وللتغلب على هذه المشكلات، تم إنشاء هيئة الخدمات العامة 2000 ، لمساعدة البلديات في مفاوضات العقود ووضع اللوائح. وأدى هذا الإجراء إلى حدوث تحسن كبير في أداء الجماعات المحلية.²³

ويمكن حسب رأينا تطوير الشراكة المحلية بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص من خلال ما يلي:

- أ - خلق بيئة تنافسية محلية تقوم على الشفافية والنزاهة والمصادقية.
 - ب - خلق بيئة اقتصادية محلية تتمتع بالاستقرار.
 - ج - تشجيع أصحاب المشاريع من قبل الجماعات المحلية التي تخلق فرص عمل.
 - د - تسهيل الإجراءات الإدارية للمستثمرين.
 - هـ - السهر على تنفيذ القوانين من قبل الجماعات المحلية والالتزام بها.
- 3- النخبة المحلية كشريك في تحسين أداء الجماعات المحلية
- لكل مجتمع من المجتمعات المحلية نخبة محلية تتمتع بالهبة والقوة الاجتماعية، وثقمة مجموعة من الأدوار الوظيفية. هذه النخبة المحلية تعتبر مركزا ومنبع أي تغير اجتماعي ممكن. فهي المعنية بتحمل عبء التنمية الثقيل، وهي من يقلص الفجوة بين

قلة غنية وكثرة فقيرة، بين متعلم وجاهل، بين المتمدن والقروي، بين العصري والتقليدي .

- في هذا الاطار يعرف موسكا وباريتو (Mosca & Pareto) النخبة بأنها "مجموعة قليلة من الأشخاص الذين توافرت لديهم شروط موضوعية (الثروة والقدرة) وأخرى ذاتية (المواهب) بالشكل الذي يجعلها متميزة عن باقي أفراد المجتمع " ²⁴.

- وقال موسكا إن النخب هي أقلية منظمة، وأن الجماهير أغلبية غير منظم. وفي هذا إشارة الى دور هذه النخب في رسم السياسات وتغيير الواقع من حال الى حال، وليس ان تنعزل النخبة بعيدة عن المجتمع.

المحور الثالث: تحديات الشراكة المحلية في سبيل تحسين أداء الجماعات المحلية
هناك العديد من المشاكل والمعوقات التي تعترض الشراكة المحلية والتي يجب مواجهتها لتحسين أداء الجماعات المحلية، نذكر أهمها فيما يلي:

1 - غياب الشفافية المحلية:

تعني الشفافية ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساو للمواطنين جميعهم، وكذلك القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة مثل السياسات العامة المتبعة ، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، وبتعبير آخر العامة فإن الشفافية عكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمدا، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال، وينطبق ذلك على أعمال الحكومة جميعها بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصة التي يتضمن عملها تأثيرا على مصلحة الجمهور والمؤسسات غير الحكومية

(الأهلية)²⁵.

في هذا الإطار يمكن القول بأن الشفافية المحلية تقتضي أن تتم طرق إنجاز المعاملات المالية المحلية ومراقبتها بكيفية واضحة المعالم تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها، فسيادة الشفافية على المستوى المحلي تتجلى أساسا في نشر تقارير المجالس المحلية للحسابات المتعلقة برقابة التسيير، وكذا تعليق المداولات ونشرها على أوسع نطاق، ونشر أيضا التقارير المتعلقة برقابة استخدام الأموال العامة من أجل اطلاع الرأي العام المحلي على كيفية صرف هذه الأموال من قبل المسؤولين المحليين المنتخبين، ومدى حرصهم على الرشادة في صرفها.

إن ممارسة الشركاء المحليين لحقهم في الوصول إلى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بينهم وبين الجماعات المحلية، تلك العلاقة القائمة على توازن الحقوق والواجبات، حيث إن حق الشركاء المحليين كمواطنين في الحصول على المعلومات من الجماعات المحلية؛ يجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة، تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وتحدّ منها مجرد شعور الموظف العام بأن الشركاء المحليين على علم بما يقوم به، الأمر الذي يحد من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة من قبل المسؤولين المحليين²⁶.

2 - قلة المعرفة والخبرة لدى القائمين على شؤون الجماعات المحلية:

أظهرت الخبرة الدولية انه غالبا ما يوجد نقص في الخبرة الإدارية والفنية لإعداد العقود وحساب المخاطر المرتبطة بعقود الشراكة أو لإعداد المخططات الاستراتيجية للبلديات والمحليات، فمسؤولية الوحدة المحلية ليست فقط التوقيع على عقود الشراكة، وإنما تتولى التبعات الناتجة عن مثل هذه العقود، وهذا يستدعي أن يكون هناك وضوح لدور السلطة المحلية على مستوياتها المختلفة، وان تكون لديها الإمكانيات لتحمل مسؤولية متابعة ورقابة التنفيذ.

3- اعتماد المجالس المحلية على المشروعات قصيرة الأجل:

يدرك الكثير من أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة أن مشروعات الشراكة ترتبط بالمشروعات الطويلة الأجل، والتي لا تخدم أحيانا المصالح القصيرة الأجل للسكان داخل البلدية أو المحافظة، مما قد يؤثر على عمليات التصويت، خاصة إذا ارتبطت تلك المشروعات بقيام المواطن بالمساهمات النقدية، ولذا قد لا يجذب أعضاء المجالس المحلية الدخول في مثل هذه المشروعات الطويلة الأجل.

4- عدم استقرار المجالس المحلية:

إن عدم وجود استقرار في المجالس الشعبية المحلية قد يكون عائقا للتنمية المحلية، ما سيؤثر سلبا على الشراكة المحلية، لذلك هناك خوف من احتمال تغير في المجالس المحلية خلال الفترة الزمنية التي تتم خلالها مشروعات الشراكة، إذ لا يعقل أن يبدأ العمل بمشروع يتوقف انجازه على سنوات ويأتي المجلس المحلي الموالي ليوقفه أو يرفضه. وبالتالي تظهر الحاجة الماسة إلى استقرار المجالس المحلية من أجل المحافظة على استمرارية مؤسسات الدولة وتضمن استمرارية تقديم الخدمة العمومية على المستوى المحلي بعيدا عن النزاعات والخلافات التي تؤدي إلى تفكك الشراكة المحلية وإلى تعطل قطار التنمية المحلية²⁷.

5 - سطوة الجماعات الضاغطة على المجالس المحلية

إن صناعة القرار السياسي يحتوي من المغريات ما يدفع رجال الأعمال نحو تعميق التحالف بين الفئتين لتحقيق مكاسب مشتركة، قد يكون الكثير منها غير متفق مع المصلحة العامة، أو في غير مصلحة الفئات الأخرى غير القادرة على إيصال ممثليها إلى المجالس المحلية بنفس القدر المتاح لرجال الأعمال، وقد تصبّ الكثير من القوانين والقرارات الحكومية المتعلقة بالقضايا الاقتصادية في مراحل التحوّل في اتجاه تدعيم مصالح الفئات القادرة، وهو أمر يتفق مع توجهات المؤسسات الاقتصادية، الأمر

الذي يثير الشكوك حول علاقات رجال الأعمال في البلد مع هذه المؤسسات. إنَّ العديد من أبناء المسؤولين السياسيين وأقاربهم قد أصبحوا من كبار رجال الأعمال اعتماداً على نفوذ آبائهم وأقاربهم، وأصبح بعضهم أقرب إلى رجال الأعمال منه إلى السياسة، أي أصبح بعضهم مدافعاً بقوة عن مصالح رجال الأعمال التي تتفق ومصالحه.²⁸

أظهرت الخبرة الدولية أن أصحاب المصالح عادة ما يمارسون ضغوطاً على السلطات المحلية لتوجيه تطبيق نماذج الشراكة نحو مشروعات معينة أكثر ربحية لهم خاصة في ظل غياب الرقابة والمساءلة لأعضاء المجالس الشعبية.

الخلاصة

وفي ختام هذه الدراسة نؤكد على أنه تبقى فكرة الشراكة المحلية في المرحلة الراهنة مجرد آلية هامة لتحسين أداء الجماعات المحلية، ولهذا لا بد من ضرورة فتح المجال أمامها لتصبح قوة تتمتع بالمبادرة وتسم بفعالية التحليل والاستشراف من أجل إعادة التوازن المنشود والمستدام للتنمية المحلية، وكذا جعلها تتمتع بقدرات ذاتية مهمة لمنافسة نظيراتها على المستوى الوطني، كما تسمح الشراكة المحلية بإبراز الوضع الحقيقي الذي تعيشه الجماعات المحلية عبر مجموعة من التقنيات التي تساعد أصحاب القرار على تشخيص واقع الجماعات المحلية وتناقضاتها، ومؤهلاتها الطبيعية والمادية والبشرية وتحديد أولوياتها وربطها بواقعها الوطني والدولي وإبراز الأولويات ومتابعة المنجزات، كما يمكنها من الوقوف على الأخطاء والاستعانة بالخطط البديلة أو الاحتياطية والموازنة بين مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية .

بيبليوغرافيا:

- ¹ فتيحة الجوزي، " دور الشراكة في تفعيل الحوكمة المحلية "، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، 29 (2014)، ص ص 64، 65.
- ² عبد الرزاق عيد ومحمد عبد الجبار، الديمقراطية بين العلمانية والإسلام، (بيروت ودمشق: دار الفكر المعاصر ودار الفكر، 2000)، ص 163.
- ³ أيمن بكر سمر الشيشكلي، مترجما، النسوية والمواطنة، (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، 2004)، ص 195.
- ⁴ إبراهيم لونيسي، " التجربة الديمقراطية في الوطن العربي (الجزائر نموذجا) 1952-1992"، (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في التاريخ الحديث والمعاصر، قسم التاريخ، جامعة الجزائر، 2004)، ص 16.
- ⁵ عبد الرزاق عيد ومحمد عبد الجبار، الديمقراطية بين العلمانية والإسلام، (بيروت ودمشق: دار الفكر المعاصر ودار الفكر، 2000)، ص 141.
- ⁶ Bertrand Badie, **Le développement politique** (paris: economica, 3e édition 1984), p.4
- ⁷ عبد النور بن عنتر وآخرون، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص 72.
- ⁸ بن عنتر، المرجع نفسه، ص 341.
- ⁹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، (ديوان المطبوعات الجامعية: بن عكنون، 1986) ص 4.
- ¹⁰ إسماعيل فريجات، " النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 12 (2016)، ص 196.
- ¹¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية. عدد 82، الصادرة في 30 / 12 / 2020 الموافق ل 15 جمادى الاولى 1428، ص 09.
- ¹² عبد السلام عبد اللاوي وأمال بوبكر، " أهمية المشاركة الشعبية في تفعيل أداء الجماعات المحلية وتجسيد التنمية في الجزائر"، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، 04 (2020)، ص 98.
- ¹³ إسماعيل فريجات، " النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 196.
- ¹⁴ شايف بن علي شايف جار الله، " دور المشاركة السياسية في ترقية حقوق الإنسان السياسية في اليمن"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر)، ص 26.
- ¹⁵ جهيدة شاوش اخوان، " واقع المجتمع المدني في الجزائر - دراسة ميدانية لجمعيات مدينة بسكرة أمموذجا -"، (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2015)، ص 75.
- ¹⁶ نفسه، ص ص 76، 77.

- ¹⁷ عبد السلام عبد اللاوي وأمال بوبكر، مرجع سابق، ص ص 101، 102.
- ¹⁸ جهيدة شاوش اخوان، مرجع سابق، ص 79.
- ¹⁹ المرجع نفسه، ص ص 79، 80.
- عبد المجيد سلامة، "آليات تحسين دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، 07 (2017)، ص 662.
- ²¹ مبارك لسوس، "دور الحوكمة المحلية في مواجهة الفساد"، مجلة أبعاد اقتصادية، 02 (2012)، ص 178.
- ²² باديس بن حدة، "ديناميات المقاربة التشاركية داخل الادارة المحلية في ظل الشراكة مع القطاع الخاص"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 02 (2018)، ص ص 432، 433.
- ²³ المرجع نفسه، ص 433.
- ²⁴ <https://bit.ly/3avi144>
- ²⁵ بلال البرغوثي محررا، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط 4، (كولاج للإنتاج الفني: فلسطين، 2016)، ص 60.
- ²⁶ المرجع نفسه، ص 61.
- ²⁷ فارس مزوزي، "المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري"، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2020/2019)، ص 102.
- ²⁸ عصام مبارك، "مجموعة الضغط كعامل مؤثر في القرار السياسي"، تم تصفح الموقع يوم: 2021/09/15 <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/>

اللامركزية وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر

الدكتور: عمر قيرة

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل

guira82amor@gmail.com

الملخص:

هدفت هذه الأوراق البحثية إلى استعراض واقع اللامركزية وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، وذلك من خلال إتباع المنهج الوصفي، الذي سمح لنا بالوقوف على مختلف العوائق التي تقف عائقاً أمام تطبيق نموذج اللامركزية. وتوصلت الدراسة إلى أنه تحكم الجماعات المحلية، بصورة مستقلة، في الموارد المالية يشكل رافعة مهمة في مسار تفعيل عمل هذه الجماعات، كما توصلت كذلك إلى أن تفعيل الجباية المحلية هي السبيل الأنجع لضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

مقدمة:

منذ سبعينيات القرن الماضي لاحت في الأفق إرهابات فشل نموذج التنمية المبني على مركزية تخصيص الموارد على المستوى الوطني وواجهت مالية الدول أزمات عديدة بحيث لم تعد قادرة على إدارة الشأن المحلي العام، لاسيما في ظل التطور الذي عرفته المجتمعات المحلية وزيادة متطلباتها بما لاي تماشى مع مركزية اتخاذ القرار وتخصيص الموارد. في هذا السياق بدأ نموذج اللامركزية يأخذ مساحات شاسعة من اهتمام رجال السياسة، صانعي السياسات، متخذي القرار والأكاديميين كنموذج بديل لإدارة الشأن العام أكثر توافقاً مع متطلبات المجتمعات المحلية. وواقع الحال أن أغلب دول العالم وعلى اختلاف مستويات التنمية فيها ونمط الحكم السائد فيها قد تحولت إلى تطبيق اللامركزية، وذلك نظراً للمزايا العديدة التي لمستها في ذلك، وخاصة تقريب الدولة من المواطن، تطبيق الديمقراطية... إلخ.

بيد أن الإشكال الرئيسي الذي واجه ويواجه تطبيق اللامركزية في الدول على اختلاف أنماط حوكمتها، هو كيفية تمويل هذه الجماعات المحلية بما يسمح لها بلعب دورها كاملاً في التنمية وتسيير الشأن العام دون الإخلال بالتوازن الضروري للحفاظ على تناسق الدولة وتجانسها. إن المفهوم الصرف للامركزية يقتضي استقلالية الجماعات المحلية على العديد من الأصعدة (استقلالية التسيير، استقلالية اتخاذ القرار والاستقلالية المالية)، وإطلاق يد القائمين على هذه الجماعات (المنتخبين المحليين) في ممارسة مجموعة من الصلاحيات التي كانت مقصورة على الدولة، مثل تأسيس الضرائب والرسوم. إن تطبيق هذه المقاربة في اللامركزية قد يؤدي إلى إحداث اختلالات في مستويات التنمية، قد تكون جوهرية، بين الجماعات المحلية، من جهة والدولة والجماعات المحلية من جهة أخرى، كما قد يخلق حالة من المنافسة غير المجدية بين الجماعات المحلية، فضلاً عن التضارب الذي يمكن أن يحدث بين الجماعات المحلية والدولة.

غير أن إتباع مقارنة نسبية في تطبيق اللامركزية وإعطاء الجماعات المحلية استقلالية التسيير دون أن تكون مركز حقيقي لاتخاذ القرار، لاسيما من خلال حرمانها من الموارد المالية الضرورية لذلك، بما لا يسمح لها من أن تكون مستقلة ماليا، يجعل الجماعات المحلية تلعب دورا سلبيا في التنمية، إذ أنها في ظل هذه المقاربة لا تتحكم في مفاتيح اتخاذ القرار وتتحول المجالس المحلية المنتخبة إلى مجرد هيئات جوفاء بدون أي صلاحيات.

1- اللامركزية، مبدأ التعويض الاستقلالية المالية للجماعات المحلية:

يقتضي تطبيق نموذج لامركزية إدارة الشأن العام المحلي تحويل مجموعة من المهام من الدولة إلى الجماعات المحلية Transfert des compétences، ووفقاً لمبدأ التعويض Principe de compensation الذي ينص على أنه يجب أن يرافق تحويل المهام من الدولة إلى الجماعات المحلية، تحويل الموارد الضرورية للقيام بهذه المهام، وهذا لضمان مستوى معين من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وذلك بما يسمح بحرية إدارة هذه الأخيرة للشأن المحلي العام، وتتطلب الاستقلالية المالية حيازة الجماعة المحلية القدرة على التحرك على صعيدين¹: سلطة إنشاء الضرائب والرسوم وأهلية إنفاق محصلات هذه الضرائب والرسوم في الأوجه التي تراها مناسبة. وقياساً على هذان المتطلبان، يمكن القول أن الجماعات المحلية في الجزائر لا تتمتع بالاستقلالية المالية، إذ أنها لا تمتلك الأهلية الضريبية Le pouvoir fiscal التي تسمح لها بتأسيس الضرائب والرسوم. فعلى الرغم من أن القانون في الجزائر ينص صراحة على استقلالية الجماعات المحلية²، كما يتبنى مبدأ التعويض الذي ينص على ضرورة أن يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى الجماعات المحلية أو تحول لها من طرف الدولة، في إطار تطبيق اللامركزية، التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة، وذلك بصورة دائمة³، تبقى الجماعات المحلية في الجزائر رهينة للدولة التي تمدها بقسط كبير من إيراداتها، سواء في شكل إعانات،

أقساط، أو إعادة توزيع المحصلات الضريبية⁴.

2- أبعاد الاستقلالية المالية:

تنطوي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على ثلاث أبعاد، هي كما يلي⁵:

2-1- استقلالية التسيير **L'autonomie de gestion**: وتتمثل في هامش

المناورة الذي تتمتع به الجماعات المحلية في تحديد كفاءات ممارسة صلاحياتها (تسيير ممتلكاتها، تحديد أثمان الخدمات التي تقدمها، المشاركة في رأسمال الشركات الخاصة، تخريج بعض أنشطتها ... إلخ).

2-2- الاستقلالية في إعداد الميزانية **L'autonomie budgétaire**: والتي

ترجم من خلال قدرة الجماعات المحلية على تحديد إيراداتها وتوجيهها بطريقة حرة، وكذلك نفقاتها.

2-3- الاستقلالية الجبائية **L'autonomie fiscale**: وتتجسد من خلال قدرة

الجماعات المحلية على تأسيس الرسوم وتحديد أوعيتها ومعدلاتها. وعلى العموم يتطلب تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أن تتوفر لها موارد ذاتية *des ressources propres*، كما يجب أن تشكل هذه الموارد قسماً معتبراً من إيرادات الجماعة المحلية. وفي الواقع العملي هناك مؤشرات (نسب) تؤخذ بعين الاعتبار للحكم عليها.

3- الاستقلالية المالية والأهلية الجبائية للجماعات المحلية:

تعتبر قضية منح الأهلية الجبائية للجماعات المحلية مسألة ذات بعد سياسي بالدرجة الأولى، إذ أنها ترتبط بممارسة فعل سيادي (تأسيس الضريبة، تحديد وعائها، تحديد معدلاتها وطرق تحصيلها)، دأبت دساتير الدول على منحه فقط للمشرع على المستوى الوطني. فحتى الدول التي قطعت أشواطاً في التحول نحو اللامركزية مازلت لم تمنح الجماعات المحلية الأهلية الضريبية إلا في حدود ضيقة كإنشاء وتحديد معدلات وأوعية

بعض الرسوم⁶. فممارسة السلطة التشريعية في الجزائر⁷ كما في فرنسا مثلاً مقصورة على البرلمان، وتأسيس الضرائب والرسوم يدخل وفق دستور هذين البلدين مثلاً في صميم السلطة التشريعية، حيث أن تأسيس الضرائب والرسوم وإلغائها لا يمكن أن يكون إلا بنص تشريعي (قانون). ولقد أنجز على تبني هذه المبدأ، أي عدم إمكانية إنشاء الضرائب ماعدا بنص قانوني، حرمان الجماعات المحلية في الجزائر من أي شكل من أشكال الأهلية الضريبية، ويظهر ذلك من خلال ما يلي⁸:

- حرمان الجماعات المحلية من فرص خلق موارد جبائية؛
- الغياب التام للأهلية الجبائية للجماعات المحلية في مجال تحديد المعدلات والأوعية الجبائية؛

وتجدر الإشارة إلى أن التركيز الصارم لسلطة إقرار الضرائب، الرسوم، الإتاوات في يد السلطة المركزية خلق وضعية من عدم الاهتمام من طرف القائمين على الجماعات المحلية فيما يتعلق بثمين الموارد الجبائية لهذه الجماعات. وأدى إلى عدم التناسق بين المقدرات الجبائية للجماعة المحلية والمحصلات الضريبية الفعلية، بحيث أصبحت الجماعات المحلية غنية من حيث المقدرات الجبائية فقيرة من حيث حصيلة الجبائية على مستواها. وفي الأخير لا بد من الاعتراف أن المنظومة الجبائية المحلية الحالية لا ترقى إلى مستوى تحقيق هدف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، كما لا يمكن أن تشكل دعامة لتحقيق أهداف اللامركزية، لاسيما الإدارة الحرة للشأن العام المحلي.

4- اللامركزية وغياب المساواة بين الجماعات المحلية:

يؤدي تطبيق نموذج اللامركزية في تسيير الشأن العام المحلي إلى خلق حالة من عدم التساوي inégalités بين الجماعات المحلية من نفس المستوى. ويظهر عدم التساوي في جانبي الإيرادات والنفقات على حد سواء، ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

4-1- عدم التساوي في الإيرادات:

حالة عدم التساوي في الإيرادات بين الجماعات المحلية يمكن أن تكون نتيجة الوضعية (التوزيع غير المتكافئ للأوعية الضريبية والإمكانات الجبائية) و/أو التسيير (نمط التسيير المتبع من طرف المنتخبين المحليين).

أ- عدم التساوي في الإيرادات الناتج عن الوضعية:

تنتج هذه الحالة عن التباين في الإيرادات الضريبية بين الجماعات المحلية من نفس الفئة (البلديات مثلاً). ويعزى هذا التباين إلى التوزيع غير المتكافئ للقواعد الضريبية bases d'impositions بين الجماعات المحلية، حيث أن الجماعات المحلية الموجودة في مناطق فقيرة من حيث الأوعية الضريبية (عدد قليل من المؤسسات والتجار) لها مقدرات جبائية متواضعة. ونفس الشيء بالنسبة للجماعات المحلية التي تتكون أغلب ساكنتها من أسر ذات دخل ضعيف بحيث يؤدي ذلك إلى ضعف حصيلة الضرائب العقارية (ضرائب العقارات المبنية وغير المبنية، رسم الإسكان) والتي من المفروض أن تمثل نسبة كبيرة من الموارد المالية للجماعة المحلية. وعلى العكس من ذلك إذا كانت الجماعة المحلية مقراً اجتماعياً لمؤسسات عديدة ومهمة فسوف تكون حصيلتها من الرسم المهني جد معتبرة.

وعلى هذه الأساس يمكن القول أن تموقع وثروة المؤسسات والأسر يشكل عاملاً محدداً في تحديد حجم الإيرادات المالية والموارد الضريبية المتاحة لأي جماعة محلية، كما أن هذين العاملين يشكلان المصدر الأساسي لعدم المساواة بين الجماعات المحلية، ففي فرنسا مثلاً تستحوذ 05% من الجماعات المحلية على 80% من القواعد الضريبية للرسم على النشاط المهني⁹.

ب- عدم التساوي في الإيرادات الناتج عن التسيير:

تنتج هذه الحالة من عدم التساوي في الإيرادات عن نمط التسيير الذي يتبعه القائمين على الجماعات المحلية، لا سيما فيما يخص مدى لجوئهم للاقتراض وشروط

القروض التي يحصلون عليها لمصلحة الجماعة المحلية التي يسيرونها.

4-2- عدم التساوي في النفقات:

وتنتج هذه الحالة عن واقع الجماعة المحلية، وتسمى حالة الوضعية، أو عن أسباب سياسية تتعلق بكيفية تعاطي المنتخبين المحليين مع مطالب السكان وانشغالاتهم، وتسمى حالة التسيير.

أ- عدم التساوي في النفقات الناتج عن الوضعية:

وترتبط هنا حالة عدم التساوي بين الجماعات المحلية بمقدار وحالة التجهيزات التي تمتلكها وتسييرها الجماعة المحلية مثل المدارس، المؤسسات الصحية، الرياضية، الاجتماعية... إلخ. وهذه التجهيزات بدورها مرتبطة بتعداد الساكنة ضمن إقليم الجماعة المحلية.

ب- عدم التساوي في النفقات الناتج عن التسيير:

وينتج عدم التساوي في النفقات في هذه الحالة عن كيفية تعامل المنتخبين المحليين مع مطالبات الأحياء، سياسة التوظيف التي تتبعها الجماعة المحلية، ومدى ميلها إلى الإنفاق على الأشخاص والجمعيات. كما أن سعي الجماعة المحلية إلى أن تكون جذابة في نظر المؤسسات والمحافظة على هذه الجاذبية، يتطلب الرفع من وتيرة النفقات.

5- آليات معالجة إشكالية عدم التساوي: التضامن والتوزيع الضريبي la

péréquation fiscale

تعتبر معالجة إشكالية عدم التكافؤ بين الجماعات المحلية والناجمة عن تطبيق نموذج اللامركزية من بين الشواغل الرئيسية للقائمين على الشأن العام المحلي والوطني، فمن جهة، يتطلب تطبيق اللامركزية منح الجماعات المحلية استقلالية مالية وأهلية جبائية. ومن جهة أخرى يحدث ذلك حالة من عدم التكافؤ، في النفقات والإيرادات، بين الجماعات المحلية من نفس الفئة. وهذا الأمر، في حالة، وقوعه يمكن أن يؤدي إلى وقوع اختلالات

جوهريّة قد تؤثر على تجانس النسيج الوطني. وفي هذا الصدد يعتبر التضامن المالي والتوزيع الضريبي من بين الحلول المعمول بها من أجل معالجة هذه الإشكالية. ويعرف التضامن المالي، ضمن حقل تمويل الجماعات المحلية، بأنه عبارة عن آلية لإعادة التوزيع، تهدف لتقليص الفوارق في الثروة بين الجماعات المحلية، أي معالجة حالات عدم التكافؤ بينها¹⁰.

وعلى العموم يمكن التمييز بين التضامن المالي الأفقي، الذي يتم من خلال الاقتطاع من الحصيلة الضريبية للجماعات المحلية الغنية لمصلحة الجماعات المحلية الفقيرة، والتضامن المالي العمودي الذي يتم من خلال قيام الدولة بمساعدة الجماعات المحلية بطريقة غير متساوية¹¹.

وفي الجزائر يجسد الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) آلية التضامن المالي (الضريبي) بين الجماعات المحلية. وهذا الصندوق هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تعمل تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، حيث يمثل دورها في تسير عملية التضامن بين الجماعات المحلية¹². هذا ويعتمد هذا الصندوق في القيام بعملية التضامن وتحويل المخصصات المالية على المعايير التالية¹³:

- تعداد الساكنة؛

- عدد التلاميذ المتدربين في مختلف المؤسسات؛

6- حدود اللامركزية والاستقلالية المالية:

يعتبر تطبيق اللامركزية ومتطلباتها من استقلالية مالية للجماعات المحلية، من الأمور ذات الأثر العميق في توزيع كل من الثروة وموازن القوى في المجتمع. لهذا يعرف مسار التحول إلى اللامركزية مخاضاً عسيراً ويمرّ بمراحل وتجاذبات تدفع في بعض الأحيان إلى التشكيك في هذه العملية وجدواها. ومن الأمور التي غدت هذا الاتجاه

نجد تسجيل بعض التراجع من لدن ديمقراطيات عريقة عن مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

ففي الجزائر مثلاً، ما فتئت السلطات الوصية تسحب الصلاحيات من المنتخبين المحليين الصلاحية تلو الأخرى، وتسلمها للمصالح غير الممركزة للدولة. وفضلاً عن ذلك شجعت الدولة نظام جبائي لا يخدم اللامركزية بالمرّة، إذ لا تتحكم الجماعات المحلية في الجزائر في أيّ مقدرات جبائية تذكر.

خاتمة:

لقد أفرزت التطورات الاجتماعية، السياسية والاقتصادية التي عرفها المجتمع الجزائري منذ فجر الاستقلال إلى يومنا هذا، مجموعة من التحديات (الرهانات) المطلوب مواجهتها والتي يصعب على الهيئات المركزية للدولة وحدها تحقيقها. وعلى رأس هذه التحديات (الرهانات) نجد إحداث التنمية الشاملة، المتوازنة والمستدامة. وهي تنمية مبنية على نموذج يشرك جميع فعاليات المجتمع في تحقيق الوثبة التنموية، لا سيما من خلال إشراك الفعاليات المحلية جنباً إلى جنب مع الإدارة المركزية. وواقع الحال أن الجزائر ما فتئت تبحث عن النموذج الإداري الأمثل الذي يتماشى مع تطلعاتها التنموية ومع خصوصياتها الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية، لكن جهودها في هذا الإطار لم تكلل بمستوى كبير من النجاح، إذ وعلى الرغم من وجود الأطر المؤسسية (البلدية، الولاية) والتشريعية (قانون البلدية، قانون الولاية) لتفعيل عملية التحول من المركزية إلى اللامركزية، ما زلت هذه العملية رهينة معوقات وتجاذبات عديدة.

بالإضافة إلى ذلك تتطلب عملية التحول إلى اللامركزية تحولات جذرية في مجالات عديدة، ليس فقط من قبيل آليات اتخاذ القرارات، تمويل الجماعات المحلية وخلق الثروة في المجتمع، بل تمتد إلى طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن والذهنيات السائدة في المجتمع.

وعلى هذا الأساس شكّل موضوع اللامركزية وطبيعة النظام الإداري المتبع في مختلف البلدان، سواء كانت متقدمة، نامية أو متخلفة، أحد أكبر الشواغل للنخب الحاكمة وصانعي القرار في المجتمع، فضلاً عن كونه حقلاً بحثياً لا يقل خصوبة عن باقي الحقول المعرفية الأخرى. ويعود ذلك لتنوّع أساليب نقل أعباء الإدارة من الجهاز المركزي للدولة إلى الجماعات الإقليمية والمحلية، وكذلك اختلاف مستوى الصلاحيات الممنوحة لهذه الجماعات من بلد إلى آخر (من نموذج إلى آخر).

ولقد شكلت قضية تمويل الجماعات المحلية حجر الزاوية ضمن مسار تطبيق نموذج اللامركزية، حيث يتطلّب تفعيل اللامركزية ضرورة أن تتمتع الجماعات المحلية بالحرية في إدارة الشأن العام المحلي، كما يجب أن يتمّ تحويل الموارد المالية اللازمة التي تسمح لها بالقيام بالمهام الجديدة المنوطة بها في إطار نموذج الحوكمة اللامركزية.

غير أنه في الجزائر يلاحظ أن تحويل المهام من الدولة إلى الجماعات المحلية والذي بدأ منذ عقود، لم يترافق مع خلق منظومة مالية محلية تتمتع فيه هذه الجماعات بنوع من الأهلية الجبائية التي تسمح لها بممارسة تسيير الشأن العام المحلي في كنف الاستقلالية والمسؤولية.

وفي الأخير نأمل أن تخرج الورشات المنصبة حديثاً (أكتوبر 2021) بمشروع قانون جديد للجماعات المحلية (البلدية والولاية) يعطي دفعاً جديداً لمسار اللامركزية في الجزائر ويزوّدّها بالوسائل والأدوات الضرورية التي تجعل منها أكثر فاعلية في إحداث التنمية، لا سيما من خلال تزويدها بالموارد المالية الضرورية للقيام بعملها في كنف الاستقلالية المالية.

يبيليوغرافيا:

- ¹ - Maherzi Djalel, les Finances locales en Algérie: caractéristiques et problems, Editions ETCIS, Alger, 2013, p 16.
- ² - المادة الأولى من القانون 10_11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37، سنة 2011.
- ³ - المادة الرابعة من القانون 10_11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37، سنة 2011.
- ⁴ - Maherzi Djalel, les Finances locales en Algérie: caractéristiques et problems, Editions ETCIS, Alger, 2013, p 35.
- ⁴ - المادة الأولى من القانون 10_11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37، سنة 2011.
- ⁵ - Raymond Muzellec, Finances publiques, 15 édition, Editions DALLOZ, Paris 2009, p 137.
- ⁶ - في فرنسا مثلاً، تم بموجب قانون 10 جانفي 1980 السماح للبلديات فقط (دون الجماعات الإقليمية الأخرى) بالتصويت على معدلات الرسوم المحلية الأربعة (الرسم المهني، رسم السكني، الرسم العقاري على الملكيات المبنية، الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية).
- ⁷ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، سنة 2020.
- ⁸ - Maherzi Djalel, les Finances locales en Algérie: caractéristiques et problems, Editions ETCIS, Alger, 2013, pp 18-20.
- ⁹ - Raymond Muzellec, Finances publiques, 15 édition, Editions DALLOZ, Paris 2009, p 147.
- ¹⁰ - <https://www.vie-publique.fr/fiches/21923-finances-locales-quest-ce-que-la-perequation>.
- ¹¹ - Raymond Muzellec, Finances publiques, 15 édition, Editions DALLOZ, Paris 2009, pp 148-150.
- ¹² - مبروك رياش، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أداة للتنمية المحلية أم استمرار لهيمنة مركز التسيير على اللامركزية (<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/84660>).
- ¹³ - Maherzi Djalel, les Finances locales en Algérie: caractéristiques et problèmes, Editions ETCIS, Alger, 2013, pp 48-51.

مالية الجماعات المحلية في الجزائر ومقتضيات إصلاحها

الدكتور: جمال الدين بن عمير

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

djameleddine.benamier@univ-msila.dz

ملخص:

تتضمن الورقة البحثية قراءة في واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر (البلدية والولاية)، رهاناتها وتحدياتها، من خلال إلقاء الضوء على المسائل والمشاكل التي تواجهها المالية المحلية، وفي مقدمتها مشكلة التمويل، ضعف الموارد المحلية وسوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي، وأثر ذلك على مسار إحداث تنمية محلية متوازنة، عادلة ومستدامة، والبحث في المتطلبات التي تقتضيها عملية الإصلاح في إطار حوكمة رشيدة للجماعات المحلية، يكون الشق المالي الجانب الرئيسي ضمن هذه المقاربة.

الكلمات المفتاحية:

المالية المحلية، الإصلاح الجبائي، مالية البلدية، مالية الولاية، إصلاح المالية المحلية.

مقدمة:

تضطلع الجماعات المحلية في بلادنا (البلديات والولايات) بمهام كثيرة، وتقوم بأدوار مهمة على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مستوى الأقاليم، ومن أجل أداء هذه المهام والأدوار، فإنّ هذه المقاطعات الإدارية تمتلك ميزانيات مستقلة بذاتها، تختلف عن تلك المخصصة للدولة، تكون مصادرها من الأملاك الخاصة بكل واحدة منها، وكذا الضرائب على الخدمات المقدمة والجباية المحلية واليرادات الناتجة عن مشاركة ميزانيات واقتراضات أخرى، فضلا عن الدعم الذي تقدمه الدولة للجماعات المحلية في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، وهي على العموم موارد مالية متعددة ومتنوعة متأتية من مصادر ذاتية وغير ذاتية.

منذ الاستقلال عام 1962 لم تكن الإصلاحات المالية والجباية المحلية التي أجرتها الحكومات المتعاقبة صالحة لكل المراحل التي عرفتها بلادنا، فكلّ مرحلة كانت تشهد تعديلات وتغييرات تماشيا مع الظروف والمستجدات التي كانت سائدة في كل مرحلة، وحاليا، غدت الجماعات المحلية تواجه تحديات كبيرة أفرزتها جملة من التطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، تركّبت أساساً في التغيّر الحاصل في المجتمع والاقتصاد، وتداعيات ظاهرة العولمة، وافرازات الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية عام 2008، ناهيك عن التراجع الكبير لأسعار المحروقات منذ عام 2014 وما يشكّله من رهان كبير بالنسبة لميزانية الدولة وحتى للجماعات المحلية، ووصولاً إلى تداعيات وباء كورونا (كوفيد-19) في بلادنا وما نجم عنه من آثار على الوضع الاقتصادي والاجتماعي، ممّا يتطلّب في الوقت الراهن ضرورة إقرار إصلاحات عميقة للاقتصاد واللامركزية وهيئات الإدارة المحلية للتأقلم والتكيف مع هذه المستجدات والظروف.

تتضمن عملية الإصلاح هذه تطبيق جملة الاجراءات والتدابير الجديدة لتحسين تسيير وادارة الجماعات المحلية، وتفعيل دورها من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية،

يكون فيها الشق المالي أهمّ جانب يحظى بالاهتمام من أجل النهوض بالأعباء الملقة على عاتق الجماعات المحلية في بلادنا، حيث تتركز جهود الإصلاح فيما تبذله الحكومة من أجل إيجاد سبل كفيلة بحلّ أهم المشاكل والقضايا المرتبطة بتسيير هذه المؤسسات ومشاريع التنمية المحلية، كمشكلة الانسداد في بعض البلديات، ومشكلة التمويل والموارد المالية للجماعات المحلية، وغيرها من المشاكل الجوهرية الأخرى.

نرصد ضمن هذه الورقة شرحاً مختصراً لمالية الجماعات المحلية، واقعها في الجزائر، وأهم رهاناتها وآفاق تطويرها للاضطلاع بأدوارها على مستوى التنمية الوطنية الشاملة وتحسين معيشة المواطن.

1. مفهوم الجماعة المحلية:

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على انشاء وحدات محلية على مستوى إقليم الدولة، يُنَاط لها أدوار في المجال الاجتماعي والاقتصادي والثقافي تحقيقا للمصلحة العامة، حيث تمثل هذه الوحدات هيئات أساسية قاعدية في التنظيم الإداري للدولة، ووسيلة فعالة لإدارة وتسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي، وتساهم في تعزيز مشاركتهم في صنع القرار، خصّتها الدولة بقانون ينظم أدوارها وهيكلتها التنظيمية، غير أنّ ذلك يختلف من بلد إلى آخر وذلك باختلاف نمط تطبيق اللامركزية فيها.

تعتبر الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، تتشكل في صورة هيئات تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، ويحكمها قانون خاص بها ينظم عملها وتنظيمها وعلاقاتها، أسندت لها الدولة مهام تسيير بعض الشؤون المحلية على نطاقها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي أحد أوجه تطبيق نظام اللامركزية في التنظيم الإداري للدولة، موجودة في مختلف الدول رغم اختلاف تسمياتها وأنماط تسييرها وتنظيماتها، وتتجسد في بلادنا من خلال الولاية والبلدية كوحدتين أساسيتين في التنظيم الإداري للدولة المتبع منذ الاستقلال عام 1962، حيث يحدد قانونا البلدية والولاية

طبيعة المجالس المحلية المنتخبة التي تشكل منها هذين الهيئتين الأساسيتين في النظام الإداري القائم في الدولة، رغم أن مصطلح الجماعات المحلية ظهر منذ الوجود الفرنسي في بلادنا ويرجع ظهوره لأول مرة إلى عام 1947 بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 التي نصت على أن الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات، رغم ما عرفته الخريطة الإدارية من تغييرات تلت مرحلة ما بعد الاستعمار¹.
ولى هذا الأساس يمكن تعريف الجماعة المحلية على أنها: " تعبير جغرافي محدد إقليميا، وتجمع سكاني محدد عدديا ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة"².

2. مفهوم المالية العمومية المحلية:

تطلق كلمة المال على كل ما ينتفع به وليس فقط للدلالة على النقود في شكلها القانوني (الشكل المعدني والورقي للنقود)، وهو كل ما يقيم بثمن أيّا كان نوعه، وهو في المفهوم الإسلامي يدلّ على معنى «المالك»، ويقابله في اللغة الفرنسية بكلمة «*Les biens*» التي تترجم إلى الخيرات أو الطيبات، وفي اللاتينية تعني كلمة المالية «*Finance*» الدفع، ويشير مصطلح "المالية" «*Finance*» إلى تلك العلاقات النقدية بين الناس والمؤسسات والتي تتخذ شكل دخول إيرادات ونفقات، بحيث أنّ علم المالية يتناول تكوين واستخدام الموارد المالية في الاقتصاد الوطني والدولي حول حركة الموارد والحاجات العامة وتحقيق التوازن بينهما⁽³⁾.

من أجل أن تقوم الجماعات المحلية والإقليمية بأدوارها على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والثقافي من أجل تسيير الشؤون المحلية العامة وتحسين المستوى المعيشي للسكان واشباع مختلف الاحتياجات الجماعية التي تعد من صميم مهام الدولة يلزم توافر الموارد المالية الكافية للقيام بذلك، سواء موارد مالية ذاتية أو متأتية من الدولة، ولهذا تكون عملية تسيير الموارد المالية تحصيلًا أو إنفاقًا في سبيل بلوغ جملة الأهداف السالفة يكون من صميم المالية العامة المحلية.

تمثل المالية العمومية المحلية الأداة الأساسية للجماعات الإقليمية والمحلية من أجل أن تقوم بأدوارها لتحقيق أهداف تصبّ في المصلحة العامة ضمن مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تدخل في نطاق الشأن العام المحلي، ومفهوم الجماعات المحلية يشير إلى تلك الوحدات الجغرافية المقسّمة من إقليم الدولة باعتبارها تمثل هيئات أساسية قاعدية في التنظيم الإداري اللامركزي للدولة وذات استقلال إداري ومالي يجسّد الشخصية المعنوية لها، مما يسمح لها القيام بإدارة شؤون المواطنين على المستوى المحلي، حيث تخضع لتنظيم قانوني يحدّد هيكلتها التنظيمية، أدوارها، قواعد وأدوات عملها ومختلف مواردها المادية، البشرية، المالية والمعلوماتية.

تعدّ المالية العامة المحلية من عدّة جوانب مؤشرا حقيقيا للتطوّرات التي تعرفها المجتمعات الحديثة، وعنصراً أساسياً للحكم على مسار إصلاح اللامركزية الإقليمية، وهي تعتبر أداة مهمّة لتحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة الإقليمية في البلديات والولايات، حيث تمثل جل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن الحصول عليها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي، ووفق التشريع الجزائري، فإنّ البلدية والولاية باعتبارهما يملكان الشخصية المعنوية، فإنّهما مسؤولتان عن تسيير وإدارة الوسائل المالية المتألّفة من مداخيل الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتهما، الإعانات والقروض⁽⁴⁾.

