

صناعة القرار المحلي على ضوء إعادة صياغة دور الدولة.

بومدين طاشمة¹

سكران فوزية²

ملخص

إن حتمية تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية، فالتطوير الإداري هو الذي يستهدف أولاً خلق إدارة إنمائية قادرة. وإذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية فإننا سنجد أن في خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق. وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك. وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.

Abstract:

The necessity of developing the local administration become a primarily requirement of a well developed society. In fact, the sine-qua-non condition beyond a strong administration is a well established administrative principles. To speak about some perspectives of improvement as far as administration is concerned, one may assume that the making of a qualified and organized administration is a step further in a long scale of development. Thus, the establishment of an appropriate local administration did not come at random, it needs not only the existence of a list of

¹ عضو في الجمعية العربية للعلوم السياسية، أستاذ التعليم العالي بقسم العلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.

² أستاذة باحثة، عضو في الجامعة المصرية للقانون الدولي، وعضو في الاتحاد العربي لحقوق الملكية الفكرية.

laws but it requires also a more powerful collaboration of efforts and cohesion between what laws offers and the real circumstances that necessitate a development.

المقدمة:

من أجل بناء نظام إداري محلي يقوم على أساس إدارة شئون الدولة والمجتمع (الحكم الرشيد)، فإن سياسات واستراتيجيات وبرامج وأنشطة اللامركزية، وأطرها القانونية تتخذ مسارين، هما: المسار الرأسي، ويتضمن تحويل السلطات والمسؤوليات والوظائف، من الحكومة المركزية إلى الأجهزة الإدارية المحلية. والمسار الأفقي، ويتضمن تمكين المجتمعات المحلية من أن تشارك في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تهدف إلى تقوية ودعم قدراتهم للمشاركة في التنمية وجني ثمارها.

وإذا أخذنا في الاعتبار أن المعطيات البيئية في الجزائر قد أفرزت نظاما محليا يتسم بالرقابة المركزية الشديدة ويتضاءل فيه دور الأجهزة الشعبية والمواطن المحلي، فإن التساؤل الأساسي الذي تثيره الدراسة هو: هل يمكن الأخذ بنظام محلي في الجزائر يقوم على الشراكة بين المؤسسات الحكومية من جانب وبين الأطراف المجتمعية الأخرى من جانب آخر في صنع القرار المحلي، وذلك في إطار تلك المعطيات المحلية؟

وتأسيسا على ذلك، فإن هذه الدراسة تهدف إلى تحليل نمط صنع القرار المحلي من خلال التعرف على خصائص المجتمع المحلي والتفاعل بين الأطراف الفاعلة وأثر ذلك على صنع القرار المحلي.

وتتمثل أهمية هذه الدراسة في كونها تساهم في تحديد مفهوم الحكم الراشد على المستوى المحلي (Local Governance)، وهي بهذا المعنى تمثل إسهاما في تأصيل مفهوم حديث في حقل السياسات العامة والإدارة العامة. أما الأهمية العملية للدراسة فتكمن في التعرف على نمط صنع القرار المحلي في الجزائر والكشف عن أساليب وآليات من شأنها تفعيل النظام المحلي في الجزائر.

١ الإطار المفاهيمي.

من الضروري تحديد بعض القضايا المفاهيمية التي ما زالت تثير كثيرا من الجدل بين الباحثين المختصين في مجال العلوم السياسية والإدارة العامة والاقتصاد. ولذلك سوف نتعرض لأهمها كما يأتي:

مفهوم التنمية المحلية:

رغم الاختلاف وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أنه يمكن تعريفها بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل⁽¹⁾.

ويتضح أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأتمن هذه الموارد هو العنصر البشري وإذا ما تجاهلت الدولة هذا العنصر وركزت على عناصر أخرى فإنها ستخلق عبئ

مستمر على التنمية وهو وجود عنصر بشري يزداد عددا ويقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية.

عملية صنع القرار المحلي:

إذا كانت السمة الغالبة في كافة العلوم الاجتماعية هي عدم اتفاق الباحثين والدارسين في مجالاتها المختلفة على تعريفات واضحة ومحددة لمعظم المفاهيم التي ترتبط بتلك المجالات، فإن مفهوم صنع القرار يعتبر استثناءً من هذه القاعدة، إذ يجمع جمهور الباحثين على تعريف صنع القرار بأنه اختيار بين بدائل، بمعنى وجود بديلين أو أكثر. وقد ارتبط مفهوم القرار باسم "هربرت سايمون" (Herbert A. Simon) نظرا لدراسته المتعمقة في هذا المجال، فناقش الافتراضات التي ينطلق منها الفكر الاقتصادي والتي بنى على أساسها النموذج العقلاني في صنع القرار (Rational Model). وأوضح سايمون أن هذا النموذج يفترض المعرفة التامة لصانع القرار بكافة البدائل والنتائج المترتبة على تنفيذها والتحديد الواضح للأهداف أو المشكلات موضوع القرار، الأمر الذي يتنافى وواقع الأمور. ذلك أنه من غير الممكن الإحاطة الكاملة بجميع البدائل وتوافر معلومات ومعايير تمكن من المفاضلة بينها. كما أن الأهداف والمشكلات كثيرا ما يشوبها الغموض وتتضارب مصالح الجماعات والفئات المختلفة بشأنها. وقدم سايمون نموذج العقلانية المقيدة (Bounded Rationality) والذي أساسه المفاضلة بين البدائل الممكنة فقط واحتمال عدم الاتفاق بشأن الأهداف⁽²⁾.

