ط ـ د قصار الليل جلال – **جامعة عنابة**
أ ـ د ناجي عبد النور **– جامعة عنابة**

ملخص

تسعى الدراسة إلى التعريف بمفهوم الحكامة المحلية التشاركية كمقاربة جديدة متكاملة تقوم على إعادة توزيع الأدوار وتشكيل العلاقات بين الفواعل والشركاء الأساسيين في عملية التنمية المحلية، من خلال تفعيل الشراكة المجتمعية كإحدى مؤشرات الحكامة المحلية الجيدة ،عرضت الدراسة الجهود الحكومية الجزائرية لتجسيد المقاربة الجديدة على المستوى القانوني والتنظيمي لمواجهة تحديات التنمية الاقتصادية المحلية في ظل شح الموارد المالية، ولمواكبة التطورات الخارجية المتسارعة، توصلت الدراسة إلى أن هناك معوقات تتعلق بالبيئة الإدارية والسياسية تواجه تجسيد المقاربة، وانتهت بتوصيات كتوفير مناخ اقتصادي واجتماعي وسياسي ملائم لتركيز مؤسّسات الحوكمة المحلية ومنح الجماعات الإقليمية مزيد من الاستقلالية والصلاحيات، وبث الوعي بالشأن المحلي لدى المواطن.

الكلمات المفتاحية: المشاركة المجتمعية، الحكامة المحلية ، التنمية المحلية ، الفواعل المحلية.

Abstract

This study aims to introducing the concept of participatory local governance, as a new integrated approach based on redistribution of roles and the formation of relationships between actors and partners in the local development process through activating the community partnership as one of the indicators of good local governance.

The study presented the efforts of the Algerian government to reflect the new approach at the legal and regulatory level to meet the challenges of local economic development in the light of the scarcity of financial resources to cope with the rapid external developments. The study concluded that there are obstacles related to the administrative and political environment which face the embodiment of the approach and ended with recommendations such as providing an appropriate economic, to focus local governance and give

territorial collectivity more autonomy and authority, and raise awareness of the local citizen…

Key words: Socia Participatory, Local Governance, Local Development, Local Actors.

مقدمـــة

في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتلاحقة التي يمر بها المجتمع الجزائري في الوقت الراهن،خاصة بعد انهيار اسعار النفط وتداعياته على تمويل مشاريع التنمية المحلية، وبالنظر إلى وضعية الموارد المحلية والعجز المالي الذي تعاني منه العديد من البلديات،برز توجه الدولة الجزائرية نحو الاتجاه إلى المزيد من اللامركزية في تسيير وادارة الجماعات المحلية وتفعيل صيغة الشراكة المجتمعية من أجل تحقيق التنمية على مستوى المحلي، حيث تعد التشاركية إحدى المؤشرات الرئيسة لتحقيق الحكامة المحلية.

ومن هذا المنطلق تتبلور إشكالية الدراسة في تحديد العلاقة بين الحكامة المحلية والمقاربة التشاركية ودورها في الدفع نحو تجسيد برامج التنمية المحلية.

المشكلة البحثية

تأسيسا على ما سبق يتبلور السؤال المركزي التالي :

- كيف تساهم الحكامة المحلية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية ؟ وما هي الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية لتجسيد مقاربة الحكامة المحلية التشاركية على المستوى المحلي؟

مناهج ومقاربات الدراسة: تم توظيف المنهج الوصفي التحليلي في الاطار النظري للدراسة، لعرض مفهوم وخصاص ومستويات متغيرات الدراسة المتمثلة في التنمية المحلية ،الحكامة المحلية ،الشراكة المجتمعية ،كما تم كذلك استخدام المدخل القانوني لرصد النصوص القانونية والتشريعات المحلية في الجزائر التي تؤكد على الحكامة المحلية ومؤشراتها من مشاركة وشفافية، المدخل البيئي لتحليل العوامل البيئية التي تؤثر في الادارة المحلية.