ترتبط المالية المحلية بالنفقات والإيرادات العمومية للجماعات المحلية، فتجسّد النفقات مجموع المبالغ المالية التي تصرفها هذه الهيئات من أجل تلبية الحاجات العامة على المستوى المحلي، وتكون الإيرادات بمثابة الوسائل والأدوات المالية التي تتحصّل عليها بغية تلبية تلك الحاجات، فأما الأولى أي النفقات فتتمثّل الجانب المدين أو السلبي، حيث يتوجّب على الإدارة المحلية الالتزام بصرفها، وأمّا الثانية وهي الإيرادات، فتتمثّل الجانب الدائن أو الإيجابي، أي كلّ ما هو للجماعات المحلية من حقوق على الأفراد،

ووصف هذه المالية بأنها عامة محلية، أي أنّها متعلّقة بتلبية الحاجات العامة على النطاق المحلي في الإقليم الوطني، ومقابلة النفقات بالإيرادات يقتضي من الهيئات المحلية وضع برنامج محدد لفترة زمنية مستقبلية، عادة ما تكون سنة يسمّى بـ «الميزانية»⁽⁵⁾.

وعليه، فإن مفهوم المالية العامة المحلية يتضمن مجموع القواعد والآليات التي تنظم عملية تسيير الموارد المالية تحصيلًا وإنفاقًا بغية تحقيق جملة من الأهداف تتعلّق بإدارة الشأن العام المحلي وتحسين مستوى معيشة السكان واشباع مختلف الاحتياجات الجماعية في إطار ميزانية عامة سنوية يتم إعدادها، مناقشتها، اعتمادها، تنفيذها ومراقبتها. إن من الضوابط الأساسية التي تقوم عليها المالية العامة المحلية ضرورة احترام قاعدة التوازن المالي بن النفقات والإيرادات العمومية بشكل صارم⁽⁶⁾، وهي نقطة مهمة تميز تطبيق مفهوم وآليات مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة.

3. لمحة تاريخية عن تطور المالية المحلية في الجزائر

ورثت الجزائر عن المستعمر الفرنسي تنظيمًا إداريًا قائم على وحدات إدارية مقسمة إلى مقاطعات (محافظات وبلديات) تتمتع بالشخصية المدنية وهيكل التسيير ذات صلاحيات القرار المحدود، تحصّلت بعض هذه المحافظات والبلديات من خلال تسيير أملاكها العقارية الخاصة على إيرادات مرتفعة، سمحت لها باللجوء إلى الضرائب المحلية بقسط ضئيل، غير أن معظم البلديات الصغيرة، وهي كثيرة، كان منبع إيراداتها الأساسي متكوّن من ضرائب محلية مباشرة، لكن هذا الأسلوب كان يتناقض مع مبدأ التوازن بين البلديات والعدالة الاجتماعية بين المواطنين الذي كان يفرضه توجه الجزائر المسطر ونهجها الاشتراكي ما بعد الاستقلال⁽⁷⁾، ممّا تطلّب ضرورة إجراء إصلاحات جوهرية وعميقة ضمن هذا الإطار.

تجسّد هذا الإصلاح في صدور قانوني البلدية والولاية عامي 1967 و1969 على التوالي، فكان للجماعات المحلية مهام جديدة، ومنحت صلاحيات لمسؤوليهم، كما أصبح

لها نظام مالي ومحاسبي يتجسد أساساً في الميزانية⁽⁸⁾.

لقد توالى التغييرات والتدابير في ظل التوجه الاشتراكي تماشياً مع الظروف التي كانت سائدة آنذاك، غير أنها كانت في بعض الأحيان سلبية، أثرت بطبيعة الحال على تنظيم الإدارة المحلية والمالية العمومية المحلية، نذكر منها على سبيل المثال؛ الثورة الزراعية، التي نزعت من الجماعات العمومية أراضيها الزراعية التي كانت تمدّها بموارد معتبرة، فضلاً عن التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للجماعات المحلية⁽⁹⁾.

لكن الإصلاح الجديد الذي ارتبط بالتحوّل إلى اقتصاد السوق (صدور قانونا البلدية والولاية عام 1990)، تمّ بموجبه إعفاء الجماعات المحلية من تسيير الشؤون الاقتصادية، وبفعل الظروف السياسية والاقتصادية والأمنية التي سادت في التسعينيات، وما صاحبها من ظاهرة همجية، وهي الإرهاب، كانت لها الآثار السلبية الوخيمة على البلاد والعباد، ترتّب عنها خسائر كبيرة وأعباء ثقيلة على الأموال العمومية. ورغم تحسّن الوضع منذ سنة 2000، حيث شهدت الألفية الجديدة برامج مهمة في بلادنا، كبرنامج الإنعاش الاقتصادي، وإصلاحات كثيرة ضمن هذا الإطار، غير أنّه بقيت بعض الصعاب وانعدام التوازن، فضلاً عن مديونية البلديات، أثر سلباً على المالية المحلية، وذلك بفعل سببين؛ الأول يتعلق بتأثير التسيير العاجز للدولة في العهد الاشتراكي، والآخر يظهر في أعمال العنف والإرهاب الذي انعكس سلباً على المالية العمومية المحلية، ممّا أعاق عملية تسيير الإدارة المحلية ومالياتها⁽¹⁰⁾.

4. نفقات وإيرادات الجماعات المحلية:

تشكّل النفقات والإيرادات العمومية للجماعات المحلية الميزانية الخاصة بها والتي تقوم بالإشراف على تحضيرها وإعدادها وتنفيذها ومراقبتها ضمن برنامج لمدة زمنية تقدر عادة بسنة، تسمى السنة المالية، توضع من أجل تحقيق الأهداف المسطرة للجماعات المحلية، إذ أنّ كل أشخاص القانون العام المعنوية في الدولة التي تملك الشخصية المعنوية

والاستقلال المالي لها ميزانية خاصة بها بما في ذلك الدولة ذاتها والجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وهي عبارة عن وثيقة حسابية تقديرية ودورية، وعمل قانوني وإداري، تحكمها مبادئ أساسية أهمها: مبدأ السنوية، الوحدة، التوازن والفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومية.

4.1. النفقات المحلية:

تعرف النفقات المحلية على أنها عبارة عن مبلغ نقدي تقوم بصرفه جماعة محلية إقليمية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية تسعى بواسطته إلى تحقيق منفعة عامة على المستوى المحلي، وعلى هذا الأساس فإن أهم خصائص النفقة العمومية للجماعة المحلية هي:

- الطابع النقدي للنفقة

تتخذ النفقة العامة للدولة أو جماعاتها المحلية النقود كأداة للتداول والتبادل ومعيار للمدفوعات، تصرفها من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة للقيام بنشاطاتها واستمرارية مرافقها المحلية، ويشكل ذلك أساس النظام المالي للجماعات المحلية، ويضمن لها فعالية أكثر.

- صدور النفقة العامة عن هيئة محلية

تعتبر الهيئة المحلية (الولاية أو البلدية) وفق تنظيم اللامركزية الإقليمية الجهات التي تقوم بصرف النفقة العامة، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وفق ما ينص عليه القانون، فبالنسبة للولاية نجد الوالي، والبلدية نجد رئيس البلدية، وهم يمثلون وفق القانون الآمرون بالصرف والقبض، أي المؤهلون قانونا لإصدار الأمر بصرف النفقة العامة، والأمر بالصرف هو الموقع للأمر المتعلق بالصرف فيعقد النفقات، ويضبط مقاديرها، ويأمر بصرفها.⁽¹¹⁾

- تحقيق منفعة عامة على المستوى المحلي

باعتبار أن هيئات الإدارة المحلية هي هيئات عامة وجزء من الدولة، فإن أهدافها تنصب في الصالح العام، والنفقات التي تصرفها في مختلف المجالات العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، مثل بناء المدارس، والمستشفيات وتسييرها فضلا عن تشييد الطرقات... وغيرها من الأعمال الأخرى، وكل ذلك يصب في المصلحة العامة للمجتمع. إن كلّ هدف يحدد عن تحقيق المنفعة العامة ويسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية لصالح فئة معينة أو شخص معين على حساب الآخرين فلا يمكن اعتباره من المصلحة العامة، وهو عبارة عن إساءة وانحراف وفساد للمال العام.

تقسم النفقات العامة المحلية في التشريع الجزائري إلى نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار، حيث أن المادة 158 من قانون الولاية 12 - 12⁰⁷ والمادة 179 من قانون البلدية 11-10¹³ يؤكدان ذلك، وهي في العموم أجور وأعباء مستخدمي الولاية والبلدية، مصاريف تسيير مصالح الولاية والبلدية، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على الأملاك ومدا خيل البلدية بموجب القوانين، نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية، نفقات صيانة الطرق، فوائد القروض.

إن عملية صرف النفقات العامة من طرف الجماعة المحلية يمرّ بمرحلتين أساسيتين؛ المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية، فأما المرحلة الأولى فهي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمرحلة الثانية هي من صميم مهام المراقب المحاسبي العمومي، إذ يحدد قانون المحاسبة العمومية ضوابطها واجراءاتها على غرار كل المؤسسات العمومية التابعة للدولة كجماعات المحلية (البلديات والولايات)، الجامعات والمؤسسات الاستشفائية.

4. 2. الإيرادات المحلية:

من أجل أن تقوم الجماعات المحلية بصرف نفقاتها لتلبية حاجيات مواطنيها وتمويل

برامج التنمية المحلية يلزمها تحصيل موارد مالية كافية تكون متوازنة مع نفقاتها العامة التي حددتها سلفا، حيث تتعدد وتنوّع مصادر هذه الموارد من إيرادات داخلية أو ذاتية وإيرادات خارجية، إلا أنّ المداخل الجبائية تحتل المرتبة الأولى من إيراداتها، وتأتي بعدها الأملاك العامة للجماعات المحلية، وتضاف لها إعانات الهيئات المختلفة، إلا أنّ هناك اختلاف واضح في الواقع بين الجماعات المحلية فيما يخص نسب تحصيل هذه الإيرادات، فبعضها - وهي قليلة- لها كفاية في مواردها المالية المحصلة، فيما أن معظمها لها موارد غير كافية، مما يتطلب تدخل الدولة لإعانتها عن طريق دعم ميزانيتها بواسطة صناديق وطنية مخصصة لهذا الغرض، على غرار الميزانية العامة للدولة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

يحدد قانونا الولاية والبلدية إيرادات الجماعات المحلية ويضبط آليات عمل مالياتها، حيث يتضمن الباب الخامس من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، لا سيما المادة 151 منه مجمل موارد الميزانية والمالية للولاية، وهي: التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، الإعانات وناتج الهبات والوصايا، مداخل ممتلكاتها، مداخل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الشهرية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات¹⁴، فيما تحدّد الماد 170 موارد الميزانية والمالية للبلدية فيما يلي: حصيلة الجباية، مداخل ممتلكاتها، مداخل ممتلكات البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الشهرية والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات¹⁵.

تنحصر مداخل الجماعات المحلية في الموارد المالية الذاتية وغير الذاتية، فأما الموارد الذاتية فتتضمن الإيرادات الجبائية التي تحصلها الجماعات المحلية كليا أو جزئيا، وهي جملة

الضرائب والرسوم المحلية التي تشكّل الوعاء الجبائي المتكوّن من عدة مصادر كأهم مصادر تمويل ميزانيتها بنسبة تفوق 90% من عائداتها، منها ما هو مخصص بشكل كليّ للجماعات المحلية مثل الرسم على النشاط المهني TAP، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة ورسم السكن، ومنها ما هو مخصص جزئيا مثل الرسم على القيمة المضافة TVA، الرسم على الذبح، الرسم على الممتلكات وقسيمة السيارات، أما الموارد المالية غير الجبائية وهي من صميم الإيرادات الذاتية أيضا فتتخصر في إيرادات ونواتج الأملاك، وإيرادات الاستغلال المالي للجماعات المحلية مثل بيع منتجاتها أو تأدية خدمات معينة للمواطنين، فضلا عن ذلك قد تكون للجماعات المحلية مشروعات مشتركة بينها لها أهداف المصلحة العامة، تدرّ أرباحا وفوائد تسمح لها بتغطية نفقاتها للتسيير والتجهيز. أما الموارد غير الذاتية (الخارجية) فهي متنوعة المصادر وتختصر في الإعانات التي تقدمها الدولة، القروض، التبرعات، الهبات والوصايا.

5. واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر

إنّ ما يميّز واقع المالية المحلية في بلادنا، وما يدعو لضرورة اجراء الإصلاح هو مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية، سيما الذاتية منها، فضلا عن سوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، ممّا يجعل تسيير وإدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على الاستقلالية المالية والإدارية للإدارة المحلية، وعاجزة أيضا عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها بما يحقق أهداف التنمية المحلية اقتصاديا، سياسيا، اجتماعيا وإداريا⁽¹⁶⁾.

من الناحية النظرية، كما يرى وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق (دحو ولد قابلية)، أنّ الأموال المحلية تتشكّل من 7 رسوم تخصّص في مجملها للجماعات المحلية، و7 أخرى تخصّص لها جزئيا، لكن من الناحية الفعلية على أرض الواقع، هناك 3 رسوم فقط تشكّل أهمّ المداخل الجبائية تستفيد منها البلديات، ويتعلّق الأمر بالرسم على

النشاط المهني والدفع الجزائي، والرسوم على القيمة المضافة، حيث تشكّل كلّها 95% من المداخيل الجبائية المحلية المقدرة سنة 2000 بـ 23,8 مليار دج، موزعة بنسبة 65% بالنسبة للبلديات، 30% بالنسبة للولايات و5% بالنسبة للصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية (FCCL) (17).

فضلا عن ذلك، فإنّه لا يوجد توازن أحسن للنسب المطبقة بين السلطات المركزية (الدولة) والجماعات المحلية، كما هو الحال في الرسم على الذبح، حيث توجد نسبة 70% إلى البلديات و30% إلى صندوق الحماية والصحة الحيوانية، وتبقى نجاعة هذا الصندوق غير مؤكّدة، وهناك الضريبة على الملكية لا تعود منها سوى نسبة 20% إلى البلديات، ممّا يجعل الجماعات المحلية ذات مداخيل ضعيفة، قدّرت عام 2000 بـ 8 ملايين دج فقط، وأيضاً بالنسبة للرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقا هاما وغير مبرر بين البلدية (20%) والصندوق الوطني للبيئة (50%)، ناهيك عن الرسوم والضرائب الأخرى كقسمة السيارات، والرسوم على اللّفات والشعارات واللّوائح الاشهارية، والرسم العقاري وغيرها (18).

من بين أهمّ تحديات المالية المحلية في بلادنا أن للجماعات المحلية اختصاصات كثيرة ومتنوعة لكن من دون أن يكون لها الوسائل المالية الكافية للقيام بوظائفها واختصاصاتها المحددة في قانوني البلدية والولاية، أي عدم تطابق الموارد مع الأعباء (19)، فمن المفروض أن هيئات الإدارة المحلية مسؤولة على تسيير وسائلها المالية الخاصة بكل استقلالية مع كفاية الموارد المالية اللازمة لتقديم الخدمات الضرورية في مختلف المجالات الاجتماعية، الصحية، التعليمية، البيئية والإدارية (20). إن ضعف المالية المحلية هو من ضعف الموارد المالية العمومية التي تقوم أساسا على الجباية البترولية في المقام الأول، ضف إلى ذلك هيمنة الدولة على الجانب الأكبر من الجباية، حيث تبلغ العوائد الجبائية للدولة نسبة 75%، فيما تخصّص نسبة 25% للجماعات المحلية قبل الإصلاح

الجباي عام 1992، وقد تناقصت هذه النسبة في سنوات تلت لتبلغ 21,56% للجماعات المحلية مقابل 78,44%⁽²¹⁾، حيث يرجع ذلك في الأساس إلى ضعف نظام التحصيل والتوزيع الجباي وضعف الموارد الناتجة عن عائدات أملاك معظم الجماعات المحلية⁽²²⁾، خاصة البلديات منها.

تتميز مداخل البلديات في مختلف ولايات القطر الوطني بخاصية عدم التوازن، حيث نجد بعض البلديات للولاية الواحدة لها مداخل معتبرة لأنها تتوفر أنشطة ومؤسسات اقتصادية كثيرة تدرّ عليها أرباحا تغنيها عن الاعتماد على الدولة وتبعدها عن العجز المالية، في حين نجد معظم البلديات لمختلف الولايات تعتمد في مداخلها على الدولة، ومنها ما يعتمد مداخل الدولة بنسبة 100%، وفي هذا نذكر أن ولاية جيجل على سبيل المثال لا الحصر، أنّ 25 بلدية من أصل 28 بلدية المشكلة لإقليم الولاية تعاني من مشكلة التمويل، فتعتمد على مداخل ميزانية الولاية بنسب متفاوتة، وتوجد ستة (6) بلديات تعتمد كليا أي بنسبة 100% على ميزانية الولاية، وهي بلديات: شعبة العامر، تيمزريت، أولاد عيسى، سيدي داود، تاورقة وأغفير، في حين توجد ثلاث (3) بلديات فقط من الولاية من تحوز على مداخل مالية كبيرة، لأنها تتوفر على مؤسسات تجارية ومصانع عديدة، وهي: بلدية جيجل، الطاهير والميلية، وهذا الواقع يشكل إحدى المشكلات العديدة والمعقدة للجماعات المحلية في بلادنا⁽²³⁾.

كما يجب التنويه إلى مشاكل أخرى في هذا المقام والتي ترتبط أساسا بالتسيير، منها ما هو مرتبط بالموارد البشرية للإدارة المحلية، والتي تتميز بالجمود والضعف، فضلا عن ضعف تكوينها، حيث تستنزف أكثر من 70% من ميزانية التسيير⁽²⁴⁾، ومنها ما هو متعلق بالتداخل والتشابك في الصلاحيات بين المنتخبين المحليين وسلطات الوالي وأحيانا مع السلطات المركزية، ومنها ما يرتبط بسوء التسيير المالي وضعف القدرات الفنية والإدارية للوحدات ومسيريها، ناهيك عن بعض الظواهر السلبية كالرشوة، الاختلاس

واستغلال النفوذ⁽²⁵⁾ والمحسوبة والعوائق البيروقراطية، والتي لها آثار وخيمة على التنمية والاقتصاد ومعيشة المواطنين.

إن تشخيص الواقع الحالي يمكن الحكومة من معالجة مشاكل عديدة متعلقة بالمالية المحلية، أهمّها وجود نظام جبائي يخدم المناطق التي لها أنشطة صناعية وتجارية كبيرة، ناهيك عن ضعف المداخل المتأتية من الأملاك العامة للجماعات المحلية، والضعف البارز للموارد البشرية على المستوى المحلي.

إنّ كل هذه الدواعي تؤكد ضرورة إجراء إصلاحات جوهرية وعميقة تهدف إلى تدعيم الوسائل المالية للجماعات المحلية، وتمكينها من مواجهة مختلف التحديات، ومعالجة الاختلالات ذات الطابع الهيكلي المتسببة في المديونية، فضلا عن ذلك، ضرورة تلبية الحاجيات المتصاعدة في مجال الخدمات العمومية، ناهيك عن ضرورة التزوّد بوسائل بشرية ومادية تتماشى ومتطلبات تسيير عصري، عقلاني ورشيد⁽²⁶⁾.

6. مضامين إصلاح المالية العمومية للجماعات المحلية

يعتبر إصلاح المالية العمومية المحلية من بين الدعائم الأساسية لإحداث الوثبة التنموية على المستوى المحلي، فمن غير الممكن الحديث عن التنمية المحلية دون تكريس الاستقلالية المالية للفواعل المحلية، البلديات والولايات، بحيث تسمح هذه الاستقلالية المالية بتدبر هذه الجماعات للوسائل المالية التي تسمح بجعل الإقليم جذابا من ناحية إنشاء المؤسسات وتهيئة الإقليم، وتحسين مردودية الموارد المالية المتحصّل عليها، فقد أثبتت تجارب العديد من الدول أنّ توسيع درجة الاستقلالية للجماعات المحلية ساهم بشكل كبير في زيادة قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، فالاستقلالية المالية للإدارة المحلية يقتضي مزيدا من الصلاحيات الجبائية، ومن ثمّ تحقيق الفعالية والكفاية⁽²⁷⁾.

هذه الاستقلالية المالية يجب أن تكون الهدف الذي تسترشد به الحكومة لإجراء أيّ إصلاح مالي وجبائي لا سيما من خلال:

- ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية في الدولة وما ترتّب عنه من جرّاء تطبيق الإصلاحات الجبائية لعام 1992، من خلال إحداث منظومة جبائية محلية، فيكون للولايات والبلديات نظام جباية مخصّص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، يتمّ تخصيص إيراداته بمخصص معيّنة بين الولاية والبلدية وصناديق دعم الجماعات المحلية⁽²⁸⁾.
- تفعيل دور الجماعات المحلية في ميدان الجبائية، لا سيما من خلال تفعيل سلطة البلديات فيما يخص تأسيس الضرائب l'attribution des impôts وتحديد معدلاتها وأوعيتها بما يتماشى واحتياجاتها الفعلية وأهدافها التنموية، تكريسا لمبدأ التسيير والإدارة اللامركزيين، ممّا يساهم في جعل هذه الوحدات فواعل مهمة ضمن السياسة العامة للدولة، ويكون ذلك عن طريق بعض الصلاحيات للسلطات المحلية تكريسا للاستقلال المالي واللامركزية الجبائية.
- توسيع الجبائية العادية للجماعات المحلية، لا سيما من خلال تأسيس ضرائب على الثروات خاصة الأملاك العقارية منها، مع تحيين وتكييف معدلاتها مع الوضع الراهن، ودون المساس بالقدرة الشرائية، وهذا ما يساهم في إعادة توزيع الدخل على المستوى المحلي.
- إعادة النظر في التوزيع المركزي الحالي للمتحصلات الضريبية، وتوجيه نسب معتبرة منها إلى الجماعات المحلية، وتحسين مردوديتها.
- وضع نموذج جبائية محلية يسمح للجماعات المحلية بتثمين الثروات الموجودة على ترابها، من خلال إجراء إحصاء دقيق لممتلكاتها، وإعادة تقديرها بتحيين أسعار الإيجار وربطها بأسعار السوق، لا سيما المحلات التجارية والمساكن والمحلات ذات الطابع الصناعي⁽²⁹⁾.
- تأهيل المصالح الجبائية من خلال اعتماد تنظيم هيكلي لها يتوافق مع التطوّرات

التي تعرفها الجماعات المحلية والإدارة الجبائية، ومدّها بالموارد البشرية ذات الكفاية والكفاءة، ويتجسّد ذلك بإبراز معالم اختصاصات هذه المصالح، مما يسمح لها بتجسيد المسؤوليات ويحسن من مردودية موظفي الجباية من القيام بمهامهم على أحسن وجه⁽³⁰⁾.

- ترك مجال واسع للجماعات المحلية في تحديد خصوصيات الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها، وامكانياتها المتاحة في ذلك، وتوزيع أقطاب النشاط الاقتصادي على مختلف الأقاليم، وهذا بالنظر للاختلاف والتمايز بين الأقاليم والخصوصيات الجهوية لكل منطقة، في إطار نموذج تنموي جديد مبني على المقاربة التشاركية، وتوظيف أدوار جميع الفواعل التي لها تأثير في مسار إحداث تنمية محلية متوازنة، عادلة ومستدامة.

إنّ عملية الإصلاح تقتضي إعادة النظر في الدور التنموي للجماعات المحلية وخاصة البلديات، ويتطلّب ذلك النظر في اختصاصاتها وصلاحياتها وفق المصادر والامكانيات المحلية المتوفرة، وضرورة توجيه هذه الموارد بطرق سليمة لخدمة الأهداف الإنمائية المسطرة، إذ أنّ هناك الكثير من الأنشطة ذات النفع المحلي والوطني تضطلع بها الجماعات المحلية، وهي ذو طابع اجتماعي واقتصادي وثقافي، متعلقة بالخدمات والاحتياجات الضرورية للمواطن، وإنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية، المراكز الصحية، المراكز الثقافية، الشبيبة والرياضة، البيئة، الري، الزراعة والغابات، وهي أعباء كثيرة على الجماعات المحلية تستدعي قيام الدولة بتأمين التمويل الكافي للقيام بها، أو أن تسند للدولة عن طريق تكفّل كل وزارة بقطاعها على المستوى الإقليمي، مع احتفاظ الجماعات المحلية بالسلطة العمومية، أو جعلها شريكا في برامج التنمية، يكون فيها تقاسم الأعباء بالتساوي⁽³¹⁾.

في عام 2007 قدمت لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين

بتقديم رؤيا إصلاحية في هذا المجال، حيث أعطت جملة توصيات يمكن الاسترشاد بها للقيام بإصلاح عميق وحقيقي مبني على رؤيا استراتيجية متوسطة وبعيدة المدى، حيث تضمنت عدة إجراءات مسّت في الأساس عملية تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية ضمن قوانين المالية، بإضافة تخصيصات من الضرائب والزيادة في بعض الرسوم ومنح موارد مالية في شكل إعانات لصالح الجماعات المحلية للتكفل بمختلف الأعباء، فضلا عن ضرورة إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية، كما تضمنت توصيات باتخاذ إجراءات من أجل عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنة أجهزتها وترشيد استخدام نفقاتها، والإدخال التدريجي لوسائل الرقمنة في إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانيات المحلية، وإجراءات أخرى موجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية، مع ضرورة إجراء تربصات في إطار برامج التكوين والتأهيل لفائدة الأمناء العامون للبلديات والمسؤولين الماليين ورؤساء المجالس الشعبية البلدية⁽³²⁾.

7. تطلّعات وآفاق الإصلاح

تحتاج الجماعات المحلية اليوم أكثر من أيّ وقت مضى إلى قوّة عاملة واطارات ذات كفاءة واداريين يميّزون بمهارات تسيير الموارد المالية، كما يتطلّب أيضا وجود فلسفة للتغيير والتحسين المستمر لمواجهة التحديات الراهنة، مع ضرورة تثمين المشاركة الشعبية على نطاق واسع، وذلك بإشراك مؤسّسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في مختلف البرامج التي تضعها السلطات المحلية العمومية والحكومة، فالمنظمات المجتمعية تلعب دوراً مركزياً في انجاح مختلف هاته البرامج.

لقد أضخى من الضروري أن تستفيد الدولة من الامكانيات المتاحة؛ من موارد مالية وبشرية، فتوظفها لصالح الجماعات المحلية وتنمية الأقاليم، والاستعانة بالخبراء على مستوى الجامعات ومراكز البحوث في بلادنا، سيما منها المتخصصة في البحث ضمن هذا الميدان أو الميادين الثانوية، التي تقدّم دعماً اضافياً ومهماً للإدارة المحلية والسياسات

التنمية الوطنية والمحلية، مثل الاستفادة من التكوين الميداني للإداريين والتقنيين الذين يعملون في نطاق الجماعات المحلية، وأيضاً الاستفادة من الدعم العلمي والتكنولوجي لمشاريع تطوير الطاقة، خاصة الطاقات الجديدة والمتجددة (E.N.R)* ، لتلبية الاحتياجات المتنامية للمجتمع والاقتصاد.

ببليوغرافيا:

- ¹ - عمر غزالي، رانية إدير، أمينة عروس، "إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة مينا للدراسات الاقتصادية، (جامعة غليزان)، مجلد: 2، عدد: 4، جوان 2019، ص 59.
 - ² - نصر الدين بن شعيب وبومدين طيبي، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات (جامعة البليدة 2)، المجلد: 1، العدد: 1، جوان 2012، ص 1.
 - ³ - Mohamed HAKKAT, *Les Finances publiques et les impératifs de la performance: Le cas du Maroc*, Paris: L'Harmattan, 2011, p27.
 - ⁴ - بسمة عولي، «تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر»، الجزائر: مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا (جامعة الشلف - الجزائر)، المجلد: 3، عدد: 4، جوان 2006، ص 269.
 - ⁵ - بن عمير جمال الدين وقيرة عمر، مدخل إلى علم المالية العامة»، الجزائر: منشورات مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2021، ص 5.
 - ⁶ - علي زيان محند واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، ندوة حول تكييف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة بمجلس الأمة، يوم 27 أكتوبر 2002، ص 52.
 - ⁷ - الطيب ماتلو (عضو مجلس الأمة)، «مداخلة حول: مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة»، ضمن فعاليات الندوة العلمية التي نظمها مجلس الأمة حول: «مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة»، يوم 17 أكتوبر 2002، ص 43.
 - ⁸ - المرجع نفسه.
 - ⁹ - المرجع نفسه، ص 44.
 - ¹⁰ - المرجع نفسه، ص 45.
 - ¹¹ - الطاهر زروق، - المالية المحلية، ص 04. أنظر الموقع الإلكتروني: <https://fr.calameo.com/read/0010917675af6f750112a>
- تاريخ الاطلاع عليه: (2019/01/05)
- ¹² - «قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية»، الجريدة الرسمية (ج. ج. د. ش)، السنة: 49، عدد: 12، ل 29 فبراير 2012، ص 23.
 - ¹³ - «قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية»، الجريدة الرسمية (ج. ج. د. ش)، السنة: 48، عدد: 37، ل 3 جويلية 2011، ص 24.
 - ¹⁴ - قانون رقم 12 - 07 مؤرخ 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 22.
 - ¹⁵ - قانون رقم 10 - 11 مؤرخ 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 23.
 - ¹⁶ - مجلس الأمة، «ندوة علمية حول: الإصلاحات المالية والجباية المحلية»، يوم 31 مارس 2003، ص 8.
 - ¹⁷ - دحو ولد قابلية، «محاضرة بعنوان: الإصلاح الجبائي»، ضمن الندوة العلمية حول: الإصلاحات المالية والجباية المحلية يوم 31 مارس 2003، ص 13.

- ¹⁸- المرجع نفسه، ص ص 14-15.
- ¹⁹- بن شعيب نصر الدين وطبي بومدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات (جامعة البليدة-2- الجزائر)، المجلد: 1، العدد: 1، جوان 2012، ص 36.
- ²⁰- حمادو وسيلة، اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر نكيار استراتيجي، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية، 2012، ص ص 76-77.
- ²¹- بن شعيب نصر الدين وطبي بومدين، المرجع السابق، ص ص 35-36.
- ²²- حمادو وسيلة، المرجع السابق، ص 85.
- ²³- المرجع نفسه، ص ص 85-86.
- ²⁴- بن شعيب نصر الدين وطبي بومدين، المرجع السابق، ص 42.
- ²⁵- المرجع نفسه، ص ص 87-90.
- ²⁶- دحو ولد قابلية، المرجع السابق، ص 15.
- ²⁷- يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة (جامعة أدرار)، المجلد: 13، عدد: 2، جوان 2014، ص 29.
- ²⁸- بن شعيب نصر الدين وطبي بومدين، المرجع السابق، ص 50.
- ²⁹- يوسف مسعداوي، المرجع السابق، ص 29.
- ³⁰- المرجع نفسه، ص ص 27-28.
- ³¹- بن شعيب نصر الدين وطبي بومدين، المرجع السابق، ص ص 46-49.
- ³²- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، إصلاح المالية والجباية المحليتين، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية (ج.د.ش)، أنظر الموقع: <https://bit.ly/3okDeFR>

* (E.N.R) = Energies Nouveaux et Renouvelables

إصلاحات مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري - نحو التحول من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية -

الدكتورة: صباح حماتي
جامعة حمة لخضر - واد سوف
sabah629@gmail.com

الدكتورة: صليحة ملياني
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
saliha-meliani@univ-msila.dz

ملخص: يعد اليوم تجسيد الديمقراطية التشاركية رهانا كبيرا بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، ومؤثر مهم وفعال على تسييرها، ففي ظل هذا المصطلح الجديد الذي أصبح تبنيه اليوم حتمية لا بد منها بالنظر لآثارها الإيجابية على التنمية المحلية، كان لا بد من توضيح بعض المفاهيم حول مفهوم الديمقراطية التشاركية، والبحث في مفهومها وحدودها وأثر تجسيدها على مستوى المجالس البلدية، خاصة بعدما أصبحت الديمقراطية التشاركية تهدف بالدرجة الأولى إلى ديمقراطية الديمقراطية التمثيلية.

الكلمات الافتتاحية: الديمقراطية التشاركية، الوصاية الإدارية، المجتمع المدني، المجلس الشعبي البلدي، المواطن المحلي.

مقدمة:

تم استحداث مصطلح الديمقراطية التشاركية كنتيجة لمجموعة من التحديات التي كانت تواجه مفهوم الديمقراطية التمثيلية، فكثير من الكتابات أشارت لما بات يعرف بأزمة الديمقراطية التمثيلية في دول الغرب، وقد بدأت ارهاصات الأولى مع كتابات جيمس ديوي، الذي يعتقد أن الديمقراطية لا بد أن يتم ترسيخها في التنظيم الاجتماعي، خاصة في ظل المجتمعات الصناعية المركبة، والتي تحولت فيها الديمقراطية إلى مجرد إجراء، حيث أن الديمقراطية هي عملية مستمرة لا تقتصر على عملية الذهاب كل بضعة أعوام للتصويت لأحد المرشحين، واعتزال المشاركة بعدها حتى تأتي الانتخابات التالية كما يحدث بالجزائر¹.

وبالعودة للتصور التقليدي للديمقراطية السياسية، المبني بالأساس على فكرة أن مناقشة الشؤون العامة يجب أن تكون منوطة بالهيئات المنتخبة فقط، بسبب عدم قدرة المواطنين عن القيام بذلك، إن كانت هذه الفكرة مقبولة سابقا، فهي اليوم لم تعد كذلك بسبب تداخل عدة عوامل، منها المرتبطة بالتطور الثقافي للمجتمعات والابتكارات التكنولوجية في مجال الاتصال والإعلام، وكذا ظهور المجتمع المدني بحقوق مهيكلّة ومؤثرة في الحياة العامة.

والواقع اليوم أثبت أن المواطنين المحليين بإمكانهم المشاركة في مناقشة الشؤون العامة إلى جانب المنتخب بالمجالس المنتخبة، ويمكنهم المساهمة بشكل فعال في إيجاد الحلول للمشاكل التي تعترض التسيير المحلي، وهو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية، فهي تشكل صورة جديدة من صور الديمقراطية، تركز توسيع ممارسة السلطة من طرف المواطنين من خلال إحقاقهم في الحوار والنقاش العمومي، فهي لا تعتبر نقيضا للديمقراطية السياسية، ولا تحل محلها بل تشكل تكملة لها وسدا لنقائصها وتجاوزا لعيوبها، لذا وباعتبار الديمقراطية التشاركية أصبحت رهانا كبيرا بالنسبة للمجالس البلدية، بعدما

تبنّت الدولة الجزائرية مبدأ الديمقراطية التشاركية بشكل صريح وواضح، وذلك ضمن أحكام المادة 03/15 من دستور 2016، وأكدت عليه المادة 3/16 من دستور 2020²، التي نصت على "تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني"، مما جعلها مؤثر فعال على تسيير المجالس البلدية، وقد تجسّدت إرادة الدولة في الدفع بالديمقراطية التشاركية بشكل أوسع داخل المجالس البلدية، وذلك ضمن أحكام المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية.

هذا ما دفعنا لمحاولة البحث في موضوع الديمقراطية التشاركية ضمن عمل المجالس البلدية، خاصة أن قانون البلدية الصادر سنة 2011 رقم 10-11³ كان في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة، كذلك محاولة تبيان مدى تأثير هذه الفكرة على صلاحياتها، وانعكاس ذلك على استقلاليتها، وأيضا النظرة الجديدة التي تبناها المشرع الجزائري ضمن مسودة المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية والتي فعلا تستحق منا الدراسة والتحليل.

وهنا تكمن أهمية دراستنا وذلك في البعد الذي يحظى به موضوع الديمقراطية التشاركية كفكرة جديدة، من خلالها يحاول المشرع الجزائري تفعيل دور البلديات في مجال التنمية المحلية، خاصة مع تزايد اهتمامه بآلية الديمقراطية التشاركية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس البلدية.

ففي ظل الرقابة الممارسة على المجالس البلدية، نجد أن المشرع مازال يحاول تفعيل آليات الرقابة الوصائية على تلك المجالس، في نفس الوقت يعمل على المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها، وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة، ومن جهة ثالثة ما يفرزه تجسيد الديمقراطية التشاركية، بعد أن تم الارتقاء بالمجالس البلدية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، ومنه نطرح الإشكالية التالية: ما هي الآليات التي يفرزها تبني المجالس الشعبية البلدية

لمبدأ الديمقراطية التشاركية؟ وهل يمكن أن تساهم الديمقراطية التشاركية في تفعيل دور المجالس الشعبية البلدية ؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذه الدراسة، من خلال التعرض في قسمها الأول إلى ماهية الديمقراطية التشاركية وأسسها القانونية، بعدها نتطرق في القسم الثاني إلى كيفية تجسيد الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس البلدية، وفي الأخير نختم هذه الورقة البحثية بنتائج وتوصيات أحاول من خلالها المساهمة في لفت النظر للنقائص التي تتعلق بالموضوع .

المبحث الأول

مفهوم الديمقراطية التشاركية وأسسها القانونية

تنقسم الديمقراطية إلى ديمقراطية تمثيلية وديمقراطية تشاركية، الأولى تعني اختيار الأفراد لممثلهم عن طريق انتخابات مباشرة، كانتخابات المجالس المحلية أو البرلمان، أما الثانية فهي شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي بناءً على تقوية مشاركة السكان المحليين في اتخاذ القرار السياسي، أي عندما يتم إشراك الأفراد في اتخاذ القرارات مع التحمل الجماعي للمسؤوليات المترتبة عن ذلك⁴.

لذا ضمن هذا المبحث نتعرض للتعريف اللغوي والاصطلاحي للديمقراطية التشاركية (مطلب أول)، ثم نفصل في أسسها ضمن التشريع الجزائري (مطلب ثاني)، وفي الأخير نبحث في الآليات اللازمة لتطبيقها بالمجالس البلدية على أرض الواقع (مطلب ثالث) .

المطلب الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للديمقراطية التشاركية .

لتكريس دولة القانون بكل مقوماتها عمدت معظم الدول إلى تبني فكرة الديمقراطية التشاركية وتطبيقها على المستوى الوطني والمحلي، ولهذا سنحاول تقديم تعريفات حول

الديمقراطية التشاركية وإن تعددت، من أجل إيضاح هذا المصطلح الذي جذب الاهتمام إليه في السنوات الأخيرة، ثم نبين الأسس القانونية للديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري .

أولاً: التعريف اللغوي والاصطلاحي للديمقراطية التشاركية: تتطرق ضمن هذا العنصر للمدلول اللغوي للديمقراطية التشاركية، وكذا التعريفات التي قدمها الباحثين - المدلول الاصطلاحي -.

أ. المدلول اللغوي للديمقراطية التشاركية: بعد تصفحنا لمجموعة من المعاجم العربية، لم نجد تفصيل لمصطلح للديمقراطية التشاركية والذي تقابله باللغة الفرنسية مصطلح *La participative démocratie*⁵، وبالتالي سنحاول تجزئة المصطلح كلا على حدى.

كلمة الديمقراطية ذات الأصل الإغريقي، والمركبة من مصطلحين، أولهما "Démos" بمعنى الشعب، وثانيهما "Kratos ou Kratien" بمعنى السلطة، والقوة، النفوذ، وعند ضم المصطلحين معا فإنهما يدلان على أن المقصود بتلك الكلمة هو سلطة الشعب أو قوة الشعب أو نفوذ الشعب، وهذا يتوافق واستخدام الإغريق للكلمة حين قصدوا بها ممارسة السلطة بواسطة عامة الشعب⁶ .

وفي معجم العلوم السياسية (Dictionnaire de science politique) فقد عرّف الديمقراطية على أنها نظام سياسي يؤسس على مبدأين السيادة ملك الشعب، السلطة تمثل إرادة أغلبية المواطنين دون صرف النظر كلية عن آراء وأفكار الأقلية⁷. ومن هنا المدلول اللغوي للديمقراطية يفيد من جهة بأن الشعب هو صاحب السلطة ومصدرها الأساسي، ومن جهة أخرى نجد أن مصطلح المشاركة، قد تباينت تعريفاته بشكل عام، بحسب الزاوية التي ينظر إليها الباحث وباختلاف تخصصه العلمي وتوجهه الإيديولوجي...، وهذا ما جعل مصطلح المشاركة يعرف كما يلي:

مصطلح المشاركة أو "Participer" مشتقة من اسم المفعول للكلمة الفرنسية "Participation" ويتكون هذا المصطلح اللاتيني من جزأين، الأول "Part" بمعنى "جزء"، والثاني "Compare" ويعني "القيام بـ"، وبالتالي فإن مصطلح المشاركة تعني حرفيا "To take part" أي القيام بدور⁸.

كما تعرف في معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية على أنها "تعاون فرد مع فرد آخر أو بعض الأفراد مع البعض الآخر في إنجاز عمل مشترك"⁹، يلاحظ على هذا التعريف، هو أنه شامل وعام وغير محدد، كما يدل معنى المشاركة أيضا حسب ما ورد في معجم العلوم الاجتماعية على أنها "المساهمة أو التعاون في أي وجه من وجوه النشاط، ويستخدم هذا المصطلح كثيرا في الاقتصاد فيقال المشاركة في الأرباح أو في إدارة المشروع، أما في المجال السياسي، فيدل على إشراك المواطنين في مناقشة الأمور العامة بطريقة مباشرة أو عن طريق اختيار من يمثلهم في المجالس النيابية"¹⁰.

فمصطلح التشارك يحيل على إجماع مختلف الفاعلين، بهدف المساهمة بشكل مباشر وبشكل مهيكل في سيرورة اتخاذ القرار¹¹.

وبالتالي إذا زأوجنا بين المصطلحين السابقين، أي "الديمقراطية" و"التشارك"، ستكون الديمقراطية التشاركية هي "مساهمة ومشاركة المواطنين في عملية صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونهم العامة"¹².

وفي الأخير نجد أن مصطلح الديمقراطية التشاركية يقصد به بالأساس إعطاء الحرية للمواطنين في مناقشة الشؤون المحلية وتمكينهم من المشاركة في خلق التنمية المحلية. ب- المدلول الاصطلاحي للديمقراطية التشاركية: من الناحية الاصطلاحية، اختلفت التعريفات المقدمة من طرف الفلاسفة والباحثين حول الديمقراطية التشاركية، فهناك من تناول مفهوم المشاركة، وهناك آخرون من تناولوا مفهوم الديمقراطية التشاركية.