واستنادا إلى أفكار سايمون حول العقلانية المقيدة، قدم "جيمس طومبسون" (James Thompson) مصفوفة لصنع القرار تتضمن أربعة نماذج يتم التمييز بينها بالنظر إلى عاملين هما: مدى الاتفاق على الأهداف أو تحديد المشكلات موضوع القرار، ومدى الاتفاق حول طرق تحقيق الأهداف أو حل المشكلات، وهذه النماذج الأربعة هي: النموذج العقلاني (Rational Model)، نموذج التجربة والخطأ (Trial and Error Model)، نموذج الائتلاف (Coalition Model)، ونموذج علبة القمامة (Garbage Can Model). وإلى جانب هذه النماذج الأربعة هناك نماذج أخرى عديدة في عملية صنع القرار، لعل من أهمها النموذج التدرجي (Incremental Model) الذي يرجع الفضل في تطويره والتمييز بينه وبين النموذج العقلاني إلى كل من (Lindblom) و(Braybrooke). ويقوم هذا النموذج على نوع من التدرج، أي اتخاذ خطوات صغيرة تدريجية تجاه مشكلة معينة بدلا من الاعتماد على برنامج شامل⁽³⁾.

وأيا كان موضوع القرار في السياسات العامة، وسواء ارتبط بأزمة أو برؤية مستقبلية أو بالعاملين أو بقضايا العمل، فإنه لا بد أن يستند إلى وجود مشكلة بذاتها أو موقف تحدد زمانا أو مكانا وموضوعا، كما أنه لا بد من شخص ما أو مجموعة من الأشخاص يضطلعون بمهمة التوصل إلى حل لهذه المشكلات من خلال سلسلة من العمليات في إطار بيئة يتفاعل في تشكيلها مجموعة من المتغيرات تعتبر بمثابة محددات لصنع القرار.

وتتضمن هذه السلسلة من العمليات ثلاثة أنشطة، حددها سايمون على النحو التالي:

- (1) نشاط التفكير (Intelligence Activity)، وتتضمن هذه المرحلة الفحص الدقيق للبيئة للتعرف على الظروف التي تستلزم صنع القرار.
- (2) نشاط التصميم (Design Activity)، ويتم في هذه المرحلة اكتشاف وتطوير وتحليل التصرفات الممكنة.
- (3) نشاط الاختيار (Choice Activity)، وتدور هذه المرحلة الثالثة حول الاختيار الفعلي، بمعنى اختيار تصرف بذاته من بين تصرفات عديدة ممكنة.

مفهوم الحكم الراشد للإدارة المحلية (الحوكمة المحلية):

ظهر مفهوم الحكم الراشد ⁽⁴⁾ Governance في عام 1989، خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة من جانب آخر. فعلى المستوى العملي، لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، المؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

وعليه، فإن على الجانب الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال والإدارة العامة. كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين، والتركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية، والتدرج الوظيفي).

ونتيجة ما سبق، حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة ((Local Government إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية (Local Governance).

وفيما يتعلق بتحديد مفهوم Governance ⁽⁵⁾ ، فإن هناك غموض سواء في ترجمة أو تعريف هذا المفهوم. ويعني المفهوم وفقا للبنك الدولي نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع. ولذلك يركز المفهوم على قيم المساءلة Accountability، والشفافية Transparency والقدرة على التنبؤ Predictability، والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع.

والحوكمة المحلية الرشيدة Good Local Governance هي: استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة Good Local Governance على النحو التالي:

- أ- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- ب- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

ت- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

ث- تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

وتتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي:

■ المشاركة Participation: بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات. وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

■ المساءلة Accountability: يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

■ الشرعية Legitimacy: قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات واجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

■ الكفاءة والفعالية Efficiency & Effectiveness: ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

■ الشفافية Transparency: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي. ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية. وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.

■ الإستجابة Responsiveness: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي⁽⁶⁾.

ويختلف مفهوم الحكومة Government عن مفهوم الحوكمة Governance. فإذا كانت الحكومة تشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة والتي في ظلها تتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني محدد، وتستخدم الموارد بطريقة تخضع للمساءلة المالية، فإن مفهوم الحوكمة Governance يشتمل على الحكومة بالإضافة إلى هيئات أخرى عامة وخاصة لتحقيق نتائج مرغوبة.

II نموذج من التجربة الأجنبية في مجال تطوير القدرات الإبداعية للسلطات

المحلية وتحقيق: la gouvernance local et communautaire

تشير الأدبيات في الإدارة المحلية إلى أهمية تطوير وتعزيز القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية، والتركيز على إرضاء المواطن. ويتطلب حكم المجتمع من السلطات المحلية أن تنظر إلى خارجها، فالعبرة لم تعد بالخبرة ذاتها، ولكن في قيمتها كما يراها المواطن، سواء كانت هذه الخدمات تقدم مباشرة أو من خلال هيئات أخرى (7).

وحتى نبين ما لأهمية تطوير وتعزيز القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية، وأهميتها في تكريس التنمية المحلية المستدامة، بل حتى في إحداث ثورة في تغيير المفاهيم والأساليب السابقة في تسيير دواليب التنمية، نلجئ إلى بعض التجارب الأجنبية في ميدان تطوير القدرات الإبداعية والتطويرية خاصة في ميدان la gouvernance local et communautaire فلربما محاكاة والأخذ بتجربة الغير في تكريس المؤسسات البحثية والعلمية في خدمة التنمية قد ينير لنا الطريق ويسمح لنا الاسترشاد بها مستقبلا، ليس فقط في ميدان التنمية الإدارية المحلية فقط وإنما في كل ما يتعلق بالتنمية الشاملة.

في سنة 1993 بادرت مؤسسة علمية بحثية ألمانية تدعى «FONDATION BERTELSMANN» بتأسيس "جائزة الديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية"، بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات (8).