أولا/ الإطار المفاهيمي للدراسة

1-الحكامة المحلية التشاركية

1-1مفهوم الحكامة المحلية

ظهر مصطلح الحكامة 1989 بكتابات البنك الدولي حول كيفية حقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية، حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنموالاقتصادي، وفي بداية التسعينات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل دور المجتمع المدني من أحزاب وجماعات ونقابات وكل ما يجعل الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها، ثم تطور مصطلح الحكامة فأصبح مؤشرا دراسي يهتم بالمشاركة والمساءلة والشفافية والتنمية الإنسانية والتنمية المستدامة والمشاركة الواسعة في جميع قطاعات المجتمع.

تعبر الحكامة عن مجموعة من المفاهيم التي تطورت تدريجيا لتصل إلى معايير تتبناها القيادات السياسية والكوادر الملتزمة بتطوير موارد المجتمع وتحسين نوعية الحياة للمواطنين وتستخدم الحكامة من طرف العديد من المؤسسات الدولية كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري تنموي[1].

عرف البنك الدولي الحكامة "على أنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف التنمية " وعليه يتضمن هذا التعريف :

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومساءلتها ومراقبتها وتغييرها،

- قدرات الحكومة على إدارة الموارد وتموين الخدمات بفعالية وصياغة ووضع جديدة ،

- احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية .[2]

في الجزائر أول ما ورد مفهوم الحكامة كان ضمن القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية، حيث عرفت الحكامة بموجبه تكون الإدارة مهمته بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية – وبتحليل هذا التعريف الذي أطلقه المشرع الجزائري للحكامة نجد فيه مؤشرين فقط، مؤشر خاص بالسلوك بحيث تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن ومؤشر التسيير في إشارة العمل في إطار الشفافية .

وتمثل الجماعات الإقليمية أحد أهم متطلبات تحقيق التنمية في جميع المجتمعات وخاصة الدول النامية التي أصبحت في أمس الحاجة لإحداث إصلاحات عديدة في بنيتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية بغية تحقيق حاجات المواطنين الأساسية والتكيف مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية العالمية. فقامت الدول بتحول المسؤوليات والسلطات والصلاحيات والقدرات من الحكومة المركزية إلى الإدارة المحلية من خلال تبني اللامركزية في خطوة نحو تجسيد الحكامة المحلية.

إذن تعبر الحكامة المحلية عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعرف كذلك على أنها حسن تسيير وإدارة الشأن المحلي من طرف الهيئات منتخبة في إطار تعاون وتنسيق وشراكة بين الفواعل بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تخدم الصالح العام المحلي، أي أن الحكامة المحلية تقوم على إعادة صياغة العلاقة بين كل المتدخلين في التنمية المحلية على أساس مفهوم التعاقد أو الشراكة[3].

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

-نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون،

-لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي،

-مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي،

-تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي.

فالحوكمة المحلية هي استخدام السلطة وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية

1- 2الحوكمة المحلية الرشيدة

هي مجموعة من الآليات والعمليات والعلاقات والمؤسسات على المستوى المحلي والتي من خلالها يستطيع الأفراد والجماعات التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم والحوار فيما بينهم بما يدعم الديمقراطية التشاركية، تضم الحوكمة المحلية الرشيدة العناصرالتالية:

-المشاركة:ويقصد بها بتهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين – أفراد – جماعات من أجل المساهمة في صنع القرار المحلي إما بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس منتخبة تعبر عن مصالحهم.

-المساءلة: التأكيد علي أن صانع القرار يخضع لمحاسبة المواطنين و الأطراف الأخرى ذات العلاقة.

-الشرعية: بقبول المواطن لسلطة الحائزين للقوة داخل المجتمع وممارستها في إطار قواعد مقبولة وتستند لحكم القانون و العدالة بتوفير فرص متساوية للجميع.

-الكفاءة والفعالية : يقصد به البعد الفني للحوكمة – بمعني قدرة الأجهزة الحكومية علي تحويل الموارد إلي برامج و خطط ومشاريع تلبي احتياجات الموطن وتعبر عن أولوياتهم.