بالنسبة لبرادي Brady فعرف المشاركة على أنها هي "الفعل الاعتيادي للمواطن الموجه نحو التأثير في بعض المخرجات أو النتائج السياسية"¹³، وبالمقابل نجد كذلك تعريف كاييتان Capitant الذي ذهب إلى أن المشاركة هي "الفعل المرتبط بأن يصبح الشخص جزء من فعل جماعي، وخاصة جزءا من تصرف/فعل قانوني جماعي"¹⁴.

أما جون ديوي John Dewey فقد عرف الديمقراطية التشاركية، باعتبارها "مشاركة كل من يتأثر بالمؤسسات الاجتماعية، حيث يشارك الفرد في رسم وإنتاج هذه المؤسسات والسياسات التي تنتج عنها"¹⁵، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فقد عرفت الباحثة Rian Voet في كتابها "النسوية والمواطنة"، على أن الديمقراطية التشاركية الكاملة كما وصفتها، تتطلب قدرا كبيرا جدا من العمل التطوعي من كل مواطن عادي (تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني)، وليس بإمكانها أن تفسح مجالا لقرار سريع وفعال، والأكثر من هذا فحسب رأي الباحثة المواطنين العاديين لا يملكون تقييما ذا كفاءة في كل المجالات (المواطن ليس بديلا للحكومة)، ولكن حتى يكون القرار ملائما ورشيدا ينبغي على صناع القرار استشارة الناس المعنيين بهذه السياسة¹⁶.

أما بالجزائر فنجد الأمين شريط يعرفها بأنها "هي شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بهم..."¹⁷.

وانطلاقا من تنوع واختلاف التعاريف السابقة، فإننا نخلص إلى تعريف الديمقراطية التشاركية بأنها هي عمق وجوهر الديمقراطية التمثيلية، بمعنى أن الديمقراطية التشاركية لا تقف عند المشاركة الدورية للانتخابات بل هي تلك الديمقراطية التي تساهم، وهذا بعد توفير جملة من الآليات على خلق الفرص لجميع المواطنين على قدم المساواة، وجميع الفاعلين في المجتمع من مجتمع مدني، وحتى قطاع خاص... إلخ في المشاركة في رسم السياسة العامة، والمساهمة في اتخاذ القرارات التي تمس الشأن العام المحلي، ومراقبة

وتتبع تنفيذ ذلك ومساءلة ومحاسبة المنتخبين، وذلك من خلال مطالبتهم بتقديم حصيلة أعمالهم طوال عهدهم الانتخابية.

المطلب الثاني: أسس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري.

نستعرض في هذا المطلب أولا أسس الديمقراطية التشاركية في التعديل الدستوري لسنة 2020، ثم الأسس القانونية للديمقراطية التشاركية بقانون البلدية لسنة 2011، وفي الأخير نتطرق لمفهوم الديمقراطية التشاركية ضمن أحكام المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية.

أولا: الديمقراطية التشاركية في دستور سنة 2020: أشار دستور سنة 2020 إلى أن الشعب مصدر كل سلطة وصاحب سيادة، يمارسها بواسطة المجالس المنتخبة طبقا للمادتين 07 و 2/08 و 3¹⁸، فقد أعطى الدستور أهمية كبيرة للشعب على أساس أنه صاحب السيادة، ويعطي الأولوية للاستفتاء كوسيلة مثلى لممارسة الشعب لسيادته، ثم بعد ذلك يأتي التمثيل عن طريق المنتخبين، وهذا عكس معظم دساتير العالم التي تعطي الأولوية للتمثيل النيابي قبل الاستفتاء كفرنسا مثلا¹⁹، لكن من حيث الممارسة والواقع، نجد أن الاستفتاء يلجأ إليه في حالات نادرة في الجزائر²⁰.

كما اعتبر التشريع الجزائري المجالس المحلية المنتخبة سواء كانت بلدية أو ولائية إطارا قانونيا يعبر من خلالها الناخبون عن إرادتهم طبقا للمادة 17 من دستور سنة 2020، ومظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية واللبنة الأولى والأساسية لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية وفي إرساء التقاليد والقيم الديمقراطية حسب ما نصت عليه المادة 16 من دستور سنة 2020²¹، وذلك من خلال تدريب المواطنين وكل كيانات المجتمع على العمل السياسي وربطهم بالقضايا المحلية، وتفعيل الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة من خلال توسيع قنوات مشاركة المواطنين في الشأن المحلي، وبالتالي التوسع من مفهوم الديمقراطية التمثيلية والتي تعني اختيار الأفراد لممثلهم عن طريق

انتخابات مباشرة إلى الانتقال إلى الديمقراطية التشاركية .

ثانيا: الأساس القانوني للديمقراطية التشاركية في قانون البلدية 2011²²: تم إصدار تعليمات للحكومة من قبل رئيس الجمهورية قصد الاعتماد على مقاربة تدريجية في عملية إصلاح البلديات مؤسساتياً وجبائياً، كما تم التشديد أيضاً على ضرورة التركيز على الديمقراطية التشاركية والتسيير اللامركزي، لهذا تم توجيه أوامر لرؤساء البلديات بفسح المجال أمام المواطن ليتقدم بأفكاره القاعدية من الأسفل نحو السلطة المركزية في الأعلى، كما طلب رئيس الجمهورية كذلك من المجلس الاقتصادي والاجتماعي²³ استضافة ممثلي المجتمع المدني من الجمعيات من كل أقطار الوطن، وفسح المجال أمام مشاركة الفواعل المجتمعية وفي مقدمتها المواطن، الذي صار بإمكانه حسب نص قانون البلدية المساهمة في استقرار ونماء الجماعات المحلية²⁴.

وقد تم التأكيد على المفهوم التشاركي في تسيير شؤون البلدية منذ البداية، من خلال عرض أسباب مشروع قانون البلدية الذي قدمه وزير الداخلية والجماعات المحلية أمام النواب، حيث جاء قانون البلدية الجديد لإصلاح الاختلالات الموجودة في قانون البلدية رقم 90-08²⁵، على مستوى النظام الانتخابي للمجلس البلدي وعدد النواب، وكذا صلاحيات رئيس المجلس بالإضافة لإصلاح وتطوير طرق تسيير الإدارة البلدية، وإصلاح الموارد البشرية المحلية، وإصلاح المالية والجباية المحلية، وتعزيز وتكريس نظام اللامركزية، من خلال تقوية صلاحيات المجلس ورئيسه في مواجهة الوصاية (الوالي، رئيس الدائرة، وزارة الداخلية) مما يساعد على تدعيم واستقرار تلك المجالس²⁶. إلا أن ما يهمننا في عرض الأسباب، هو تأكيد توصيات التقرير التمهيدي لمشروع قانون البلدية، ومناقشات النواب التأكيد على ضرورة إشراك المواطن لاسيما من خلال منظمات المجتمع المدني في تسيير شؤونه المحلية والمساهمة الفعالة في التنمية المحلية. والغرض من تنصيب هذا الفوج، هو القيام بدراسة شاملة ومعمقة للوصول إلى

آليات ووسائل توضع تحت تصرف المواطن، والجمعيات ولجان الأحياء، لتمكينهم من المشاركة في تسيير شؤونهم العامة في المجالس البلدية²⁷، على هذا الأساس نجد أن المشرع لم يكتف بالإشارة إلى أن البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية، بل أشار إلى أنها مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، من خلال مجلسها المنتخب²⁸.

فالبلدية هي أقرب إدارة للمواطن وأفضل مدرسة لترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطبيقاتها بفعل الاحتكاك الدائم والتواجد اليومي مع المواطنين، فهي تجسد جوهر الديمقراطية المحلية، ومكان مساهمة ومشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، على اعتبار أنها مؤسسة دستورية مميزة في ممارسة المواطنة، وفاعلا أساسيا في تهيئة وإدارة الإقليم وخاصة في مجال التنمية المحلية.

وفي هذا الإطار، نجد المشرع في قانون البلدية لسنة 2011 قد خصص بابا كاملا -الباب الثالث- تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، والذي يضم (4) أربع مواد من 11 إلى 14، حيث أشار في هذه المواد إلى آليات الديمقراطية التشاركية.

كما نلاحظ أن المشرع في قانون البلدية 2011 من الناحية الشكلية، لم يستعمل مصطلح الديمقراطية التشاركية صراحة، وهذا على عكس المشرع المغربي مثلا، وضح رهانا كبيرا للنهوض بالجماعات الترابية بها على الديمقراطية التشاركية، مستندة على مشاركة المجتمع المدني (الجمعيات، السكان) في تدبير الشأن المحلي، إلا أن الميثاق الجماعي لسنة 2003²⁹، هو أول قانون أشار لدور المجتمع المدني في المساهمة في التنمية، وذلك في فصوله 36 و41.

أيضا المادة 04 من مرسوم رقم 2.10.504 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية³⁰، نصت على مشاركة المواطنين الفاعلين في دراسة المخطط الجماعي

للتنمية فنص على " يجب أن تتضمن دراسة المخطط الجماعي للتنمية العناصر التالية: ...
2- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين
المعنيين...".

ثالثا: مفهوم الديمقراطية التشاركية ضمن أحكام المشروع التمهيدي لقانون الجماعات
الإقليمية.

قبل التطرق لما تناولته مسودة المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية حول
موضوع الديمقراطية التشاركية، لا بد أولا من إعطاء لمحة حول هذه المسودة وما تتضمنه
من مواد قانونية.

تضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الذي نشرت وزارة الداخلية
مسودته في أوت 2018 من أجل الإثراء، وأخذ رأي الخبراء قبل عرضه في الدورة
الخريفية للبرلمان من أجل المصادقة عليه، لكن بالنظر للظروف السياسية التي كانت
تعيشها الجزائر في ذلك الوقت وحالة الاحتقان الكبيرة بسبب الرئاسيات وتبعات العهدة
الخامسة للرئيس تم تأجيل عرض المشروع ليتم تأجيله بعد حراك 22 فيفري 2019،
ويمكن أن يتأجل عرضه لغاية انتخاب برلمان جديد في 2021/06/12 حسب ما صرح
به وزير الداخلية والجماعات المحلية في 2021/02/20.

أما فيما يخص موضوع الديمقراطية التشاركية ضمن مسودة المشروع التمهيدي
لقانون الجماعات الإقليمية فقط حظيت باهتمام كبير ضمن مواده، فقط ظهر هذا
الاهتمام من خلال تخصيص باب كامل -الباب الرابع من الجزء الأول من المشروع-
تحت مسمى الديمقراطية التشاركية وذلك ضمن المواد من 20 إلى 23 منه.

حيث نصت المادة 20 على أنه يقع على عاتق الجماعة الإقليمية تجسيد وترقية
الديمقراطية التشاركية، ومن أجل تحقيق ذلك تتخذ كل التدابير التي تسمح للمواطنين
الاطلاع المنتظم على نشاطات الجماعة وعلى القرارات التي تخصهم، أما المادة 21 فقد

أكدت على أن تتخذ الجماعة الإقليمية التدابير الضرورية لتحسين الاستماع للمواطنين وتسهيل ولوجهم إلى الجلسات العمومية للمجالس المحلية المنتخبة وضمان حقهم في الاطلاع على الوثائق الإدارية التي تعنيهم، وبالمادة 22 أكد على أنه تضمن الجماعة الإقليمية للمواطنين، بكل وسيلة متاحة ولا سيما، التكنولوجيات الحديثة، الحق في المساهمة والمشاركة في تحديد وتحقيق النشاطات العمومية المحلية ذات المنفعة العامة، في إطار منظم، يدعى هيئة تشاركية"، تتشكل الهيئة التشاركية من ممثلي الجمعيات المحلية المؤسسة قانونا ومن التعاونيات المهنية ومنظمات المجتمع المدني .

أما بالنسبة للمادة 23 من نفس المشروع فذكرت أنه يكون التمثيل داخل الهيئة التشاركية مفتوحا وحرا أمام كل شخص بالغ يتمتع بكافة حقوقه المدنية والذي يتم اختياره بصفة ديمقراطية، وهذا التمثيل داخل الهيئة التشاركية هو تمثيل مجاني، ولا يمكن استعماله لأغراض حزبية .

المطلب الثالث: الآليات اللازمة للتجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية بالمجالس البلدية .

إن العلاقة بين البلدية والمواطنين المحليين هي علاقة بالأساس تشاركية تعاقدية الهدف منها تحقيق تنمية محلية شاملة ومستدامة، تساهم في الدفع بعجلة التنمية المحلية وزيادة الموارد وتحسين الخدمات.

يرتكز تطبيق هذا الشكل من الديمقراطية على قاعدتين أساسيتين الأولى هي المواطنة، والثانية هي المشاركة، إلا أنه إلى جانب ذلك فإنها تُعد بناءً يبدأ من الأسفل ليصل إلى الأعلى، وليس كالديمقراطية التمثيلية يعتمد في الأساس على تفويض الممثلين من جانب المجتمع، كما تعد الشفافية شرطا من شروط نجاح هذه التجربة، وضمان عدم التلاعب بها .

1- المواطنة: يقصد بها ضمان المساواة بين الجميع دون تفریق على أساس الدين أو

العرق أو الجنس... الخ، فضمن المساواة بين الجميع يضمن التمثيل الحقيقي للمصالح العامة في الديمقراطية التشاركية، وهو ما يستوجب إصدار قانون يجرم التمييز³¹ أي كان مصدره، أو سببه³².

ضمن المشروع التمهيدي بالجماعات الإقليمية ركز المشرع على فكرة المواطنة وجعلها أساس عمل الجماعات الإقليمية وذلك ضمن المادتين 05 و08 من المشروع³³.

2- المشاركة: لا تقتصر مهمة المواطن في الديمقراطية التشاركية على اختيار نواب أو ممثلين له، وإنما تستكمل ذلك من خلال خلق كيانات على المستوى المحلي تشارك مع هؤلاء الممثلين في عملية التشريع والرقابة، وهو ما يتطلب الانتقال من نظام الإدارة المحلية إلى نظام الحكم المحلي، والذي تتمتع فيه الولايات والبلديات المختلفة بقدر واسع من الاستقلالية عبر صلاحيتها ومواردها، وأن تكون المناصب في هذا المجال مبنية على الانتخابات، كما تفترض كذلك أن يكون هذا القانون مغلبا للهيئات المنتخبة على الهيئات التنفيذية.

ضمن المشروع التمهيدي بالجماعات الإقليمية أكد المشرع على فكرة مشاركة المواطن في تحديد النشاطات العمومية المحلية ذات المنفعة العامة في إطار منظم يدعى "الهيئة التشاركية" وذلك ضمن المادة 22 من المشروع³⁴.

3- بناء الديمقراطية من أسفل: يقوم هذا البناء على مبادرات أهلية سواء في شكل الانتظام في لجان مجتمعية أو منظمات أهلية يمكن أن تشكل معا ركيزة للعمل المجتمعي الذي يرفع المطالب التشريعية للمجالس المحلية المنتخبة، وكذلك يقوم بدور رقابي على الهيئات الأعلى منه، المجالس المحلية المنتخبة على المستويات المختلفة وصولا إلى مجلس الشعب، وذلك عبر منحه آليات الاستجواب لممثلهم المحليين أو الوطنيين، ويجب على السلطة المركزية تحفيز مثل هذه التشكيلات من خلال تصور لكيانات جامعة لها صلاحيات، آليات لتحفيزها على المشاركة، مثل تفعيل المشاركة المجتمعية من خلال

أفكار اللجان المجتمعية ومنظمات المجتمع المدني أو استخدام التواصل الإلكتروني في الولايات والبلديات التي تسمح حالتها بذلك، فتحفيز أعضاء المجالس المحلية على رفع قدراتهم من خلال توفير فرص لهم للاحتكاك مع نظرائهم في دول أخرى والاطلاع على تجاربهم، أو الدراسة في مجالات عمل المجلس والتشجيع على إنشاء قواعد البيانات والمعلومات الخاصة بمنطقته ليستفيد بها المجتمع المحلي.

المبحث الثاني

تجسيد آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس البلدية

إن نجاح مهمة البلدية في مجال التنمية المحلية، يتطلب ضمان استقرارها وإبعادها عن الخلافات الحزبية وحالات الانسداد التي تعطل شؤون المواطنين، مما جعل وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعيد النظر في قانون البلدية، لتعزيز دورها في إدارة شؤونها المحلية، خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية، وتجسيد أكبر لمكانة الديمقراطية التشاركية³⁵.

ولأن البلدية بحكم تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم والعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة، تمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فهي تعد المكان الأنسب لتجسيد الديمقراطية التشاركية، يمنح قانون البلدية في مواده الأولى وضعاً خاصاً للبلدية، مما يؤهلها لكي تكون النواة لتمثيل الدولة على المستوى المحلي، وعليه فإنه يحيط هذا الأمر بعناية كبيرة من خلال إلزام المشرفين عليها على التسيير الشفاف لشؤونها، كما عمدت السلطة الوصية على إدراج مبدأ الديمقراطية التشاركية في سير عمل المجلس (مطلب أول)، وكذا تجسيد الديمقراطية التشاركية بالمجالس البلدية من خلال تدعيم الشفافية (مطلب ثاني)، ومن خلال توسيع مجال الاستشارة المحلية وتشجيع مبادرات المجتمع المدني (مطلب ثالث).

المطلب الأول: إدراج مبدأ الديمقراطية التشاركية في سير عمل المجلس الشعبي البلدي

إذا كان المجلس الشعبي البلدي هو قاعدة المشاركة في إدارة التنمية المحلية فإن قانون البلدية أعطى إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس، وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية التشاركية التي تعني إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في كامل العملية التنموية من التخطيط والتنفيذ إلى التمويل والمراقبة³⁶.

تعددت وتنوعت آليات المشاركة الشعبية بحكم انتشار مفهوم الديمقراطية التشاركية في معظم بلدان العالم ونظرا لتعدد التجارب من بلد إلى آخر في نفس الوقت، والتي نوجزها في:

أولاً: المشاركة ذات الطابع الانفرادي: وهي تلك المشاركة المبنية على أساس الآراء والاقتراحات المنفردة للمواطن على حدا، فكل واحد يقترح ما يراه مناسباً وهي كالاتي:

1. الاستفتاء المحلي: هو طريقة حديثة لمشاركة المواطنين، من خلاله تلجأ الإدارة للمواطنين لأخذ مواقفهم واستطلاع رأيهم بشأن عمل إداري حساس، ارتبطت ممارسته بالدول الغربية نظراً لما تملكه من ثقافة واسعة في مجال اللامركزية والديمقراطية العالمية³⁷، إلا أن أهم مشكل يقف حجر عثرة أمام تطبيق الاستفتاء المحلي هو نسبة المشاركة، حيث يعزف الكثير من المواطنين عن المشاركة، وهذا يخلق صعوبة في تطبيقه، من أبرز الدول التي اعتمدته فرنسا التي وضعت أساسه الدستوري في نص المادة 01/72 بموجب تعديله في 28/03/2003³⁸.

أما الجزائر وإن كانت تعرف أساليب الاستفتاء الأخرى -الدستوري والتشريعي- إلا أنها لا تعرف أسلوب الاستفتاء الإداري كأحد أساليب الحياة الإدارية بالرغم من أهميته وفعالية في إشراك المواطنين وإعلامهم بالنشاطات والتصرفات الإدارية.

2. الاستشارة المحلية: تطلب الإدارة رأي المواطن الذي يبدي اهتماما في اتخاذ القرار من دون أن تكون مرغمة على التقيد به، وتتجسد في شكل دراسات أو اجتماعات عامة، وقد تكون استشارة مسبقة، بالإضافة لمساعدة مبتكري المشاريع الجديدة في وضع مسودة المشروع³⁹.

تعتبر الاستشارة المحلية أبرز مظاهر المشاركة المباشرة للمواطنين محليا، فمن خلالها يتم الأخذ بآراء واقتراحات المواطنين، وهي تعتبر تقنية إعلامية تكميلية لاتخاذ القرار، لأن المسؤول لا يلزم باتخاذ القرار حسب ما أسفرت عنه النتائج، هذه الاستشارة نجد تطبيقها في العديد من الدول الأوروبية كسويسرا وفرنسا⁴⁰.

بالجزائر وضمن المادة 11 من قانون البلدية 10-11 والتي تنص على أنه يتخذ المجلس البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية الاجتماعية...، وفي سبيل ذلك يمكنه استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، وهو نفس ما ذهبت إليه نص المادتين 21 و22 من مسودة مشروع قانون الجماعات الإقليمية.

ما يلاحظ على المادة 11 من قانون 10-11 والمواد 21 و22 أن للمجلس البلدي أن يستشير المواطنين في المسائل المذكورة، لا أن يتشاور معهم⁴¹، فالاستشارة هنا تخوله فقط أخذ رأي المواطنين وملاحظاتهم دون إلزامية الأخذ بها، وبالتالي ستكون الاستشارة على سبيل الاستئناس فقط، وهذا لا يرقى إلى تحقيق الغرض المرجو من الديمقراطية التشاركية، وهو إشراك المواطن في اتخاذ القرار وتسيير الشؤون المحلية.

وعلى العموم هذه الطريقة وإن كانت تستعمل بطريقة انفرادية، هذا لا ينفي الطابع الجماعي لها، فيمكن للمجالس البلدية أو المسؤولين المحليين استشارة بعض الخبراء أو رؤساء الجمعيات فقط، وليس كل المواطنين وذلك في ندوة جماعية بغية الاستفادة من خبرتهم، ولكن بالرغم من ذلك وفي كلتا الحالتين يبقى الطابع غير الإلزامي

للاستشارة بالنسبة للمسؤول، وهذا عكس الاستفتاء المحلي الذي يفضل أن يكون في المواضيع الأكثر أهمية من الاستشارة .

تناول المشروع التمهيدي هذا النوع من المشاركة ضمن المادة 45 منه والتي تنص على إنشاء مجلس ترقية الاستثمارات المنتجة للجماعات الإقليمية، يرأسه الوالي ويتشكل من رئيس المجلس الشعبي الولائي ورؤساء المجالس الشعبية البلدية. ويمكن توسيعه إلى مسؤولي المصالح المختصة للولاية، هذا المجلس يمكنه الاستعانة بأي شخص يمكنه بحكم مؤهلاته أن ينوره في أشغاله، يعد هذا المجلس جهاز استشارة ومساعدة على اتخاذ القرار للمنتخبين المحليين في مجال ترقية الاستثمار، ويشكل إطار لتحديد الإمكانيات المحلية ويسمح بضمان تلاحم وتماسك مبادرات المنتخبين المحليين، يوجه المجلس الجماعات الإقليمية نحو مجالات الاستثمار المنتج الحيوية والتي لها علاقة مع الخصوصيات المحلية .

3. التحقيق العمومي: هو تقنية قانونية تسمح بإعلام المواطنين وإشراكهم في القرارات الإدارية التي تهمهم، وهو ذلك الإجراء الذي يعمل على استقطاب ملاحظات مجموع الأشخاص المعينين مباشرة أو غير مباشرة بقرارات الإدارة من خلال استشارتهم، يطبق عادة في مجال المشاريع العامة قبل اتخاذ القرار حولها، باعتبارها مرحلة مهمة في الإجراءات الإدارية غير إلزامية للمشاركة في القرارات الإدارية⁴².

ما يلاحظ أن المشرع الجزائري حدد مجال التحقيق العمومي في مجال ضيق، وهو مجال التهيئة والتعمير والبيئة، ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁴³، لكن رغم ذلك يعتبر هذا الإجراء إلزامي، فثلا تلزم إدارة البلدية بفتح تحقيق لمعرفة رأي المواطنين بخصوص إنجاز مشاريع تتعلق بالبيئة⁴⁴، وفي سبيل ذلك هي مجبرة على الإعلان عن فتح التحقيق العمومي بعد الفحص الأولي وقبول الدراسة أو موجز آراء كل شخص طبيعي أو معنوي التي أبدوها لإبداء في المشروع المزمع إنجازه والآثار المتوقعة على البيئة⁴⁵ .

4. المعلومة: تضع البلديات بشكل منسق المعلومات التي قد تهم المواطنين تحت تصرفهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولكي تكون هذه المعلومات نافعة فاعلة، يجب أن تكون هناك توعية بأهمية مشاركة المواطن المحلي، من جهة أخرى تشكل المعلومة مرحلة مسبقة ضرورية لكل إجراء تشاركي⁴⁶.

على العموم جل الآليات المذكورة سابقا بالرغم من أهميتها، إلا أن المنتخبين قد يفضلون أساليب أخرى أكثر مرونة تعطي مشروعية للقرار ولا تقيد سلطتهم، فما يميز هذه التقنيات على سابقتها هو الطابع الانفرادي للمشاركة، حيث أن الفرد يصوت حسب ما يراه مناسباً، لذلك هناك اتجاه يدعو لتوحيد المواطنين لمشاركة فعالة عن طريق الجمعيات، أو ما يعرف بالمجتمع المدني.

ثانياً: المشاركة الفعالة للمجتمع المدني: فكرة المجتمع المدني كظاهرة ديمقراطية اجتماعية ثقافية هي فكرة حديثة وأصبحت الآن حتمية وبعد جديد للديمقراطية المعاصرة، وبذلك فالمجتمع المدني يشكل أبرز قناة للوصول لمشاركة فعالة للمواطنين، خاصة على مستوى البلدية.

وتختلف مكونات هذا المجتمع المدني البارزة على المستوى المحلي بطبيعة الحال من بلد لآخر ومن مدينة لأخرى حسب درجة الوعي والثقافة السائدة ومن أبرز تشكيلاته:

1. الجمعيات: تعد أبرز مجسد لفكرة المجتمع المدني، وركيزة هامة من ركائز مشاركة

المواطن ونقطة توازن في علاقته مع الإدارة، فهي تعمل على توعية الحياة المحلية،

عن طريق اطلاعها على الحقائق المحلية وترتيب الأولويات⁴⁷.

من بين القوانين التي تركز مشاركة الجمعيات نجد القانون المتعلق بالمدينة الذي

يكرس مبادئ التسيير الجوّاري⁴⁸، بموجبه يتم بحث ووضع الدعايم والرامية لإشراك

المواطن، بصفة مباشرة، أو عن طريق الجمعيات في تسيير البرامج والأنشطة المتعلقة بمحيطه

المعيشي⁴⁹.

أيضا المشروع التمهيدي يعول على دور الجمعيات في تحقيق التنمية المحلية، حيث جعل الجمعيات شريك فعل في ذلك حسب المواد 22 و117 و119 من المشروع⁵⁰.
2. لجان الأحياء: تناولها المشرع الجزائري من خلال تطرقه للجمعيات في القانون الخاص بها 06-12⁵¹، ويحدد مفهوم الجمعية انطلاقا من كونها اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية ولغرض غير مربح، حيث يكون لكل حي من أحياء المدينة مجلس يجمع سكانه حول مختلف القضايا التي تخصهم مثل الاستثمارات المحلية، توزيع المياه، التنظيف، النقل العمومي، التعليم، حماية السكان، الإعلام والاتصال، الشؤون الاجتماعية، حماية الأملاك العمومية، والآثار، الصناعات التقليدية... الخ وبالتالي فوظائف لجان الأحياء مختلفة ومتنوعة تتنوع حسب اهتمامات السكان⁵².

تجتمع لجان الأحياء مع المجالس المحلية للمناقشة والحوار والاقتراح وإعداد البرامج والمشاركة في اتخاذ القرارات، مثل هذه المجالس أصبحت إلزامية في العديد من البلدان كفرنسا وذلك بموجب القانون الصادر في 2002/02/27 المتعلق بالديمقراطية التساهمية، في مادته الأولى والتي تلزم البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 80.000 نسمة بخلق مجالس أحياء، أما البلديات الأقل من هذه النسبة يمكن لها إنشاء مجالس أحياء ولكن ذلك ليس إلزاميا⁵³.

3. النقاش العام: النقاش العام وسيلة لاستباق وضبط النزاعات، هذه الوسيلة تلزم الإدارة بالإعلام والمناقشة فيما يتعلق بإعداد المشاريع الكبرى⁵⁴.

4. الميزانية التشاركية: تم ابتكار هذا الإجراء بمدينة "بورتو ألغر - Porto Alegre" بالبرازيل، ويرمي لإشراك المواطنين في النقاش حول الميزانية المحلية، ويسمح بتجاوز مجال الحي⁵⁵.

5. مجالس الشباب: توجد في العديد من البلدان على مستوى المدن والمحافظات كما لها وجود أيضا على المستوى الوطني وهي إلزامية في بعض الدول كفرنسا مثلا، وتضم في عناصرها فئة من الشباب وهدفها التعبير عن احتياجاتهم وتطلعاتهم ولها وجود على مستويات قطاعية أيضا مثل الثانويات، والجامعات، والمعاهد والمدارس الكبرى .

أكد المشرع ضمن مسودة المشروع التمهيدي على ضرورة تعزيز مشاركة المواطنين في كل الأعمال المتخذة في إطار التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب حسب المادة 3/82 منه

6. ورشات السكان: هي مجالس تتعلق أساسا بالمستفيدين من مرافق معينة يجتمعون في ورشات والمنتخبين للمناقشة والحوار وإبداء آرائهم وتوصياتهم حول موضوعات عملية تخصهم⁵⁶.

تطرق المادة 79 الفقرة الأخيرة من المشروع التمهيدي على أنه يمكن المجلس البلدي، في حدود وسائل وقدرات البلدية تشجيع كل تجمع يهدف لحفظ وصيانة وتجديد المباني والأحياء .

7. لجان المواطنين: يتشكل من مجموعة من السكان يتم تعيينهم بالقرعة يهدف هذا الإجراء إلى استصدار رأي استشاري حول قضية معينة لصالح الهيئة المحلية⁵⁷، تستعمل هذه الآلية في إنجلترا وألمانيا خصوصا، إذ تضم لجنة المواطنين عددا من المنتخبين والمواطنين المختارين عن طريق القرعة أو باقتراح المواطنين لمناقشة مشروع أو برنامج، وتقديم اقتراحاتهم وقراراتهم بخصوصه⁵⁸.

في الجزائر معمول بها وهي معروفة باسم "مجلس أعيان" يقوم المجلس البلدي بتعيين هذا المجلس ويتم اختيار أعضائه من سكان البلدية من يملكون تأثيرا على المجتمع، حيث يتم استشارتهم في التنمية المحلية ويمكن أن يتدخلوا من أجل فض أي نزاع يقع محليا

ويكون عملهم تحت إشراف السلطات المحلية، أشارت مسودة مشروع قانون الجماعات الإقليمية لهذه الهيئة تحت مسمى " الهيئة التشاركية " وذلك ضمن المادتين 22 و 23 من المسودة.

8. اللجان الاستشارية للمرافق العمومية المحلية: تطبق هذه التقنية في فرنسا فبالبلديات التي يفوق عدد سكانها 10.000 نسمة تلتزم بإنشاء مثل هذه اللجان المرتبطة بالمرافق العمومية للبلدية المعنية وتتشكل من ممثلين عن الجمعيات المختلفة يتم تعيينهم من طرف الهيئة التداولية للبلدية، تقوم هذه اللجان كل سنة بدراسة التقارير المقدمة من طرف المجلس البلدي والمرتبطة بتسيير المرافق العمومية المحلية كسعر ونوعية الخدمات المقدمة من طرف المرفق، كذلك تستشار هذه اللجنة حول كافة المشاريع المتعلقة بتفويض المرافق المحلية أو مشاركتها في برامج بحث وتطوير، كما تقدم اقتراحات وتوصيات إلزامية لتحسين خدمات المرافق المحلية⁵⁹.

9. المجالس الاستشارية: هذه المجالس أيضا نجد تطبيقها في فرنسا ينشأ المجلس البلدي حول كل موضوع أو مشكلة ذات منفعة على البلدية كالتجارة مثلا⁶⁰، وتشكل من ممثلين عن مختلف الجمعيات المختارة من طرف رئيس المجلس، والمجلس البلدي هو الذي يحدد مدة سريانها وألا تتجاوز مدة العهدة الانتخابية، وكل مجلس يترأسه عضو من المجلس يختاره الرئيس، تستشار هذه اللجنة حول كل موضوع أو مشروع مهم وحساس قد يخص المرافق العمومية أو مجال آخر...الخ، كما لها تقديم اقتراحات لها منفعة على إقليم البلدية...⁶¹.

ثالثا: التقنيات الحديثة للمشاركة: على غرار كل التقنيات السابقة الرامية لإشراك المواطن في الحياة المحلية، فإن ارتفاع مستويات التعليم في المجتمعات وتحول العالم إلى قرية بسبب عالم الاتصال، ساعد في انتشار الوعي الثقافي والاجتماعي حتى في

الأوساط الشعبية، وأمام الابتكارات التكنولوجية المتزايدة في الإعلام والاتصال بمختلف أنواعها، خاصة الانترنت، يعمل اليوم على تغيير كل أنواع العلاقات بما فيها علاقة الحكام بالمحكومين، فأصبحت جل الدول المتطورة خاصة الأوروبية منها تستعمل سلسلة من التقنيات الحديثة لاستقطاب مواطنيها، استعملت فيها وسائل إعلامية متطورة، وبهذا الخصوص أكدت التجربة السويسرية بأن مشاركة المواطنين يمكن أن يكون بكل الوسائل خاصة الأنترنت ⁶².

ونفس التجربة تعرفها كندا، حيث تعتبر المنتديات الالكترونية وسيلة أساسية تستخدمها المجالس المنتخبة لإعطاء الأفراد فرصة للتعبير عنها وللإستماع لآرائهم ويأخذ هذا بجدية عند قياس الرأي العام فكثير من الاقتراحات العملية والايجابية أتت من خلال هذه المنتديات، كذلك نجد البريد الالكتروني الذي يعد وسيلة أخرى تعتمد عليها المجالس المنتخبة، من خلالها يعبر المواطنون عن آرائهم ويقدمون معلومات لممثليهم، وعند تشاور حول القضايا يعتمد المنتخبون على عدد من الرسائل الالكترونية المؤيدة والمعارضة كمؤشر لآراء الكنديين ⁶³.

المطلب الثاني: تجسيد الديمقراطية التشاركية بالمجالس البلدية من خلال تدعيم الشفافية .

تعتبر شفافية الإدارة دعامة أساسية لتحقيق الديمقراطية، تعتبر الشفافية آلية فعالة لمكافحة الفساد ومقوم أساسي لبناء إدارة محلية فعالة، وتحقيق التنمية على جميع الأصعدة، وقد ثبت أن تطبيق الممارسات الإدارية الدالة على الشفافية حال للمشكلات التي تواجه الإدارات المحلية، فالشفافية وإن كانت مهمة في حياة الناس مع بعضهم البعض والعلاقات الإنسانية بشكل عام إلا أنها تبدو ضرورية وملحة في منظمات الإدارية والسياسية على حد سواء ⁶⁴.

وبذلك شفافية الإدارة تعكس توفير جملة من الآليات والحقوق والتي لا يمكن

أن تتحقق من دونها، هذه الآليات تم تكريسها وتدعيمها من خلال القانون رقم 11-10 وهي الحق في حضور المداولات، والحق في الحصول على الوثائق الإدارية والحق في الإعلام الإداري .

1. الحق في حضور المداولات: يجتمع المجلس البلدي في جلسات عمومية مفتوحة للجمهور، ليتداول حول المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية، وذلك وفقا للمادة 26 من قانون البلدية، بذلك يمكن لأي مواطن من سكان البلدية أن يحضر جلسات المجلس، ويتابع كل مراحل الاجتماع، من عرض الموضوع على أعضاء المجلس للنقاش والتحاور إلى الانتهاء بإحالة على التصويت. وقد أكد المشروع التمهيدي على هذا الحق في المواد 21 و 160 و 162 و 262، خاصة المادة 162 التي أكدت على أنه يمكن للمجلس البلدي أن يخصص خلال الجلسات وقتا للتعبير للهيئة المشاركة .

2. الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية: من آليات تجسيد الشفافية الإدارية الحق في الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية لما يحقق هذا الأخير من حرية المواطن في الوصول إلى مصادر المعلومات والاطلاع عليها وما يضع حد لتعسف الإدارة ويعد خطوة هامة للمشاركة، احتواها قانون البلدية لسنة 2011 بالمادة 14 منه بنصها على إمكانية كل شخص الاطلاع على مستخرجات ومداولات المجلس البلدي وكذا قرارات البلدية كما يمكن الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، وبذلك فإن الاطلاع إما أن يكون مجاني في عين المكان للمستخرجات من خلال لوحة الإعلانات الموجودة في مقر البلدية أو من خلال الحصول على نسخة من المحاضر على نفقة الطالب، وهي نفس الإجراءات التي ينص عليها المرسوم 88-131 المتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن⁶⁵ فحددت المادة 10 منه إمكانية حصول المواطن على الوثائق الإدارية إما في

عين المكان أو الاستنساخ إذا لم يضرها ذلك ما عدا تلك التي يحميها السر المهني. وقد أكد المشروع التمهيدي على هذا الحق في المواد 20 و 21 و 368 .

3. الحق في الإعلام: يعتبر الحق في الإعلام نتيجة منطقية لمبدأ الشفافية، فأول خطوة يجب القيام بها من أجل إشراك المواطنين في الحياة المحلية وتقريرهم من الإدارة هي جعلهم على علم بكل ما يجري⁶⁶، وهو ما تسعى جل الدول إليه على اختلاف أنظمتها السياسية من بينها الجزائر، فالمشرع في قانون البلدية منح تقنية الإعلام مكانة متميزة من خلال نصوص قانونه المتعددة⁶⁷.

فنصت المادة 11 منه على إلزامية اتخاذ من طرف المجلس البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم وبذلك فالمجلس لا يعمل في إطار السرية، بل هو ملزم بالعمل في إطار الشفافية والوضوح وبإعلام المواطنين بكامل المسائل المتعلقة بالتنمية البلدية، وهذا أمر طبيعي حتى يمارس المواطنون الرقابة الشعبية، كذلك في هذا الصدد أكد على استعمال كافة الوسائط الإعلامية المتاحة، إما الجريدة الرسمية للجمهورية الوطنية أو الجريد الرسمية للإدارة حسب المادة 09 من القانون 88-131، وكذا يمكن اعتماد الصحافة المكتوبة، الإعلام المرئي واللوحات الإعلامية وكذا الإذاعات المحلية⁶⁸ هذه الإلزامية كرسها المشروع التمهيدي بالمواد 237 و 238 من المشروع .

من بين المستجدات كذلك في مجال الإعلام بقانون البلدية 11-10 بالمادة 11 منه هو إمكانية تقديم عرض سنوي للمجلس البلدي أمام المواطنين وهذه النقطة جد ايجابية ومحفزة وتمكن المواطنين من بقاء على علم بكل شؤون بلديتهم، وإن كانت عدم إلزاميتها قد تنقص من قيمتها فالأمر سيبقى اختياريًا للمجلس إما باطلاع المواطنين بالأنشطة السنوية أو لا، فالأخرى لو كانت هذه النقطة إلزامية لكان أفضل وأنجع، لكن المشرع تراجع عن هذا الآلية في المشروع التمهيدي وجعلها حكرا على المجلس

الشعبي الولائي حسب المادة 281 من المشروع. إضافة لذلك من مؤشرات الإعلام نجد نص المادة 22 التي ألزمت أن يلصق مشروع جدول أعمال دورة المجلس في قاعة المداولات والأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وفرضت المادة 30 أن تعلق كافة المداولات باستثناء تلك المتعلقة منها بالنظام العام والحالات التأديبية في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى، بالنسبة لمسودة قانون الجماعات الإقليمية تبنت نفس الاتجاه بالمادتين 163 بل نجدها ضمن المادة 164 أكدت على ضرورة يتخذ رئيس البلدية كل التدابير اللازمة من أجل إعلام الهيئة المشاركة بالبرنامج الزمني للمداخلات و دعوتها للجلسة المبرمجة لهذا الغرض.

وبذلك ومن كل ما سبق نجد أن مؤشر الشفافية يختلف آلياته قد احتل مكانة متميزة في قانون البلدية لسنة 2011 وحتى ضمن أحكام مسودة قانون الجماعات الإقليمية، باعتبار أن الشفافية هي أول خطوة مجسدة لمشاركة المواطنين وأهم آلية من مبادئ الحكم الرشيد.

المطلب الثالث: تجسيد الديمقراطية التشاركية بالمجالس البلدية من خلال توسيع مجال الاستشارة المحلية وتشجيع مبادرات المجتمع المدني

أولاً: توسيع مجال الاستشارة المحلية: تعتبر الاستشارة أرضية صلبة للنقاش والحوار المستمر بين الإدارة والمواطنين، فيشارك هؤلاء في اتخاذ القرارات، فهي أداة لتحقيق الديمقراطية في القرارات الإدارية وإكسابها الشرعية الضرورية من خلال تحميل المواطنين مسؤولية المشاركة فيها.

هذه الاستشارة على المستوى المحلي قد كرسها قانون البلدية لسنة 2011 وكذا المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية و فرق بين نوعين من الاستشارة:

• استشارة كل شخصية محلية وبكل خير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً للمساهمة

في أعمال المجلس: هذه الاستشارة يقوم بممارستها المجلس البلدي وفقا لأحكام المادة 13 من قانون البلدية 10-11 وكذا مسودة المشروع التمهيدي بالمواد 21 و22، حيث يمكن للمجلس الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية وبكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا بغية تقديم مساهمة مفيدة لأعمال المجلس أو في أعمال لجانه وذلك بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، إذن المشاركة هنا تقتصر على ذوي الخبرة والتجربة بغية الاستفادة منهم في أعمال المجلس ويبقى الأمر اختياريا بين يدي رئيس المجلس وهي نفس المادة من القانون.

- استشارة كل شخصية محلية وبكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا للمساهمة في التنمية المحلية: هذه الاستشارة هي من اختصاص المجلس البلدي وفقا للمادة 02/11 من قانون البلدية 10-11 وكذا مسودة المشروع التمهيدي بالمواد 22 و 45 و 87 و 152 رغم أن المادة 45 تتحدث على الدور الاستشاري بمجلس ترقية الاستثمارات، وهي من مستجدات المشروع التمهيدي بحيث يتخذ عليها المجلس كافة التدابير اللازمة باستشارة المواطنين حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية.