وكلفت بهذا الشأن علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية بإجراء تحقيق من أجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على هذه الجائزة الأولى.

وقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب هذه الدول هي: أولاً: الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية. وثانياً: التوجه إلى المواطن. وثالثاً: التعاون بين السياسيين والإدارة. ورابعاً: الإدارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل معه المواطن. وخامساً: الرقابة ورفع التقارير. وسادساً: أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء وهراركية مفلطحة Flat. وسابعاً: القدرة على الابتكار والتطوير في ظل المنافسة⁽⁹⁾.

وعليه، فقد اختيرت هذه المدن باعتبارها مدناً نموذجية توجد على قمة الحداثة في بلدانها فيما يخص الإدارة المحلية. فازت بهذه الجائزة مدينتان: "فينيكس" Phoenix بولاية أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية، ومدينة "كريست تشارش" Christ Church السويسرية.

وبعد سنتين من تاريخ تسليم هذه الجائزة تأسس برلين (ألمانيا) مشروع بحث تناول بالدراسة تجربة المدن المرشحة للجائزة، ويهدف هذا البحث إلى تبيان الإصلاحات الجديدة التي أتت بها المدن والآثار المترتبة عنها بغرض الاستفادة منها في عصرنة الإدارة المحلية الألمانية.

انتهى هذا البحث بنشر تقريرين الأول في سنة 1997 والثاني في 1998، وخلص البحث العلمي إلى أن رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن إلا أنها اتحدت في منهج معالجة القضايا المحلية.

وبالتالي أدركت المدن محل البحث قيمة ثروة اشراك المواطنين والمجموعة في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن اختصاصها، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديمقراطية "الديمقراطية التمثيلية" "Démocratie Représentative" والتخلي عن الفكر الاحتكاري الذي كانت تنبئه الإدارات المحلية، ويكون اشترك المواطن بطرق متنوعة: الحركة الجموعية النقابات، النخب العلمية... وبالتالي الانتقال في تسيير الإدارة المحلية إلى مفهوم جديد و هو مفهوم " الديمقراطية التساهمية" "Démocratie Participative" أو الديمقراطية الجوارية أو التشاركية التي يكون الغرض منها إسهام المعنيين بعملية التنمية في وضعها وتنفيذها.

وبالتالي أصبحت هذه العملية أكثر تقنية تعني على الخصوص بميكانيزمات إجراء هذه المشاركة وتحقيق فعاليتها.

إذا، ما المغزى من طرح تجربة الغير في إحدى جوانب التنمية المحلية ؟

إن عرض التجربة الألمانية لم يكن بهدف إملاء الحلول التي توصلت إليها الدراسة، و لم يكن الهدف منها استيراد الحلول الجاهزة و تطبيقها على الإدارة المحلية الجزائرية دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصياتها الثقافية الحضارية والتاريخية والقيمية، بقدر ما هو تبيان ما

تلعبه المؤسسات العلمية والبحثية الأجنبية من دور في تطوير الإدارة المحلية و المجتمع بشكل عام.

وكذلك أن الغرض من عرض التجربة لبنين أن ألمانيا على الرغم من أنها من الدول الصناعية الكبرى، إلا أنها تحاول جادة تطوير أدايتها للحفاظ على مكانتها وتقديمها، ولم تتردد في مراجعة أساليبها في التسيير، و بدون عقدة راحت تبحث عن حلول لمشاكلها في تجارب مدن أجنبية أخرى، مسترشدة بتفعيل البحث العلمي في ذلك.

والملاحظة الأخيرة: أن الدراسة التي دامت ثلاثة سنوات أسندت لأهل الفكر من باحثين ومنظرين، بهذا الشكل تعطينا هذه التجربة موعظة في نوعية التعاون الذي يجب أن يقوم بين البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة به في كل المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية و الاقتصادية لتحقيق وتكريس التنمية الشاملة.

إستنادا على خبرات وتجارب الغير في تعظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية نتساءل: كيف هو حال سياسات الإدارة المحلية الجزائرية؟ وما هي حدود وقيود تفعيل قدرات الإدارة المحلية الجزائرية؟ وما هي الفرص المتاحة لترشيد أداء الجهاز الإداري ما دام أنه يعد المحك الأول لعلاقة المواطن بالدولة؟

III خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية وأثرها على السياسات العامة:

من أجل المعرفة العملية لعلاقة تخلف البيئة السياسية والإدارية والاجتماعية و الثقافية بعجز بناء الحكم الصالح للإدارة المحلية في الجزائر وعلاقتها بالسياسة العامة، يمكن مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى

خصائص الحكم السيئ أو غير الصالح (Poor Governance) — وهذا حتى يسهل علينا معرفة أسباب استمرارية العجز في التوصل إلى عمل تنموي إداري شامل في الجزائر، ومن ثمة تحديد آليات معالجتها — هذه الخصائص تتمثل في:

(1) الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، ويتجه بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها لصالح مصلحة خاصة.

(2) الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني، و لا يطبق مفهوم حكم القانون.

(3) الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية و الإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي بما يدفع نحو أنشطة الربح الربعي والمضاربات.

(4) الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

(5) الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات، ولعملية صنع القرار بشكل عام ، وعمليات وضع السياسات بشكل خاص .

(6) الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد⁽¹⁰⁾.

وإذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم مناطق العالم، فإن الدول العربية ومن بينها الجزائر تعد إدارة الحكم فيها أضعف من كل مناطق العالم الأخرى. وهذا ما بينته دراسة البنك الدولي وتقرير التنمية الإنسانية العربية.