- الشفافية: بإتاحة تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها لكافة الأطراف في المجتمع

-الاستجابة: بأن تسعي الحكومة إلي خدمة كافة الأطراف المعنية و الاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء والمهمشين.
في ضوء ما سبق وضع " حسن العلواني" تصوراً للحوكمة المحلية على أنها" إطار دستوري قانوني وترتيبات مؤسسية وسياسات عامة[4].

2- مفهوم الشراكة المجتمعية

2-1مفهوم الشراكة

تعد الشراكة من أهم المفاهيم التي أصبحت أكثر تداولا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والخدمية وبدأ تداول هذا المفهوم في بداية الستينات وكانت ذلك تحت مسميات التعاون، التشارك، المشاركة ونظرا لأهمية مفهوم الشراكة فقد استعمل على نطاق واسع من قبل بعض المؤسسات الدولية كالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 1997 البنك الدولي 1989وغيرها من منظمات الأمم المتحدة.

وعليه أصبحت الشراكة توجه تنموي يقوم على أسس تكاملية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بغية تحقيق التنمية المستدامة.

2-2مفهوم الشراكة المجتمعية

برز مفهوم الشراكة المجتمعية كإحدى مؤشرات الحوكمة حيث تعرف على انه عملية تفاعل بين ثلاث مكونات أساسية هي القطاع العام،القطاع الخاص، المجتمع المدني بهدف تحقيق تنمية شاملة ومستدامة، تتجسد الشراكة المجتمعية من خلال المكونات والشركاء الثلاثة كقوى داخل المجتمع كل منها يؤدي دوره ويقع على عاتقه المسؤولية تجاه المجتمع بكافة صوره وإشكاله

- لدولة: أي الأجهزة المعنية بشؤون السياسة والإدارة الهادفة إلى تحسين خدمة المواطن.

- القطاع الخاص: اي الشركات والمؤسسات التجارية والصناعية والمصرفية وغيرها التي تسهم في منظومة التنمية .

- منظمات المجتمع المدني : أي الاتحادات المهنية والجماعات الدينية والأندية الرياضية ومنظمات المرأة والشباب والنفع العام التي تسهم في التنمية

فالشراكة المجتمعية تمثل إطارا للتواصل يشارك فيها كل مؤسسات المجتمع بقطاعاتها المختلفة وذلك من خلال إصدار قرارات وتوصيات تأخذ في الحسبان آراء ومتطلبات كل الإطراف المشاركة بهدف تحقيق أهداف والتزامات محددة[5].

إذن تمثل الشراكة المجتمعية عملية تطوعية تقوم على المشاركة في تحمل الأعباء والمنافع وهي في ذلك تستهدف أفضل استغلال ممكن لموارد الأطراف، وتقوم على مبدأ العدالة أي التوازن بين التكلفة والعائد بالنسبة لكل طرف، فكل طرف لابد من أن يحصل على عائد يتناسب مع ما يقدمه من موارد، وما يبذله من تكلفة، حيث تشترك جميع الأطراف الداخلية في عملية وضع الأهداف، صنع القرارات وفي توزيع الأدوار.

2- 3 مستويات الشراكة المجتمعية:يمكن تلخيصها في أربعة درجات بحسب أهميتها:

- المعلومة: تعمل الإدارة بشكل مسبق تحت الشعب بصورة مباشرة فاعلة أو على الأقل اطلاعه بصورة غير مباشرة على المعلومات التي قد تهم المواطنين وتشكل المعلومة مرحلة مسبقة ضرورية لكل اجراء تشاركي.

- الاستشارة: تطلب الإدارة رأي الشعب الذي يبدي اهتماما في اتخاذ القرار من دون أن تكون مرغمة على التقيد به دراسات عامة اجتماعات عامة يمكن أن تكون الاستشارة مسبقة وأن تساعد مبتكري المشاريع الجديدة في وضع مسودة المشروع كما يمكن أن تلجأ الإدارة إليه في مرحلة متقدمة من المشروع بهدف مساعدة مدير المشروع في إعداد تقييمه واتخاذ القرار.