وبذلك كانت هذه الاستشارة أوسع مجال بشمولها كافة مواطني البلدية وليس حكرا على فئة، كذلك يفهم من صياغة هذه المادة إلزامية الاستشارة حيث يتخذ المجلس البلدي كل التدابير اللازمة للاستشارة والشيء الأكثر أهمية هو موضوع هذه الاستشارة التي تكون حول خيارات التنمية، بذلك لا يكون هناك مشاريع ولا برامج تنمية إلا بعد استشارة مواطني البلدية والمعنيين الأولين بها وفقا لاحتياجاتهم، هذه التقنية التي تستعملها العديد من الدول الأوروبية وأثبتت نجاعتها إن تجسدت واقعا فإنها ستعطي لمشاركة المواطنين بعدا آخر وللأعمال الإدارية فعالية ومشروعية أكثر.

ثانيا تشجيع مبادرات المجتمع المدني: من خلال المادة 12 من قانون البلدية التي

تنص على ضرورة وضع إطار ملائم من طرف المجلس البلدي لكافة المبادرات المحلية من طرف مختلف الجمعيات واللجان والتي يجب أن تهدف أساسا لتحسين ظروف معيشة المواطنين وتحفيزهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وبالاكتفاء على نص المادة. فمن خلال هذه المادة تم تكريس مساهمة المجتمع المدني في الحياة المحلية، حيث سيعقد المجلس البلدي اجتماعات بصفة دورية مع مختلف أطراف المجتمع المدني لمشاورتهم والسماع لاقتراحاتهم ومتطلباتهم والأخذ بآرائهم الهادفة لتحسين وتطوير ظروف المواطن وهذا ما يحكم ثقة المواطن بممثليه ويزيد من جسر التواصل بينهما، إن كان المشرع لم يحدد بدقة الإطار الذي تأخذ فبهذه المبادرات المحلية لا من حيث تنظيمه، أوقاته ونتائجه إلا أننا سنأخذ بإيجابيات هذه المبادرة التي كانت غائبة في القوانين السابقة للبلدية ونرجو منها خيرا للمشاركة على المستوى المحلي.

وبالتالي يكون المجال الذي خصه المشرع في قانون البلدية لمشاركة المواطن واسعا جدا يضم مختلف آليات وطرق الكفيلة لذلك، وأعاد تأكيد ذلك ضمن مواد مسودة المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الذي سيرى النور مستقبلا، وبهذا يكون خطى خطوة متقدمة نحو تدعيم وتعزيز الديمقراطية التشاركية، وبالتالي الحفاظ على أبرز سمة من سمات النظام اللامركزي، وإن كانت هناك العديد من النقائص والعيوب التي تؤثر عليها، إلا أن المبادرة تبقى ايجابية في انتظار الإصلاحات وإضافات أخرى تدعمها وتعززها.

خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية يمكننا القول أن الديمقراطية التشاركية تعد شكل من أشكال التسيير المشترك للشأن العام المحلي، يتجسد دورها من خلال تقوية مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار السياسي، وهي تشير إلى نموذج سياسي بديل لما يعرف

بالديمقراطية التمثيلية، حيث يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار السياسي، عندما يتم استدعائهم للقيام باستشارات كبرى تهم مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر، وذلك لإشراكهم في اتخاذ القرارات مع التحمل الجماعي للمسؤوليات المترتبة عن ذلك .

فالديمقراطية التشاركية إذن تهدف بالدرجة الأولى إلى ديمقراطية الديمقراطية التمثيلية التي ظهرت بشكل واضح عيوبها وسلبياتها، وتعزيز دور المواطن الذي لا يجب أن ينحصر دوره فقط في الحق في التصويت أو الترشح والولوج إلى المجالس البلدية أو حتى الولائية والوطنية، بل يمتد دوره ليشمل الحق في التعبير عن آرائه وأفكاره من خلال الحق في الإخبار والاستشارة والتتبع والتقييم، أي يجب أن تتحول حقوق المواطن المحلي من حقوق موسمية تبدأ مع كل استحقاق انتخابي وتنتهي بانتهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة تمارس بشكل يومي وعن قرب.

وهي بهذا المعنى تتميز فعليا عن الديمقراطية التمثيلية التي تمارس عبر المنتخبين اللذين قد يتخلون عن دورهم في الاستماع للمواطن وإشراكه في صنع وإنتاج القرار، والتخلي عنه بمجرد انتهاء الاستحقاق الانتخابي، فإذا كان طابع الديمقراطية التشاركية هو استمراريته في الزمن، فإن الديمقراطية التمثيلية هي ظرفية ومنحصرة في فترة زمنية محددة .⁶⁹

وفي الأخير من خلال هذه الورقة البحثية يمكننا أن نقدم جمل من التوصيات لعلها تساهم في تفعيل الديمقراطية التشاركية في القانون الجزائري، خاصة أننا قلنا سابقا أن دراستنا تعتمد على قانون البلدية الحالي رقم 10-11، وتعتمد كذلك على مسودة المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الذي سيعرض للمناقشة بعد الانتخابات التشريعية التي سوف تجرى يوم 2021/06/12، لذا أهمها هذه التوصيات نذكر ما يلي :

1. العمل على تجسيد آليات النقاش العام والاستفتاء المحلي في القانون الجزائري .

2. ضرورة إضفاء الطابع الإلزامي على الآليات الإجرائية لتحقيق المقاصد المنشودة والمتمثلة في تطبيق الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع.
 3. تعزيز مكانة المنتخب البلدي لما يمثله من مكانة في ترسيخ الديمقراطية التشاركية، وبناء قدراته بشكل يؤدي إلى المزيد من الفعالية والشفافية والاستقلالية، واعتبار المجالس البلدية قاعدة اللامركزية الإدارية الموسعة وتوطيد الديمقراطية التشاركية التي تشكل أساس أي إصلاح بلدي.
 4. وضع آليات حقيقية تدعم مشاركة المواطن الكثيفة في عملية التنمية المحلية، والتي تجعل المواطن في موقع المسؤولية المشتركة تجاه بلديتهم، مما يزيد من مستوى الوعي والمبادرة لدى عموم المواطنين.
 5. العمل على ترسيخ البلدية الالكترونية كجزء لا يتجزأ من الحكومة الالكترونية، وذلك لتسهيل المعاملات ومواكبة التطور التكنولوجي وعقلنة النفقات والحد من الرشوة، وبشكل أهم تسهيل العمل الإداري على المواطن من خلال تقريب الإدارة البلدية منه ومساعدة في تقديم آرائه ومقترحاته.
 6. العمل على تثقيف المجتمع المدني حتى يرتقي إلى درجة الشريك مع الإدارة، وتكون مشاركته فعالة.
- من الممكن الاقتداء بالنماذج الموجودة في القانون المقارن، لكن من المحبذ العودة إلى النماذج التقليدية للمشاركة والتي عرفها المجتمع الجزائري سابقا، والتي هي متأقلمة مع التركيبة الاجتماعية المحلية كنموذج "تاجماعت" ⁷⁰.

بيبلوغرافيا:

- ¹ - ماجدة علي صالح، دراسات في الأيديولوجية السياسية، 2008، ص 89.
- ² - دستور الجزائر لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بتعديل دستوري (ج.رج.ج رقم 20/82) .
- ³ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية (ج.رج.ج رقم 11/37) .
- ⁴ - لحسن رشدي، الدستور الجديد وتعزيز الديمقراطية التشاركية، مقال منشور في الأنترنت، تاريخ الاطلاع 2021/05/15، للاطلاع رابط التحميل التالي: <https://www.tanmia.ma/non-classe/08/09/1903>
- ⁵ - لا مقابل لهذا المصطلح في اللغة العربية، وهو حديث في فقه القانون الفرنسي، وهناك من أستخدم على الديمقراطية التشاركية بالديمقراطية المحلية مثلها نص عليها القانون التوجيهي للإدارة الإقليمية للجمهورية في فرنسا المؤرخ في 1992/02/06، وفي ألمانيا، وهناك من استعمل مصطلح الديمقراطية الجوارية، أو بديمقراطية القرب كما هو الحال في قانون الديمقراطية الجوارية بفرنسا المؤرخ في 2002/02/27، وبالمقابل اصطلح على تسميتها في التجربة الإنجليزية بالديمقراطية التداولية، وفي سويسرا اصطلح على تسميتها بالديمقراطية شبه المباشرة، ولمزيد من التفاصيل: -Cédric Polère, La démocratie participative- état des lieux et premiers élément de bilan-synthèse à l'occasion de l'élaboration du numéro « des synthèses Millénaire3 » sur le thème de la démocratie, 2007,p.09, Afficher la date 2021/05/10 sur le site: [www. Millenaire3.com/content/.../Polere_democratie_participative.pdf](http://www.Millenaire3.com/content/.../Polere_democratie_participative.pdf).
- ⁶ - محمد أحمد اسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2010، ص 53 .
- ⁷ - Mokhtar lakehal, Dictionnaire de science politique, 4eme édition, L'hrmattan, France, Octobre 2009, p.129.
- ⁸ - طارق محمد عبد الوهاب، سيكولوجية المشاركة السياسية، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1999، ص 106 .
- ⁹ - أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، دار الكتاب المصري، القاهرة، مصر، 1987، ص 886 .
- ¹⁰ - ابراهيم مذكور وآخرون، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975، ص 545 .

- ¹¹ - رشيد لصفير، التدبير التشاركي للشأن العام المحلي -الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً-، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام-، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وحدة التكوين والبحث: "تدبير الإدارة المحلية"، جامعة الحسن الأول، سطات، المغرب، 2009/ 2010، ص 05 .
- ¹² - رشيد لصفير، التدبير التشاركي للشأن العام المحلي -الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً-، المرجع السابق، ص 05.
- ¹³ - الشامي الأشهب يونس، تدبير الإصلاح الدستوري لصور ممارسة الديمقراطية - التكيف القانوني، الفقهي للديمقراطية التشاركية-، مجلة أنفاس حقوقية، أمستين للطباعة، العدد 04، الطبعة الأولى، الرباط، المغرب، 2012، ص 99 و 100 .
- ¹⁴ - الشامي الأشهب يونس، المرجع السابق، ص 100.
- ¹⁵ *- محمد العجاتي، كلوفيس هنري كدي سواز، نوران أحمد، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية-، نماذج وتوصيات-، منتدى البدائل العربية للدراسات، روافد للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2011، ص 03 .
- ¹⁶ زكرياء حريزي، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية -الجزائر نموذجاً، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010/2011، ص 36 .
- ¹⁷ - الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، المرجع السابق، ص 55 .
- ¹⁸ - نصت المادة 07 من دستور سنة 2020، على "الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، أما المادة 03-02/08 من دستور سنة 2020، نصت على "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات، الدستورية التي يختارها، يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين".
- ¹⁹ - 2 Art n° 03/01 de constitution du 04 Octobre 1958, modifié par la loi constitutionnelle n°95-880 du 04 Aout 1995 (Art n°08), "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum", sur le site: <http://www.legifrance.gov.fr> , 25 /04/2021.
- ²⁰ - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 38 .
- ²¹ - نصت المادة 16 من دستور سنة 2020 "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني".
- ²² - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية (ج.رج.ج رقم 11/37).
- ²³ - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المنعقد يومي 29 و 30 ديسمبر 2011، نادي الصنوبر، الجزائر، ص 04.

- ²⁴- الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، المرجع السابق، ص 68 .
- ²⁵- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية (ج.ر.ج.ج رقم 90/15) معدل ومتمم بأمر رقم 03-05 مؤرخ في 18/07/2005 (ج.ر.ج.ج رقم 05/50).
- ²⁶- يونس علي، تفاصيل مشروع قانوني البلدية والولاية، استقرار المجالس المنتخبة وحماية مصالح المواطنين، جريدة المساء، بتاريخ 25/10/2009، تاريخ الاطلاع 30/04/2021، النسخة الإلكترونية للمقال منشورة على الرابط التالي: <https://www.djazairiss.com/elmassa/25950>
- ²⁷- نوار سوكو، مشاركة المواطن حق دستوري ولكن البلدية والولاية تجاهلتاه، نشر يوم 11/11/2014، تاريخ الاطلاع 15/05/2021، مقال منشور على الرابط التالي: <http://www.mouwazaf-dz.com/t44841-topic>
- ²⁸- المادتين 02 و 103 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق .
- ²⁹- دستور المغرب الصادر عام 2011، صادر بتاريخ 29/07/2011، تاريخ الاطلاع 25/04/2021، منشور على الأنترنت ضمن الرابط التالي: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar
- ³⁰- مرسوم رقم 2.10.504 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية، صادر في 28/04/2011، مركز الدراسات والأبحاث الجنائية، سلسلة نصوص قانونية، يناير 2014، العدد 05، ص 79، منشور على الرابط التالي: <http://economiedroit.com/blog/2015/07/26/الجماعي-الميثاق/>
- ³¹- هذا القانون صدر فعلا تحت رقم القانون رقم 20-05 المؤرخ في 28/04/2020، المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافئتهما، والذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للوقاية من التمييز وخطاب الكراهية (ج.ر.ج.ج 20/25).
- ³²- عبد الله غالم، فاعلية التخطيط التنموي والمجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية المستقلة المعتمدة على الذات كنموذج بديل في الجزائر لإرساء قواعد الحوكمة المحلية، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، العدد الثالث، ديسمبر 2015، ص 64.
- ³³- تنص المادة 05 على ما يلي "تمثل الجماعات الإقليمية القاعدة الإقليمية لامركزية ومكان ممارسة المواطنة"، أما المادة 08 فتتضمن على "تشكل الجماعات الإقليمية فضاء التعبير عن المواطنة ومكان ممارسة الديمقراطية التشاركية وتضمن في إطار منتظم، مشاور ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية".
- ³⁴- تنص المادة 22 على ما يلي "تضمن الجماعة الإقليمية للمواطنين، بكل وسيلة متاحة ولا سيما، التكنولوجيات الحديثة، الحق في المساهمة والمشاركة في تحديد وتحقيق النشاطات العمومية المحلية ذات المنفعة العامة، في إطار منظم، يدعى "هيئة تشاركية" تشكل الهيئة التشاركية من ممثلي الجمعيات المحلية المؤسسة قانونا ومن التعاونيات المهنية ومنظمات المجتمع المدني".
- ³⁵- يونس علي، مشروع قانون البلدية يرى النور، المرجع السابق.

- ³⁶- محسن أحمد الخضير، ديمقراطية الإدارة المحلية، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 145.
- ³⁷- يسمح هذا الإجراء باستشارة المواطنين المحليين في قضية معينة، يمكن أن يكون الاقتراح بالاستفتاء المحلي من اقتراح رئيس البلدية، أو من اقتراح المجتمع المدني بعد جمع توقيعات وطلب إخضاع المشروع الاستفتاء محلي ويكرس دستور فرنسا بعد إصلاح 2003 حق الاستفتاء المحلي، وحق جمع توقيعات لطلب تسجيل نقطة في جدول الأعمال، أنظر:
- (P.) (M.) Verpeaux, Référendum local, consultations locales et Constitution, AJDA, 2003, p.540 Délvolvé, Le référendum local, RFDA, 2004, p 07.
- ³⁸- Thoumelou (Mark), collectivité locale quel avenir?, documentation française, 2011, p15.
- ³⁹- لعشاب مريم وشريط وليد، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية تحدي لصياغة المشروع التنموي المحلي تنمية محلية تشاركية)، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 04، العدد 14، جانفي 2019، ص 03.
- ⁴⁰- Thoumelou (Mark), op cit, P 114-116.
- ⁴¹- دليلة بوراي، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري، المحلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 1، سنة 2018، ص 624.
- ⁴²- حنان ميساوي، مشاركة المواطن كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بين التكرس القانوني وإشكالات التطبيق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الثاني، السنة جوان 2020، ص 591.
- ⁴³- المواد 15 و 26 و 36 من قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، (ج.رج.ج 90/52)، والمادة 04 من قانون رقم 91-11 مؤرخ في 1991/02/27، المحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، (ج.رج.ج 91/21).
- ⁴⁴- المواد 01 و 05 و 07 و 08 و 09 و 20 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 2003/06/19، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، (ج.رج.ج 03/43)، والمرسوم التنفيذي رقم 07-144 مؤرخ في 2007/05/09، يحدد المنشآت المصنفة لحماية البيئة، (ج.رج.ج 07/43)، والمواد 09 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 2007/05/19، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، (ج.رج.ج 07/34).
- ⁴⁵- المادتان 11 و 13 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 1991/05/28، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، (ج.رج.ج 91/26)، مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 1991/05/28، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، (ج.رج.ج 91/26).
- ⁴⁶- لعشاب مريم وشريط وليد، المرجع السابق، ص 03.

⁴⁷ - راجحي أحسن، الحركة الجمعوية في الجزائر، رسالة لنيل درجة الماجستير الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 168.

⁴⁸ - المواد 02 و 17 و 23 من القانون رقم 06-06، المؤرخ في 20/02/2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة (ج.رج.ج رقم 06/15).

⁴⁹ - عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص 226.

⁵⁰ - تنص المادة 117 على ما يلي "يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الاجتماعية والثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليهن بالتشاور مع البلديات والهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا المجال"، أما المادة 119 فتص على ما يلي "يطور المجلس الشعبي الولائي كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي، بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويشجع كل استثمار متعلق بذلك".

⁵¹ - المادة 02 من القانون 06-12، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالجمعيات (ج.رج.ج رقم 12/02).

⁵² - للتوسع في وظائف لجان الأحياء أنظر ل السعيد رشيد، لجان الأحياء في التجمعات الحضرية الجديدة دراسة ميدانية بالوحدة الجوارية 07 المدينة الجديدة علي منجلي، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، قسم علم الاجتماع والديموغرافيا، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2007-2008، ص 47 إلى 52 .

⁵³ - Thoumelou (Mark) , op cit , P118.

⁵⁴ - حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 594 .

⁵⁵ - (M.) Gret et (Y.) Sintomer, Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie, op.cit, Querrien et (E.) Maigret, « Le budget participatif est-il une bonne idée ? », Hermès, no 26-27/2000, p. 311.

⁵⁶ - أمين شريط، الديمقراطية التشاركية- الأسس والآفاق-، المرجع السابق، ص 30 .

⁵⁷ - تناول المشروع التهيدي دور هذه اللجان ضمن المواد التالية 2/08 و 2/20 و 21 و 22 و 4/82 و 87 الفقرة الأخيرة .

⁵⁸ - (Y) Sintomer, Le pouvoir au peuple, Jurys citoyens, tirage au sort, et démocratie participative, La Découverte, Paris, 2007.

⁵⁹: Thoumelou Marc, op cit, P 117.

⁶⁰ - يتشكل المجلس الاستشاري من شخصيات محلية قد يختارون بحكم كفاءتهم وخبرتهم، يكون مصدر اقتراح للمجلس المنتخب، كما يمكن أن يكون هذا المجلس يعني فئة معينة من المجتمع كالنساء، الطلبة الجامعيين، ذوي الاحتياجات الخاصة...

⁶¹ - Thoumelou Marc, op cit , P 118.

⁶² - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة دكتوراه، حقوق فرع القانون العام، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 134.

⁶³ - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، المرجع السابق، ص 138 .

⁶⁴ - شهرزاد مناصر وحاحه عبد العالي، دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية بالإدارة المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، ص 1205.

⁶⁵ - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 1988/07/04، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج.رج.ج رقم 88/27).

⁶⁶ - منال بن شناف ومحمد بن أعراب، مشاركة المواطن في تجسيد سياسة المدينة "من أجل مدن تشاركية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 17، العدد 03، 2020، ص 68، تاريخ الاطلاع 2021/05/15، النسخة الإلكترونية للمقال منشورة على الرابط التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/132209>

⁶⁷ - فريد دبوشتة، إشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 55، العدد 02، 2018، ص 68، تاريخ الاطلاع 2021/05/14، النسخة الإلكترونية للمقال منشورة على الرابط التالي:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/88088>

⁶⁸ - Voir, Lahcene Seriah, Mission Traditionnelle des collectivités locales, ENAC, Edition 1997, P 97-98.

⁶⁹ - لحسن رشدي، العمل الجماعي وآفاق الديمقراطية التشاركية، مقال منشور في الأنترنت، تاريخ الاطلاع 2021/05/10، للاطلاع رابط التحميل التالي: <http://www.tanmia.ma/2012-08-07-11-03-37>

⁷⁰ - عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 226.

دور البلدية في تعزيز الديمقراطية التشاركية مطلب ضروري لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر

الدكتور: عامر هني

مخبر العلوم السياسية الجديدة

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ameur.henni@univ-msila.dz

ملخص:

تسعى هذه الورقة البحثية إلى إبراز الدور الكبير للبلدية في تفعيل الديمقراطية التشاركية، قصد تعزيز الخدمة العمومية في الجزائر، وذلك من خلال تمكين الشركاء الاجتماعيين (القطاع الخاص، المجتمع المدني، المواطن المحلي) ماليا وماديا ومعنويا للقيام بالأدوار المنوطة بكل شريك في اطار الخدمة العمومية، خاصة في ظل الاهتمام الكبير الذي اصبحت توليه الحكومة الجزائرية بما يعرف بالحكم المحلي الرشيد والتنمية المحلية الشاملة والمستدامة، والتي من شأنها عصرة وتجويد الخدمة العمومية وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، مما يساهم ذلك في تخفيف الابعاء المالية على الحكومة المركزية، وخلق ما يعرف بالدولة المحلية، وبهذا الصدد ورغم ما تواجهه الديمقراطية التشاركية في الجزائر من معوقات يمكن للحكومة أن تتبنى جملة من الاليات الفعالة لتحقيق كفاءة وفعالية الجهاز الاداري المحلي، بهدف تجويد الخدمة العمومية وفق الشراكة المجتمعية. الكلمات المفتاحية: البلدية، الديمقراطية التشاركية، الخدمة العمومية في الجزائر.

مقدمة:

يعد موضوع الخدمة العمومية من بين أهم المواضيع التي باتت تحظى بأهمية قصوى على مستوى الأدبيات النظرية والبحوث الأكاديمية للمختصين، وكذا لدى الدول، من بينها الجزائر، وذلك تماشيا مع حاجيات ومتطلبات أفراد المجتمع، والتي تعرف تنوع وتطور مستمر، وذلك حسب ما تفرضه البيئة الدولية من مستجدات وتطورات تسعى لمواكبتها دول العالم.

حيث أصبحت تشتمل على عدة مناحي وأبعاد، تماشيا وسياقاتها التطورية، وذلك على غرار مفهوم الديمقراطية التشاركية، لما له من أهمية كبيرة، في إطار الحكم المحلي الرشيد، قصد تمكين الشراكة المجتمعية بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمواطن المحلي، لتعزيز جودة الخدمة العمومية.

فالجزائر مثلا كانت لها محاولات مقبولة في تحقيق الديمقراطية التشاركية، بغية تحسين الخدمة العمومية ودفع عجلة التنمية المحلية، مانحة في ذلك البلدية مساحة معتبرة من الاستقلالية في تسيير وخدمة الشأن العام، مع استيعاب الفواعل غير الرسمية ومحاولة تمكينهم من المشاركة في صنع القرارات الخاصة بالخدمة العمومية، وأهم شريك للمؤسسات الحكومية في ذلك هو القطاع الخاص.

ولعل هذه المساعي لا يمكن لها أن تثنأى إلا من خلال تحديد أدوار كافة الفواعل في الديمقراطية التشاركية بالجزائر، والتي من شأنها أن تلعب دورا كبيرا في هذا الشأن هذا من جهة، ومن جهة أخرى علاج معوقات الديمقراطية التشاركية، بالإضافة الى الاستعانة بجملة من الاليات الفعالة لتعزيز دور الشراكة المجتمعية في الخدمة العمومية، بما يكفل عصرنة وتجويد هذه الاخيرة وكسب ثقة ورضى المواطن المحلي، والدور الرئيسي في هذه العملية يكون بالدرجة الأولى في يد البلدية ثم القطاع الخاص وبعدهما تأتي بقية الفواعل التشاركية غير الرسمية، حيث تساهم هذه الجهود مجتمعة في

تحسين مستوى المعيشة للمواطنين.

وعليه جاءت هذه الورقة البحثية لتجيب على الاشكالية التالية:

كيف يمكن للبلدية أن تساهم في تعزيز الديمقراطية التشاركية بهدف تحسين الخدمة العمومية في الجزائر؟

خطة الدراسة:

وسنعالج الموضوع وفق الخطة التالية:

المحور الأول: المضامين المختلفة لمفاهيم الدراسة: البلدية، الديمقراطية التشاركية، الخدمة العمومية

المحور الثاني: العلاقة بين دور البلدية في الديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية في الجزائر

المحور الثالث: اليات تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية تعزيزا للخدمة العمومية بالجزائر

المحور الأول: المضامين المختلفة لمفاهيم الدراسة: البلدية، الديمقراطية التشاركية، الخدمة العمومية

سنحاول في هذا المحور التطرق إلى جملة من التعاريف الأكاديمية المتعلقة أساسا بالمفاهيم الرئيسية لهذه الدراسة (البلدية، الديمقراطية التشاركية، الخدمة العمومية)، وهي عديدة ومتنوعة، والتي اجتهد الباحثين في تقديمها محاولين في ذلك شرحها وتوضيحها وفك أي لبس وغموض عنها، ليتسنى للقراء وغيرهم من المهتمين أخذ صورة واضحة عنها بسهولة ودون تكبد أدنى عناء لفهمها.

أولا: تعريف البلدية

تمثل البلدية الى جانب الدائرة والولاية في الجزائر اللامركزية الادارية وتسمى أيضا بالجماعة الاقليمية أو الإدارة المحلية.

تعريف اللامركزية:

عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لرقابة الإدارة المركزية.¹

تعريف اللامركزية الإدارية:

يتم التعبير عنها أيضا بمصطلح الاختصاصات أو المسؤوليات الوظيفية، ويعني بها تقسيم المسؤولية في تقديم الوظائف والاختصاصات والأنشطة بين المستويات الحكومية المختلفة في العاصمة والتقسيمات المحلية، فإن معظم الدول التي تأخذ باللامركزية الإدارية تتولى الحكومة المركزية إقامة مشروعات البنية الأساسية وتشغيلها، وتختصر أنشطة الأجهزة المحلية في القيام ببعض الخدمات فقط.²

تعريف البلدية

لقد قدم قانون البلدية لسنة 2011 جملة من التعاريف، جاءت بها المواد (1)، (2، 3).

تعرف البلدية وفق ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011 بأنها: الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب قانون.³

وعرفت المادة الثانية من ذات القانون على أنها: القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.⁴ ونصت المادة 3 من هذا القانون على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار

المعيشي للمواطنين وتحسينه.⁵

وفي الأخير يمكن أن نعرف البلدية بأنها: الوحدة المحلية القاعدية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والتي ينظمها قانون خاص بها، وفيه تحدد طبيعة الهيئة المسيرة لها، واختصاصاتها ومدى استقلاليتها، وحدود الرقابة الممارسة عليها، ويمكن دورها الأساسي في تقديم الخدمة العمومية للمواطنين المحليين، وتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، ويتم ذلك في إطار الشراكة المجتمعية (الحكومة المركزية، الحكومة المحلية، القطاع الخاص، المجتمع المدني) في تسيير الشأن العام المحلي.

ثانيا: مفهوم الديمقراطية التشاركية

تتفق العديد من الدراسات التي تناولت الديمقراطية التشاركية على تعريفها بأنها: "نظام يمكن من مشاركة المواطنين في صنع القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة والمشكلات المطروحة".⁷ كما تتفق غالبية الدراسات المختصة في هذا الشأن على أن الديمقراطية التشاركية تبنى مفهوما جوهريا يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين في المشاركة في صنع القرار السياسي وتدير الشأن العام، كما أنها تتسم بالتفاعل بين المواطنين والحكومات والجماعات أو المستشارين المحليين، وأنها مكملة للديمقراطية التمثيلية".⁸

وتشير البحوث والدراسات التي تناولت فكرة الديمقراطية التشاركية إلى أن الفضل في بروزها يرجع إلى الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة الستينيات من القرن الماضي، ذلك أن مواجهة مشاكل التنمية كانت من بين العناصر الأساسية في الكشف عن أهمية الديمقراطية التشاركية، إذ تم التوصل إلى أن أسلوب الحوار، النقاش والتشاور مع المواطنين بشأن كيفية تدبير الشأن العام وصنع القرار الكفيل لمواجهة التحديات المطروحة محليا، يعتبر من ضمن أفضل الحلول لمواجهة هذه المشاكل.

وقد تم تطبيق ذلك فعلا من خلال خلق نخبة محلية من المواطنين العاديين كان

لها القدرة والقوة لطرح الحلول الملائمة للمشاكل المطروحة ولمواجهة النخبة المهيمنة محليا والمتكونة من القوى الضاغطة والفاعلين في الحقل المحلي.⁹

ثالثا: مفهوم الخدمة العمومية

الخدمات العمومية هي كلّ خدمة تقدّمها المؤسسات العمومية للعموم أو جهة معينة تحت إشراف الدولة ورقابتها وهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة مثل المحافظة على الممتلكات أو الدفع بالحركة الاقتصادية أو المصالح الحياتية للمواطنين.¹⁰ تعتبر في تعريف آخر: نشاطا تزاوله السلطة العمومية بكيفية مباشرة (الدولة، الجماعات المحلية) أو سلطة أخرى تقع تحت رقابتها (وفي هذه الحال نتحدث عن خدمة عمومية مفوضة)، بهدف تلبية حاجة ذات مصلحة عامة للمرفق العمومي، تكون ذات جودة وبسعر ملائم، مع ضرورة حماية مصالح المستهلكين.¹¹

ويعبر الدليل العملي لتعزيز الحوار الاجتماعي في إصلاح الخدمة العامة على الخدمات العامة على النحو التالي: تعتبر الخدمات مثل الصحة والتعليم والمرافق العامة والبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل والشرطة ومكافحة الحرائق، سواء قدمت في إطار عام أو خاص، خدمات عامة لأنها تقدم للحفاظ على رفاهية المواطن وتساعد في تنمية المجتمع ككل.¹²

الخدمة العمومية هي كل الخدمات التي تقدمها الحكومة لكافة المواطنين دون انتظار منهم بطلبها، فمن واجب أجهزة الدولة أن تقدم لهم ما يطلبونه ما دامت في حدود القانون.¹³

وقد عرفها القانون الفرنسي بأنها: تلك الخدمات التي تزود بصورة دائمة بواسطة مؤسسة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام.¹⁴

ويشير الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس في تعريفه للخدمة العامة: هي الخدمات

المتنوعة التي تقوم المؤسسة العامة بإنتاجها وتقديمها لجمهور المواطنين، وذلك لإشباع حاجاتهم الأساسية المختلفة من هذه الخدمات مثل التعليم والصحة والكهرباء والمياه والثقافة...الخ.¹⁵

المحور الثاني: واقع العلاقة بين دور البلدية في الديمقراطية التشاركية والخدمة العمومية في الجزائر

سنتناول في هذا المحور الدور الذي تلعبه البلدية في الديمقراطية التشاركية في إطار تعزيز الخدمة العمومية، وذلك من خلال التطرق الى طبيعة الخدمات العمومية التي تجتهد في تقديمها البلدية في الجزائر، وكذا ملامح الديمقراطية التشاركية المحلية الهادفة الى تحسين جودة الخدمة العمومية، ثم نقوم بقراءة على المواد: (11، 12، 13، 14) من قانون البلدية المكرسة للديمقراطية التشاركية المحلية، وبعدها نتعرض لأهم معوقات الديمقراطية التشاركية في الجزائر.

أولاً: طبيعة الخدمات العمومية التي تقدمها البلدية في الجزائر

جاء مثلاً في التشريع الجزائري في نص المادة 149 من قانون البلدية رقم 10/11

ما يلي:

مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة، فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يأتي: (التزويد بالمياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابج البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها

مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها، المساحات الخضراء).¹⁶

أنواع الخدمات العمومية في الجزائر

1-الخدمات الإدارية:

وهي الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة أو المرافق العامة ذات الطابع الإداري، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية الوصية، حيث تقوم بتقديم الخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات العامة،¹⁷ من ضمنها الحاجات (الخدمات) الإدارية العمومية. ولعل وحدات الإدارة المحلية مثل الولاية والدائرة والبلدية في نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر¹⁸ من بين المؤسسات الإدارية التي تقدم الخدمات الإدارية العمومية للمواطنين وبشكل مباشر، وذلك عن طريق مصلحة الحالة المدنية.¹⁹ كاستخراج شهادات الميلاد، الإقامة، الحياة، العائلية...الخ.

2-الخدمات الاجتماعية:

الخدمات الاجتماعية هي خدمات متنوعة، وهي خدمة الصحة، خدمة التعليم،²⁰ الأمن، النقل والمواصلات، الكهرباء، الإسكان والتعمير...الخ. ثانيا: ملامح الديمقراطية التشاركية المحلية الهادفة الى تعزيز الخدمة العمومية في الجزائر

لقد عرفت الجزائر في السنوات الاخيرة تحولات سياسية وإدارية معتبرة، والتي مست المستويين الوطني والمحلي، خصوصا الاصلاحات التي وسعت من نطاق اختصاصات الجماعات المحلية، في مجال استحداث المرافق الاقتصادية، بهدف تحسين الخدمة العمومية ودفع عجلة النمو والتنمية الاقتصادية المحلية، وذلك من خلال توفير الامكانيات المالية والبشرية المطلوبة.²¹

أضف الى ذلك دورها المحوري والأساسي في تنمية المجتمع سياسيا وإداريا وتمكين بقية الشركاء الاجتماعيين (المواطن المحلي، المجتمع المدني، القطاع الخاص) من المشاركة الفعالة في صنع السياسة العامة المتعلقة بالخدمة العمومية، وكذا تحقيق التنمية المحلية، ولعل أهم هدف تسعى الحكومة الى بلوغه هو الاهتمام أكثر باللامركزية الاقتصادية، وذلك من خلال تحفيز الجماعات المحلية خاصة البلدية في مزاولة النشاطات الاقتصادية، يتم فيه تهيئة المبادرات الاقتصادية المحلية، مما يساهم في تحسين جودة الخدمة العمومية، والبحث عن المشاريع الانتاجية في القرى والأرياف، عن طريق انشاء مشاريع في المجالين الزراعي والصناعي.²²

باعتبار الدولة البلدية شريك فعال في دعم الديمقراطية التشاركية في الخدمة العمومية فتحت لها مجال واسع وشجعتها على انشاء وإدارة الصناعات المتوسطة والصغيرة هذا من جهة، ومن جهة أخرى شجعت الخواص على انشاء الصناعات التقليدية والخفيفة، لأنها تساهم في خلق فرص العمل لفئة كبيرة من الشباب ورفع إيراداتها مما يساعد على تحقيق الاكتفاء الذاتي في المجال الاقتصادي، وهذا يخفف أعباء الاستيراد على الحكومة المركزية في الكثير من المنتجات، خاصة المواد الغذائية والصناعية ذات الاستهلاك الواسع.²³

ثالثا: قراءة في المواد: (11، 12، 13، 14) من قانون البلدية المكرسة للديمقراطية التشاركية

حيث نصت هذه المواد على تعزيز المشاركة المحلية على التوالي فيما يلي:²⁴
-المادة 11...إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

هذه المادة في الغالب على عكس ما تقوم به المجالس المحلية المنتخبة على ارض

الواقع، فهي من تختار أولويات التنمية وحسب ما تنظر إليه هي وما تطمح إليه، أما المواطنين لا يتم إعلامهم بل هم من يقدمون شكاويهم ومطالبهم للبلدية وليس العكس، وأين تلك الشروط التي تكلم عنها المشرع.

-ويمكن في هذا المجلس استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

لم يتم تحديد أو تحديد تلك الوسائط (من يرفعون انشغالات المواطنين المحليين إلى السلطة المحلية كممثلين للمجتمع المدني وممثلي الشعب المنتخبين المحليين أو الأعيان).
- كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

هنا في هذا المقطع من المادة يظهر معيار الشفافية

-المادة 12: هذه المادة منحت الحرية للمجلس البلدي في تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، ويتم ذلك وفق التشريع المنظم لهما.

-المادة 13: يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت الضرورة استشارة كل شخصية محلية وخبير محلي وممثل جمعية محلية، لتقديم أي مساهمة مفيدة للمجلس الشعبي البلدي أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

هذه المادة ظاهرها يكفل مشاركة المواطن في إبداء الرأي وإفادة المجلس المنتخب بالاستشارة، لكن هذه المشاركة قد تخدم مصالحهم فقط، وتزيد من حدة المحسوبية (الحصول على القيم كالمشاريع)، وقد يميل رئيس البلدية إلى اختيار هؤلاء بحجابه ووساطة، فلها لا يكون الاختيار باقتراح المجلس البلدي ويكون ذلك عن طريق التصويت، وإذا نظرنا إلى الواقع نجد أنها في الغالب شكلية، والشخصية المحلية في الغالب تكون من أصحاب المصالح، ولم يحدد المشرع هذه المساهمة هل هي معنوية (مجرد أفكار)

أم أنها مادية (القيام بمشاريع، مساهمة مادية).

-المادة 14: تعطي هذه المادة لكل شخص الحق في الاطلاع على نتيجة مداولات المجلس الشعبي البلدي، ولكل شخص الحق في الحصول على نسخة أو بعضها، ولكن عن نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56.

كما أن هذه المادة تضيف صفة الشفافية على مداولات المجلس الشعبي البلدي من خلال حق كل مواطن الاطلاع عليها، وحتى الحصول على نسخة منها.

وفي الأخير يمكن القول كخلاصة: هذه المواد تنص على ضرورة إشراك المواطنين المحليين إلى جانب المجالس المحلية المنتخبة في تسيير الشأن العام، لكن عدم تفعيلها على أرض الواقع من قبل المجالس المحلية المنتخبة، بالإضافة إلى عدم ضبط المشرع بشكل دقيق هذه المواد.

رابعاً: معوقات الديمقراطية التشاركية في الجزائر

تواجه الديمقراطية التشاركية في الجزائر العديد من المعوقات، والتي حالت دون تحقيق أهدافها بالشكل المطلوب، خاصة المرتبطة منها بالخدمة العمومية والتنمية المحلية، كونها تجربة فنية لم تتضج فيها بعد الفواعل غير الرسمية، وكذا الهيمنة الحكومية على هذه الأخيرة التي ضيقت عنها الخناق في مزاولة نشاطاتها التشاركية بشكل كفاء وفعال، حيث سنحاول فيما يلي ذكر أهم تلك المعوقات:

-هيمنة الدولة على الفواعل غير الرسمية من خلال فرض قيود على نشاطات منظمات المجتمع المدني وتدخلها في شؤون النقابات العمالية قصد الحد من نشاطاتها المختلفة، خاصة السياسية منها، مثل القيود المفروضة على تأسيس الجمعيات ومجالات عملها وتمويلها.

-عدم وجود تعاون ومساندة بين الفواعل غير الرسمية.

-تفتقر الفواعل غير الرسمية للديمقراطية التشاركية في الجزائر للآليات والقنوات التي

تسمح لها بالمشاركة الفعالة ما عدا ما تقوم بها من تعبير عن الرأي عن طريق الاضرابات أو الاحتجاجات، حيث تستجيب لها الحكومة ليس ايمانا بدورها التشاركي ولكن رضوخا للمطالب الشعبية الملحة كثيرا.²⁵

- تعاني فواعل الديمقراطية التشاركية من أزمة متعلقة بالبناء أو البنية والوظيفة، فهي غير قادرة حسب بنائها وقدراتها الذاتية الحالية أن تنخرط في مشروع الحكم التشاركي، خصوصا اذا كان ذلك متعلق بقضايا هامة جدا من قضايا المجتمع كالخدمة العمومية والتنمية.

- مجتمع مدني ضعيف يفتقد للقدرة فرض وجوده في ساحة الديمقراطية التشاركية.

- ضعف معايير الحوكمة المحلية الرشيدة كالشفافية والمساءلة والمشاركة.

- غياب الثقافة التشاركية وحوافز دعم وتمكين فواعل الديمقراطية التشاركية في مزاوله نشاطاتهم التشاركية في خدمة وتسيير الشأن العام المحلي وصنع القرار السياسي.²⁶ بالإضافة الى ما يلي:

- قطاع خاص محلي ضعيف مقارنة مع القطاع الخاص الأجنبي، بسبب المشاكل والقيود الناتجة عن أمراض البيروقراطية كالرشوة والمحسوبية والوساطة والمحاباة، وغيرها من المشاكل المتعلقة ببيئة الاستثمار في الجزائر مثل مشاكل: العقار الصناعي، السياسة الضريبية، التمويل، الرقابة، تهيئة محيط الاستثمار كالطرق والكهرباء والمياه وقنوات الصرف الصحي.

- مواطن محلي مهمش من المشاركة الفعلية في صنع قرارات السياسة العامة، ما عدا تلك المشاركة الشكلية التي نصت عليها بعض مواد القانون البلدي والتي تطرقنا لها من قبل في هذا المحور، فالمواطن المحلي هو الأكثر دراية بخصوصيات بيئته واحتياجاته الضرورية ومشاكله المختلفة.

-الديمقراطية التشاركية في الجزائر تحت رحمة وهيمنة الجماعات المحلية وتحت رقابة ووصاية الحكومة المركزية.

المحور الثالث: آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية تعزيزا للخدمة العمومية بالجزائر

سنحاول في هذا المحور التطرق لأهم الآليات الفعالة في تعزيز الديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر بين الشركاء المحليين (البلدية، المواطن المحلي، فواعل المجتمع المدني، القطاع الخاص، المواطن المحلي)، والتي من شأنها المساهمة بشكل مباشر في تحسين جودة الخدمة العمومية.

تؤكد الديمقراطية المحلية الرشيدة على التوزيع والتكامل بين الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص والجماعات الحكومية ومؤسسات التمويل، ويعكس قيمة عملية التكامل هذه من أجل تحقيق عملية التنمية المحلية المستدامة.²⁷

أولا: آليات تفعيل دور البلدية

وتمثل فيما يلي:²⁸

-توسيع صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالبلدية، مما يساعد على تقوية قدراتها في تدبير وتطوير الموارد المالية.

-تجسيد لامركزية فعلية في التسيير من خلال اضطلاع المجالس المنتخبة بصلاحياتها واختصاصاتها، مع توضيح هذه الصلاحيات للحد من التداخل في الاختصاصات.

-تعزيز قيم التضامن والتنافس الجهوي بين البلديات في المشاريع التنموية والخدمات العمومية.

-وضع بوابة الكترونية للبلدية لإتاحتها للمواطن لإضفاء الشفافية على معاملاتها وأعمالها.

أضف الى ذلك ما يلي:²⁹

-تعديل قانوني البلدية والولاية ما يتماشى ومستجدات وتطورات البيئة المحلية والوطنية والدولية.