وبناء على هذه الخصوصيات التي يثبت واقع المجتمعات المستضعفة صحتها، فإنه لا يصعب على من يراقب العمل التنموي الإداري في الجزائر أن

يلاحظ مدى فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال 1962 إلى اليوم في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم صالح، ومدى تخلف نسقها السياسي والإداري وعجزه في مواجهة الضغوطات الإنمائية، و في تحقيق طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

على هذا الأساس، وفي محاولة لرسم إطار واضح و محدد حول خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية، يمكن أن أوضح أن جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساسا بمشكلة التخلف السياسي والإداري⁽¹¹⁾. وبطبيعية عملية المشاركة الديمقراطية الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة و النفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني. و في ظل هذا الإختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي، نمت العديد من مظاهر الأمراض المكتيبة " Bureaupathologie " وبخاصة إستشراء الفساد الإداري.

وهذا ما اعترف به خطاب السلطة إذ جاء فيه : " ... أن محاربة ما تفشى من ممارسات من مثل الفساد والرشوة والمحابة والتدخلات أضحي حتمية " (12) ، كون هذه الممارسات تشكل السبب الرئيسي لتباطئ الإدارة و سوء تنظيمها و التي تقوض أركان العمل التنموي السياسي الشامل وتأتي على ثقة المواطن. لذا فمن الضروري "... وضع حدّ للسلوكيات البيروقراطية التي تجمد المبادرات وتلحق وخيم الضرر باقتصاد البلاد والتنمية المحلية، ... وغياب الشفافية والتواصل، الذي يتناقض والحاجة إلى إدارة ناجعة، في خدمة المواطنين و الإصغاء

لانشغالهم، فالكسل والرشوة والآفات الاجتماعية والضياع والتسيب، كلها تنتشر يوما بعد يوم، وتنتشر بخطورة... " (13).

هذا بالإضافة إلى قناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأن الفساد مستشر في الأجهزة الإدارية المحلية. ومهيئة لانتشار أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغييب المستمر للشفافية، والمساءلة، والرقابة، وحكم القانون. كل هذا يدفعنا للتساؤل عن ماذا قدمت السلطات المحلية للمواطن؟ وما قيمة التكلفة التي دفعتها الخزينة العامة على تلك الخدمات؟ ثم أن المشاريع الكبرى تتفق فيها الأموال الطائلة ثم تتوقف لأبسط الأسباب، ومنها مشاريع إنعاش الاقتصاد، والقضاء على البطالة، ومنها عقود الصفقات العامة. وكم كلفت القرارات الخاطئة الخزينة العامة؟ وكم ضيعت الإدارة المحلية من فرص منذ الاستقلال سنة 1962 إلى اليوم 2008 للتنمية وفي مجالات مختلفة انعكست آثارها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وعلى العلاقة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة؟ وما هو مبرر وجود أجهزة ومؤسسات تكاليفها أكبر بكثير من عائدها؟ وهل تحولت السلطة والمسؤولية في الجزائر من اعتبار أنها تكليف فأصبحت ترقية وتشريف؟ ومن مسؤولية وواجبات إلى حقوق وامتيازات؟ وفي كل ذلك لماذا لا تحاسب القيادة البيروقراطية على نتائج عملهم فتحسب لهم أو عليهم؟

كل هذه الأسئلة وغيرها التي يطرحها العام والخاص تحتاج إلى إجابة علمية تصحح مسار العمل التنموي الإداري، وتقوية الجهاز البيروقراطي من الانحراف والفساد.

وما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية هو أن الخطاب الرسمي لم ينفك بالاعتراف بالفساد، و الوعود بالقضاء عليه، ولكن من دون جدوى، فاقصرت حملات مكافحة على التضحية أحيانا ببعض الكوادر الإدارية الولائية والوزارية كوسيلة لامتنعاص الغضب، مما يشكل اعترافا حكوميا ضمينا بانتشار الفساد وتغلغله في رموز الحكم نفسه. إذ جاء في نص خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة: «... إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة الخبايا، مريضة بالاحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، وفهبا بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات.... وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمائر الحية، والاستقامة، وحالت بينهم، وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة، وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه...» (14).

كذلك ما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص، هو تردي واقع هذه الإدارة، والتي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري، إذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم، من دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز، خاصة عندما قامت الدولة بمراجعة سياساتها الاقتصادية حيث سنت ترسانة من القوانين والتشريعات الجديدة، وتخصيص أموال هائلة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام. كلها أسباب

ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارة الدولة، والتي هيأت الوضع لانتشار الفساد الكبير، خاصة سياسات الخصخصة التي شجعت عليها المؤسسات المالية الدولية، والتي خلقت طبقة جديدة من المقربين من مراكز القرار، ومن ذوي المصالح المشتركة.

فعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية و الخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحوللات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية ما زالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي الموروث، وسلوك القيادة البيروقراطية ما زال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة. عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير. كل هذا أنتج الرداءة و الفساد لواقع الإدارة المحلية، هذا الواقع الذي يتلخص في:

- (1) غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أدت إلى تكييل الجهاز الإداري .
- (2) تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها، ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية، ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى كونه يعد هدرا لموارد الدولة.
- (3) عدم المساواة و تكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة، و عدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

- (4) ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.
- (5) تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف اهتمامهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.
- (6) الاعتماد على الحلول المعدة مسبقاً، و تقبل كل ما هو جديد دون مراجعة تجديد، ودون اعتبار الاختلاف في الظروف والبيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية. لذلك لا بد من توفير الأصالة التي لا تستغني في جوهرها عن الابتكار Innovation وعن الخلق والإبداع Creativity لأن الابتكار والإبداع عنصر الأصالة، وهما في جوهرهما يشكلان توليد التجديد في ضوء الظروف والمستجدات البيئية.
- (7) بطئ حركة القوانين والتشريعات، وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعلمية والإدارية.
- (8) عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير، الأمر الذي أدى إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري المحلي، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية.
- (9) إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الاعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، وهذا الإخفاء يعتبر عاملاً سلبياً في وجه برامج وخطط و إستراتيجيات محاربة الفساد.