-ضمان استقلالية المجالس المحلية المنتخبة في القيام بوظائفها عن الحكومة المركزية، والتوسيع أكثر من اختصاصاتها ومنحها سلطات أوسع، وبمعنى آخر تمكينها في تسيير الشأن العام المحلي.

-احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى المحلي (رئيس المجلس المحلي المنتخب، الأمين العام، والوالي فيما يخص الولاية).

-ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري في الادارة المحلية ومختلف مرافقها العمومية، عن طريق تنمية مهارات وقدرات العاملين المحليين وفق الاساليب الحديثة كالإدارة الالكترونية والاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية حتى تصبح الادارة المحلية مسيرة من قبل ذوي الكفاءة والخبرة.

-ترقية التعاون والتنسيق بين البلديات في ميدان الخدمة العمومية والاستثمار والتنمية والعمل الاداري.

-توفير المعلومات المطلوبة للمواطنين المحليين وبيانات الخدمة العمومية.

-اعادة تنظيم هياكل الادارة المحلية وعصرنتها.

ثانيا: آليات التفعيل على مستوى المجتمع المدني

تلعب فواعل المجتمع المدني دورا هاما في تعزيز المقاربة التشاركية المحلية، باعتبارها احدى الشركاء الاجتماعيين الهامة، حيث أنها تضطلع بأدوار الرقابة والمساءلة في اطار خدمة المصلحة العامة، إلا أن المجتمع المدني الجزائري يعرف حالة من الضعف جعلته يعيش مجموعة من الازمات كانت نتاج أسباب داخلية وخارجية، مثل: التبعية وغياب التمويل والإطارات والكفاءات في تسيير هذه التنظيمات وغياب ثقافة مدنية تسهل عمل هذه التنظيمات بفعالية واستقلاليه، ومن بين أهم الاليات الفعالة التي تمكن

مؤسسات المجتمع المدني في جعله شريك فعال في عملية الخدمة العمومية ووفق مقتضيات الديمقراطية التشاركية هي: الاستقلالية في اداء مهامه والقيام بنشاطاته، اعادة النظر في القوانين والتشريعات المنظمة لمؤسسات المجتمع المدني، ضرورة وجود بيئة ديمقراطية، التنظيم والبناء المؤسسي المحكم والجيد، الجانب السوسيو- اقتصادي، والدعم والاستقلالية المالية.³⁰

ثالثا: آليات تفعيل وسائل الاعلام

تلعب وسائل الاعلام الحديثة دورا رياديا في توطيد الديمقراطية التشاركية المحلية، لأنها تعتبر حلقة وصل بين فواعل المقاربة التشاركية، فهي تضطلع بمهمة توفير المعلومات المختلفة حول القضايا المجتمعية التي يحتاجونها وتدخل في نطاق اهتمامهم، حيث أنها تعرض العديد منها للنقاش في وسائل الاعلام المختلفة. وعليه لا بد من القيام بالإجراءات والتدابير اللازمة لتحقيق ذلك، ومن أهمها رفع القيود المفروضة على القطاع الاعلامي العمومي والخاص، فقد أثبتت التجربة الجزائرية أن قطاع الاعلام يعيش مأزقا كبيرا ويعاني من مشكلات حادة تعيقه في القيام بأدواره باستقلالية وفعالية، وذلك رغم تطوره الكيفي وتعداده الكمي، فالمحطات الاعلامية مرتبطة بالمال ومراكز القرار ورجال أعمال، مما جعلها تابعة لهم وتبث برامجها وفق توجهاتهم وسياساتهم ومصالحهم الخاصة، خاصة تجنيدها في الحملات الانتخابية وتعزيز السلم الاجتماعي بمختلف البرامج الاعلامية والأخبار المعززة لشرعية النظام السياسي، وكون الاعلام السلطة الرابعة من الضروري جدا تعزيز دعم استقلالية وسائل الاعلام المختلفة، حيث يمكن تلخيص أهم أدواره الموضوعية فيما يلي: توعية أفراد المجتمع بحقوقهم من خلال حملات توعية والندوات والمنتديات وأدوات الاعلام الجوّاري، وكذلك توفير فضاء للتشاور بين مختلف فواعل المقاربة التشاركية والتي تمكنهم من إيجاد البدائل والحلول

عن طريق النقاش والتداول، بالإضافة الى امداد المواطن بالمعلومات المختلفة التي تدخل ضمن نطاق اهتمامه، خاصة المتعلقة منها بالخدمات العمومية، والتي بناء عليها يمكن له أن يشارك في صنع سياساته العامة المرتبطة بالخدمة العمومية.³¹

أضف الى تلك الاليات إطار قانوني مناسب مكرس للممارسة الديمقراطية التشاركية والحد من السياسة الاعلامية المركزية مع اعطاء أهمية كبيرة للإعلام الجهوي شرط ضرورة ارتباطه بأهداف العملية السياسية الوطنية، وكذا التركيز على نوعية البرامج التثقيفية الجيدة بما يساهم بشكل كبير في توعية المواطن وتنشئته اجتماعيا وسياسيا، كما يتطلب منه الرفع من مستوى الاتصال بين فواعل المقاربة التشاركية.³²

رابعا: آليات تفعيل دور القطاع الخاص

أصبح واضحا ذلك التأثير الذي يلعبه القطاع الخاص في الجزائر العديد من مجالات الحياة إلا أنه يظل بعيدا عن الدور الذي من المفروض أن يقوم به في إطار الديمقراطية التشاركية...، ولإنجاح الشراكة بين القطاع الخاص والبلدية في الخدمة العمومية لا بد من تطبيق المبادئ التالية: الشفافية بإلغاء الحكومة للقيود المتعلقة بانتقال المعلومات، وكذا الالتزام بالشفافية والمشاركة مع مؤسسات القطاع الخاص وذلك من خلال تطبيق القوانين وضمان حقوق كل طرف لتجنب التضارب في المصالح، وثاني مبدأ هو المساءلة، وهو التقيد بالقانون لكلا الطرفين، من خلال خضوع هذا الأخير للمساءلة من طرف الحكومة في إطار رقابة الدولة، وثالث مبدأ هو إتاحة الفرص أمام كل الخواص، أي ضمان المشاركة المتساوية للجميع في المشاريع الخدمية والتنموية، بالإضافة الى العمل على توفير بيئة مناسبة للقطاع الخاص في جميع الميادين، ووضع الأطر التشريعية التي تشجع على المنافسة وتمنع الاحتكار، وتشجع الاستثمار من خلال حوافز وإعفاءات ضريبية، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ووضع النظام المناسب الخاص بالعوامل المؤثرة على نشاط القطاع الخاص كالعمالة والضرائب والتجارة الخارجية والعقود وحماية

الملكية.³³

خامسا: اليات تفعيل دور المواطن المحلي في عملية التنمية

تركز هذه الاليات على جانين هامين، أولهما: الجانب الذاتي والقيمي لفرد، وذلك من خلال العمل على بناء ثقافة سياسية ايجابية، وتبعتها قيم أخرى كالمواطنة والمشاركة وغيرها، حيث ستسمح هذه الثقافة الجديدة باندماج فعلي للمواطن في العملية السياسية عبر وسائط تشاركية متعددة، وثانيهما: الجانب المادي والمتمثل في التنمية البشرية، فقد أثبتت البحوث الميدانية أن متغيرات مثل الفقر والقدرة الشرائية والمستوى التعليمي والصحة والعدالة، تؤثر مباشرة في السلوك السياسي للمواطن، وعليه فان هذان الجانبان يمثلان في نظرنا مفتاح تفعيل دور المواطن تسيير الشأن العام المحلي في ظل الديمقراطية التشاركية.³⁴

سادسا: آليات تفعيل دور الاحزاب السياسية

يفترض على الاحزاب السياسية أن يكون لها برامج اجتماعية، تضع نصب عينيها بالدرجة الاولى محاولة امتصاص البطالة، لأنها من بين أهم المشاكل التي يعاني منها المواطن المحلي والتي تمثل عبء ثقيلا على الجماعات المحلية، كما يجب عليها أن يكون مناضليها من النخبة المثقفة لا من طبقة الأميين، لتستطيع امتلاك القوة الفكرية والمكانة الاجتماعية والسياسية التي تمكنها من اداء دورها كمعارضة فعلية بجودة عالية في مواجهة الحكومة هذا من جهة، ومن جهة أخرى مواجهة مشاكل المجتمع المحلي. أما فيما يخص المجال الاقتصادي فيتطلب منها أن تكون لبعض منتسبيها مؤسسات تجارية وصناعية وزراعية تشارك بها فعلا في خدمة وتنمية الاقاليم المحلية.³⁵

الخلاصة:

بناء على ما سبق في هذه الورقة البحثية استنتجنا بأن للبلدية في الجزائر دور كبير في عملية الخدمة العمومية، وخصوصا بعد الاصلاحات السياسية والإدارية المتتالية والمتواصلة، والهادفة الى تمكينها من تسيير الشأن العام المحلي ودفع وتيرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتي بدورها تساهم في تمكين الشركاء الاجتماعيين تعزيزا للديمقراطية التشاركية، لكن يبقى أداؤها غير كافي ولم يحقق أهداف الخدمة العمومية المحلية والوطنية المنشودة، وذلك راجع لضعف الشراكة المجتمعية والتي بدورها نتاج العديد من المعوقات خاصة القانونية منها والمتعلقة أساسا بمدى استقلاليتها وحدود اختصاصاتها وصلاحياتها، لأنها لا تزال تمثل قيود مجحفة في حق البلدية بشكل خاص والديمقراطية التشاركية بشكل عام، حيث ارتأينا الى اقتراح جملة من الاليات الفعالة لتغيير واقع الديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر نحو الأفضل، حتى نكون فعلا بصدد خلق ما يعرف بالدول المحلية، حينها تعتمد البلدية على تمويل نفسها بنفسها أي الاعتماد على التمويل الذاتي والذي تشكلت فيه جهود الشركاء الاجتماعيين، مما يخفف ذلك الاعباء المالية والمعنوية على الحكومة المركزية، ويساهم في تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر.

التوصيات:

- ومما سبق في نتائج هذه الدراسة يمكن أن نقترح جملة من التوصيات فيما يلي:
- إعادة النظر في التشريعات المنظمة لاختصاصات ونشاطات فواعل الديمقراطية التشاركية، بما يزيد في مساحة أدوارهم في الخدمة العمومية.
- تمكين الشركاء الاجتماعيين من خلال توفير الامكانيات المالية والمادية والمعنوية اللازمة لتعزيز الديمقراطية التشاركية، مما يساهم في تجويد الخدمة العمومية.
- نشر الثقافة التشاركية بين المواطنين المحليين ورفع حس المسؤولية لديهم بمدى

أهمية دورهم في الخدمة العمومية.

- تجنيد وتكاتف كل الجهود الرسمية (البلدية) وغير الرسمية (القطاع الخاص، المجتمع المدني، المواطن...) في خدمة الصالح العام.
- تمكين البلدية في تسيير الشأن العام من خلال توسيع صلاحياتها واختصاصاتها، شرط تشديد الرقابة الادارية عليها في إطار مكافحة أعمال الفساد الاداري والمالي والحد منها كالرشوة والمحسوبية والوساطة...الخ، وكذا أمراض البيروقراطية كالبطء والروتين والإهمال والتسيب.

ببليوغرافيا:

- ¹- حنان أوشن، الجماعات الاقليمية والتنمية المستدامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 2020، ص149.
- ²- المرجع نفسه، ص152.
- ³- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 10 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجزائر، المادة 1.
- ⁴- المرجع نفسه، المادة 2.
- ⁵- المرجع نفسه، المادة 3.
- ⁶- حسن العطار، الديمقراطية التشاركية، مجلة إيلاف الالكترونية، العدد 1185، الجمعة 6 ديسمبر 2019، الجزائر.
- ⁷- المرجع نفسه.
- ⁸- ويكيبيديا، الديمقراطية التشاركية، في الموقع الالكتروني:
<https://ar.m.wikipedia.org>.
- ⁹- الموسوعة السياسية، الخدمات العمومية، "في الموقع الالكتروني":
<http://encysco.blogspot.com/2015/01/7.html>, 15-08-2016, p 01.
- ¹⁰- اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الإستراتيجية، التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق، تقرير يعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مطبعة سيياما، المغرب، 2015، ص 11.
- ¹¹- مكتب العمل الدولي، دليل بشأن المفاوضة الجماعية وتسوية المنازعات في الخدمة العامة "إدارة الأنشطة القطاعية"، ط 01، حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية، جنيف، 2011، ص 07.
- ¹²- احمد محمد المصري، مفاهيم الإدارة العامة بالدول العربية، مطابع رويال، الإسكندرية، 1993، ص 159.
- ¹³- وفاء رايس، نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة بين النظرية والتطبيق، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 71.
- ¹⁴- المرجع نفسه، ص 71.
- ¹⁵- قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سبق ذكره، المادة 149.
- ¹⁶- عوابدي عمار، القانون الإداري "النظام الإداري"، ج 1، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 316.
- ¹⁷- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 77.
- ¹⁸- إسماعيل شريف، أساسيات التسيير العمومي، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 182.

- ¹⁹- المرجع نفسه، ص 182.
- ²⁰- نبيل دريس، الديمقراطية التشاركية مقاربات في المشاركة السياسية، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، د.ت.ن، ص 188.
- ²¹- نبيل دريس، مرجع سبق ذكره، ص 188.
- ²²- المرجع نفسه، ص 189.
- ²³- قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سبق ذكره، المواد: (11، 12، 13، 14).
- ²⁴- عمر طيب بوجلال، ادماج المقاربة التشاركية من خلال الاصلاحات السياسية، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، الاردن، 2017، ص ص 143، 144.
- ²⁵- المرجع نفسه، ص ص 169، 173.
- ²⁶- فوزي بن عبد الحق، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية: دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية "2007-2012"، مذكرة مقدمة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: ادارة الجماعات المحلية، قسم التنظيم السياسي والاداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3-، الجزائر، 7 جوان 2014، ص 219.
- ²⁷- نور الدين حاروش، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 28.
- ²⁸- عبد النور ناجي، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، مديرية النشر لجامعة عنابة، الجزائر، 2010، ص ص 142، 143.
- ²⁹- عمر طيب بوجلال، مرجع سبق ذكره، ص 196.
- ³⁰- المرجع نفسه، ص ص 210، 211.
- ³¹- المرجع نفسه، ص ص 211، 212.
- ³²- المرجع نفسه، ص ص 213، 214.
- ³³- المرجع نفسه، ص 217.
- ³⁴- جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية البلدية والولاية، دار الخلدونية، الجزائر، د.ت.ن، ص ص 44، 45.

الجماعات المحلية ورهانات تحقيق حوكمة التنمية المستدامة في الجزائر

الدكتور: بولنوار لفقيير

الأستاذ: رشيد مسعودي

جامعة محمد البشير الابراهيمي - برج بوعريش

جامعة محمد البشير الابراهيمي - برج بوعريش

faridlef@gmail.com

rachid.messaoudi@univ-bba.dz

ملخص:

بالنظر إلى الانتظارات المتوقعة من الجماعات المحلية في الجزائر من أجل لعب دورها الكامل في تحقيق التنمية المستدامة وإرساء قواعد حوكمة داعمة ومعززة لها، فإن هناك العديد من الاختلالات التي تواجه وتعيق ممارستها لهذه الأدوار بفعالية واستجابة تترجم ما تنص عليه التشريعات السارية المفعول، وهذا ما تجسد في عدة مظاهر وأسباب عديدة، تحاول هذه الدراسة الوقوف أمام جوانبها وإرهاصاتها.

مقدمة:

شهدت السنوات الثلاثين الأخيرة من القرن العشرين انتشارا واسعا لبعض الأدبيات والمفاهيم التي بقدر ما استحوذت على حيز واسع من النقاش في الأوساط الأكاديمية والمحافل الدولية، بقدر ما أفرزت معضلات منهجية تتعلق بمضمونها ودلالاتها بل وحتى تشكيكا في المبررات المسوقة لها، لا يتعلق الأمر فقط بمسارات نظرية ومؤسسية حاولت عوالة هذه المفاهيم وإعطائها بعدا إجرائيا بل وكذلك فان الانقسام والتفاوت بين الفاعلين على مختلف مستوياتهم حاول أن يفرض فهما ودلالات خاصة لكل طرف فيما يتعلق بزمان ومكان وطريقة إنفاذ هذه الأخيرة في بنائها وتشريعاتها وخططها الوطنية لاسيما على الصعيد الاقتصادي/ التنموي.

تشكل الحوكمة/الحكامة والتنمية المستدامة مدخلات لهذا الفكر المعولم وأدوات له في نفس الوقت، فقد ظلت فترة التسعينات خصبة إلى غاية بداية الألفية والسنوات العشر التي تلتها بالدفاعات والسجلات متعددة الأطراف والمجالات بخصوص هذين المفهومين من حيث التحديات والرهانات والمعوقات التي تطالهما ومدى استجابة الجماعة الدولية بمختلف مكوناتها لهذه الأخيرة.

وعلى الصعيد الوطني كما الدولي، ظلت الدولة مخاطبة بالتزامات متتالية وتعهدات من طرف فواعل الحوكمة الدولية المتعددة وكذا الساكنة العمومية بضرورة إرساء قواعد لحوكمة التنمية المستدامة في مختلف سياساتها العامة، بالنظر إلى تزايد حجم الاحتياجات التي ما فتئت تطالب بها هذه الساكنة في مختلف مجالات التنمية.

ولكون الإدارة واجهة السلطة التنفيذية وأداتها المنفذة لهذه السياسات فانه وعلى الصعيد التنموي المحلي، أصبح ينظر إلى الجماعات المحلية في الجزائر مثل غيرها من الدول، القاطرة التي تبدأ منها عملية ترجمة التنمية محليا وتنفيذها عن قرب، باعتبار هذه الجماعات أدري باحتياجات مواطنيها وخصوصيات التنمية المحلية ومشاكلها.

والإشكالية التي تطرح في هذا الصدد هي: ما هي الأدوار التي تلعبها الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر؟ وما هي أسباب ومظاهر ضعف مساهمتها في تحقيق هذا الدور؟ وهل يمكن لالتزام الجماعات المحلية بمبادئ الحوكمة أن يساهم في تعزيز ذلك الدور؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى محورين: تناولنا في المحور الأول المقاربة الابتومعرفية للحوكمة والتنمية المستدامة، وفي المحور الثاني تم التطرق إلى دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر وأسباب ومظاهر ضعف مساهمتها في ذلك محاولين ربط كل ذلك بمفهوم الحوكمة والتنمية المستدامة.

المحور الأول: الحوكمة والتنمية المستدامة مقاربة ابتومعرفية

نحاول في هذا المحور تفكيك مدلولات كل من الحوكمة والتنمية المستدامة من خلال محاولة تعريفهما وشرح المبادئ التي يقومان عليهما وأبعادهما ومختلف الفاعلين فيهما.

أولا: التنمية المستدامة

ظهر مفهوم التنمية المستدامة في تقرير لجنة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية لعام 1987 والتي ترأستها رئيسة وزراء النرويج آنذاك جرو هارلم برونتلاند (Gro Harlem Brundtland)، والتي أصدرت تقريرا بعنوان "مستقبلنا المشترك" "Our common Future"، حيث أشار التقرير إلى أن التنمية المستدامة هي "توفير احتياجات الأجيال الحالية من دون حرمان الأجيال القادمة من حقها في الحصول على احتياجاتها"⁽¹⁾. كما نصت على التنمية المستدامة الأجندة 21 المعتمدة خلال مؤتمر قمة الأرض عام 1992 بريتو دي جانيرو بالبرازيل، لتقوم بعدها العديد من الدول بترجمتها على المستوى الوطني⁽²⁾.

وبدوره مؤتمر قمة الأرض الثانية بجوهانسبورغ عام 2012 دعا الدول والحكومات

إلى إرساء شراكات مستدامة من أجل تحقيق التنمية المستدامة في مجتمعاتها. كما اعتبر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 25 سبتمبر 2015 بعنوان " تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة 2030 " بأن "أهداف التنمية المستدامة وغاياتها متكاملة وغير قابلة للتجزئة، وهي عالمية بطبيعتها وشاملة من حيث تطبيقها، تراعي اختلاف الواقع المعيش في كل بلد وقدراته ومستوى تنميته، وتحترم السياسات والأولويات الوطنية. وتعتبر الغايات مرامي ذات طابع عالمي يطمح إلى بلوغها، حيث تحدد كل حكومة غاياتها الوطنية الخاصة بها مسترشدة بمستوى الطموح العالمي ولكن مع مراعاة الظروف الوطنية. وعلى كل حكومة أن تقرر أيضا سبل إدماج هذه الغايات العالمية الطموحة ضمن عمليات التخطيط والسياسات والاستراتيجيات الوطنية. والمهم مراعاة الصلة بين التنمية المستدامة وبين سائر العمليات الجارية التي تتصل بها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية" (3).

1- تعريف التنمية المستدامة

تعني التنمية المستدامة عملية حضارية متكاملة وشاملة لمختلف أوجه النشاط في المجتمع بما يحقق رفاهية الإنسان وكرامته و بناء قدراته لاكتشاف الموارد والاستغلال الرشيد لها (4)، فهي ليست تنمية اقتصادية فقط، بل تنمية محورها الإنسان يحققها عن طريق المشاركة مع مختلف الفاعلين (5).

كما تعرف التنمية المستدامة بأنها تنمية مبنية على التسيير الجيد للموارد المتاحة بما يخدم الأجيال الحالية دون التضحية بالأجيال القادمة (6).

2- من التنمية إلى التنمية المستدامة ومن التنمية المستدامة إلى التنمية البشرية:

شهد مفهوم التنمية تطورا ملحوظا بدءا من التنمية الاقتصادية إلى التنمية المستدامة إلى التنمية الإنسانية المستدامة، هذه الأخيرة التي تركز على الحوكمة كأحد

مقوماتها الأساسية التي ترتبط بها.

أصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1990 تقريره الأول حول التنمية البشرية، معتبرا الناس هم الثروة الحقيقية للأمم، وأن الناتج المحلي الإجمالي ضروري لكنه غير كاف لتحقيق التنمية البشرية وأن إستراتيجية التنمية المستدامة لا بد أن تلي احتياجات الجيل الحاضر دون الإضرار بقدرة الأجيال المستقبلية على تلبية حاجاتها. أما تقرير 1991 فأكد على ضرورة التنمية البشرية للتنمية الاقتصادية، وأن الأخيرة تفقد مضمونها بغياب الأولى⁽⁷⁾.

وبدوره تقرير التنمية الشاملة لعام 2012 الصادر عن مجموعة من الخبراء بالتعاون مع الأمم المتحدة ينظر إلى نهج التنمية الإنسانية المستدامة نظرة شمولية فالتنمية تتضمن الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية⁽⁸⁾.

فتعريف التنمية البشرية اذن يركز على فكرة أن الإمكانيات المتاحة للناس في المستقبل يجب ألا تقل عن الإمكانيات المتاحة للناس في الحاضر⁽⁹⁾. وأن الإنسان هو محور التنمية وهو المستفيد منها وهو صانعها.

ويمكن تعريف التنمية البشرية المستدامة بأنها إستراتيجية تنموية شاملة تسعى إلى تمكين الفرد وبناء قدراته وتوسيع خياراته، في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذلك الصحية والبيئية والتعليمية وغيرها من المجالات، مع التأكيد على الإنصاف والعدالة في توزيع عوائد التنمية بين الأجيال الحالية والقادمة⁽¹⁰⁾.

ويعرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية الإنسانية في تقريره لعام 2011 بأنها "توسيع الحريات الحقيقية للناس اليوم، مع بذل جهود لدرء خطر المساس بحريات أجيال المستقبل"⁽¹¹⁾.

3- أبعاد التنمية المستدامة ومقوماتها: تقوم التنمية المستدامة على عدة أبعاد

هي⁽¹²⁾:

أ- البعد الاقتصادي: تأثر البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة بالبعد الاقتصادي للعملة القائم على تأسيس نظام اقتصادي دولي يقوم على حرية التجارة وتبادل السلع والخدمات وانتقال رأس المال، وفتح الحدود ونمذجة السوق وتوظيف التكنولوجيات الحديثة، والانتقال من المجتمعات التقليدية إلى المجتمعات الافتراضية⁽¹³⁾. فالتنمية هنا تعني التنمية الاقتصادية من خلال زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحسين مؤشراتته قياسا على زيادة معدل دخل الأفراد بغض النظر عن التداعيات السلبية لذلك على البيئة والمجتمع.

ب- البعد الاجتماعي: تقوم التنمية المحلية على المشاركة الشعبية للأفراد في تحسين مستوى معيشتهم، ونوعية حياتهم⁽¹⁴⁾. والعدالة في توزيع الموارد بين المواطنين والاستفادة المتساوية من فرص التنمية، وتحسين المؤشرات الاجتماعية للتنمية.

ت- البعد البيئي: تعني التنمية المستدامة في بعدها البيئي المحافظة على البيئة والموارد للأجيال القادمة وعدم استنزافها من خلال كفاءة استخدامها ومراعاة قدرة هذه الموارد على التجدد⁽¹⁵⁾، فهي تنمية راشدة تركز الحوكمة البيئية وعدم الإفراط في تدمير موارد الأرض باعتبارها تنمية مستدامة تقوم على المساواة بين الأجيال⁽¹⁶⁾. كما تقوم التنمية المستدامة على المقومات الأساسية الآتية⁽¹⁷⁾:

-المقوم الاقتصادي.

-المقوم السوسيو-ثقافي: باعتبار الإنسان هدفا للتنمية، فإن المجتمع كبنية موضوعية والثقافة كنسق عقلي يعدان عاملان مهمان لتحقيق التنمية المستدامة.

- المقوم السياسي: تتطلب التنمية المستدامة وعي الفاعل السياسي بأهمية المقاربة التشاركية في تسيير الشأن العام.

-المقوم الكوني: انطلاقا من مبدأ الإنسان وتكافؤ الفرص بين مختلف الفاعلين.

كما تقوم التنمية المستدامة على بناء رشادة تنموية⁽¹⁸⁾، وهذه الأخيرة تركز على

حسن استغلال الموارد الطبيعية والإمكانيات المتاحة للبشر وفق مبادئ الكفاءة والفعالية والمساواة في الانتفاع من هذه الموارد والتوزيع العادل لها بين مختلف مكونات المجتمع وأطيافه.

ثانيا: الحوكمة

1- جذور مفهوم الحوكمة: ظهرت مقارنة الحوكمة في تقارير البنك الدولي بداية التسعينيات من القرن المنصرم، حيث نادى بتبني أسلوب "التسيير التنموي الجيد" عبر إشراك المجتمع المدني في الشأن المحلي، والربط بين عالمية حقوق الإنسان والديمقراطية التشاركية كمفهوم اقتصادي يقوم على حرية المبادرة والشفافية والنزاهة والحكم الرشيد والفعالية في تحقيق الحاجات المحلية والانشغالات المجتمعية⁽¹⁹⁾.

ويرجع السبب في إدراج الحوكمة في تقارير الأمم المتحدة ومؤسسات الحوكمة الاقتصادية العالمية إلى عجز العديد من الدول عن تحقيق نمو اقتصادي ومستوى معيشي لائق لمواطنيها، ليصبح الحكم الرشيد/ الحوكمة شرطا وأداة للتنمية والاستفادة من المساعدات الإنمائية التي تقدمها هذه المؤسسات⁽²⁰⁾.

2- تعريف الحوكمة:

تعد الحوكمة (La gouvernance) أو الحكم الرشيد آلية للتسيير الجيد والعقلاني، والمدمج للفاعلين الرسميين وغير الرسميين (الدولة، القطاع الخاص والمجتمع المدني) في مختلف مراحل إعداد القرارات، وتجاوز الانفرادية في اتخاذها وتكريس الشفافية والمساءلة لتحسين نوعية حياة الأفراد وتحقيق رفاهيتهم. كما يهدف إلى تقريب وجهات النظر بين تطلعات المواطنين والسياسات الحكومية والمنتخبين المحليين، من خلال تكريس الديمقراطية المحلية وإيقاظ روح المواطنة لدى المواطنين في صنع القرار المحلي من خلال التعبير عن احتياجاتهم ومطالبهم⁽²¹⁾.

3- مبادئ الحوكمة:

تقوم الحوكمة على المبادئ التالية:

أ- مبدأ الشفافية: تعد الشفافية آلية لمكافحة الفساد من خلال تبادل المعلومات، والاطلاع على التقارير والمشاريع⁽²²⁾. وتعني الشفافية توفر المعلومات حول مختلف المواضيع وسهولة الاطلاع عليها⁽²³⁾.

ب- مبدأ المساءلة: ويقصد بها مراقبة وتقييم تصرفات المسؤولين عن الشأن العام بكل شفافية ومحاسبتهم، وعدم إفلاتهم من العقاب في حالة ثبوت تجاوزات من طرفهم، وتعد المساءلة شرطا لمنع إساءة استعمال السلطة والأعمال غير المشروعة وحماية المصلحة العامة⁽²⁴⁾.

ت- المشاركة: تقوم الحوكمة كما التنمية المستدامة على بناء الشراكة بين الفواعل الثلاث وهي الحكومة، القطاع الخاص والمجتمع المدني⁽²⁵⁾. وتفعيل دور المواطن في اتخاذ القرارات التي تهم شؤونه العامة، وإتاحة فرص متساوية وكافية لجميع المواطنين في عملية صنع القرار⁽²⁶⁾.

ث- سيادة القانون: تعني سيادة القانون خضوع الجميع مواطنين وحكاما لأحكامه ونصوصه، وتحتاج إلى توفر ترتيبات قانونية وقضائية تحدد الحقوق والواجبات ومساواة الجميع أمامه⁽²⁷⁾.

ج- الفعالية والإنصاف: تعني الفعالية الاستخدام الراشد للموارد والكفاءة في توظيفها لتحقيق الأهداف المرجوة، أما الإنصاف فيعني الابتعاد عن التحيز والتوزيع العادل لعوائد التنمية⁽²⁸⁾.

4- فواعل الحوكمة:

أ- الحكومة: تعد الحكومة الفاعل الأول في مجال الحوكمة والتنمية المستدامة، وهذا ما تؤكدته المرجعيات الدولية والوطنية ذات الصلة، فهي تعد صانعا للتنمية وموجها لها وتسهر على ضمان حمايتها وترقيتها وجعل الإنسان محورا لها، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة

إلى ما نصت عليه المادة 1/19 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 " تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة. تحمي الدولة الأراضي الفلاحية. كما تحمي الدولة الأملاك العمومية للمياه ⁽²⁹⁾ .

وفي تعليقه على هذا النص اعتبر المجلس الدستوري أن " الدولة من خلال سياسة الحكامة والتزامها بترشيد استعمال الموارد الطبيعية والحفاظ عليها هدفها تحقيق التنمية المستدامة وعمل الدولة على جعل الأجيال القادمة المستفيد الأساسي من هذا الالتزام ⁽³⁰⁾ .

ورغم التحولات التي عرفها دور الحكومة في ظل العولمة، إلا أن مسؤولية هذه الأخيرة بقيت مهمة في تنفيذ التزاماتها اتجاه التنمية المستدامة والبيئة وترقية الحكم الراشد ⁽³¹⁾ .

ب- المجتمع المدني: يعد مفهوم المجتمع المدني من المفاهيم التي جادل بشأنها ماركس هيجل عام 1843 عند انتقاده لحقوق الدولة وفق المقاربة الهيكلية، هادفا إلى إعطاء مضمون مادي لهذا المفهوم، ونشره كمدلول ثوري إلى جانب مدلولاته الفلسفية ⁽³²⁾ . أما في الرؤية الماركسية فقد ابتعدت به عن الرؤية المعرفية ليتحول إلى سلاح سياسي ضد الاستبداد السلطوي ⁽³³⁾ .

وأطلق على هذا المفهوم عدة تسميات مثل القطاع الثالث والذي يقصد به مجموعة من المنظمات التي تنبع من مبادرات المواطنين، تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة وليس إلى الربح، وللقطاع الثالث عدة تسميات كذلك كالمؤسسات غير الحكومية، القطاع الخيري، القطاع المستقل والقطاع التطوعي ⁽³⁴⁾ .

وتعطي الدول المتقدمة أهمية كبيرة له، من خلال حماية مؤسساته وجمعياته ودعمها من الجوانب المادية والمعنوية، باعتباره شريكا أساسيا في التنمية المستدامة، ومساندا قويا للحكومة ، يحمل عنها الكثير من الأعباء الخدمية والاقتصادية ⁽³⁵⁾ .

كما يعتبر المجتمع المدني فاعلا مهما في مجال البيئة والتنمية المستدامة نظرا لملاسته عن قرب لمشاكلهما، وقدرته على تعبئة الموارد البشرية والطبيعية وغيرها، ومرونة الإجراءات الحاكمة للفعل الجماعي مقارنة بالإجراءات الرسمية⁽³⁶⁾.

وتبرز القيمة المؤسسية للمجتمع المدني في كونه قناة للمشاركة في اتخاذ القرار ورسم السياسات العامة وبناء الديمقراطية وضامنا للحقوق الأساسية للمواطنين⁽³⁷⁾.

ت- القطاع الخاص: انطلاقا من دوره الريادي في التنمية المستدامة تعد مؤسسات القطاع الخاص فاعلا حيويا من فواعل الحوكمة، من خلال القيم التي تتقاسمها هذه المؤسسات وهي التنافسية والتشارك وتبني المسؤولية الاجتماعية، ومرافعتها من أجل تحقيق حماية للبيئة وتنمية بيئية متوازنة مع التنمية الاقتصادية. كما أن الشفافية داخل مؤسساته أصبحت مؤشرا مهما لقياس الحوكمة وجودة الأداء الاقتصادي داخل منظومة القطاع الخاص.

المحور الثاني: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

الجماعات المحلية هي أسلوب للتنظيم الإداري والتسيير المحلي، تعتمد الدولة من أجل توزيع الوظائف على الأقاليم المحلية لتوفير وتقديم خدمات للمواطنين، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة، وقد حصرها المشرع الجزائري في البلدية والولاية وجعلها مكانا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال المجالس المنتخبة⁽³⁸⁾، ومنحها صلاحيات واسعة للمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة، غير أن العوائق التي تعترضها، أضعفت من فرص نجاحها في أداء دورها، ذلك ما تجلى في عدة مظاهر.

أولا: دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة

البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁽³⁹⁾، وبذلك فهي خلية إدارية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية⁽⁴⁰⁾، تمارس اختصاصاتها في تحقيق التنمية المستدامة بأبعادها المختلفة، أهمها:

1. البعد الاجتماعي:

يشمل البعد الاجتماعي في اختصاصات البلدية عدة مجالات تسهر على النهوض بها وتقديم الخدمات الضرورية للمواطن، حددتها المادتين 122 و123 من قانون البلدية⁽⁴¹⁾.

1. مجالي التربية والحماية الاجتماعية:

من صلاحيات البلدية إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ، واتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية وتفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

فضلا عن المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة في ترابها، وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، وتهيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري، وصيانة فضاءات الترفيه.

كما توفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية، وتبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن، وتشجع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل وحصر الفئات المحرومة أو الهشة أو المعوزة، وتنظم التكفل بها ومساعدتها، وتساهم في ترقية الحركة الجمعوية في مختلف الميادين.

2. في مجال الرياضة والشباب والثقافة والتسلية:

في هذا المجال تسهر البلدية على المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، وتطوير الهياكل الأساسية

الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي، والحفاظ عليها وصيانتها، وتقديم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية، وتتخذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

3. في مجال حفظ الصحة والنظافة العمومية:

من اختصاصات البلدية توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، فضلا عن مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرقات البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

ب. البعد الاقتصادي:

يسهر المجلس الشعبي البلدي على إعداد المخطط البلدي للتنمية، ويبادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ويتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لها⁽⁴²⁾، كما تساهم البلدية في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية والتجارية والخدماتية⁽⁴³⁾.

ج. البعد البيئي والعمراني

تسهر البلدية في هذا المجال على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وعلى احترام الأحكام في مجال مكافحة السكّات الهشة غير القانونية، وحماية الأملاك العقارية الثقافية، والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، والمحافظة على الوعاء العقاري، وتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وتسييرها وصيانتها⁽⁴⁴⁾.

تعمل البلدية فضلا عن ذلك على ضمان عدم تأثير المشاريع الاستثمارية والتجهيزات العمومية أو أي مشروع تنموي على الأراضي الفلاحية والبيئة، وتشجع وتنظم كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء⁽⁴⁵⁾، كل ذلك يتم ضبطه ضمن مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

فضلا عن هذه الاختصاصات التي منحها قانون البلدية في هذا المجال، يظهر دور البلدية أيضا في قوانين خاصة بحماية عناصر البيئة كقانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الصحة، قانون المناجم، قانون الغابات، قانون إزالة وتسيير النفايات، قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة...⁽⁴⁶⁾.

ثانيا: دور الولاية في تحقيق التنمية المستدامة

الولاية باعتبارها جماعة إقليمية إلى جانب البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وباعتبارها الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، هي فاعل أساسي في تحقيق أبعاد التنمية المستدامة، من خلال التدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب قانون الولاية، ومختلف القوانين الأخرى ذات الصلة.

أ. البعد الاجتماعي

منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات ضمن هذا البعد يمكن تقسيمها إلى عدة مجالات كما هو الشأن بالنسبة للبلدية، أهمها:

1. مجال التربية والحماية الاجتماعية:

أعطت المادة 92 من قانون الولاية⁽⁴⁷⁾ للمجلس الشعبي الولائي مجال التربية والتعليم صلاحية انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.

وفي المجال الاجتماعي يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم حسب المادة 93 من نفس القانون في برامج ترقية التشغيل لا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيةها،

وأعطت له المادة 96 صلاحية المساهمة في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأم والطفل، مساعدة الطفولة، مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين، التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي بموجب المادتين 100 و101 من قانون الولاية السالف الذكر أن يساهم في انجاز برامج السكن، وتجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، والقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه.

2. في مجال الرياضة والشباب والثقافة والتسليّة:

نصت المواد 97، 98، 99 على أن المجلس الشعبي الولائي يساهم في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، ويقدم مساعدته ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب، كما يساهم في حماية وترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، ويسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتمثيها، ويشجع كل استثمار متعلق بذلك.

3. في مجال حفظ الصحة والنظافة العمومية:

في هذا المجال أعطت المادة 94 من قانون الولاية 12-07 صلاحية انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، والسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، واتخاذ كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية.

ب. البعد الاقتصادي:

وردت اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ضمن البعد الاقتصادي في عدة مواد منها 80، 83، 87، 88، 89، 90، 91 من قانون الولاية، عكست دوره المحوري في

التنمية الاقتصادية، بحيث يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الولاية.

كما يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار، فضلا عن أن له دور أساسي في تهيئة وصيانة وتنظيم الهياكل القاعدية والاقتصادية كالطرق والمسالك الولائية وتنظيم هياكل استقبال الاستثمارات وكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية كالكهرباء وفك العزلة.

ويساعد المجلس الشعبي الولائي تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلدية، وكل عمل للنهوض وترقية قطاعي الفلاحة والري.

ج. البعد البيئي والعمراني:

يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل الأعمال إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، فضلا على تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، كما يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها (48).

ثالثا: أسباب ومظاهر ضعف مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية

المستدامة

المهام التي ذكرناها في البند السابق هي الدور المفترض للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة حسبما جاء في قانوني البلدية والولاية على وجه الخصوص، غير أن

الممارسة العملية أظهرت وجود عوائق كثيرة، أفرزت اختلالات في مجالات مختلفة حالت دون تحقيق التنمية المستدامة بالمستوى المنشود:

أ. أسباب ضعف مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة:

أهمية الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة يستدعي توفير الإمكانيات والقدرات والوسائل الضرورية لتحقيقه، وأي نقص في ذلك يشكل عائقا دون أداء ذلك الدور، من بين العوائق التي تشترك فيها الجماعات الإقليمية في الجزائر رغم تفاوتها من حيث الحدة، نذكر ما يلي:

1. ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية، وتبعيتها المستمرة لمساعدة الدولة؛
2. المهام الواسعة والمتعددة القطاعات التي أسندت للجماعات المحلية، والتي تفوق في معظم الأحيان قدراتها المالية والبشرية؛
3. التفاوت الواضح بين مختلف الجماعات المحلية من حيث الإمكانيات مع تكلفتها بنفس الدور التنموي؛
4. عدم الاستقرار القانوني الذي تعكسه سرعة تغير النصوص التشريعية وتعددتها من حيث المجالات ومن حيث الجهات المصدرة (سلطة تشريعية، سلطات تنفيذية بمختلف هياكلها المركزية)؛
5. المشاكل البيروقراطية، والعجز في الكفاءة الإدارية على تحمل المسؤولية ضمن عمليات التنمية⁴⁹؛

6. ضعف الثقة والتواصل بين الجماعات المحلية وضعف المجتمع المدني؛

7. الانسدادات المتكررة في المجالس المنتخبة بسبب نظام انتخاب رئيس المجلس

الشعبي البلدي، غير أن التعديل الذي ورد على قانون البلدية بموجب القانون 13-21 غير هذه الآلية إلى ضرورة أن يكون من القائمة التي حصلت على أغلبية المقاعد بدل مرشح القائمة الفائزة⁽⁵⁰⁾.

8. عدم إدراك أعضاء المجالس المحلية لمفهوم التنمية المستدامة، انعكس على نوعية البرامج والمشاريع غير المتكاملة والتي لا تراعي البعد البشري والاحتياجات المستقبلية (51).

9. العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية للتنمية (52).

10. عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية المحلية، فضلا عن عجز الوالي وجهازه التنفيذي على النهوض بالتنمية الذي يعود في معظم الأحيان إلى طبيعة ممارسة أفراد هذا الجهاز لوظائفهم، فهم مكثيون أكثر منهم ميدانيون (53).

11. المجالس المحلية مفتوحة لكل أفراد المجتمع وفقا للنظام الانتخابي، فهي تفرز في النهاية أفرادا قد لا تتوفر فيهم أدنى مؤهلات الإشراف على التنمية.

ب. مظاهر ضعف مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

على الرغم من مساعي الدولة الجزائرية لإصلاح منظومة الجماعات المحلية من خلال التعديلات المتكررة لقانوني البلدية والولاية ومختلف النصوص المرتبطة بالتنمية المحلية، حتى تكون أكثر انسجاما مع متطلبات التنمية المستدامة، غير أن الواقع العملي كشف عن ضعف مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، يظهر ذلك في عدة مظاهر نذكر منها:

1. وجود تفاوت بين الأقاليم الإدارية في الجزائر في العملية التنموية حيث تعاني العديد منها ضعف كبير في البنية التحتية ومتطلبات الخدمات الاجتماعية.

2. العجز المالي الذي يميز ميزانيات العديد من الجماعات المحلية في الجزائر، الذي تسبب في تراكم ديونها وعدم كفاية مداخيلها في تسديد نفقاتها سواء في التسيير أو التجهيز أو الاستثمار، وتخلّفها عن توفير الخدمات العمومية للمواطنين المحليين (54).

3. العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في معظم الأحيان شكلية بروتوكولية تغيب فيها الشفافية والرقابة الحقيقية التي يمارسها المواطن على الإدارة مما يفتح المجال لانتشار

الفساد.

4. انعدام دور المجتمع المدني في اتخاذ القرارات الحاسمة المتعلقة بالتنمية المحلية، وسعي الإدارة المحلية لاحتوائه، فضلا على القيود القانونية التي تحكم نشاطه، ساهم في ضعفه وشكلته ونفعيته وحال دون القيام بدوره في المساهمة في التنمية المحلية.
5. ضعف جدية وفعالية التخطيط والدراسة المسبقة عند برمجة المشاريع التنموية وغياب التنسيق بين المصالح المعنية⁽⁵⁵⁾، فضلا عن احتكار السلطات المركزية لعملية صنع القرار في معظم الأحيان.
6. عدم المساواة وتكافؤ الفرص، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح ذات النفع العام وضعف الصرامة الإدارية، وغياب الرقابة الفعالة للمال العام⁽⁵⁶⁾، فضلا عن ضعف المشاركة السياسية وغياب الديمقراطية الحقيقية.
7. ضعف الاهتمام بالبيئة، حيث لا تزال عملية جمع وإخلاء النفايات وتفريغها تتم بطرق بدائية، إضافة إلى الفوضى العمرانية، بالرغم من الجهود المبذولة في هذا المجال. كل هذه المظاهر ترجع بالأساس إلى عدم تفعيل مبادئ الحوكمة التي أشرنا إليها في المحور الأول من هذه المداخلة من شفافية ومساءلة وفعالية وكفاءة وسيادة القانون ومشاركة المجتمع المدني في إدارة وصنع القرار على المستوى المحلي...، على الرغم من أن قانوني البلدية والولاية تضمننا بشكل عام هذه المبادئ والتي همي من متطلبات التنمية المستدامة.

الخلاصة:

انطلاقا مما سبق، يتبين لنا أنه رغم الأدوار المهمة التي نص عليها كل من قانوني البلدية والولاية في تكريس التنمية المستدامة إلا أن هناك العديد من الأسباب والمعوقات التي تحول دون أداء الجماعات المحلية في الجزائر لأدوارها كاملة وبفعالية، وهذا ما تجسد في عدة مظاهر وأبعاد أدت إلى أن تكون هذه الأخيرة أطرا هشة وضعيفة بل ومغيبة

في الحقل التنموي وبعيدة عن رهاناته وتحدياته. لا يتعلق الأمر فقط بغياب أسس للحكومة ودعائم ترتكز عليها الجماعات المحلية ولا حتى بالقوانين الحاكمة فقط بل إن الأمر يتعلق أكثر بإرادة سياسية ظلت متخوفة أو على الأقل تاركة هذه الجماعات خلف قاطرة المؤسسات التي تعول عليها الدولة لبناء تنمية حقيقية. وهو ما يتطلب إعطاءها الموقع الريادي وروح المبادرة للقيام بمهامها كاملة دون أي انتقاص.

بيبليوغرافيا:

- (1) أماني فوزي أحمد الجندي: مفهوم الاقتصاد الأخضر من منظور التنمية المستدامة، في: قضايا البيئة وجودة الحياة: نحو إستراتيجية مصرية شاملة، الفترة 22-24 ديسمبر 2014، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، المؤتمر السنوي السادس عشر، القاهرة، 2014، ص 273.
- (2) فثلا اعتمدت تونس الأجندة 21 الوطنية عام 1995 بهدف تحقيق التنمية المستدامة وتفعيل الشراكة بين مختلف المتدخلين كالجماعات المحلية والجمعيات والقطاع الخاص. وتؤكد الأجندة 21 على الاستهلاك الرشيد للموارد الطبيعية ومكافحة الفقر وقواعد الشراكة. الجمهورية التونسية: وزارة الفلاحة والبيئة والموارد المائية: "التقرير الوطني حول وضعية البيئة"، الوكالة الوطنية لحماية المحيط، تونس، 2002، ص 105.
- (3) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 25 سبتمبر 2015 بعنوان "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة 2030.
- (4) محمد العماري، مشاكل التنمية في المنطقة العربية، المجلة العربية للإدارة، أكتوبر، 1980، ص 2. نقلا عن: أحمد نجم الدين نصر: أساليب تنمية المشاركة بين الأسرة والمدرسة والمجتمع دراسة ميدانية، مجلة كلية التربية، جامعة بنها، المجلد الثامن، العدد 27، جانفي 1997، ص 154.
- (5) نواف كنعان، القيادة الإدارية، الطبعة الثانية، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض، 1980، ص 210. نقلا عن: أحمد نجم الدين نصر: المرجع السابق، ص 154.
- (6) بن الطاهر حسين: التنمية المحلية والتنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 24، مارس 2012، ص 454.
- (7) باسل البستاني: الإنسانية في مواجهة النيوليبرالية، مجلة المستقبل العربي، العدد 464، أكتوبر 2017، ص 116-117.
- (8) المرجع نفسه، ص 117.
- (9) تانيا على فاغور: تحديات التنمية البشرية المستدامة في المنطقة، مجلة عمران، المركز العربي للدراسات وبحوث السياسات، قطر، العدد 3، شتاء 2013، ص 164.
- (10) نصيرة قوريش: الجزائر وآفاقها في ظل برنامج التنمية 2010-2014، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 6، 2011، ص 34.
- (11) برنامج الأمم المتحدة للتنمية: تقرير التنمية البشرية لعام 2011: "الاستدامة والإنصاف: مستقبل أفضل للجميع"، الأمم المتحدة، واشنطن، ص 18.
- (12) أنظر: بن الطاهر حسين: المرجع السابق، ص 461 وما بعدها.

(13) محمد إبراهيم موسى: انعكاسات العولمة على عقود التجارة الدولية، دار النهضة الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 6. نقلا عن: محمد إبراهيم قطب غانم: العولمة البيئية، بحث مقدم إلى المؤتمر الخامس بعنوان: "القانون والبيئة"، من 23-24 أبريل 2018، كلية الحقوق، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، 2018، ص 2.

(14) بن الطاهر حسين: المرجع السابق، ص 456.

(15) عكست ديباجة الدستور الجزائري لسنة 2016 هذا البعد من خلال نصها " يظل الشعب الجزائري متمسكا بخياراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة".

(16) أدرجت اللجنة التحضيرية لوضع نهج استراتيجي إزاء الإدارة الدولية للمواد الكيميائية مبدأ المساواة بين الأجيال ضمن المبادئ الخاصة بالتنمية المستدامة معرفة إياه بأنه المفهوم الذي يرى بأن للجيل الحالي الحق في استخدام موارد الأرض والتمتع بها، مع الالتزام بمراعاة التأثيرات طويلة المدى لنشاطاته وتعزيز قاعدة الموارد والبيئة العالمية لفائدة الأجيال القادمة من الناس.

وهو نفس ما أكدّه المبدأ الثالث والفصل 19 من جدول أعمال القرن 21 وإعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية. خالد السيد متولي أحمد: الديمقراطية وتغير المناخ) نحو تفعيل مشاركة الجمهور في التصدي لتغير المناخ (، سلسلة دراسات الديمقراطية البيئية، تاس للطباعة، القاهرة، الطبعة الأولى، 2013، ص 134. مشار إليه في الهامش. نقلا عن: غلين م. وايزر، دانييل ب. ماغزو: المبادئ والنهج المعنية بالتنمية المستدامة وإدارة المواد الكيميائية فيما يتعلق بنهج استراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية، المركز الدولي للبيئة، جويلية 2005، الوثيقة SAICM/PREPCOM.3/INF/3

http://www.chem.unep.ch/saicm/meeting/prepcom3/langs/saicm_inf3_a.doc.

(17) محمد الإدريسي، من أجل مدينة عربية بيئية ومستدامة: إشكالية تنمية المدن العربية المعاصرة، مجلة المستقبل العربي، العدد 451، ماي 2016، ص ص 114-115.

(18) محمد إبراهيم قطب غانم: العولمة البيئية، بحث مقدم إلى المؤتمر الخامس بعنوان: "القانون والبيئة"، من 23-24 أبريل 2018، كلية الحقوق، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، 2018، ص 7.

(19) عصام بن الشيخ والأمين سويقات : ادماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب- دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، في: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية (دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب أمموذجا)، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2015، ص 46. نقلا عن: امحمد برقوق: دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد: مقاربة في الحسبة الديمقراطية، مركز الشعب للدراسات الإستراتيجية، العدد 8، جانفي 2009، ص ص 2-3.

(20) ديب كمال، أساسيات التنمية المستدامة، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2015، ص 108-109.

- (21) أحمد حضرائي: الحكامة الترابية وحقوق الإنسان الآليات التشاركية والجهوية دليل مرجعي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالمغرب والمعهد الجمهوري الدولي، بدون سنة طبع، ص ص 41-42.
- (22) المرجع نفسه، ص 42.
- (23) ديب كمال: المرجع السابق، ص 106.
- (24) الحكامة الترابية وحقوق الإنسان، ص 44.
- (25) عبد الرحمان سيف سردار: التنمية المستدامة، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2015، ص 43.
- (26) ديب كمال: المرجع السابق، ص 106.
- (27) المرجع نفسه، ص 107.
- (28) المرجع نفسه، ص 107-108.
- (29) قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، العدد رقم 14.
- (30) رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.ت د/م د مؤرخ في 28 جانفي 2016، حول مشروع التعديل الدستوري، ص 7.
- (31) ديب كمال: المرجع السابق، ص 137.
- (32) Dieter Wolv, Hegels theorie der burgerlichen gesellschaft , Hamburg, 1980.
- نقلا عن: الحبيب الجنحاني: المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، منشورات الزمن، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، بدون سنة طبع، ص 22.
- (33) الحبيب الجنحاني: المرجع السابق، ص 96.
- (34) محمد السلومي وآخرون: القطاع الثالث ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، دار ابن خلدون للدراسات الإستراتيجية، الطبعة الأولى، 2017، ص 11.
- (35) محمد السلومي وآخرون: المرجع السابق، ص 16.
- (36) أحمد صديقي: دليل الجمعيات في مشاريع التنمية المستدامة والمحافظة على البيئة، موجود على الرابط: <https://www.slideshare.net/mohamed19705/ss-56931049>
- تاريخ الاطلاع الجمعة 15 أكتوبر 2021 الساعة 17.30. ص ص 3-4.
- (37) حسين علوان: إشكالية بناء ثقافة المشاركة في الوطن العربي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 111 و 113.
- (38) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تعديل سنة 2020، ج.ر عدد 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

- (39) قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مؤرخ في 22 يونيو 2011، ج.ر. عدد 37 صادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، المواد 2، 3.
- (40) عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 98.
- (41) قانون 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- (42) قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، المادتين 111 و112.
- (43) المرجع نفسه، المادة 118.
- (44) المرجع نفسه، المواد 115، 117، 118.
- (45) المرجع نفسه، المواد 109، 114، 119.
- (46) شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بكرايد - تلمسان، ص. 89.
- (47) قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، مؤرخ في 21 فبراير 2012، ج.ر. عدد 12، صادرة في 29 فبراير 2012.
- (48) المرجع نفسه، المادتين 86، 78.
- (49) منيري محمد الناصر، دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، دراسة الاستراتيجية الوطنية لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، (حالة ولاية تبسة)، مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس، 2008-2009، ص. 279.
- (50) أمر رقم 13-21 مؤرخ في 31 أوت 2021، يعدل ويتم بعض أحكام القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 4.
- (51) أحمد شريفي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، بحث مقدم لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2009-2010.
- (52) براهيم نصيرة، ناصور عبد القادر، مقومات التنمية المحلية، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2018.
- (53) فضيل إبراهيم مزاري، اشكالية التنمية المحلية في الجزائر، دراسات في التنمية والمجتمع، المجلد 5، العدد 1، 2018.
- (54) هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017-2018، ص. 202، 204.
- (55) زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص. 131.

(56) بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، العدد 26، جوان 2010، ص.35.

مبادئ الحوكمة ومدى تكريسها في التشريعات البيئية الجزائرية

الدكتور: عبد العزيز زايدي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

abdelaziz.zaydi@univ-msila.dz

الدكتور: حسين زاوش

جامعة مولود معمري - تيزي وزو

hocine.zaouch@ummto.dz

الملخص:

تتناول هذه المداخلة الحوكمة البيئية كمنظور معرفي جديد في أدبيات السياسة البيئية والتي ازدادت أهميتها كمقاربة لتحسين كفاءة وجودة السياسات البيئية، وترتكز حوكمة السياسات البيئية على عدة مبادئ أساسية تعمل الدولة الجزائرية على تطويرها ومتابعتها، والتي تهدف في مجموعها لتحقيق ما يسمى بالمواطنة الايكولوجية. يحاول الباحثان في هذه المداخلة معرفة مدى مساهمة الحوكمة في تحسين وجودة السياسات البيئية، وإلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري أن يكرس مبادئ الحوكمة البيئية في السياسات البيئية.

مقدمة:

يعد موضوع حوكمة القطاع العام من المواضيع التي تهم كل الدول، ويحتل أهمية كبرى على مستوى العالم، فهو أحد الأساليب التنظيمية والإدارية التي تساعد الحكومات في تحقيق أهدافها التنموية عن طريق إشراك المستفيدين من الخدمات العامة في إدارة شؤون الدولة. فحوكمة السياسات البيئية في الجزائر تتطلب تطبيق وتبني مبادئ سيادة القانون والمحاسبة والمساءلة وذلك بدعم وتعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال في صياغة وإعداد سياسات بيئية تجسد حماية أفضل للبيئة بما يناسب ومتطلبات التنمية المستدامة.

أسعى من خلال هذه الدراسة إلى تحديد مفهوم الحوكمة كمنظور معرفي جديد في أدبيات السياسة البيئية والتي ازدادت أهميتها كمقاربة لتحسين كفاءة وجودة السياسات البيئية. وعليه تكون إشكالية الدراسة في التساؤل التالي: إلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري أن يكرس مبادئ الحوكمة البيئية في السياسات البيئية؟.

وللإجابة عن هذه الاشكالية تم تقسيم هذه المداخلة الى المحاور التالية:

محاور الدراسة:

- (1) مدخل مفاهيمي للحوكمة.
- (2) الحوكمة كمقاربة في القضايا البيئية.
- (3) مبادئ الحوكمة في التشريعات البيئية الجزائرية.
- (4) تقييم المشاركة المجتمعية البيئية (المواطنة الايكولوجية).

1 - مدخل مفاهيمي للحوكمة:

بذلت جهود عديدة لوضع تعريف محدد للحوكمة، وقد اختلف الباحثون في وضع تلك التعريفات وفقا لتخصصاتهم ورؤاهم المختلفة، ويرجع ذلك إلى تداخل الحوكمة في العديد من الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والبيئية.

وقد تزايد استخدام أصبح هذا المصطلح بشكل واسع في المراحل الأخيرة من عقد التسعينات وأصبح شائع الاستخدام من قبل خبراء الإدارة، وبشكل خاص من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وغيرها من المنظمات الدولية والمحلية¹.

1 - 1 - التعريف اللغوي للحوكمة:

الحوكمة هي مصطلح جديد نسبيا من حيث الاشتقاق في اللغة العربية، فمن خلال البحث في عدة قواميس عربية قديمة كلسان العرب، والموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية والموسوعة السياسية لم يسفر عن نتيجة، والسبب هو أن مصطلح الحوكمة حديث التداول ودخيل على اللغة العربية، فمصطلح الحوكمة على وزن فועلة، جاء المصطلح في سياق كل من العولمة والحوسبة. وبشكل عام، فالمصطلح يقابله في اللغة الإنجليزية كلمة (governance) وفي اللغة الفرنسية كلمة (gouvernance).

تم تفسير المصطلح في اللغة العربية إلى عدة مصطلحات منها: حوكمة الشركات، والتحكم المشترك، والتحكم المؤسسي، والإدارة المجتمعة، والمشاركة الحكومية، والشركة الرشيدة، والحكم الصالح للشركة، وأسلوب ممارسة سلطة الإدارة. فالحوكمة أو الحاكمية أو الحكمانية كلها مصطلحات معربة لكلمة (Governance) والتي تعني في مجملها إلى الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة للدولة.

"يعود مصطلح الحوكمة إلى كلمة إغريقية قديمة تعبر عن قدرة ربان السفينة الإغريقية، ومهاراته في قيادة السفينة وسط الأمواج والأعاصير والعواصف، وما يمتلكه من قيم وأخلاق نبيلة، وسلوكيات نزيهة شريفة في الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب ورعايته وحمايته للأمانات والبضاعة التي في عهده وإيصالها لأصحابها ودفاعه عنها ضد القراصنة والأخطار التي تتعرض لها أثناء الإبحار فإذا تمكن من الوصول بها إلى الميناء وهي سالمة أطلق عليه التجار وخبراء البحار " القبطان المتحكم" (Good

(Governer)².

1 - 2 - الحوكمة اصطلاحا:

انتقل مفهوم الحوكمة من مفهوم ربان السفينة إلى السياسة والاقتصاد والإدارة وغيرها من العلوم، فقد تم استخدام مصطلح الحوكمة في الهيئات الدولية السياسية والمالية كالأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمنظمة العالمية للتجارة لتقويم وتصحيح العمل التقليدي للحكومات والمؤسسات التي تراقبها تلك المنظمات والمؤسسات³.

على الرغم من أن موضوع الحوكمة ظهر بشكل رئيسي ضمن الأدبيات الاقتصادية والمالية خصوصا إلا انه يشكل نقطة تقاطع مجالات علمية مختلفة بما فيها الاقتصاد والسياسة والقانون والإدارة الأمر الذي يعكس تنوع نظري ومعرفي كبير. لذا ينظر للحوكمة من منظورات مختلفة ومن أهمها نذكر:

1 - 3 - المنظور الاقتصادي لمفهوم الحوكمة:

يمكن تعريف " الحوكمة " من المنظور الاقتصادي بأنها الأسلوب الذي عن طريقه يستطيع المستثمرون وخاصة صغار المساهمين تحقيق قدر من الطمأنينة يضمن حصولهم على عوائد لاستثماراتهم. كما يعد مفهوم الحوكمة أحد فروع علم الاقتصاد⁴. تربط هذه المقاربة مفهوم الحوكمة بالتنمية الاقتصادية وتسييرها وتزعمها المؤسسات المالية الدولية، وتنظر هذه المقاربة للحكم الراشد على انه "مجرد تقنية إدارية لتسيير عملية التنمية"⁵.

قدم البنك الدولي سنة 1989 مفهوما جديدا للحوكمة، وجاء طرح هذا المفهوم في سياق كتاباته عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في دول إفريقيا، فقد وصف البنك الدولي الحوكمة بأنها الحالة التي تكون فيها مؤسسات القطاع العام خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق استدامة التنمية⁶.

وحتى تعطي هذه المنظمات والمؤسسات الدولية قوة أكبر لمواقعها ونفوذها، فقد أدمجت معايير الحكامة على أجندتها، بغية فرض وجهة نظرها على الطرف المتعامل واستخدامها كورقة ضغط في مواجهة الدول والجهات التي تتعامل معها للرضوخ إلى مطالبها وتوجهاتها والتي غالبا ما تخدم مصالح سياسية واقتصادية أكثر من رغبتها في تحقيق إصلاح هيكلي أو بنيوي لمؤسسات هاته الدولة أو تلك⁷.

أما فيما يتعلق بالجانب التنموي فقد تم تعريفها على أنها: مجموعة الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها تستطيع أن تشكل المصالح وتمارس الحقوق وتؤدي الواجبات وتناقش الخلافات⁸.

ويعرف صندوق النقد الدولي الحوكمة على أنها: "الطريقة التي بواسطتها تدير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لخدمة التنمية، وذلك باستخدام طرف فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع"⁹.

إن أحد التحديات المهمة التي تواجه الاقتصاديات النامية والصاعدة والانتقالية هي غرس مفهوم حوكمة الشركات في المنشآت العامة وبالتالي فغرس حوكمة شركات سليمة داخل شركات هذا القطاع يعتبر أمرا أساسيا للتنمية الاقتصادية والنمو والإصلاح¹⁰. فقواعد ومبادئ الحوكمة وممارستها تصبح أمرا أساسيا لا غنى عنه لأي اقتصاد متقدم أو أي اقتصاد يسعى إلى تحقيق التقدم. وعليه فإن أهم ميدان تتجلى فيه مبادئ الحوكمة الرشيدة هو الميدان المالي باعتبار المال عصب الحياة.

1 - 4 - المنظور الإداري لمفهوم الحوكمة:

يشير مفهوم الحكامة من المنظور الإداري إلى المعايير التي وضعها البنك الدولي والمنظمات المالية الدولية لتصحيح وإعادة هيكلة الإدارة العمومية بهدف الإصلاح المؤسسي والإداري كمحاربة ظاهرة الرشوة، ودمقرطة المجتمع والتي هي ضرورية لإنجاح مخططاتهم الاقتصادية.

ترتبط هذه المقاربة مفهوم الحوكمة بالإدارة الحكومية الجديدة والتي تقوم على إدخال أساليب إدارة الأعمال كقيم المنافسة وقياس الأداء والتمكين ومعاملة متلقي الخدمة على أنه زبون أو عميل في المنظمات العامة¹¹.

كما تم تعريفها على أنها الهياكل والوظائف (المسؤوليات) والعمليات (الممارسات) والتقاليد التي تستخدمها الإدارة العليا للمؤسسة للتأكيد من تحقيق رسالتها. تعني أيضا: إدخال أساليب إدارة الأعمال (الاستخدام الأمثل للموارد)، وكذا إدخال أساليب الخصخصة (تطوير الأساليب الاقتصادية) وذلك بهدف تفعيل أداء العمل الإداري وترشيده.¹²

ومع بداية التسعينات حاول خبراء البنك الدولي تطوير المفهوم، فتم تعريف الحكم الراشد على أنه " عملية التسيير والإصلاح المؤسسي المتعلق بالإدارة، وباختيار السياسات، وتحسين مستوى التنسيق، وتقديم الخدمات في المرافق العمومية، باستخدام الأساليب السليمة، وروح المسؤولية، والشفافية للوصول إلى نتائج الأهداف المسطرة وتحقيق التنمية المستدامة"¹³.

كما تم تعريفها من خلال اتفاقية شراكة (شراكة كوتونو) بين الاتحاد الأوروبي و77 دولة من جنوب الصحراء الإفريقية ودول الكاريبي والمحيط الهادي على أنها: "الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة، للموارد البشرية، والطبيعية، الاقتصادية والمالية، لغرض التنمية المنصفة والمستمرة، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان، وحكم القانون"¹⁴.

1 - 5 - المنظور القانوني لمفهوم الحوكمة:

تعتبر الحوكمة في جانبها القانوني عن مجموعة القوانين والتشريعات واللوائح، والإجراءات، والأوامر الإدارية، والتعليمات، والتوجيهات الحاكمة والمتحكمة في الأعمال، وفي ممارسات الأعمال فالحوكمة جاءت لتؤكد أهمية النظام العام، وتؤكد أهمية

حماية وصيانة هذا النظام والدفاع عنه باعتباره ضرورة حياة ومقوم أساسي من مقومات الوجود، والدعامة الكبرى من دعائم الحوكمة¹⁵.

اهتمت بعض الدراسات لمفهوم الحوكمة من المنظور القانوني للمحافظة على الحقوق من خلال تنظيم العلاقات التعاقدية بين الأطراف المختلفة في الشركة لإعطاء كل ذي حق حقه. كما يرى البعض الآخر أن الحوكمة هي مجموعة القواعد والنظم والإجراءات التي تحقق أفضل حماية وتوازن بين مصالح إدارة الشركة من ناحية وأصحاب المصالح من ناحية أخرى.

يعرف البعض "الحوكمة" بأنها مجموعة القوانين والقواعد التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من جهة، وأصحاب المصالح من جهة أخرى، ويحدد هيكل الحوكمة الحقوق والمسؤوليات بين مختلف الأطراف ذات الصلة بنشاط الشركة مثل مجلس الإدارة والمساهمين كما يحدد قواعد وإجراءات اتخاذ القرارات المستعملة بشؤون الشركة وأصحاب المصالح. وعرفت "الحوكمة" وفقا لهذا المنظور بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المنظمة¹⁶. فالحكمة من المنظور القانوني تحكم إلى دولة القانون، بمعنى أن المؤسسات تخضع لمبدأ القانون.

1 - 6 - المنظور السياسي لمفهوم الحوكمة:

تقوم هذه المقاربة على اعتبار الحوكمة ليست وسيلة لتحقيق الفعالية في تسيير الشؤون العامة فحسب، بل أيضا وسيلة لإقامة الدولة الحقوقية التي تقوم على مبادئ الديمقراطية فهي تتجاوز البعد التقني لتأخذ بالبعد السياسي الذي يراعي مصالح المواطنين، والتوزيع العادل للموارد المتاحة¹⁷.

ترتبط هذه المقاربة مفهوم الحوكمة بالتغيير الذي طرأ على دور الحكومة، فقد أصبحت الحكومة مجرد شريك بين شركاء عديدين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع

والذي برز نتيجة زيادة كلفة دولة الرفاهية وعبئها على دافعي الضرائب. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في أدوار الحكومات، القطاع الخاص، والمؤسسات المدنية، حيث أصبح للآخرين دور أكبر في التأثير على السياسات العامة مثلها كثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وحل مصطلح الحكمانية كأداة لتحقيق التنمية المستدامة¹⁸.

كما أن تطبيق حوكمة المؤسسات من شأنه التأثير بصفة مباشرة على سياسة الدولة وعلى أسس ومبادئ إعداد موازنتها، وترشيد عملية اتخاذ القرار في جميع المستويات ما يخدم السياسة العامة لأي دولة. وبهذا يمكن القول أن الحوكمة هي الوجه العقلائي لمنظومة القيم الديمقراطية من جانب ومؤسسات شرعية النظام السياسي من جانب آخر. كما أنها أصبحت أحد المرتكزات التي تتبع في البرامج السياسية الانتخابية للأحزاب باعتبارها أحد أهم أدوات تحقيق النزاهة واكتساب الثقة من جانب الناخبين، فضلا عن كونها مقياسا جيدا للمصداقية.

1 - 7 - المنظور المجتمعي لمفهوم الحوكمة:

تعرف الحوكمة وفق المنظور المجتمعي بأنها الممارسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لسلطات الدولة التي تهدف إلى إدارة شؤون الدولة في كافة المجالات وعلى كل المستويات، وهي تعبير عن آليات وإجراءات المؤسسات المختلفة في الدولة التي تمكن المواطنين من التعبير عن رغباتهم وممارسة حقوقهم والقيام بالتزاماتهم¹⁹. فالحوكمة تتطلب تكامل ادوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكل منها لتحقيق التنمية المجتمعية²⁰. وعليه فالحوكمة يمارسها أفراد المجتمع يعيشون فيه ويتفاعلون مع متغيراته ومستجداته، فهي تعبير عن حضاري حركي عن صحة وحيوية المجتمع، بل إنها تعبير عن أمنه الذاتي، فالحوكمة تمثل له خط الدفاع الأول والحصن ضد أي فساد.

2 - الحوكمة كمقاربة في القضايا البيئية

ظهر مصطلح الحوكمة البيئية العالمية مع بداية الدراسات حول تحليل التعاون البيئي العالمي وصاحب ذلك اتفاقية ستوكهولم 1972 ، وقد أدى ذلك إلى ظهور موجة من الدراسات الأكاديمية حول التعاون البيئي ما بين الحكومات فظهرت دراسات كل من " كالدوال " عام 1984 ، و "جونس " عام 1972 ، و "كأن" 1970 ، فكانت أكثر النقاشات ارتباطا بظهور الحوكمة العالمية بداية النقاش حول الأنظمة البيئية العالمية في الثمانينات مع " كراسنر " عام 1983 ، و "يونغ " عام 1980 ، وكذلك في التسعينات مع " برنار " عام 1995 و " براون وايز " عام 1998 ، و " ميتشل " عام 1998 ، و " زورن " عام 1998²¹. تهدف هذه الدراسات الى معالجة المشاكل البيئية التي لا يمكن أن تكون ضمن الحدود التقليدية للدولة الوطنية²².

2 - 1 - تعريف الحوكمة البيئية:

تعرف الحوكمة البيئية على أنها: مجموعة السياسات والقواعد المتبعة لتشجيع وتعزيز تنفيذ مبادئ الحفاظ على البيئة وخلق وعي للشركات والمجتمع وتشجيعهم على تحسين الممارسات البيئية ووضع ضوابط تصحيح ذاتية لنظم الإدارة البيئية.²³ وتزداد فاعلية الحوكمة البيئية وأهميتها باعتبارها وسيلة ناجحة لتحقيق التنمية المستدامة.

كما تعني كيفية تعزيز وتحفيز الإدارة وزيادة كفاءتها من خلال مجموعة من المبادئ والخطوط الإرشادية والآليات التي ترمي في مفهومها العريض إلى العمل على تخفيف حدة التلوث البيئي وتحسين نوعية الحياة.

وتعرف الحوكمة البيئية بأنها: مجموعة من الآليات الميكانيزمات التنظيمية والعمليات والمنظمات من خلال التأثير على سلوكيات وقدرات أو مخرجات الفواعل السياسية اتجاه النشاطات البيئية والتي تظهر من خلال مخرجات أو نتائج هذه السياسات. أو هي مجموعة العمليات التنظيمية والآليات والمنظمات التي من خلالها يؤثر الممثلون السياسيون في

الأفعال والنتائج البيئية. كما يمكن تعريفها بأنها: مبدأ شامل يضم السلوك العام والخاص نحو مزيد من المساءلة والمسؤولية من أجل البيئة.²⁴ ويعرفها الباحث الحسين شكراني²⁵ بأنها: مجموعة المنظمات والآليات السياسية وآليات التمويل والقواعد والإجراءات والمعايير التي تضبط مساعي حماية البيئة. الهدف النهائي للحوكمة البيئية هو تحسين حماية البيئة والوصول إلى تحقيق التنمية المستدامة²⁶.

الحوكمة البيئية تقوم أساسا على مبادئ جديدة للتنظيم العام، تتمثل في مساهمة كل الأطراف ذات طبيعة مختلفة (المجتمع المدني، عمال مواطنين، نقابات) في تسيير الشؤون العامة عن طريق أنظمة مشاركة والتفاوض، فهي آلية للوصول إلى مشاريع مشتركة. تهدف إلى إعادة النظر في دور مختلف الأطراف لصالح مقاربة تفاعل السلطة²⁷.

كما عرفت على أنها أنظمة وضع القوانين وشبكات التفاعل على كل المستويات من المجتمع الإنساني نحو منع، تعطيل والتكيف مع التغير البيئي العالمي والمحلي، وبشكل خاص تحول نظام الأرض ضمن السياق المعياري للتنمية المستدامة.²⁸

كما يمكن تعريفها على أنها نظام مترابط ومتكامل من القواعد الرسمية وغير الرسمية، أنظمة وضع القوانين والقواعد، وشبكات الفواعل على كل المستويات من المجتمع الإنساني (من المحلي إلى العالمي)، تقوم بقيادة المجتمعات نحو منع، تعطيل والتكيف مع التغير البيئي العالمي والمحلي، وبشكل خاص تحول نظام الأرض في إطار السياق المعياري للتنمية المستدامة الذي تبنته الأمم المتحدة في ثمانينات القرن العشرين. إن الحوكمة البيئية يجب أن تفهم بشكل واسع لكي تضمن كل الحلول المؤسسية لفض النزاعات حول الموارد البيئية²⁹.

كما تعرف الحوكمة من المنظور البيئي على أنها الحفاظ على سلامة المناخ ومعالجة التلوث واستعادة صحة وحيوية وسلامة البيئة، فالحوكمة التزام أخلاقي تجاه البيئة. كما أن الحوكمة لا تعيش في فراغ، بل هي في بيئة متحركة وعناصرها أكثر تفاعلا وحركة،

وهي تنطلق من مرتكزات بيئية متعددة.³⁰

إن الحوكمة البيئية مسؤولية تضامنية بين الجهات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وتتطلب العمل على سد فجوة الحوكمة الناتجة من ضعف الإدارة البيئية وعدم قدرة الأنظمة والتشريعات على الحد من الممارسات الخاطئة في التعامل مع البيئة حتى يمكن إعادة التوازن بين متطلبات التنمية المستدامة ونظم الإدارة البيئية³¹. من خلال ما سبق يتضح لنا أن الحوكمة البيئية هي مجموعة الأنظمة والقواعد الضابطة واللازمة للحفاظ على البيئة والتي تهدف إلى تحقيق العدالة البيئية والتي تعد مطلبا بيئيا دوليا.

2 - 2 - وظائف الحوكمة البيئية:

حددها برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)، في خمس وظائف أساسية هي:

- الرصد والتقييم والإنذار المبكر في مجال البيئة
 - تشجيع الأنشطة البيئية على صعيد منظومة الأمم المتحدة بأسرها
 - زيادة الوعي العام بالقضايا البيئية
 - تيسير تبادل المعلومات عن التكنولوجيات السليمة بيئيا
 - تقديم المشورة التقنية والقانونية والمؤسسية للحكومات.
- إن تبني مبادئ الحوكمة البيئية في أي بلد لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان هناك مناخ وبيئة تضمن تطبيق تلك المبادئ، وهذا ضمن الأطر القانونية والتنظيمية.

2 - 3 - مقومات الحوكمة البيئية:

تقوم الحوكمة البيئية على عدة مقومات منها دمج القضايا البيئية كافة في المسارات والعمليات الخاصة ببلورة القرار وصنعه، والانطلاق من اعتبار أن كل القطاعات سواء السياسية أو الاقتصادية... الخ تمارس تأثيرات مباشرة أو غير مباشرة على البيئة، وجود روابط قوية - وإن اختلفت مستوياتها - بين ممارسات الأفراد أو الدول أو الشركات

المتعددة الجنسيات من جهة ومستويات تدهور النظام البيئي من جهة أخرى³².

2 - 4 - قضايا الحوكمة البيئية:

حدد James Gustave Speth القضايا البيئية العالمية العشرة الأكثر إلحاحا في

وقتنا الحاضر:

• نضوب الغابات الاستوائية:

توجد الغابات الاستوائية على جانبي خط الاستواء، وتساقط فيها الأمطار الغزيرة على مدار العام، والتربة في هذه المناطق خصبة وغنية وتكثر فيها الأشجار الضخمة، ويعيش في تلك الغابات عدد من الحيوانات آكلات الأعشاب وأخرى مفترسة فضلا عن أنواع عديدة من الطيور الملونة³³. ويلجأ السكان في هذه المناطق إلى قطع الأشجار بطريقة جائرة، وذلك لاستخدامها كوقود لإدارة جميع أحوالهم اليومية (الطهي، التدفئة، الإنارة وغيرها) كما يتم استخدامها في بناء الأكواخ وحظائر الحيوانات. هذا بالإضافة إلى الرعي الجائر وما يصاحبه من تعرية للتربة، فهذا مما لا شك فيه يعد استنزافا للثروة النباتية وهو أحد الأخطار التي تهدد الموارد الطبيعية للبيئة.

• الأضرار في المحاصيل، التصحر، التعرية، وتحويل الأرض إلى استعمالات غير زراعية:

يعد البناء الفوضوي هو الآخر عاملا مساعدا في تلوث البيئة والذي يظهر خصوصا في ضواحي المدن حيث يتم بناء المساكن والمصانع على أراض غير مخططة لا تخضع لأي إشراف أو توجيه، وتنشأ تجمعات سكانية تشوه جمال الطبيعة³⁴. ويترتب على هذه السياسات اختفاء الحدائق الخضراء والميادين والمساحات الزراعية، فالتوسع السكاني على حساب الأراضي الزراعية مما لا شك فيك يعد جريمة في حق الطبيعة.

• انقراض جماعي للأنواع، الأضرار العالمية لبيئة الحياة البرية والأضرار المرتبطة للموارد الوراثية:

يقدر العلماء أن هناك حوالي ثلاثين مليون نوع من الكائنات الحية (حيوانات ونباتات) موجودة في الأرض (يابسة وماء)، استطاع الإنسان تحديد حوالي مليون ونصف نوع فقط منها. إلا أن أنواعا كثيرة منها انقرضت لأسباب عدة، ويعد الأسنان المسؤول الأول عن معظمها³⁵.

• النمو السريع للسكان:

يقصد بالانفجار السكاني في بلد ما زيادة أعداد السكان على نحو يفوق قدرة هذا البلد على توفير أهم أسباب الحياة لهؤلاء السكان ألا وهو الغذاء. تعد المشكلة السكانية والتزايد الرهيب في أعداد السكان أحد الأخطار التي تواجه الإنسان في مسيرته على كوكب الأرض، ومن المشاكل الصعبة والتحديات التي تواجه الدول النامية بصفة خاصة، فمعظم الدول النامية تعاني من مشكلات أهمها: نقص الموارد، وعدم توافر التقنيات الحديثة، وتفشي الجهل بين العديد من أبنائها³⁶.

ولعل انعكاسات التزايد السكاني الهائل لا تقف عند عدم كفاية وسائل العيش وبالذات الغذاء، بل تمتداه إلى نقص الماء ونقص الطاقة ونقص الثروات المعدنية ونقص الموارد المتجددة وتلويث الهواء والماء والتربة وازدياد حركة الهجرة السكانية وتفاقم ظاهرة سوء التوزيع الجغرافي للسكان وازدياد كميات الفضلات والمخلفات المنزلية فضلا عن التأثيرات السلبية للمناخ³⁷.

• سوء إدارة ونقص مصادر المياه العذبة،

مما لا شك فيه أن موارد المياه وعلى الرغم من وفرتها وتنوعها تتعرض بصورة أو بأخرى للاستنزاف ومن المؤكد أننا ومع بداية القرن الحادي والعشرين نعاني من مشكلة نقص المياه بل أنها تعد أحد التحديات التي تواجه الدول العربية³⁸.

• تلوث البيئة البحرية:

يعرف الفقيه كلارك التلوث الكيماوي للبحر على أنه: "إدخال مواد كيماوية

بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى البيئة البحرية، يترتب عليها تأثيرات ضارة، كإلحاق الأذى بالموارد الحية، وتعرض صحة الإنسان للخطر وإعاقة الأنشطة البحرية بما في ذلك الصيد والتقليل من صلاحية الانتفاع بالمياه البحرية³⁹. كما يعد التلوث بالنفط ومشتقاته من أهم الملوثات وأوسعها انتشار خصوصا في السنوات الأخيرة. وتعد مشكلة تلوث مياه البحار والمحيطات والأنهار من كبريات المشاكل البيئية العالمية نظرا لتعدد مشكلات ومستويات التعامل مع المجاري المائية.

• تغير المناخ بسبب الزيادة في غازات الجو:

مصطلح "تغير المناخ" يعني تغيرا في المناخ بصورة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الإنسان، فقد أصبحت الأحوال الجوية غير مستقرة في السنوات الأخيرة، فتارة تدهمنا الأمطار في غير مواعيدها وأحيانا تهب الرياح الساخنة في فصلي الخريف والشتاء. السبب في هذا هو التلوث الذي انتاب البيئة والمتسبب فيه هو الإنسان، ومن أشهر الملوثات التي أدت إلى تغيير حالة المناخ غاز ثاني أكسيد الكربون، وأكسيد النتروجين، والميثان، وأكسيد الكبريت وغيرها، ويعتبر غاز ثاني أكسيد الكربون أشهر الغازات المتسببة في ارتفاع حرارة الجو.

فقد بينت الدراسات التي قامت بها مراكز الأبحاث العلمية أن تركيز هذه الغازات يزداد بمعدل كبير في المناطق التي تقع شمال خط عرض 40 درجة في نصف الكرة الشمالي، أي في البلدان الصناعية التي يتم فيها حرق المنتجات البترولية والفحم بكميات كبيرة، وقد بينت القياسات أن القيم الصغرى لتركيز هذه الغازات تقع في نصف الكرة الجنوبي بالمقارنة مع دول أوروبا وأمريكا الشمالية⁴⁰. ويعتبر التغير في مناخ الأرض وآثاره الضارة أحد التحديات الخطيرة التي يواجهها العالم، فقد تم عقد عدة مؤتمرات واتفاقيات دولية حول التغيرات المناخية لتخفيض نسبة الغازات الدفيئة.

• الأمطار الحمضية:

تعتبر الأمطار الحمضية أحد ملوثات التربة بالمواد الكيماوية لما ينتج عنها من حموضة زائدة على اللزوم في التربة، فهي تؤثر على التربة ببت العديد من المعادن السامة فيها وإضافة المواد الحمضية إليها، فيعمل الحمض على القضاء على الكائنات الحية الدقيقة التي تعيش فيها، وتسبب في فقد خصوبتها، فلا يجد النبات بعدها غير الحمض غذاء ومشربا، وتؤثر في النهاية على صحة الإنسان حينما يتغذى على اللحوم والمواد الغذائية النباتية التي تحتوي على نسب عالية من المركبات الحمضية⁴¹. هذا ما دفع بالدول إلى عقد المؤتمرات والاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الملوثات المسببة للأمطار الحمضية وفي مقدمها مؤتمر ستوكهولم عام 1972.

- تهديدات الصحة الإنسانية بسبب استخدام مبيدات الحشرات:
تعد المبيدات الحشرية من المركبات العضوية ذات الأثر الفعال في القضاء على العديد من الحشرات والقوارض والأعشاب الضارة والفطريات التي يصيب النبات، وتستخدم هذه المبيدات في معالجة التربة عندما تكون هذه الآفات موجودة. فالمبيدات الحشرية على اختلاف أنواعها وأشكالها، ومهما تعددت طرق استعمالها فهي ذات تأثير خطير على مختلف قطاعات البيئة البرية⁴².
- ثقب طبقة الأوزون بسبب الغازات:

من الأخطار التي تهدد البيئة ويجب إيجاد حل له، هو ثقب الأوزون الذي ستكون له مضاعفات بالغة التأثير ما لم تتكاتف جهود دول العالم لدرء خطره، ومن أهم الغازات التي تؤثر على الغلاف الجوي: زيادة غاز ثاني أكسيد الكربون (CO_2)، غاز الميثان (CH_4)، غاز أكسيد النيتروز (N_2O) بالإضافة إلى التفجيرات النووية فهي تساهم بدور كبير في تخریب طبقة الأوزون خاصة تلك التي تحدث في الغلاف الجوي، والأسمدة الآزوتية واستخدامها بشكل واسع في الزراعة وغيرها من الغازات⁴³. ومن أهم الأخطار المترتبة عن تخریب طبقة الأوزون ترتفع درجة الحرارة وذوبان

الثلوج في القطبين الشمالي والجنوبي وبذلك يرتفع منسوب المياه في المحيطات، بالإضافة إلى تأثير تسرب الأشعة فوق البنفسجية على الإنسان فهي تسبب السرطانات الجلدية والإصابة بإعتام عدسة العين. كل هذه الأخطار وغيرها دفعت بالدول إلى عقد اتفاقيات دولية وإجراء دراسات وأبحاث لحماية طبقة الأوزون.