(10) انتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية، نتيجة انحسار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.

(11) التهرب من المسؤولية، وانتشار أساليب الاتكال، والتهرب من الواجبات لاعتقادهم بأنهم يعملون، وغيرهم يجني الثمار، وهذا ما يؤدي إلى انعدام روح المبادرة والابتكار.

(12) الظاهرة الأخرى التي لا تقل خطورة عن سابقتها تتمثل في إسهام العديد من المؤسسات الإدارية المحلية في التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصيلة المستمدة من التراث الحضاري للأمة، والتواطؤ مع الممارسات السلوكية الشاذة والمنحرفة التي تقتربها العناصر الضعيفة التي استطاعت أن تقفز إلى المواقع القيادية بأساليب ملتوية وغير مشروعة (15). إن شيوع هذه الممارسات ما هو إلا استمرار لقيم متأصلة ومكتسبة من ثقافة إدارية استعمارية من جهة، وإلى عدم تجديد الإدارة وتحديثها من جهة ثانية، إضافة إلى ذلك الفراغ السياسي والإيديولوجي الذي تمر به البلاد حاليا إذ أن غياب العامل السياسي والإيديولوجي الذي يستطيع فرض رقابة شديدة على البيروقراطية ويوجهها ليجعل هذه الأخيرة تتحرك في نوع من الفراغ الجزئي.

(13) غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري، والرشوة،

والمحسوبة، والوصولية، والتحايل على القوانين، والغيابات غير الشرعية، واحتقار العمل كقيمة حضارية.

(14) التناقض الكبير بين الوضع الرسمي والواقع، ويتجلى هذا في الظهور بما يجب أن تكون عليه الأمور خلافا لما هو عليه الواقع. والغريب أن يتم إخفاء هذه الفجوة بين التوقعات والحقائق عن طريق إصدار القوانين التي لا يتم تطبيقها، والعمل بتنظيمات تتعلق بشؤون التوظيف، ولكن يتم تجاوزها، والإعلان عن تفويض صلاحيات إدارية مع إبقاء رقابة المركز محكمة، وحصر حق اتخاذ القرارات فيه، وإصدار التقارير بأن النتائج قد حققت الأهداف المرجوة بينما الحقيقة أن النتائج لم تتحقق إلا جزئيا.

(15) تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، وتنظيم الأسرة، ومحو الأمية، وحماية البيئة...

وعليه، فإن مع اقتران هذا الكم الهائل من المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية المحلية بضعف أجهزة الرقابة والمساءلة في المجالس الشعبية المنتخبة. ومع انتشار الفساد والمفسدين، فإن العمل الشريف الجاد يفقد قيمته بل إن القانون نفسه يفقد هيئته واحترامه. ذلك أن بترسخ الفساد فإنه يعمل على حماية نفسه و ذلك بإبقاء كل الهياكل التي أنتجت على حالها ، فلا تغيير في القوانين ولا تعديل في اللوائح ولا تطوير في السياسات ، لذلك نجد أن المسؤولين المحليين غير مباليين بالتغيير وذلك ضمان لاستمرار مناخ وثقافة الفساد اللذان يضمنان لهم استغلال النفوذ . هذه الثقافة التي ترسخت في المجتمع الجزائري عامة،

والجهاز الإداري خاصة ما تزال تتسع دائرتها، وتتشابك حلقاتها، وتترابط آلياتها بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، الأمر الذي أصبح يهدد مسار العمل التنموي السياسي والإداري ومستقبل المجتمع الجزائري في الصميم.

لعل حجم مشكلة الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية الجزائرية، ومخاطر تشعبها وتفاقمها تستدعي تفعيل آليات محاصرة الظاهرة والقضاء على تداعياتها السلبية على عملية بناء قدرات الإدارة المحلية، وفق إستراتيجية شاملة واضحة متكاملة بعيدة المدى، وليس إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي والتي تكون أقرب إلى إدارة الفساد.

رابعا: إستراتيجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد.

وحتى يتم التصدي لهذه المشكلات لا بدّ من إستراتيجية بديلة لإصلاح الإدارة المحلية لدعم سياسات التنمية وتقليص مظاهر الفساد. هذه الإستراتيجية⁽¹⁶⁾ التي ينبغي أن لا تتعاطى مع موضوع فساد الأجهزة الإدارية في الجزائر بصورة ردة فعل (Reactive)، وبالتالي كأمر يجب محاربته و معاقبة المفسدين (Approach Corrective)، وإنما أن تتعاطى مع الموضوع بصورة استباقية (Proactive) عبر معالجة أسباب، و عوامل تأخير، وتعطيل، وفساد أجهزة الإدارة في الجزائر (Preventive Approach) وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها، وبناء عامل ثقة المواطنين فيها. هذه الإستراتيجية

المستهدفة للوصول لدعم سياسات التنمية تقوم على أساس توفر قيادات إدارية محلية كفؤة تتناسب و الوظائف القيادية العليا ، و التي تتميز بالخصائص التالية :

■ القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها، وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف، وفك التحالفات المقاومة للإصلاح، وكسر حدة المقاومة من قبل العناصر التي تبدي مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر. فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف.

■ القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة، حتى تكون أهدافا قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديمة الفائدة. فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانات المتوفرة.