3 - مبادئ الحوكمة في التشريعات البيئية الجزائرية.

بعد الحاح الهيئات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي بضرورة تبني مبادئ الحوكمة في إدارة الاقتصاد والمؤسسات، ونظرا لتصنيف الجزائر ضمن المراتب الأخيرة في اشكاليات البيروقراطية والفساد وضعف المناخ الاستثماري، أصبح تبني مبادئ الحوكمة مطلباً ضروريا لضمان تطور القطاع الحكومي.

3 - 1 - تجربة الجزائر في حوكمة المؤسسات:

حاولت الجزائر كغيرها من البلدان مسيرة الدول الأخرى إلى الأخذ بمنهجية ومعايير الحوكمة في إصلاح الأجهزة الحكومية وتحسين أدائها ، فقد تم اصدار سنة 2009 اول ميثاق لحوكمة المؤسسات في الجزائر وهذا تحت ما يسمى " ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر" من طرف اللجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات في الجزائر، وجمعية كير(CARE) للحوكمة وهذا بالتعاون مع المنتدى العالمي لحوكمة المؤسسات (GCGF) ومؤسسة التمويل الدولية(IFC).⁴⁴ هذا بالإضافة إلى اعادة تصحيح النظام المالي المحاسبي وجعله يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية سنة 2010 وهو ما يمثل خطوة اساسية لبداية ترسيخ مبادئ الحوكمة والتي تعد ضرورة لتطوير المؤسسات وصمودها في حالة وقوع أزمات.

تعرف الحوكمة حسب ما جاء في ميثاق الحكم الراشد للمؤسسات في الجزائر سنة 2007 بأنها: "عبارة عن فلسفة تسييرية ومجموعة من التدابير العملية الكفيلة في آن واحد، لضمان استدامة وتنافسية المؤسسة بواسطة: تعريف حقوق وواجبات الاطراف

- الفاعلة في المؤسسة، وتقاسم الصلاحيات والمسؤوليات المترتبة عن ذلك".
- تقوم حوكمة المؤسسات في الجزائر على أربع مبادئ أساسية وهي⁴⁵ :
- الشفافية: جميع الحقوق والواجبات وكذلك الصلاحيات والمسؤوليات الناجمة ينبغي أن تكون واضحة وجليّة للجميع.
- الإنصاف: توزيع الحقوق والواجبات بين الأطراف الفاعلة وكذا الامتيازات والالتزامات المرتبطة بها بطريقة منصفة.
- المسؤولية: مسؤولية أي فرد محددة بأهداف دقيقة وليست مقسمة.
- التبعية (المحاسبة): كل طرف فاعل مسؤول أمام الآخر فيما يمارس من خلاله المسؤوليات المنوط له.

3 - 2 - مظاهر الحوكمة في التشريعات البيئية الجزائرية:

يعتبر الحق في بيئة سليمة حقاً دستورياً فقد جاء في دباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 الى مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية ومنها حماية البيئة، فالمادة 68 منه تنص على أنه: «للمواطن الحق في بيئة سليمة، وتعمل الدولة على الحفاظ على البيئة، كما يحدد القانون واجبات الاشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة».

كما نص أيضا التعديل الدستوري 2016 والدساتير السابقة الى حق الدفاع الفردي او عن طريق انشاء الجمعيات، وهذا بنص المادة 39 "حق الدفاع الفردي او عن طريق الجمعية من الحقوق الاساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجمعية مضمون" فالاعتراف بهذا الحق هو اقرار ضمني بحق مشاركة المواطنين في انشاء جمعيات تحافظ على البيئة. ومن أهم المظاهر الدالة على وجود مبادئ الحوكمة في السياسات البيئية نجد ما يلي:

- تكريس مبدأ الشراكة وتقاسم المسؤوليات:

تم تكريس هذا المبدأ من خلال إصدار المشرع الجزائري للقانون 01-20 والمتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. فقد أشار المشرع أيضا بحق المشاركة صراحة من خلال القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة سنة 2001 في نص المادة 02 منه على أن: تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتديرها... تسير هذه السياسة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها وكذلك بالتشاور مع الأعيان الاقتصاديين والاجتماعيين... ويساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.⁴⁶

• تكريس مبادئ المشاركة والشفافية والإفصاح:

تتجسد هذه المبادئ من خلال إصدار المشرع الجزائري للقانون 03-10 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. اعطى المشرع حق مشاركة المواطن في الحفاظ على البيئة واعتبر المواطن عنصرا أساسيا في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة، وتم تكريس هذا الحق من خلال القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على مبدأ الإعلام والمشاركة، والذي يعني من حق أي مواطن أن يكون على علم بحالة البيئة وتشجع اقتراحاتهم ومشاركاتهم في مجال حماية البيئة، وهذا بالاطلاع على المعلومات المرتبطة بالوضع البيئي والمشاركة في اتخاذ القرارات والتدابير المناسبة لحماية البيئة.⁴⁷ وهذا بنص المادة 03 منه: يتأسس هذا القانون على المبادئ الآتية والتي منها: "مبدأ الإعلام والمشاركة الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة". كما ينص القانون في المادة 74 على إعطاء الجمهور حق الاستشارة في منح الرخص المتعلقة بدراسات التأثير.

بالرغم من وجود عدة نصوص قانونية تنص على حق إشراك المواطن في إعداد السياسات البيئية على المستوى الوطني إلا أنه في الميدان العملي نادرا ما يحدث، مع

العلم أن المجتمع اقل تقبلا للسياسات والتشريعات التي لم تكن محل مناقشة مسبقة معه.

- تكريس مبدأ الوقاية من المخاطر:

إن تكريس مبدأ الوقاية في القانون الدولي له تأثير حاسم في تطوير التشريعات الوطنية لأنه يحث السلطات العامة على اتخاذ إجراءات وقائية من أجل حماية البيئة قبل وقوع الضرر. أصبحت التشريعات الوطنية تتضمن صراحة البعد الوقائي في نصوصها المتعلقة بمختلف المجالات البيئية⁴⁸. فقد نص المشرع الجزائري على مبدأ الوقاية في المادة الثالثة من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والتي تنص على: "استعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة ويلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة مراعاة مصالح الغير قبل التصرف".

وتم تكريس هذا المبدأ أيضا من خلال القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث. وهذا في نص المادة 08 منه: على أن مبدأ المشاركة ولكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة وكذا ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث. " كما تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى".⁴⁹ كما تنص المادة التاسعة من القانون على إشراك المواطنين في الوقاية من المخاطر الكبرى وتسييرها في إطار منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة وتنفذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحيتها وبالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين.

- تكريس مبدأ التنسيق والتشاور:

تم تجسيد هذا المبدأ من خلال القانون 06-06 المتعلق بالمدينة. تم الاعتراف بمبدأ التنسيق والتشاور والتسيير الجوّاري من خلال القانون التوجيهي للمدينة لسنة 2006. فقد نص القانون من خلال المبادئ التي جاء بها على مبدأ التنسيق والتشاور والتحكيم

المشارك مع مختلف الفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة⁵⁰. فقد نصت المادة الثانية على "ضرورة إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة عن ذلك وتقييمها". كما نصت المادة السابعة عشرة على إشراك المواطنين بتسيير إطارهم المعيشي وخاصة أحيائهم، وكذا البرامج المتعلقة بسياسة المدينة⁵¹. كما نصت المادة السادسة والعشرين الخاصة بالمرصد الوطني للمدينة حول اقتراح إطار يسمح بترقية مشاركة واستشارة المواطن على الحكومة⁵².

• تكريس مبدأ الإعلام والمشاركة:

والذي يعني من حق أي مواطن أن يكون على علم بحالة البيئة وتشجع اقتراحاتهم ومشاركاتهم في مجال حماية البيئة، وهذا بالاطلاع على المعلومات المرتبطة بالوضع البيئي والمشاركة في اتخاذ القرارات والتدابير المناسبة لحماية البيئة⁵³.

• تكريس مبدأ المسؤولية والمحاسبة:

والذي يعني أن كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة يتحمل كل نفقات تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة البيئة إلى حالتها الأصلية⁵⁴. ظهر مبدأ الملوث الدافع لأول مرة في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية عام 1972 كمبدأ اقتصادي يرمي إلى تحمل الملوث تكاليف منع ومكافحة التلوث كي تكون البيئة في حالة مقبولة. تطور المبدأ في التسعينات ليكون مبدأ معترف به عالميا وبالتالي أصبح كمبدأ للسياسات البيئية يهدف إلى تشجيع الاستخدام الأمثل والرشد للموارد الطبيعية التي تحتويها البيئة⁵⁵.

وتأكد هذا المبدأ في إعلان ريو 1992 حيث ينص المبدأ السادس عشر على: "ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية إلى تشجيع حساب التكاليف البيئية كعنصر داخلي ضمن عناصر الإنتاج واستخدام الأدوات الاقتصادية آخذة في الحسبان النهج القاضي

بان الملوث يجب أن يتحمل من حيث المبدأ تكلفة التلوث مع المراعاة الراجعة للصالح العام وبدون الأضرار التجارية والاستثمار الدوليين.⁵⁶

• تكريس مبدأ الحيطة:

اعتمد هذا المبدأ حديثا في قانون 03-10، المادة الثالثة، وهو يعني الحذر من التهديدات المتوقعة أو المفترضة والمحتملة، وتوفير التقنيات العلمية والتقنية المناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة. كما أن تنفيذ مبدأ الحيطة يحمينا من المفاجآت الخطيرة وغير المتوقعة، وإذا كان المبدأ يمكن أن يؤدي إلى الأفضل فإن عدم الحيطة يؤدي بكل التأكيد إلى الأسوأ.

3 - 3 - أثر الحوكمة البيئية الدولية على التشريعات البيئية الجزائرية:

تأثر المشرع الجزائري بالتشريعات البيئية الدولية وخصوصا المبادئ الواردة في ريو المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، فقد تم صياغة القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي جاء كثمرة لمشاركة الدولة الجزائرية في عدة محافل دولية وكذا مصادقتها على العديد من الاتفاقيات في هذا الموضوع (قمة جوهانسبورغ بجنوب إفريقيا عام 2002 للتنمية المستدامة). كما يعتبر هذا القانون نقطة تحول إيجابية في إطار التكفل بحماية البيئة من خلال ما تضمنه من مبادئ وأهداف تجسد حماية أفضل للبيئة بما يناسب ومتطلبات التنمية المستدامة ومبادئها. فقد تم إحصاء أكثر من 680 نص تشريعي من 1962 إلى 2018.

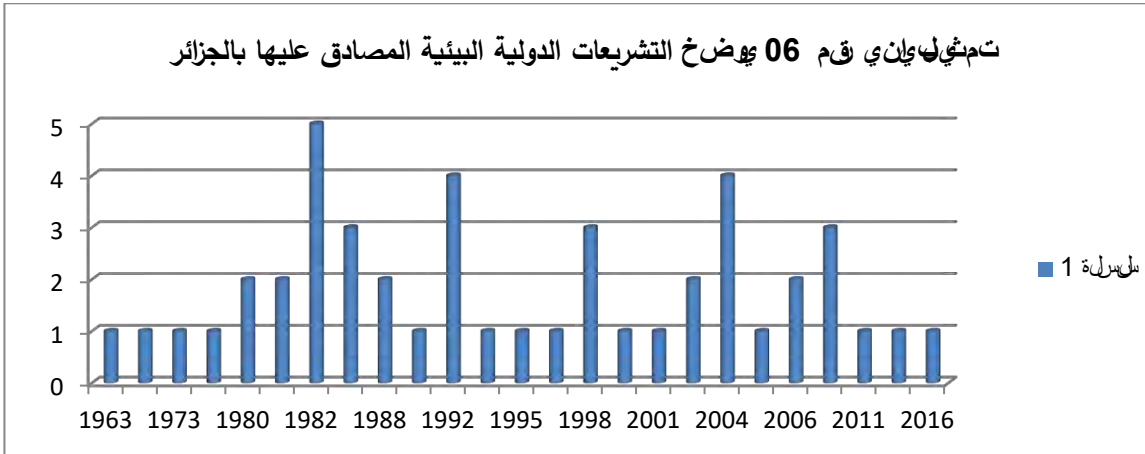
إن تطور منظومة القوانين والتشريعات البيئية الجزائرية، ارتبط كثيرا بمدى تأثيرات الحوكمة البيئية العالمية. وما يثبت هذه الفرضية أن جل التشريعات المحلية النازمة للبيئة الجزائرية مستوحاة وانعكاساً لتوجهات القانون البيئي الدولي. ومن أمثلة هذه التشريعات: قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والقانون الخاص بالتنوع البيولوجي والقانون الخاص بالمحميات والمساحات الخضراء وغيرها، فقد عرفت العشرية

(2010/2000) سن عدة تشريعات بيئية حوالي عشرة قوانين تنظم المجال البيئي.

إحصاء التشريعات الدولية الخاصة بالبيئة والتي تمت المصادقة عليها الجزائر

السنة	النص القانوني	السنة	النص القانوني
1963	01	1996	01
1972	01	1998	03
1973	01	1999	01
1974	01	2001	01
1980	02	2003	02
1981	02	2004	04
1982	05	2005	01
1985	03	2006	02
1988	02	2007	03
1991	01	2011	01
1992	04	2015	01
1993	01	2016	01
1995	01	/	/
المجموع	46		

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الجدول السابق والجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

فقد وقعت وصادقت الجزائر على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمحافظة على البيئة وترقية الإطار المعيشي فقد تم التوقيع والمصادقة على حوالي 46 اتفاقية دولية بيئية من 1963/2016، وهذه المصادقة تلزم الجزائر بالالتزام بواجباتها البيئية، مما يدل على أن هناك تأثير واضح للمؤتمرات الدولية على الجزائر، فجل التشريعات المحلية النازمة للبيئة الجزائرية مستوحاة وانعكاسا لتوجهات القانون البيئي الدولي.

4 - تقييم المشاركة المجتمعية البيئية (المواطنة الايكولوجية):

إن الوعي البيئي له أهمية بالغة في حماية البيئة فالقوانين والتشريعات لا تكفي وحدها لغرض احترام البيئة، فالحق في المشاركة والانتماء الحر للجمعيات صورة من صور تدعيم الديمقراطية، تحرص الكثير من الحكومات على ضمانها، شريطة أن يكون الانتماء حر وغير مقيد، ولقد نصت المادة 20 من إعلان حقوق الإنسان لعام 1948 " أنه لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية"⁵⁷.

4 - 1 - الجمعيات البيئية في الجزائر.

يمكن تعريف جمعيات حماية البيئة بأنها تعاقد مجموعة أشخاص طبيعيين و/ أو

معنويين للقيام بأغراض غير مربحة، بحيث يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محدودة أو غير محدودة من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع البيئي من حماية لعناصرها، والدفاع عن مصالح البيئة أمام الأجهزة الإدارية المختلفة والقيام بالتوعية البيئية وحق التقاضي والتأسيس كطرف مدني في المسائل الجزائية التي تمس المجال البيئي، فاكسابها للشخصية المعنوية يعطيها أهلية التقاضي بمجرد تأسيسها، ويمكنها حينئذ أن تمثل أمام القضاء وتمارس خصوصاً أمام المحاكم المختصة حقوق الطرف المدني بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية وتلحق ضرراً بأعضائها الفردية أو الجماعية⁵⁸.

عرف القانون الجمعيات رقم (06-12)، الجمعية بأنها: اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها، ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويون على أساس تعاقدية، ولغرض غير مربح، يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة، من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني، الاجتماعي العلمي والديني، التربوي الرياضي، البيئي الخيري والإنساني⁵⁹.

تأسس الجمعية بحرية من قبل أعضائها المؤسسين ويجتمع هؤلاء في جمعية عامة تأسيسية ثبت بموجب محضر اجتماع يحضره محضر قضائي. يكون عدد الأعضاء المؤسسين 10 أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية و15 عضواً بالنسبة للجمعيات الولائية منبثقين عن بلديتين على الأقل، و21 عضواً بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات منبثقين عن ثلاث ولايات على الأقل، 25 عضواً بالنسبة للجمعيات الوطنية، منبثقين عن اثنتي عشر ولاية على الأقل⁶⁰، يتم من خلالها المصادقة على قانونها الأساسي، وبمجرد تأسيسها تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية والأهلية المدنية ويمكنها⁶¹ حينئذ أن تمارس:

- التصرف لدى الغير ولدى الإدارات العمومية.
- حق التقاضي وأن تأسس طرفاً مدنياً أمام المحاكم المختصة بسبب الوقائع التي لها علاقة بهدف الجمعية وتلحق ضرراً بمصالح أعضائها الفردية أو الجماعية.

- القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية التي لها علاقة مع هدفها.
- إبرام العقود والاتفاقات التي لها علاقة بهدفها.
- اقتناء الأملاك العقارية أو المنقولة مجاناً أو بمقابل لممارسة أنشطتها كما ينص عليها قانونها الأساسي.

فالجزائر على غرار بقية دول العالم أيقنت أن لحماية البيئة لا بد من تظافر الجهود من قبل المؤسسات الحكومية من جهة ومؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى، وهذا بتسخير كل طاقاتهم العلمية والتكنولوجية وكذا التشريعية لمكافحة التلوث والتقليل على الأقل من تخريب البيئة خاصة مع ما شهده العالم من ثورة بيئية كبيرة شنتها كبريات الجمعيات الدولية المعروفة في هذا المجال وما كان لها من دور كبير وفعال في مشاركة إعلام وتنظيم وكذا توعية الجماهير والرأي العام وتجنيد بغيره مكافحة التلوث والمحافظة على الوسط الطبيعي وتحسين محيط الإنسان⁶².

فالجمعيات التي تهتم بالبيئة يصل عددها إلى 2505 جمعية محلية، وهذا حسب إحصائيات وزارة الداخلية، وبالنسبة للجمعيات الوطنية فلها مكاتب محلية تنشط أيضا على مستواها، وتهدف هذه الجمعيات للتعريف بمشكلة تلوث البيئة ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لتجنب ملوثات البيئة وإقامة الندوات والمؤتمرات العلمية وتعمل على نشر الوعي البيئي.

4 - 2 - الجمعيات البيئية المحلية المعتمدة

حسب وزارة الداخلية والجماعات المحلية فإن الجمعيات الخاصة بالبيئة هي كما يلي:
جدول يوضح عدد الجمعيات البيئية المعتمدة في الجزائر

الرقم	الولاية	عدد الجمعيات البيئية	الرقم	الولاية	عدد الجمعيات البيئية
01	ادرار	612	25	قسنطينة	33
02	الشلف	22	26	المدينة	43
03	الاغواط	51	27	مستغانم	17
04	ام البواقي	28	28	المسيلة	58
05	باتنة	46	29	معسكر	30
06	بجاية	84	30	ورقلة	90
07	بسكرة	25	31	وهران	78
08	بشار	131	32	البيض	32
09	البليدة	39	33	اليزي	18
10	البويرة	19	34	برج بوعريريج	27
11	تمنراست	21	35	بومرداس	25
12	تبسة	19	36	الطارف	18
13	تلمسان	52	37	تندوف	02
14	تيارت	32	38	تيسمسيلت	16
15	تيزي وزو	94	39	الوادي	36
16	الجزائر	265	40	خنشلة	13
17	الجللفة	44	41	سوق اهراس	37
18	جيجل	45	42	تيبازة	23
19	سطيف	40	43	ميلة	11
20	سعيدة	32	44	عين الدفلى	23

21	سكيكدة	59	45	النعام	15
22	سيدي بلعباس	02	46	عين تيموشنت	35
23	عنابة	12	47	غرداية	25
24	قالة	23	47	غليزان	03
المجموع					2505

المصدر / موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الرابط التالي: تاريخ الزيارة 2017/03/12.

<http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassossaciation-ar.pdf>

إن الملاحظ من خلال الجدول السابق أن عدد الجمعيات المحلية المعتمدة في المجال البيئي قليل جدا 2505 جمعية محلية بالمقارنة مع العدد الإجمالي الكلي للجمعيات الناشطة في المجالات الأخرى (مهنية، رياضية، ثقافية علمية، لجان الأحياء، علمية 108940 جمعية، بنسبة 02,30 %. فقد عرفت تطورا بالمقارنة بسنة 2012، فقد بلغ عدد الجمعيات البيئية حسب وزارة الداخلية لإحصاء الجمعيات في اواخر ديسمبر 2011 بـ 1938 جمعية أي بزيادة 567 جمعية وهذا العدد قليل وهذا يرجع إلى أن الحركة الجمعوي المهتمة بالبيئة لم تبلغ درجة المستوى المطلوب ، إما من حيث العدد القليل للجمعيات المتواجدة عبر التراب الوطني أو من حيث نوعية العمل الذي تقدمه هذه الجمعيات وهذا يرجع لأسباب متعددة إما لعدم فهم الجمعيات الدور المطلوب منها في هذا المجال، أو لقلة الوسائل المادية أو عدم التنسيق فيما بينها أو نقص التكوين والتخصص⁶³.

رغم ذلك كله لازالت بعض الجمعيات المحلية والوطنية تبذل مجهودات معتبرة

وتقدم أعمال جيدة ومفيدة من حين إلى آخر وهذا عن طريق القيام بنشاطات متنوعة: مثل الأعمال التطوعية، الندوات والمحاضرات، الملتقيات، مجلات ونشريات ... الخ من أجل الرقي بالعمل الجماعي البيئي إلى المستوى المطلوب.

بالرغم من هذا التحول أو التطور التشريعي في مركز الجمعيات البيئية في الجزائر فإن الواقع والتأثير الميداني لها لا يتوافق تماما وذلك، إذ لم تصل اغلب الجمعيات البيئية النشطة في مجال حماية البيئة إلى تبوء هاته المكانة والدور المنوط بها لاعتبارات وأسباب متعددة يمكن إجمالها وفقا للوضع العام للعمل الجماعي، منها ما هو متعلق بهذه الجمعيات في حد ذاتها كعدم المعرفة الجماهيرية الواسعة بالوسائل القانونية المتاحة في مجال حماية البيئة، وانعدام التكوين الإداري والقيادي لدى مؤطريها ومؤسساتها وضعف التنظيم والإدارة الجماعية، ومنها ما هو متعلق بالإطار العام الذي تنشط فيه هذه التنظيمات، كغياب مبدأ الديمقراطية والشفافية والمشاركة في عمل السلطات الإدارية داخل المجتمع ككل وعزوف الهيئات الإدارية الفعلية في إشراك هذه التنظيمات والتعاون معها⁶⁴.

وما يمكن قراءته من خلال الجدول أيضا انه يمكن تقسيمها كالاتي:

- أكثر من 100 جمعية محلية في ولايات: أدرار، الجزائر، بشار.

- من (50 - 100) جمعية في ولايات: الاغواط، بجاية، تلمسان، تيزي وزو،

سكيكدة، ميلة، ورقلة، وهران.

- أقل من 50 من جمعية في باقي ولايات الجمهورية.

ولقد أجاز قانون البيئة القديم لسنة 1983 إنشاء الجمعيات للمساهمة في حماية البيئة⁶⁵، ولكن دون تبيان الدور الذي يمكن أن تلعبه وكيفية تدخلها في هذا الميدان، كما أن هذا القانون لم يعطيها دوراً للتثقيف والتوعية البيئية التي تشكل الأرضية الحقيقية لديمقراطية بيئية منشودة.

لذلك لا بد للدولة أن تثن المبادرات الجماعية والفردية الرامية إلى المشاركة في

حماية الطبيعة ومكافحة التلوث وذلك بتنظيم هذه الجهود دون أن تتدخل فيها فتمنعها أو تخضعها لنفوذها وإنما لتضاف إلى جهودها، خاصة وأن موضوع البيئة واسع ومعقد يحتاج إلى تضافر كل الجهود فتنتقل بذلك من محل تحقيق الذات إلى المشاركة الفعالة والمساهمة في اتخاذ القرارات كما وصلت إليه الجمعيات البيئية الدولية وتحتل بذلك موقع فعال في السياسة الحكومية الوطنية.

وعليه فإن الجمعيات البيئية تعمل على تحسيس الجماهير وأصحاب القرار بهذه المشاكل، حيث تعمل على إيصال المعلومات المتعلقة بالبيئة وحقيقة مشاكلها للجمهور كما هي دون تحريف أو تشويه كما تعمل على تحذير الرأي العام وقوى الشعب بكل ما قد يتسبب في تدمير البيئة. كما لها الحق في رفع دعاوى قضائية بالمحكمة لكل من قد يتسبب في تدهور البيئة وعناصرها الطبيعية كما أنها قد تجاوزت المناصب الاستشارية في الدول المتقدمة إلى المساهمة في تغيير وتطوير السياسات البيئية على كل المستويات وهذا لا يتأتى إلا بتطبيق مبدأ الحوار الفعال بين مؤسسات الدولة من جهة والجمعيات غير الحكومية من جهة أخرى وهذا الأخير بدأ العمل على الأخذ بعين الاعتبار في الجزائر لكنه مازال بعيدا ليؤخذ به على أنه قاعدة عامة في هذا المجال⁶⁶.

4 - 3 - مجالات تدخل الجمعيات "المشاركة البيئية للجمعيات"

تتحدد مشاركة الجمعيات إلى جانب الإدارة في مجال حماية البيئة بالصلاحيات التي تقرها مختلف النصوص البيئية في المشاركة والمشاورة والاستشارة، وبعضويتها في بعض الهيئات أو المؤسسات والتأثير فيها لاتخاذ قرارات ملائمة للبيئة، وإذا لم تستطع الجمعيات البيئية تحقيق أهدافها بالطرق الودية، خولها القانون صلاحية اللجوء إلى القضاء لحمل الإدارة وكل مخالف للأحكام البيئية على الامتثال لهذه القواعد، وعليه فقد حدد المشرع الجزائري عدة مجالات لمشاركة الجمعيات البيئية والتي نذكر منها ما يلي:

• دستوريا:

يعتبر الحق في بيئة سليمة حقا دستوريا فقد جاء في دباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 الى مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية ومنها حماية البيئة، فالمادة 68 منه تنص على أنه: "للمواطن الحق في بيئة سليمة، وتعمل الدولة على الحفاظ على البيئة، كما يحدد القانون واجبات الاشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة". كما نص ايضا التعديل الدستوري 2016 والداثير السابقة الى حق الدفاع الفردي او عن طريق انشاء الجمعيات، وهذا بنص المادة 39 "حق الدفاع الفردي او عن طريق الجمعية من الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجمعية مضمون"، فالاعتراف بهذا الحق هو اقرار ضمني بحق مشاركة المواطنين في انشاء جمعيات تحافظ على البيئة⁶⁷.

• المساهمة في اعداد السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم:

أشار المشرع أيضا بحق المشاركة صراحة من خلال القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة سنة 2001 في نص المادة 02 منه على أن: تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتديرها... تسيير هذه السياسة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها وكذلك بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين... ويساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به⁶⁸.

• المشاركة في اتخاذ القرارات العامة المتعلقة بحماية البيئة:

أعطى المشرع حق مشاركة المواطن في الحفاظ على البيئة واعتبر المواطن عنصرا أساسيا في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة، وتم تكريس هذا الحق من خلال القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على مبدأ الإعلام والمشاركة، والذي يعني من حق أي مواطن أن يكون على علم بحالة البيئة وتشجع اقتراحاتهم ومشاركاتهم في مجال حماية البيئة، وهذا بالاطلاع على المعلومات المرتبطة

بالوضع البيئي والمشاركة في اتخاذ القرارات والتدابير المناسبة لحماية البيئة⁶⁹. وهذا بنص المادة 03 منه: يتأسس هذا القانون على المبادئ الآتية والتي منها: "مبدأ الإعلام والمشاركة الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة". كما ينص القانون في المادة 74 على إعطاء الجمهور حق الاستشارة في منح الرخص المتعلقة بدراسات التأثير.

• المشاركة في الوقاية من الأخطار والكوارث الطبيعية والبيئية:

تم الاعتراف بحق المشاركة من خلال نص القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، في المادة 08 منه: مبدأ المشاركة ولكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة وكذا ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث. كما تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى⁷⁰. كما تنص المادة التاسعة من القانون على إشراك المواطنين في الوقاية من المخاطر الكبرى وتسييرها في إطار منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة وتنفذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحيتها وبالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين.

• المشاركة في إعداد سياسات المدينة:

تم الاعتراف بمبدأ التنسيق والتشاور والتسيير الجوّاري من خلال القانون التوجيهي للمدينة لسنة 2006 فقد نص القانون من خلال المبادئ التي جاء بها على مبدأ التنسيق والتشاور والتحكم المشترك مع مختلف الفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة⁷¹. فقد نصت المادة الثانية على "ضرورة إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطة المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة

عن ذلك وتقييمها". كما نصت المادة السابعة عشرة على إشراك المواطنين بتسيير إطارهم المعيشي وخاصة أحيائهم، وكذا البرامح المتعلقة بسياسة المدينة⁷². كما نصت المادة السادسة والعشرين الخاصة بالمرصد الوطني للمدينة حول اقتراح إطار يسمح بترقية مشاركة واستشارة المواطن على الحكومة⁷³.

بالرغم من التأطير القانوني الذي يقر للجمعيات البيئية في الجزائر بالحق في المشاركة في حماية البيئة إلا أنه يلاحظ ضعف فعالية هذه الجمعيات في المشاركة البيئية، ويرجع إلى ضعف الرغبة التطوعية، ومن أجل دعم تفعيل الجمعيات البيئية تم إنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية، من أجل تعزيز الإطار المؤسسي لتنفيذ السياسة البيئية الوطنية والتنمية المستدامة، وإنشاء ملاحق تسمى "دور البيئة" بأمر وزاري⁷⁴.

للمعهد مهام هي: التكوين، التحسيس والتربية البيئية لصالح جميع الجهات الفاعلة الاجتماعية والاقتصادية العامة والخاصة⁷⁵.

ولتفعيل المشاركة البيئية للجمعيات لابد من زيادة الدعم المالي من قبل السلطات المحلية بوصفها المسؤولة عن تمويل الجمعيات، مع ضرورة التنسيق أكثر بين الجمعيات البيئية ووسائل الإعلام حتى تتمكن من إيصال رسائلها البيئية إلى جميع الأفراد، كذلك ضرورة التنسيق بين الجمعيات الناشطة في المجال البيئي على المستوى الوطني وتبادل الخبرات والمعلومات الكفيلة برفع الوعي البيئي، واعتماد استراتيجيات متكاملة ومتبادلة لمواجهة المشكلات البيئية، لزيادة توعية المواطنين للمشاركة في أنشطة الجمعيات البيئية، تكوين أعضاء متخصصين في المجال البيئي حتى يساهموا في ترقية نشاطات الجمعيات من خلال اعتماد أساليب علمية تساهم في ترقية الوعي البيئي في المجتمع.

بالإضافة إلى هذا يجب تكريس مفهوم المواطنة البيئية والتي تركز على إيجاد رادع ذاتي ينبع من داخل الإنسان، ويدفعه إلى حماية البيئة وصيانتها واحترامها، وهذا هو جوهر المواطنة البيئية. كما ينبغي الاهتمام بالتنشئة الاجتماعية للأبناء على تقديس

واحترام البيئة. والتعاون مع مؤسسات التربية والتنشئة الاجتماعية في غرس الحمية البيئية والغيرة على البيئة كنعمة ينبغي الحفاظ عليها ومحاربة المفسدين في الأرض. وتشجيع الجمعيات العاملة في مجال حماية البيئة، ورصد المكافآت التشجيعية لمن يقاوم حالات الإفساد البيئي ولو بالإبلاغ عنها.

خاتمة:

تأثر المشرع الجزائري بمبادئ الحوكمة البيئية العالمية وخصوصا المبادئ الواردة في مؤتمر ريو المتعلقة بالتنمية المستدامة 1992، فقد تم صياغة القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي يعد هذا القانون نهضة قانونية ونقطة تحول ايجابية في إطار التكفل بحماية البيئة من خلال ما تضمنه من مبادئ وأهداف تجسد حماية أفضل للبيئة بما يناسب ومتطلبات التنمية المستدامة ومبادئها، والذي جاء هو الأخر كثمرة لمشاركة الدولة الجزائرية في عدة محافل دولية وكذا مصادقتها على العديد من الاتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. بالإضافة إلى تضمين المسائل البيئية في الدساتير والخطط الكبرى للدولة.

تم تكريس عدة مبادئ للحوكمة في السياسات البيئية الجزائرية والتي كانت جملها مستوحاة من مبادئ الحوكمة البيئية العالمية والتي تم تبنيها من المشرع البيئي من خلال عدة نصوص قانونية أهمها: "مبدأ المشاركة"، فقد أعطى المشرع حق مشاركة المواطن في الحفاظ على البيئة واعتبر المواطن عنصرا أساسيا في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة، كذلك "مبدأ الشفافية والإفصاح" والذي يعني من حق أي مواطن أن يكون على علم بحالة البيئة وتشجع اقتراحاتهم ومشاركاتهم في مجال حماية البيئة، وتم تكريس هذا المبدأ من خلال القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ومن بين المبادئ التي تبناها المشرع الجزائري "مبدأ التنسيق والتشاور" والتحكيم المشترك مع مختلف الفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة، كما تم تكريس

"مبدأ المسؤولية والمحاسبة" والذي يعني أن كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة يتحمل كل نفقات تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة البيئة إلى حالتها الأصلية. هذا بالإضافة إلى "مبدأ الحيطة والحذر" والذي يعني الحذر من التهديدات المتوقعة أو المفترضة والمحتملة، وتوفير التقنيات العلمية والتقنية المناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئة، ومن المبادئ التي تم تكريسها وتبنيها في السياسات البيئية مبدأ الشراكة وتقاسم المسؤوليات بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين.

بيبلوغرافيا:

- ¹ - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص 7.
- ² - محسن احمد الخضير، حوكمة الشركات. (القاهرة: مجموعة النيل العربية، ط 1، 2005)، ص 7.
- ³ - عبد العزيز أشرف، الحكامة الجيدة الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة. (الرباط: مكتبة دار السلام للطباعة والنشر، طبعة 2013)، ص 12.
- ⁴ - رحمة احمد عبد الشافي، " أثر حوكمة الوظيفة العامة على فاعلية الأجهزة الحكومية: دراسة تطبيقية على أجهزة تقديم الخدمات العامة " رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة: أكاديمية الدراسات للعلوم الإدارية، كلية العلوم الإدارية، 2013)، ص 28.
- ⁵ - عبد الحق بن جديد، الحاكمية والتنمية المستدامة للمؤسسات، على الرابط: <http://platform.almanhal.com/Files/?ID=T2-41160-MLA0011529.pdf&pi=7> ، تاريخ الزيارة 2016/03/29.
- ⁶ - محمد زكي على السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه غير منشورة، (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2008)، ص ص 2-9.
- ⁷ - أشرفي، مرجع سابق، ص 86.
- ⁸ - صالح زياني، مراد بن سعيد، الحوكمة البيئية - قضايا واشكالات، مرجع سابق، ص 26.
- ⁹ - أسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسسين الأداء التنموي - بين النظرية والتطبيق - (الجزائر: نموذج: 2007/2000)، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2009)، ص 38.
- ¹⁰ - رحمة احمد عبد الشافي، مرجع سابق، ص 28.
- ¹¹ - أيمن عباس السيد، الإدارة العامة الأسس والأصول، (القاهرة: قسم الإدارة معاهد القاهرة العليا، 2015)، ص 183.
- ¹² - صالح زياني، مراد بن سعيد، مرجع سابق، ص 27.
- ¹³ - world Bank, **Governance & Développement**, Washington: World Bank , 1992, p 01.
- ¹⁴ - أسيا بلخير، مرجع سابق، ص 41.
- ¹⁵ - الخضير، مرجع سابق، ص ص 72-74.
- ¹⁶ - رحمة احمد عبد الشافي، مرجع سابق، ص ص 27-28.
- ¹⁷ - أسيا بلخير، مرجع سابق، ص 39.
- ¹⁸ - أيمن عباس السيد، الإدارة العامة الأسس والأصول، مرجع سابق، ص 188.

- ¹⁹ - رحمة احمد عبد الشافي، مرجع سابق، ص 29.
- ²⁰ - زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص 03.
- ²¹ - دلال بحري، سميرة سليمان، "الأمن البيئي كآلية لإرساء الحوكمة البيئية العالمية في مجلس التعاون الخليجي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، العدد 03 سبتمبر 2014، ص 146.
- ²² - مراد بن سعيد، "من الحوكمة الدولية الى الحوكمة العالمية: التحولات الانطولوجية في تحليل الحوكمة البيئية العالمية"، مجلة المستقبل العربي، ص 147.
- ²³ - رغدة صلاح محمد عبد الرحمن، دور المراجعة البيئية الداخلية في تفعيل مقومات الحوكمة البيئية لقطاع الأعمال (دراسة تطبيقية)، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة القاهرة: كلية التجارة، 2012)، ص 51.
- ²⁴ - Maria Carmen, Arun Agrewal, Environmental Governance, **Review of Environment and Resources**, Vol 31,2006, p.297.
- ²⁵ - باحث في العلاقات الدولية ومتهم بالسياسات البيئية (المغرب: جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية).
- ²⁶ - الحسين شكراني، "نحو حوكمة بيئية عالمية"، رؤى إستراتيجية، (أكتوبر، 2014)، ص 35.
- ²⁷ - صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء احكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه غير منشورة (الجزائر: جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013)، ص 146.
- ²⁸ - F. Biermann, **Earth System Governance: People Places and The Planet Science and Implementation Plan of The Earth System**, ESG Report No.1, 2009, p.03.
- ²⁹ - مراد بن سعيد، "الحوكمة البيئية والتجارة العالمية"، المجلة الاردنية للعلوم الاجتماعية، م 7، ع 2، 2014، ص ص 208، 209.
- ³⁰ - محسن احمد الخضير، مرجع سابق، ص 84.
- ³¹ - رغدة صلاح محمد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 52.
- ³² - الحسين شكراني، "نحو حوكمة بيئية عالمية"، مرجع سابق، ص 35.
- ³³ - حسنين أحمد شحاتة، البيئة والمشكلة السكانية، (القاهرة: مكتبة الدار العربية للكتاب، ط 1، سنة 2001)، ص 32.
- ³⁴ - عبد القادر رزيق، المخادمي، التلوث البيئي مخاطر الحاضر وتحديات المستقبل، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص 50.
- ³⁵ - راتب سلامة السعود، الإنسان والبيئة دراسة في التربية البيئية. (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، سنة 2012)، ص 132.

- ³⁶ - شحاتة، المرجع السابق، ص 144.
- ³⁷ - راتب سلامة السعود، مرجع سابق، ص 174.
- ³⁸ - شحاتة، مرجع سابق، ص 208.
- ³⁹ - clark r. b marine pollution. Fourth edition. clarendon presse oxford. 1997. P 5.6.
- ⁴⁰ - محمد عبد القادر الفقي، البيئة مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث. (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1999)، ص 177.
- ⁴¹ - علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط 1، سنة 2008)، ص 78.
- ⁴² - سعيدان، المرجع السابق، ص 74.
- ⁴³ - فتحي دردار، البيئة في مواجهة التلوث، (الجزائر: دار الأمل، 2003)، ص ص 77-82.
- ⁴⁴ - مصطفى يوسف كافي، وآخرون، الحوكمة المؤسسية، (الجزائر: منشورات ألفا للوثائق، ط 1، 2018)، ص 137.
- ⁴⁵ - ميثاق الحكم الراشد في المؤسسة في الجزائر، (وزارة المؤسسات الصغرى والمتوسطة والصناعات التقليدية، 2009)، ص 27.
- ⁴⁶ - انظر المادة 02 من الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77 الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2001، ص 19.
- ⁴⁷ - انظر: المادة 3 من قانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو 2003، ص 9.
- ⁴⁸ - صافية زيد المال، مرجع سابق، ص 329.
- ⁴⁹ - انظر المادة 08، 11 من: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 والمتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004، ص 16.
- ⁵⁰ - انظر المادة 02 من: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادر بتاريخ 12 مارس 2006، ص 18.
- ⁵¹ - المادة 17 من القانون رقم 06-06، المرجع السابق، ص 20.
- ⁵² - المادة 26 من القانون رقم 06-06، المرجع السابق، ص 21.
- ⁵³ - المادة 3 من قانون 03-10، المرجع السابق، ص 9.
- ⁵⁴ - المادة 3 من قانون 03-10، المرجع السابق، ص 9.
- ⁵⁵ - صافية زيد المال، مرجع سابق، ص 408.

- ⁵⁶ - الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة، إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، 1992، المادة 16.
- ⁵⁷ - باسم محمد شهاب، "المشاركة الجماهيرية في حل المشاكل البيئية" مجلة العلوم القانونية والإدارية. جامعة تلمسان، (السنة 2003)، ص 148.
- ⁵⁸ - مدين أمال، "المشاركة الجماعية في حماية البيئة" مجلة القانون والأعمال، المغرب: جامعة الحسن بن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سبتمبر 2014 في الرابط التالي: <http://www.droitentreprise.com> تاريخ الزيارة 2017/11/12.
- ⁵⁹ - انظر المادة 02 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.
- ⁶⁰ - انظر المادة 06 من نفس القانون السابق الذكر.
- ⁶¹ - انظر المادة 17 من نفس القانون.
- ⁶² - مرابط إيمان، "دور الجمعيات البيئية المحلية في نشر الوعي البيئي - الجمعيات البيئية المحلية لولاية قسنطينة نموذجاً"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، السنة الجامعية 2009/2010)، ص 163.
- ⁶³ - أحمد ملحة، الرهانات البيئية في الجزائر، (الجزائر: مطبعة النجاح بن عكنون، 2000)، ص 129.
- ⁶⁴ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، (الجزائر: جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014)، ص 114.
- ⁶⁵ - انظر: المادة 16 من قانون 83-03 المؤرخ في 05 فيفري 1983، يتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادر بتاريخ 08 فيفري 1983، ص 383.
- ⁶⁶ - مرابط إيمان، مرجع سابق، ص 167.
- ⁶⁷ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة.
- ⁶⁸ - انظر المادة 02 من الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77 الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2001، ص 19.
- ⁶⁹ - انظر: المادة 3 من قانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو 2003، ص 9.
- ⁷⁰ - انظر المادة 08، 11 من: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 والمتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004، ص 16.
- ⁷¹ - انظر المادة 02 من: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادر بتاريخ 12 مارس 2006، ص 18.