■ القدرة على الحركة و المبادأة و الابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية، وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.

■ القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية، وذلك من خلال إتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، والابتعاد عن العشوائية، والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.

■ القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية، والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملي، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة (17)

ومن هذا فإن الجزائر بحاجة إلى إستراتيجية بديلة لتنمية الإدارة المحلية وبناء قدراتها حتى تكون مكتملة ومتفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، وهذا لا يكون إلا بإصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة مواكبة للتغيرات والتحوليات الاجتماعية الكبرى. لذا فإن إصلاح الجهاز الإداري المحلي يجب أن يمثل أحد الأهداف الإستراتيجية ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة.

ونظرا لأهمية تنمية الإدارة المحلية، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري الذي يعتبره الأستاذ الدكتور "عمار بوحوش" عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية و إجراءاتها و الجوانب السلوكية المرتبطة بها، كالجوانب التنظيمية والإجرائية، والقانونية، وتحسين إجراءات التوظيف، وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق، وتكافؤ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها، وتطوير خطة ووصف الوظائف وتحليلها (18).

وحق تحقيق هذه التنمية الإدارية فعاليتها ومسيرتها للأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في المجتمع، فإن على المهتمين بها أن يسلخوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري

آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين وتطوير برامج التدريب، ووضع قواعد عملية وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجراءاتها، كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات التي قد يتعرض لها، كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة، أو كبار موظفي الدولة، مما يسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.

كما يجب على المهتمين بالإصلاح الإداري وبناء قدرات الإدارة المحلية إعادة النظر في الهياكل التنظيمية الإدارية والنصوص القانونية والتنظيمية التي تضبط هياكل الإدارة المحلية وتحدد أساليب العمل فيها، والاهتمام بالعنصر الإنساني باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الشاملة، وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الشوري والديمقراطي في الأجهزة الإدارية المحلية، وتطوير النظام الوظيفي على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وإتاحة الفرصة للعاملين للمساهمة في إدارة شؤون الإدارة المحلية، وتقديم مقترحاتهم بكل حرية وجرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل الإداري. وهذا حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات والتغيرات المستمرة من ناحية، والتخلص من العيوب التنظيمية وتقريب القمة من القاعدة من ناحية أخرى. كل هذا في إطار مشروع شامل يضم كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع.

هذا إلى جانب دعم و تبني القيادة السياسية العليا للإصلاح الإداري في الدولة له، من خلال تبنيتها للأهداف والمحاور الرئيسية

لخطة الإصلاح و متابعتها وتقييمها للإنجازات المتحققة بشأنها⁽¹⁹⁾. بالإضافة إلى ضرورة العمل على تغيير الحالة الذهنية للموظفين الذين يتصفون باللامبالاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات، وإطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح أن تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية التنمية المحلية. والتحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما. والالتزام بمبدأ وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب والوقت المناسب، واحترام شروط التعيين في الوظيفة، وإتباع سياسة واضحة في الترقية، وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الإداري الفعال.

كما يجب العمل على التخفيف من المركزية الإدارية، ويتم ذلك بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص، مع تقرير مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرض سلطة الرؤساء الإداريين، وتشجيع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية المهينة. وإعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية وطرق تسييرها، خاصة وأن المجتمع الجزائري يعرف تحولات جوهرية. وبالتالي، فإن عملية إحداث إصلاح في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري المحلي، عملية تفرضها طبيعة المرحلة التي تعيشها البلاد، لذلك يتوجب تطوير الهيكل التنظيمي للإدارة حتى يواكب الأهداف والأدوار الجديدة. هذا بالإضافة إلى ضرورة الاهتمام بالعنصر القيادي الكفاء، وهذا بهدف تحقيق هدفين أساسيين: تقديم وتحسين الخدمة العامة للجمهور المحلي

المتعامل معها، وتجنب التضخم البيروقراطي والبطالة المقنعة. وهذا بدوره يتطلب تجديد الهياكل الإدارية وتطعيمها بعناصر إدارية جديدة تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع. من هذا يتبين لنا أن أهمية اتخاذ إجراءات إعادة تنظيم الإطارات باستمرار، تعتبر عملية فعالة وضرورية لرفع الأداء الإداري المحلي وتطويره.

وفي الأخير لإحداث تنمية إدارية محلية تتجاوب مع أهداف التنمية الشاملة والمستدامة، ضرورة إيجاد هيئة عليا للإصلاح الإداري، تقوم برسم وتنفيذ إستراتيجيات الإصلاح الإداري، وتمتلك القدرة اللازمة من أجل اتخاذ القرار الملائم لتحقيق الأهداف المسطرة ضمن إستراتيجية للإصلاح. كما يجب أن تتمتع هذه الهيئة بالتمثيل الكافي والمعبّر عن مشاركة جميع قطاعات الإدارة والإطارات العلمية والوطنية، وتتطلب هذه الهيئة تنمية قدراتها الفنية وتوفير الوسائل الضرورية لجمع وتحليل المعلومات لاتخاذ سياسات الإصلاح الإداري وتنفيذها. ولهذا تعتبر عملية إنشاء هيئة عليا للإصلاح الإداري ضرورة ملحة، نظرا للأمراض المكتنية والمشكلات الإدارية التي تتخبط فيها إدارتنا، إذ تعمل هذه الهيئة على التخفيف من حدتها، وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع.

وبناء على ذلك، حين تتحقق هذه الخطوات الإصلاحية، وتستوعب هذه المنطلقات، فإن تأثيرها يمكن أن يتابع من خلال التطور

الذي يتوقع حدوثه في سلوك المنظمات والهيئات الإدارية المحلية، وتصرفات العاملين فيها.