⁷² - المادة 17 من القانون رقم 06-06، المرجع نفسه، ص 20.

⁷³ - المادة 26 من القانون رقم 06-06، المرجع نفسه، ص 21.

⁷⁴ - انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-174 المؤرخ في 11 أفريل 2012، يتم المرسوم التنفيذي رقم 02-263 المؤرخ في 17 أوت 2002، المتضمن إنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية، الجريدة الرسمية، العدد 23 الصادر بتاريخ 22 أفريل 2012، ص 16.

⁷⁵ - انظر المواد 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 02-263 المتعلق بإنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية.

ص 10. أو انظر: موقع وزارة الموارد المائية والبيئة على الرابط التالي: تاريخ الزيارة 2017/02/10

<http://www.mree.gov.dz/environnement/environnement-urbain/?lang=ar>

دور الإدارة الالكترونية في تقديم الخدمات الأمنية اللامركزية - شرطة إمارة دبي أنموذجا-

الأستاذ: عادل زيتوني

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

adil.zitouni@univ-msila.dz

ملخص:

تهدف الدراسة إلى البحث في مختلف جوانب الإدارة الالكترونية ودورها في تقديم الخدمات الرقمية الأمنية، فلا أحد ينكر تأثير ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عصرنا هذا وعلى مختلف الخدمات المقدمة للمجتمع، مما ألزم الأجهزة الإدارية إلى مواكبة هذه التطورات واستقاء جميع المتطلبات للتلاؤم مع المحيط العام سريع التطور، وقد درسنا نموذج شرطة إمارة دبي الناجح في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك باعتمادها على الإدارة الالكترونية في تقديم خدماتها الأمنية وفق معايير الجودة والكفاءة في أداء الخدمة الرقمية الأمنية، وكذلك المحافظة على معايير الأمن ومتطلبات ضمان جودة الخدمة الأمنية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الالكترونية، الخدمة العامة، الخدمة الرقمية الأمنية، الشرطة، إمارة دبي.

مقدمة

إن التطور الكبير الذي حصل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات نتج عنه بروز تأثيرات عديدة على طبيعة وشكل تقديم الخدمات العامة للمجتمع، وهو ما أدى إلى تراجع في أشكال تقديم الخدمة العامة التقليدية إلى أسلوب جديد يركز على البعد التكنولوجي و المعلوماتي لتقديم الخدمة العامة، خاصة مع تبني نظام اللامركزية الإقليمية لتسيير الشؤون المحلية، ويعتبر الهدف الأول للامركزية الإدارية هو تقريب الإدارة من المواطن، وخاصة مع بروز شركاء وفاعلين جدد في إطار الحكامة المحلية الذين يلعبون دورا مهما في إدارة المجتمع هما القطاع الخاص والمجتمع المدني، وهذا ما أدركه القائمون على الأجهزة الأمنية أنه لا بد من التلاؤم مع هذه التغيرات المتسارعة في تطور التكنولوجيا وتطور النظم الإدارية والاستفادة منها، وبالتالي التحول نحو الإدارة الالكترونية كمفهوم جديد في تقديم مختلف الخدمات العامة الأمنية، وهو ما سيوفر عليها الكثير من الوقت والجهد والمال ومتاعب انتقال المواطنين إلى مراكز الشرطة والانتظار طويلا لإنهاء إجراء روتيني لمعاملة ما، وهذا ما قامت به شرطة إمارة دبي في تطوير جهاز الشرطة ليتلاءم مع التطورات الحاصلة ليقدم مختلف الخدمات الأمنية وفق معايير الجودة والكفاءة.

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى ساهمت الإدارة الالكترونية في تقديم الخدمات الأمنية

اللامركزية في شرطة إمارة دبي؟

وسنحاول دراسة هذه الإشكالية وفق الخطة التالية:

المحور الأول: التأصيل المفاهيمي للإدارة الالكترونية

المحور الثاني: وظائف ومتطلبات الإدارة الالكترونية
المحور الثالث: نموذج شرطة إمارة دبي في تقديم الخدمات الرقمية الأمنية
المحور الرابع: إستراتيجية إمارة دبي للأمن الالكتروني.

المحور الأول: التأصيل المفاهيمي للإدارة الالكترونية
تنوعت منطلقات المفكرين والمهتمين الذين تعرضوا لمفهوم الإدارة الالكترونية وتشمل هذه الأخيرة جميع مكونات الإدارة من تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم وتحفيز، إلا أنها تتميز بقدرتها على تخليق المعرفة بصورة مستمرة وتوظيفها من أجل تحقيق الأهداف.

تعرف الإدارة الالكترونية أنها التعامل مع الموارد المعلوماتية التي تعتمد على الانترنت وشبكات الأعمال وتميل أكثر من أي وقت مضى إلى تجريد الأشياء وما يرتبط بها إلى الحد الذي أصبح رأس المال المعلوماتي المعرفي الفكري هو العامل الأكثر فاعلية في تحقيق أهدافها والأكثر كفاية في استخدام مواردها¹
والملاحظ أن هذا التعريف لم يركز على الوظائف التي تقوم بإنجازها هذا النوع من الإدارة كما يميل هذا التعريف إلى التجربة والعمومية دون الخوض في تفاصيل ومعال هذه الإدارة.

وتعرف كذلك بأنها "الاستغناء عن المعاملات الورقية وإحلال المكتب الالكتروني عن طريق الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات وتحويل الخدمات العامة إلى إجراءات مكتبية ثم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة مسبقا"
وهي كذلك "منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الاتصالات والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة"

كما تعرف الإدارة الالكترونية بأنها استخدام الوسائل والتقنيات الالكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان ويطل هذا المعنى من الأمور غير الإدارية.²

وتعرف كذلك على أنها "عملية مكيفة لجميع أنشطة المؤسسات الإدارية بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية للوصول على تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في تقليل استخدام الورق وتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين والانجاز السريع والدقيق للمهام والمعاملات لتكون كل أداة جاهزة لربطها مع الحكومة الالكترونية لاحقاً"³

ويمكن أن نعرف الإدارة الالكترونية إجرائيا بأنها "استخدام الأجهزة الأمنية لتقنيات الاتصالات والمعلومات والرقمنة للقيام بأنشطتها الأمنية بالتحول من العمل المكتبي الروتيني إلى العمل الالكتروني من أجل تطوير الأداء وتطوير العمليات الإدارية الأمنية وتحقيق جودة الخدمات الأمنية، وتحقيق الأهداف بأقل وقت وجهد وتكلفة.

أما الخدمات الالكترونية فتعرف بأنها تلك الخدمات التي تقدم من خلال الاتصال الالكتروني بين مقدم الخدمة والمستفيد منها، وهي أيضا تعرف في إطارها العام على أنها "تقديم خدمة عبر وسائل وشبكات الكترونية كالإنترنت"⁴

أما الخدمات الأمنية الالكترونية: فهي مجموعة الخدمات التي تقدم مختلف المصالح الأمنية إلكترونيا لمستفيد منها عبر شبكات الانترنت.

لعل اختلاف نمط الإدارة من الشكل التقليدي إلى نموذج الإدارة الالكترونية مبني أساسا على استخدام تقنيات المعلومات والاتصال، مما يجعل هذه الأخيرة تتسم بجملة من الخصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

1- توفير تكنولوجيا المعلومات من أجل دعم وبناء ثقة مؤسسية إيجابية لدى كافة

العاملين.

- 2- التعلم المستمر وبناء المعرفة وتوفير المعلومات للمستفيدين بصورة فورية مع زيادة الترابط بين العاملين والإدارة العليا والمتابعة وإدارة كافة الموارد.
- 3- صفة التواصل الدائم فهي إدارة بلا زمن إذ تستمر 24 ساعة متواصلة الأمر الذي ينهي معاناة الأوراق في طابور الانتظار ويرفع من جودة الخدمات المقدمة للمواطنين
- 4- مرونة تنظيمية يعكسها طابع المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية باعتبارها تعتمد على صناعة المعرفة⁵.
- 5- تجميع البيانات من مصادر الأصلية بصورة موحدة وتقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات وربطها.
- 6- إدارة ومتابعة الإدارات المختلفة للمؤسسة كأنها وحدة مركزية.
- 7- زيادة الإلتقان: إن الإدارة الالكترونية كآلية عصرية في عمليات التطوير الإداري والتغيير التنظيمي تمثل منعرجا حاسما في شكل المهام والأنشطة الإدارية التقليدية وتنطوي على مزايا أهمها المعالجة الفورية للطلبات والدقة والوضوح التام في انجاز التعاملات⁶.
- 8- تخفيض التكاليف: إذا كانت الإدارة الالكترونية في البداية تحتاج لمشاريع مالية معتبرة بهدف دفع عملية التحول فإن انتهاج نموذج المنظمات الالكترونية سوف يوفر ميزانيات ضخمة حيث لم تعد الحاجة كما تلك المراحل لليد العاملة ذات العدد الكبير
- 9- تبسيط الإجراءات: أمام الحاجة للتحديث والعصرنة عملت جل الإدارات على ادخال المعلومات إلى مصالحها وحرصت على الاستخدام الأمثل لما لها من إمكانيات وقدرات في تلبية حاجات المواطنين بشكل مبسط ومريح خاصة في

ظل تنوع الفئات التي تستهدفها أنشطة المنظمات العامة.

10- تحقيق الشفافية: الشفافية الكاملة داخل المنظمات الالكترونية هي محصلة لوجود الرقابة الالكترونية، التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات إذ تعتبر بأنها الجسر الذي يربط بين المواطن ومؤسسات المجتمع المدني والسلطات المسؤولة عن مهام الخدمة العامة⁷.

كما أن للإدارة الالكترونية الكثير من الأهداف نذكر منها ما يلي:

- تقديم الخدمات للمستخدمين بصورة مرضية خلال 24 ساعة وطيلة أيام الأسبوع.
 - تحقيق السرعة المطلوبة لإنجاز العمل وبتكلفة مالية مناسبة.
 - إيجاد مجتمع قادر على التعامل مع متغيرات العصر التكنولوجي.
 - تعميق مفهوم الشفافية والبعد عن المحسوبية.
 - الحفاظ على أمن وسرية المعلومات وتقليل مخاطر فقدانها.
 - إدارة الملفات بدلا من حفظها.
 - البريد الالكتروني بدل سجلات الصادر والوارد.
 - ضمان تدقيق المعلومات بدقة وكفاية وتوقيت ملائم وجاهزية مستمرة⁸.
- كما أن تطبيق الإدارة الالكترونية يتطلب ضرورة توفير عناصر أساسية تترجم أعمال إلكترونية وتخلق تدرج ضمن سياق التحول الالكتروني في الإدارة التقليدية الأمنية وتشمل عناصر الإدارة الالكترونية ثلاث مكونات أساسية:
- 1- عتاد الحاسوب: (hordWare) يضم المكونات المادية للحاسوب ومختلف نظمه وملحقاته.

2- البرمجيات (software) تشمل برامج نظم التشغيل ونظم إدارة الشبكة والجداول الالكترونية وأدوات تدقيق البرمجة، كما تضم برامج التطبيقات: مثل برامج البريد الالكتروني، برامج التجارة الالكترونية قواعد البيانات، وبرامج المشروعات،

إضافة إلى مختلف الشبكات (الانترنت والكسترات، الانترنت)
3- صناع المعرفة: اذ تمثل القيادات الرقمية (Digital Leaderships) وكل ما يشمل الرأس المال الفكري والمديرون والمحلون للموارد المعرفية، فدور صناع المعرفة يكمن في محاولة خلق شفافة معرفية جديدة داخل الإدارة الالكترونية عن طريق تغيير طرق التفكير وترقية أساليب العمل الإداري، وفق ما يتمتعون به من خبرات ومعارف في مجال المعلوماتية⁹.

المحور الثاني: وظائف ومتطلبات الإدارة الالكترونية

أولا: وظائف الإدارة الالكترونية

إن الإدارة الالكترونية نمط جديد من الإدارة ترك آثاره الواسعة على الشركات ومجالات عملها وعلى الإدارة واستراتيجياتها ووظائفها والواقع أن هذه التأثيرات لا تعود إلى البعد التكنولوجي المتمثل في التكنولوجيات الرقمية وإنما أيضا إلى البعد الإداري المتمثل في تطور المفاهيم الإدارية التي تراكمت لعقود عديدة وأصبحت تعمل على تحقيق المزيد من المرونة الإدارية في التعويض والتمكين والإدارة القائمة على الفريق، ويمكن القول إن الثورة الرقمية قد أدت إلى تغيرات عميقة وواسعة في بيئة الأعمال وأساليبها وطريقة تنظيمها ومصادر ميزتها التنافسية، وغير ذلك الكثير وقد أدت الإدارة الالكترونية عددا من الوظائف الأساسية التي مثلت مرتكزات هامة في الإصلاح الإداري، وتغييرا جذريا في أساليب الإدارة التقليدية وتشمل هذه الوظائف ما يلي:

1- وظيفة التخطيط الالكتروني: يختلف التخطيط الالكتروني عن التخطيط

التقليدي في ثلاث سمات:

- إن التخطيط الالكتروني يمثل عملية ديناميكية في اتجاه الأهداف الواسعة/ والمرنة والأمنية/ والقصيرة الأمد/ والقبالة للتجديد والتطوير المستمر.
- أنه عملية مستمرة بفضل المعلومات الرقمية دائمة التدفق.

- أنه يتجاوز فكرة تقسيم العمل التقليدية بين الإدارة وأعمال التنفيذ لجميع العاملين يمكنهم المساهمة في التخطيط الالكتروني في كل مكان وزمان.
- كما تعطي البيئة الرقمية قوة للتخطيط الالكتروني وفي لإمكانياتها للتغير والتجدد المستمر¹⁰.

2- وظيفة التنظيم الالكترونية: في ظل التحول الالكتروني فإن مكونات التنظيم قد حدث فيها انتقال من النموذج التقليدي إلى التنظيم الالكتروني من خلال بروز هيكل تنظيمي جديد قائم على بعض الوحدات الثابتة والكبيرة والتنظيم العمودي من الأعلى إلى الأسفل إلى شكل تنظيم يعرف بالتنظيم المصفوفي يقوم أساسا على الوحدات الصغيرة والتركات دون الهيكل التنظيمي وبالتالي يصبح التقسيم الإداري قائما على أساس الفرق بدلا من التقسيم الإداري على أساس الوحدات والاقسام والانتقال من سلسلة الأوامر الإدارية الخطية إلى الوحدات المستقلة والسلطة الاستشارية ومن التنظيم الإداري الذي يبرز دور الرئيس المباشر إلى التنظيم متعدد الرؤساء المباشرين ومن اللوائح التفضيلية إلى الفرق المدارة ذاتيا ومن مركزية السلطة إلى تعدد مراكز السلطة¹¹.

3- وظيفة الرقابة الالكترونية: إذا كانت الرقابة التقليدية تركز على الماضي لأنها تأتي بعد التخطيط والتنفيذ فإن الرقابة الالكترونية تسمح بالمراقبة الأمنية من خلال شبكة المؤسسة الداخلية مما يعطي إمكانية تقليص الفجوة الزمنية بين عملية اكتشاف الانحراف أو الخطأ وعملية تصحيح كما أنها عملية مستمرة متجددة تكشف عن الانحراف أولا بأول من خلال تدفق المعلومات والتشبيك بين المديرين والعاملين والموردين والمستهلكين فالجميع يعمل في الوقت نفسه وهو ما يؤدي إلى زيادة تحقيق الثقة الالكترونية والولاء الالكتروني سواء بين العاملين والإدارة أو بين المستفيدين والإدارة مما يعني أن الرقابة الالكترونية تكون أكثر

اقترابا من الرقابة القائمة على الثقة¹².

4- القيادة الالكترونية: أدى التغير في بيئة الأعمال الالكترونية والتحول في المفاهيم الإدارية إلى إحداث نقلة نوعية كان من نتائجها الانتقال إلى نمط القيادة الالكترونية والتي تنقسم إلى الأنواع الثلاثة التالية:

أ- القيادة التقنية العملية: حيث تركز في نشاطاتها إلى استخدام تكنولوجيا الانترنت وتنقسم بزيادة توفير المعلومات وتحسين جودتها إضافة إلى سرعة الحصول عليها وهي التي تعرف بقيادة الإحساس بالثقة والبرمجيات وتمكن القائد الالكتروني من امتلاك قدرة على تحسين مختلف ابعاد التطور النفسي في الأجهزة والبرمجيات والشبكات والتطبيقات إضافة إلى أنها تنصف بأنها قيادة الإحساس بالوقت بمعنى أنها تجعل القائد الالكتروني يتسم بمواصفات جديدة هي سرعة الحركة والاستجابة والمبادرة على تسيير الأعمال واتخاذ القرارات.

ب- القيادة البشرية الناعمة: تطرح فكرة القيادة الناعمة ضرورة وجود قائد يمتاز بالحرفية والزاد المعرفي وحسن التعامل مع الزبائن وتنقسم القيادة الناعمة بالقدرة العالية على إدارة المنافسة والوصول إلى السوق وبالتركيز على عنصر التجديد وتوفير الخدمات للمتعاملين.

ت- القيادة الذاتية: تركز القيادة الذاتية على جملة من المواصفات يجب أن يتصف بها القائد ضمن إدارة الأعمال عبر الانترنت وهو ما يجعل قيادة الذات بالقدرة على تحفيز النفس والتركيز على انجاز المهمات والرغبة في المبادرة إضافة إلى المهارة العالية ومرونة التكيف مع مستجدات البيئة المتغيرة.¹³

ثانيا: متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية

يقتضي التحول نحو تطبيق الإدارة الالكترونية في أي مجال وبالمختص في مجال تقديم الخدمات الأمنية يجب توفر متطلبات عديدة نذكر منها:

أ- المتطلبات الإدارية:

تنحصر المتطلبات الإدارية الواجب مراعاتها عند تطبيق الإدارة الالكترونية في العناصر التالية:

1- وضع استراتيجيات وخطط التأسيس وفي هذه المرحلة لا بد من توفير الدعم والتأييد من طرف الإدارة العليا في الهرم الإداري ومع توفير مخصصات مالية كافية لإجراء التحول المطلوب.

2- توفير البنية التحتية للإدارة الالكترونية: إذ لا بد من العمل على تطوير مختلف شبكات الاتصال بما يتوافق مع بيئة التحول التي تستدعي شبكة واسعة ومستوعبة للكم الهائل من الاتصالات دون إهمال التجهيزات التقنية الأخرى من معدات وأجهزة، وحاسبات آلية، ومحاولة توفيره وإتاحته للأفراد والمؤسسات.

3- تطوير التنظيم الإداري والخدمات والمعاملات الحكومية وفق تحول تدريجي وذلك بإعادة تنظيم الجوانب والمحددات الهيكلية ومختلف الوظائف الحكومية بما يجعلها تنسجم ومبادئ الإدارة الالكترونية وذلك لمسايرة التطور التكنولوجي.

4- متطلب الكفاءات والمهارات المتخصصة للموارد البشرية.

5- ومنح التشريعات القانونية اللازمة لتطبيق الإدارة الالكترونية¹⁴.

ب- المتطلبات الأمنية:

على الرغم من كل ما يقدمه عصر المعلوماتية في الوقت الراهن من امتيازات وخدمات إلا أنه هناك تحديات كبيرة تنصب أغلبها على سرية المعلومات والمحافظة عليها، ونذكر بعض الإجراءات التي تتطلبها الإدارة الالكترونية لتحقيق أمن المعلومات وتقليل التأثيرات السلبية لاستخدام شبكة الانترنت ومنها:

- 1- وضع السياسات الأمنية لتقنيات المعلومات بما فيها خدمة الانترنت.
- 2- وضع القوانين والعقوبات الأمنية التي تحد من السطو الالكتروني.
- 3- تطوير أدوات تشفير في البرمجيات للمحافظة على الخصوصية وأمنها.
- 4- تحديد آليات المراقبة والتفتيش لنظم المعلومات والشبكات الحاسوبية¹⁵.
- 5- تأمين استمرارية عمل وجاهزية نظم المعلومات خاصة في حالة الأزمات ومواجهة المخاطر المتعلقة بنظم المعلومات.

ث- المتطلبات السياسية:

يجب توافر الإدارة السياسية بحيث يكون هناك جهة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع وتعمل على تهيئة البيئة اللازمة والمناسبة للعمل وتتولى الإشراف على التطبيق وتقسيم المستويات التي وصلت إليها في التنفيذ¹⁶.

د- المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية:

إذ تشمل على خلق تعبئة اجتماعية مساعدة ومستوعبة لضرورة التحول للإدارة الالكترونية وعلى دراية كافية بمزايا تطبيق الوسائل التقنية في الأجهزة الإدارية، مع الاستعانة بوسائل الإعلام وجمعيات المجتمع المدني في دعم اللقاءات والندوات التحسيسية الخاصة بنشر فوائد تطبيق الإدارة الالكترونية وبرمجة حصص تدريبية على استعمال الآلات التقنية في مختلف المستويات التعليمية (ثقافة تكنولوجية) مع ضرورة توفير المخصصات المالية الكافية لتغطية الإنفاق على مشاريع الإدارة الالكترونية دون إهمال الاستثمار في ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصال وإيجاد مصادر تمويل لها تمتاز بالديمومة على المستوى المركزي والمحلي¹⁷.

المحور الثالث: نموذج شرطة إمارة دبي في تقديم الخدمات الرقمية الأمنية.

أولا: مبادرة الإدارة الالكترونية في الإمارات العربية المتحدة

تمثل مبادرة الإدارة الالكترونية العامة في دولة الامارات العربية المتحدة على

الصعيد العربي إحدى النماذج التي وحدثت إرادة لدى القيادة حيث انطلقت مبادرة دبي عام 1999 بموجب إعلان رسمي أصدره الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وحاكم دبي إذ سرعان ما تحولت المبادرة إلى واقع ملموس عبر برنامج عمل يقوم على نقاط منها:

- اعتماد قناة موحدة لخدمة العملاء بالتعاون مع إدارة الخدمات الالكترونية من أجل تعزيز مستويات الكفاءة والفعالية.
- تبسيط عمليات الحصول على الخدمات الحكومية اعتمادا على أحداث التقنيات.
- ابتكار خدمات حكومية جديدة وربط بيانات العمل في الدوائر الحكومية لتحقيق التكامل الذي يمهّد الطريق لمبدأ حكومة بلا أوراق وبدون طابور.
- تحديث الإجراءات الحكومية ووضع مقاييس متقدمة.
- توعية المجتمع بجدوى التحول الإلكتروني وضمان الحد الأدنى من المعرفة بكيفية استخدام الأدوات التي تمكنهم من الحصول على خدماتهم¹⁸.

ثانيا: لمحة عن شرطة امارة دبي

تأسست شرطة دبي في مطلع شهر يونيو من عام 1956 واتخذت من "قلعة نايف" مقرا لها وحتى عام 1973 حيث انتقلت إلى مقرها الحالي في منطقة الطوار شمال على شارع الاتحاد وفيما بعد تحولت "قلعة نايف" إلى واحد من مراكز شرطة دبي وتتميز شرطة دبي بأنها جهاز شرطي عربي عصري يوظف ما يزيد على الخمسة عشر ألف موظف ممن يتميزون بتحصيل الدرجات العلمية رفيعة المستوى في تخصصات متعددة وبنسبة عالية من التدريب كما تتميز بأنها من أفضل المؤسسات الأمنية على كافة المستويات المحلية الإقليمية والعالمية وشرطة دبي هي جزء لا يتجزأ من الجهاز الأكبر لشرطة الإمارات العربية المتحدة والتي تمثل مهمته في تحسين نوعية الحياة في الدولة من خلال العمل وفقا للحقوق الدستورية لإنفاذ القوانين والحفاظ على أمن وسلامة المجتمع

والحفاظ على أمن وسلامة كل فرد يقيم على أرضه ويتأثر جهاز شرطة دبي صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء وحاكم دبي.

تميز شرطة دبي في جودة خدماتها فهي تستخدم أعلى وأدق مقاييس الأداء في تطبيقها المتميز لواجباتها ومهامها وصلاحياتها من خلال مؤشرات الأداء المؤسسي وممارسة التخطيط الاستراتيجي وإدارة الموارد البشرية والمالية بكفاءة عالية ومن خلال تبسيط الإجراءات وتعزيز الشراكة المجتمعية والمبادرات الإبداعية واحترام التميز الشخصي والعمل بروح الفريق الواحد وكما تعتبر أول جهاز شرطي عربي يعمل على تطبيق اختبار الحمض النووي DNA في البحث الجنائي والأول في استخدام البصمة الإلكترونية كما أننا الجهاز الأول الذي يطبق مفهوم "إدارة بلا أوراق".

كما أنها أول شرطة عربية تنشئ إدارة متخصصة في "حقوق الإنسان" مما يجعلها شرطة مجتمعية بكل المقاييس ومارست هذا الدور الرائد قبل غيرها من أجهزة الشرطة في العالم مسجلة بذلك سبقا في هذا المجال وشرطة دبي هي أول شرطة عربية تستخدم النظام العالمي لتحديد المواقع GPS كما طبقت النظام لتحديد مواقع الدوريات متقدمة بذلك على كثير من أجهزة الشرطة العالمية كما حازت شرطة دبي على العديد من جوائز التميز في كافة الأصعدة بالإضافة إلى حصولها على المراكز الأولى في كثير من المنافسات ومواكبة للتطور الحضاري والتكنولوجي كانت شرطة دبي هي الأولى على المستوى العربي في أن أدخلت الخدمات الإلكترونية في تعاملاتها وإنجاز إجراءاتها عن بعد في وقت قياسي وفعال.

ثالثا: الخدمات الرقمية الأمنية المقدمة من شرطة دبي

توفر شرطة دبي العديد من الخدمات الرقمية الأمنية للأفراد او المؤسسات فهي تسعى ان تكون ادارة بلا أوراق ونذكر من أهم هذه الخدمات العامة ما يلي:

1- خدمة طلب شهادة بحث الحالة الجنائية: تهدف هذه الخدمة إلى تمكين أفراد المجتمع من الحصول على شهادة من الشرطة تثبت حسن سيرتهم وسلوكهم في الدولة من الناحية الأمنية والجنائية بعدم قيدهم كمتهمين أو أصحاب سوابق أدرجت أسماؤهم في بلاغات جنائية وذلك لتقديمها للجهات الرسمية التي تطلب هذا النوع من الشهادات سواء بغرض العمل الدراسة الهجرة الحصول على ترخيص أو أية أمور أخرى، الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي مراكز الشرطة والمخافر التابعة لمراكز الشرطة والإدارة العامة للتحريات والمباحث الجنائية.

2- خدمة دفع المخالفات المرورية: تتيح هذه الخدمة للجمهور الاستعلام ودفع المخالفات المرورية المسجلة على المركبة أو على رخصة القيادة وعرض النقاط السوداء المسجلة على الملف المروري كما يمكن الاطلاع على المركبة المحجوزة والمطلوبة للدفع ودفع الغرامات المترتبة عليها، الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي الإدارة العامة للمرور والإدارة العامة للذكاء الاصطناعي.

3- خدمة الإبلاغ عن شيك مرتجع - للأفراد والشركات: للأفراد تهدف هذه الخدمة لتمكين المتضررين من شيكات ممنوحة لهم بدون رصيد فتح بلاغ لدى الشرطة اما للشركات تهدف هذه الخدمة لتقديم بلاغات الشيكات المرتجعة بدون رصيد والعمل على إنهاؤها بالتراضي بين أطراف النزاع أو إحالته للجهات القضائية إن تعذر ذلك، الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي مراكز الشرطة - الإدارة العامة للتحريات والمباحث الجنائية.

4- خدمة طلب شهادة فقدان: تتيح هذه الخدمة للعملاء الحصول على شهادة فقدان خاصة بالوثائق والشهادات الرسمية والغير الرسمية أو فقدان لوحة أرقام مركبة أو المواد العينية وما في حكمهم من متعلقات ذات أهمية للمتعامل²⁰، الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي يتم توفير هذه الخدمة من قبل مراكز شرطة دبي - الإدارة العامة

للتحريرات والمباحث الجنائية.

5- خدمة التبليغ عن جريمة: تتيح هذه الخدمة للعملاء توفير معلومات تنفيذ الشرطة في ملاحقة المخالفات القانونية (جنائي، مروري، إداري، وقائي، إلخ) الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي الإدارة العامة للعمليات.

6- خدمة الاستعلام عن المستندات الصادرة: تتيح هذه الخدمة للعملاء التأكد من صحة وصلاحيّة جميع المستندات الصادرة إلكترونياً من الإدارات المعنية في القيادة العامة لشرطة دبي والتي لا تحتاج إلى ختم رسمي الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي الإدارة العامة للتحريرات والمباحث الجنائية والإدارة العامة للمرور والإدارة العامة للخدمات الذكية.

7- خدمة تصريح العمل الليلي: تتيح هذه الخدمة للمتعامل الحضور على تصريح يأذن له بالعمل الليلي لأعمال الصيانة والديكور، الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي مراكز الشرطة والإدارة العامة للتحريرات والمباحث الجنائية.

8- خدمة الخط الدبلوماسي: هي خدمة تقدم للهيئات الدبلوماسية من قبل الإدارة العامة للتحريرات والمباحث الجنائية بشرطة دبي لتوفير المعلومات للهيئات الدبلوماسية عن رعاياهم، الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الخدمة هي الإدارة العامة للتحريرات والمباحث الجنائية - قسم الشؤون الدبلوماسية والقنصلية.²¹

9- خدمة تطبيق *ملف الشركات*: وتعتبر هذه الخدمة أحدث الخدمات المقدمة فقد دشنت القيادة العامة لشرطة دبي خدمة ملف الشركات على تطبيق شرطة دبي على نظام iOS لتصبح في متناول الشركات وعبر الهواتف الذكية وذلك امتثالاً لتوجيهات صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وحاكم دبي للتحويل إلى حكومة ذكية ومبادرات دبي المدينة الذكية عالمياً.

أصبح الآن بإمكان مندوبي إنجاز المعاملات الخاصة بالشركة على الخدمات الذكية دون الحاجة لتعبئة البيانات بشكل دوري مثل: طلب شهادات بحث الحالة الجنائية لموظفي الشركة دفع المخالفات المرورية المترتبة على المركبات المسجلة في ملف الشركة فتح بلاغات الشيكات المرتجعة طلب تصريح إغلاق شارع وتصريح عمل ليلي بالإضافة إلى إصدار شهادة براءة ذمة مرورية لملف الشركة.

وتم ربط تطبيق شرطة دبي بالمساعد الافتراضي الذكي (SIRI) والمتوفر على هواتف أيفون بحيث أصبح بإمكان المستخدم إرسال الاقتراحات والملاحظات ودفع المخالفات عن طريق الأوامر الصوتية الخاصة (SIRI) ودون الحاجة لفتح تطبيق لتكون شرطة دبي من أوائل الجهات في المنطقة والتي استطاعت تطوير خدماتها الذكية لتتلاءم مع إحدى أهم الخصائص التي تعتمد على الذكاء الاصطناعي وهي خاصية (SIRI).

وأصبح بإمكان المستخدمين من الاستفسار وتقديم معاملاتهم عن طريق المحادثة (الردشة) مع مركز المحادثات التفاعلي فمثلا يستطيع المستخدم سؤال مركز المحادثات التفاعلي عن قيمة المخالفات المسجلة على مركبته فيقوم وبشكل آلي بتحليل السؤال والرد على المستخدم أو سؤال المستخدم عن بعض المعلومات التي يحتاجها لإنجاز الطلب كل هذا يتم بشكل آلي تماما دون تدخل بشري²².

المحور الرابع: إستراتيجية إمارة دبي للأمن الإلكتروني

أولا: خطة إمارة دبي للأمن الإلكتروني

أطلق صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي بحضور سمو الشيخ حمدان بن محمد بن راشد آل مكتوم ولي عهد دبي رئيس المجلس التنفيذي وسمو الشيخ مكتوم بن محمد بن راشد آل مكتوم نائب حاكم دبي خطة دبي الإستراتيجية للأمن الإلكتروني التي تهدف لتعزيز مكانة دبي كمدينة عالمية رائدة في الابتكار والسلامة والأمن.

ودعا سمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم جميع المؤسسات الحكومية والخاصة والأفراد في الإمارة إلى توحيد الجهود من أجل توفير فضاء إلكتروني آمن ولجعل دبي أكثر مدن العالم أمنا إلكترونياً، وتركز الخطة على خمسة محاور رئيسية:

- حيث يهدف المحور الأول على زيادة وعي المجتمع بمخاطر الأمن الإلكتروني للتأكد من بناء مجتمع يعي ويدرك مخاطر الأمن الإلكتروني وبناء الوعي والمهارات والقدرات اللازمة لإدارة مخاطر الأمن الإلكتروني في المؤسسات الحكومية والخاصة والأفراد في إمارة دبي.
- أما المحور الثاني فيُعنى بالابتكار والبحث العلمي في مجال الأمن الإلكتروني وإنشاء فضاء إلكتروني يتسم بالحرية والعدل والأمن ويشجع الابتكار في إمارة دبي.
- ويهدف المحور الثالث إلى بناء فضاء إلكتروني آمن بوضع ضوابط لحماية سرية البيانات ومصادقيتها وتوافرها وخصوصيتها.²³
- وسيتم العمل ضمن المحور الرابع على الحفاظ على مرونة الفضاء الإلكتروني وضمان استمرارية أنظمة تكنولوجيا المعلومات وتوفرها في الفضاء الإلكتروني ولن تنجح تلك الأهداف إلا بالتعاون المحلي والدولي بين القطاعات المختلفة ولذلك فإن المحور الخامس يعني بهذا الجانب.

وستشهد المرحلة المقبلة العديد من المبادرات الفعالة التي من شأنها أن تسهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية وتوفير فضاء إلكتروني آمن للمستخدمين مما سيجعل تجربة دبي في مجال الأمن الإلكتروني نموذج عالمي يحتذى به.²⁴

ثانياً: قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات الإماراتي

بموجب القانون الاتحادي رقم (12) لسنة 2016، وبتعديل المرسوم بقانون اتحادي رقم (5) لسنة 2012 في شأن مكافحة جرائم تقنية المعلومات يُعاقب بالسجن المؤقت والغرامة التي لا تقل عن خمسة مئة ألف درهم ولا تتجاوز مليوني درهم أو

بإحدى هاتين العقوبتين كل من تحايل على العنوان البروتوكولي للشبكة المعلوماتية باستخدام عنوان وهمي أو عنوان عائد للغير أو بأية وسيلة أخرى وذلك بقصد ارتكاب جريمة أو الحيلولة دون اكتشافها.

يتناول القانون العديد من المواد التي من شأنها توفير الحماية القانونية لخصوصية ما يتم نشره وتداوله على الشبكة المعلوماتية من معلومات وبيانات ويتضمن معاقبة كل من استخدم شبكة معلوماتية أو إحدى وسائلها في الاعتداء على خصوصية شخص سواء عن طريق استراق السمع أو اعتراض أو تسجيل أو بث أو إفشاء محادثات أو اتصالات أو مواد صوتية أو مرئية أو التقاط صور للغير أو إعداد صور إلكترونية أو نقلها أو كشفها أو نسخها أو الاحتفاظ بها أو نشر أخبار أو صور إلكترونية أو صور فوتوغرافية أو بيانات أو معلومات ولو كانت صحيحة وحقيقة وكما يعاقب بموجب القانون كل من ابتز أو هدد شخصاً آخر لجملة على القيام بفعل أو الامتناع عنه وذلك باستخدام شبكة معلوماتية أو وسيلة تقنية معلومات²⁵.

ثالثاً: مركز الاستجابة الوطني لطوارئ الحاسب الآلي (aeCERT)

تم تأسيس فريق الاستجابة الوطني لطوارئ الحاسب الآلي (aeCERT) لتحسين معايير وممارسات أمن المعلومات وحماية البنى التحتية لقطاع الاتصالات وتقنية المعلومات من مخاطر واختراقات الإنترنت.

ويهدف المركز إلى تعزيز قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات والمساعدة في استحداث قوانين جديدة حول أمن المعلومات على مستوى الدولة وبناء خبرات وطنية في مجال أمن المعلومات وإدارة الطوارئ وتحري الأدلة في الحاسبات وإنشاء مركز اتصال موثوق للإبلاغ عن جرائم تقنية المعلومات في الدولة وإنشاء مركز وطني لجمع المعلومات عن التهديدات والمخاطر وجرائم تقنية المعلومات ويمكن الإبلاغ عن حوادث السلامة الإلكترونية من خلال موقع (aeCERT)²⁶.

الخلاصة

ومما تقدم يمكن القول إن كثيراً من الإدارات في العالم قد وصلت إلى قناعة لم تعد قابلة للتراجع عنها بأن التحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية وتطبيقها بشكل فاعل، وضح معطياتها في مفاصل الجسد الإداري هو الإنجاز الأهم الذي يمكن أن تحقّقه تلك الإدارات، ولم يختلف أحد من علماء الإدارة ومفكرها حول ذلك الإجراء واندفعت الجهات الإدارية إلى الاستفادة من تطبيقات التقنية نظراً إلى الفوائد الملموسة على أرض الواقع من جراء ممارسات تقنية معزولة منفصلة كانت بمثابة إرهابات لتعميم التقنية على سائر الوظائف الإدارية واعتماد التقنية رابطاً بين تلك الإدارات وكما وجدنا إن الإدارة الإلكترونية ساهمت كثيراً في تسهيل وتبسيط العديد من الخدمات الأمنية بشكل إلكتروني ساهم في تقريب الإدارة من المواطن في أفضل ما تعنيه، وكذلك بإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في نجاح هذه المنظومة، وبرز مثال نموذج دراستنا شرطة إمارة دبي وبالرغم من أن الجهاز أمني وجد حساس وخاصة إمارة دبي تعتبر أكبر مدينة جلباً للسياح وأكبر مركز مالي في العالم، إلا أنها انتهجت الإدارة الإلكترونية في تقديم خدماتها الأمنية، ولهذا يتوجب تعميق الدراسات مستقبلاً لفهم أسباب النجاح واستخلاص الإيجابيات وتفادي بعض السلبيات التي وقعت فيها للاستفادة منها في مختلف الإدارات اللامركزية الجزائرية، وبالنحوص في إطار الحوكمة اللامركزية الأمنية.

ببليوغرافيا:

- ¹ - زروقي نسرين، الإدارة الالكترونية كأحد إفرازات عالم التكنولوجيا الانترنت والتجارة الالكترونية، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد (2)، جامعة خميس مليانة، 2016، ص 236.
- ² - يوسف محمد يوسف أبو أمونة، واقع إدارة الموارد البشرية إلكترونيا في الجامعات الفلسطينية النظامية، قطاع غزة، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009، ص 25.
- ³ - مروان سليم الأغا وآخرون، العلاقة بين المتغيرات التنظيمية وتطبيق الإدارة الإلكترونية في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مجلة جامعة الأزهر، سلسلة الإنسانية، العدد 1، المجلد 14، غزة 2012، ص 80.
- ⁴ - برمان نور الدين، مرزق محمد، دور الإدارة الالكترونية في محاربة الفساد الإداري، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة الجلفة، 2017، ص 48.
- ⁵ - سعودي عامر وعزوز محمد الطيب، تأثير الإدارة الالكترونية على أداء وتحسين سير المرفق العام، دراسة حالة: مصلحة الوثائق البيومترية لبلدية مقرة ولاية المسيلة، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017، ص 15.
- ⁶ - تارقي يونس، دور الإدارة الالكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية، دراسة حالة بالمؤسسة العمومية بلدية أولاد عدس بأدرار، مذكرة ماستر في إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2017، ص 5.
- ⁷ - سعودي عامر، مرجع سابق ذكره، ص 16.
- ⁸ - تارقي يونس، مرجع سابق ذكره، ص 6.
- ⁹ - عشور الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في و.م.أ والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، 2010، ص 24.23.
- ¹⁰ - عيدوني كافية، بن محجوبة حميد، الإدارة الالكترونية في العالم العربي وسبل تطبيقها (واقع وآفاق)، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، جامعة خنشلة، 2017، ص 225.
- ¹¹ - عبان عبد القادر، تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر، دراسة سوسيولوجية ببلدية الكاليتوس بالعاصمة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاجتماعية، جامعة بسكرة، 2016، ص 76.75.
- ¹² - عيدوني كافية وبن محجوبة حميد، مرجع سابق ذكره، ص 226.
- ¹³ - عبان عبد القادر، مرجع سابق ذكره، ص 83.
- ¹⁴ - عشور عبد الكريم، مرجع سابق ذكره، ص 29.28.
- ¹⁵ - عبان عبد القادر، مرجع سابق ذكره، ص 76.75.
- ¹⁶ - محمد بن السعيد العريشي، إمكانية تطبيق الإدارة الالكترونية في الإدارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة، رسالة ماجستير في قسم الإدارة التربوية والتخطيط بجامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2008، ص 66.
- ¹⁷ - عشور عبد الكريم، مرجع سابق ذكره، ص 25.

¹⁸ - عشور عبد الكريم، مرجع سابق ذكره، ص 25.

¹⁹ - الموقع الإلكتروني لشرطة دبي، آخر تعديل 28-02-2018، على الساعة 11:00

<https://www.dubaipolice.gov.ae>

²⁰ - المرجع نفسه.

²¹ - المرجع نفسه.

²² - المرجع نفسه.

²³ - البوابة الرسمية لحكومة دبي، آخر تعديل 28-02-2018، على الساعة 11:00

<http://www.dubai.ae/ar/Pages/DCSS.aspx>

²⁴ - المرجع نفسه.

²⁵ - البوابة الرسمية لحكومة الامارات العربية المتحدة، آخر تعديل 28-02-2018، على الساعة 11:00،

<https://www.government.ae/ar-AE/information-and-services>

²⁶ - المرجع نفسه.

نَحْمَدُكَ يَا رَبِّ