انطلاقاً من ذلك نورد فيما يلي بعض المؤشرات التي يمكن إخضاعها لتقويم هذه النتائج والتي لخصها الأستاذ الدكتور "عامر الكبيسي" في النقاط التالية :

(1) مدى التغيير الكمي و النوعي في الأهداف المحددة للمؤسسات والمنظمات وفي سلم الأولويات التي تعطي لها، ودرجة وضوحها والإيمان بها والاستعداد لتحقيقها.

(2) مدى التغيير في الوسائل والأساليب التي تعتمد عليها المؤسسات ومقارنة ما أحدثته القيم الجديدة في مستويات الكفاءة و الفعالية.

(3) مدى التغيير والتطور في النظم و السياسات واللوائح، وخاصة تلك الموضحة لتوزيع الصلاحيات ولطرق الإتصال ، والمحددة لحقوق العاملين وواجباتهم .

(4) مدى التطور الحاصل في العلاقات التي تربط الأفراد داخل المؤسسات بعضهم ببعض وتلك التي تربطهم مع المتعاملين معهم خارج المؤسسة.

(5) مدى الزيادة الكمية والتحسين النوعي الناجم في مستوى الإنتاج المتحقق أو الخدمات المقدمة بأقصر وقت وأبسط جهد وأقل تكلفة.

(6) وأخيرا فإن أهمية النظام القيمي الذي تطمح المؤسسات الإدارية لتبنيه، سيكفل توفير المناخ الوظيفي اللائق، ويوفر للعاملين الأجور القائمة على الإيثار والأمانة والتجرد والموضوعية⁽²⁰⁾.

الخاتمة:

وصفوة القول، تتطلب عملية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة و المتوازنة، ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة وجريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية، وهذا لن يتم — حسب تصوري — إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري. هذا إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، ويشمل التراث الإداري الفرنسي مظهرا مستمرا في تأثيره على النظام الإداري الجزائري، الذي لم يتخلص بعد من ظاهرة التبعية الثقافية والقانونية والإدارية. ولم يتجنب بعد أسلوب "العلاج بالمثل" Homéo Pathic الذي يجعله مجرد جهاز إداري تابع ومستغل ومتغرب عن المجتمع. خصوصا وأنا نعلم " أن الغرب اليوم و أكثر من أي وقت، يريد لنا غير ما نريده لأنفسنا، نحن نريد الحداثة، وهو يريد لنا التحديث، نحن نريد السيادة على أرضنا، وهو يجبرنا على قبول التبعية، نحن نصبو إلى التحرر والوحدة، وهو يفرض علينا الدكتاتورية باسم الديمقراطية وحقوق الإنسان " (21).

من هذا فإن أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة، ذلك أن أي محاولة لإصلاح الجهاز الإداري المحلي تتم بمعزل عن هذه التحولات و التأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل. لذا يجب على مخططي التنمية وبناء قدرات الإدارة المحلية الاستفادة من الأخطاء السابقة، ودراسة الواقع الاجتماعي، ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالإدارة.

إذا، فالبيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأي خلل فيها سيؤدي حتماً — بحكم التجارب — إلى الفشل والإخفاق في العملية التنموية السياسية الشاملة، مما يستلزم على صانعي القرارات الإستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار، لا على المستوى الداخلي المحلي والوطني فقط، بل وعلى المستوى الخارجي الدولي، خاصة ونحن في عصر التكتلات الدولية والصراعات الحضارية والسيطرة على المؤسسات والمنظمات المالية والإدارية والثقافية الدولية.

الهوامش

- (1) أحمد رشيد، نظام الحكم والإدارة، الإسكندرية: دار المعارف، 1989، ص 32.
 - (2) Herbert Simon , A Behavior Model of Rational Choice, New York : John wiley , 1957, pp 78-84.
 - (3) سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر، القاهرة: الجامعة الأمريكية، مركز البحوث الاجتماعية، 1997، ص 76.
 - (4) إذا كان مفهوم الحكم (Governance) مفهوما محايدا، و قد تم قدم ظاهرة الحكم في التاريخ البشري، إذ يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، و موارده، وتطوره الإقتصادي و الإجتماعي. و مشاركة آليات و مؤسسات رسمية و غير رسمية في صنع القرارات أو في التأثير فيها. فإن مفهوم الحكم الصالح (Good Governance) أو الجيد أو الرشيد مفهوم قيمى لإدارة السلطة للحكومة والمجتمع باتجاه تطوري تنموي تقدمي، يُنسب إلى أجهزة البنك الدولي و صندوق النقد الدولي. ولعل البنك الدولي « World Bank » هو أول من إستخدم هذا المصطلح عام 1989 في تقرير له حول أساليب الحكم و الإدارة في إفريقيا جنوب الصحراء. ومنذ ذلك الحين شاع إستخدامه في الدوائر الأكاديمية الغربية والعالية. من هذا يظهر أن هذا المصطلح قد تم تصنيعه خصيصا للبلدان المستضعفة، ليكون مقياسا لديها في منح القروض والهبات، على أن تبقى تلك الأجهزة صاحبة الحكم في تقويم من هو صالح ومن هو غير صالح، بما ينسجم مع مصالحها ومصالح الدول المهيمنة عليها. وبالتالي ليس هذا المصطلح محايدا وكفى الشك به بالنظر إلى طريقة صناعته ووظيفته، بينما يمثل تعبيرا مبهما لقضية واضحة هي قضية التنمية السياسية والديمقراطية. كما تجدر الإشارة أن هذا المصطلح الذي تلقفه الباحثون العرب قد اختلفوا بشأنه كمفهوم، كما اختلفوا على تعريبه، بحيث ترجم إلى اللغة العربية إلى العديد من الكلمات مثل "إدارة الحكم"، "الإدارة المجتمعية"، "والحكومية"، و"الحاكمية"، و"الحوكمة"، و"الحكمانية"، ويستخدم البعض الآخر مصطلح "إدارة شؤون الحكم"، ويجهل نفر ثالث من الباحثين فيعبر عن المفهوم بمصطلح "الحكم الموسع"، أو بـ "إدارة الحكم". أنظر:
- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 9.

— سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة و المجتمع، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية: مركز دراسات و إستشارات الإدارة العامة، 2001، ص

10

(5) للإشارة أن مفهوم الحكم الصالح قد ترافق مع تطوير مفاهيم التنمية. فلقد تغيرت مفاهيم التنمية من التركيز على النمو الإقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المستدامة، أي الانتقال من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي. وصولاً إلى التنمية الإنسانية. وقد ركزت تقارير التنمية البشرية التي بدأ برنامج الأمم المتحدة بإصدارها منذ العام 1990 على مفهوم نوعية الحياة، و على محورية الإنسان في العملية التنموية، ويعود السبب في ذلك أن النمو الإقتصادي لبعض البلدان لم يترافق مع تحسين عيش أغلبية السكان. ذلك أن ليس بالضرورة تحسن الدخل القومي يؤدي تلقائياً إلى تحسين نوعية الحياة للمواطنين. واستناداً على هذا فإن الحكم الصالح يهدف إلى بناء نظام اجتماعي عادل عبر تمكين الفئات المهممة، والمشاركة الفعالة للمواطنين و توسيع خياراتهم و إمكانياتهم. وهذا ما سماه تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002 بالتنمية الإنسانية. أنظر:

— برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و الصندوق العربي للإئتماء الإقتصادي والإجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة،

نيويورك: البرنامج، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2002، ص 16 — 17.

(6) حسن العلواني، "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في كتاب: مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد و التنمية في مصر، القاهرة: مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006، ص 78.

(7) كمال المتوفي وآخرون، الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة المحلية، 2001، ص 71.

(8) Bertelsmann Fondation, Democracy and Efficiency in Local Government , Bertelsmann Fondation, 1994,P.P. 24-30.

(9) I bid,P.P. 24-30.

(10) البنك الدولي للإنشاء و التعمير، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا: إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا (تعزيز التضمينية و

المساءلة)، بيروت: دار الساقى، 2004، ص 35 — 42.

(11) من ضمن الدراسات التي عالجت موضوع الفساد في الجزائر، أذكر على سبيل المثال:

— فتيحة تالحيث، " الفساد : ثمن الإصلاح المضاد "، الجزائر الحرة، نوفمبر

1998، ص 26

- Mourad Ben Achenhou, Dette exterieure , Corruption et Responsabilité politique , Alger : Imprimerie Dahleb , 1988 , p 102 .
- Abdelhamid Brahimi , Strategies de Développement pour l'Algerie : Défis et enjeux , Paris : Economica , 1991 , pp 101 – 104 .
- Rachid Naili et Adel Sayad, les Milliardaires Algeriens, Alger: Ed. Lalla Sakina, 2000 p 125.
- Djilali Hadjadj, la Corruption et la Démocratie enAlgerie, Paris : la Dispute, 2001, p 98.

(12) خطاب رئيس الجمهورية أمام الولاية بقصر الأمم، بنادي الصنوبر، موجه للأمة بتاريخ

25 / 06 / 2006، يومية الخبر، عدد 4739، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2006،

ص 3.

(13) المرجع نفسه، ص 3.

(14) خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، موجه للأمة بتاريخ 29 / 05 /

1999، جريدة المساء، عدد 661، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1999، ص 3.

(15) الإستراتيجية معناها غاية و أهداف مختارة تتكامل مع السياق البيئي ومنهج لبلورة و تحقيق هذه الغاية والأهداف المرتبطة بها. فهي تشتمل على أهم ما هو مستهدف، و الصيغة التي يتكامل بها مع البيئة، و تشمل كذلك المنهج الذي حددت به النتائج المستهدفة. فالإستراتيجية إذن هي رؤية عامة وشاملة لما هو مستهدف ولكيفية الوصول إليه في إطار السياق البيئي الذي تتعامل معه المنظمة. أنظر:

— أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص 106 .

(16) سعيد مقدم، " واقع و مقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر "، مجلة الإدارة،

الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 1993، ص 6 – 7.

(17) رعد حسن الصرون، صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي و العشرين، دمشق: دار

الرضا للنشر، 2002، ص 68.

(18) عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب،

1984، ص 299.

(19) يعتبر مثل هذا الدور للقيادة السياسية العليا لا غنى عنه لتحقيق إصلاح إداري يمس

الهياكل العليا للجهاز الإداري للدولة (إعادة تشكيل السلطات المحلية: عددها و

إختصاصاتها، وإعادة تشكيل الهيئات اللامركزية الأخرى)، أو يمس القضايا الهامة

الشديدة الحساسية ذات الأبعاد السياسية الاجتماعية كالفساد الإداري، أو تقليص

حجم الجهاز الإداري. أنظر:

— أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، المرجع السابق الذكر، ص 113

— 115.

(20) عامر الكبيسي، "القيم المؤسسية في الوطن العربي كمدخل للتنمية الإدارية"، المجلة

العربية للإدارة، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد العاشر، العدد الثالث،

1986، ص 19.

(21) هشام شرابي، " المثقفون العرب والغرب في نهاية القرن العشرين "، المستقبل العربي،

السنة 16، العدد 175، سبتمبر 1993، ص 30.