- التشاور: تقترح الإدارة إطلاق حوار مع الشعب وهي ملزمة باعتماد نتائجه عند اتخاذ القرارات يمكن أيضا اعتبار التشاور كالتوفيق بين المصالح المتضاربة في تطبيق برنامج عمراني ويعتبر التشاور على نطاق ضيق ضمن إطار المشاريع المصغرة أكثر تجانسا كإعادة تأهيل حي سكني مثلا.

- التعاون : يجب على صانعي القرار أن يبنوا علاقة ثقة متينة مع المواطنين من خلال إشراكهم في إعداد وتنفيذ المشاريع التنموية .

4-2 أهداف الشراكة المجتمعية

برزت الشراكة المجتمعية كمقاربة ناجعة بهدف تحقيق الأهداف التالية:

- السعي لخلق تواصل بين الجمعيات والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين والمجالس الجماعية في أفق تكثيف الجهود لتدبير أفضل للحي أو الجماعة أو البلدية

- تحسين مستوى التمويل ودعم الاستثمار المحلي كما تهدف الى تحديث المرافق العامة المحلية وتحسين تدبيرها بالإضافة الى تحسين جودة الخدمات العمومية المحلية، تشجيع المنافسة بين الشركاء[6].

-تساهم الشراكة المجتمعية في توظيف الموارد المالية والبشرية المتاحة بشكل سليم وناجع وذلك من خلال العمل على توفير بيانات حقيقية من واقع المجتمع مما يؤدي الى ضمان التعاون المشترك بين المستويات المختلفة المشاركة في مشروعات التنمية المحلية بداية من المستوى المحلي ووصولا إلى المستوى المركزي،

- تساهم الشراكة في ضمان مشاركة فاعلة وأفضل للجمعيات في إدارة وتسيير الشأن المحلي،

- تسعى لضمان مشاركة فعالة للمواطن في التنمية المحلية،

-تحد من تداخل وتنازع الاختصاصات بين الفاعلين: فالشراكة تساهم في تجميع الجهود بين الأطراف المعنية لإنجاح المشاريع والحد من إعاقة إنجازها وتداخل الاختصاصات والتنازع بين الأطراف.

2-5 أشكال المشاركة المجتمعية[7]:

تتعد أشكال المشاركة المجتمعية لعدة صور يمكن تلخيصها بالتالي:

- اجتماعات عامة مع أفراد المجتمع المحلي (Town Hall)

تكون في شكل قاعات عملاقة مخصصة لاستقبال عدد كبير من أفراد المجتمع المحلي حيث تعقد اجتماعات مع المسؤولين في شتى المجالات في المجتمع المحلي ليتسنى للحضور من السكان المحليين ليدلي برأيه ومشاركته.

- المجلس البلدي(Municipal Council)

هو عبارة عن مجلس يتم انتخابه أو تعيينه ليقوم بمهام التخطيطية والتنفيذية للبلدية ، ويمكن للسكان المحليين الترشيح في ليكونوا أعضاء مجلس بلدي.

- لجان الأحياء(Local Committees)

هي لجانٌ من المجتمع المحلي تهدف إلى تنشيط الحياة العامة واستعادة المواطنين إلى حقل العمل العام والمشاركة الإيجابية، وإلى إعادة تفعيل مفهوم التعاون والتعاضد، وتحفيز المبادرات الذاتية وتطوير الأعمال التطوعية من خلال إشراك أبناء الحي فيلجان العمل الجماعي الفعال وتعريفهم إلى قدراتهم الحقيقية والاستجابة لمطالبهم الحياتية المشتركة.

- **الإذاعة المحلية (Public Hearing) :**قنوات الإذاعة المحلية وكذلك المرئيات.

- **صندوق اقتراحات وشكاوى(Public Suggestions Box):** أداة تقييم وتقويم لأداء البلدية وتعكس رأي المواطنين في العديد من المسارات.

تعتبر المشاركة أحد خصائص الحكامة المحلية وإحدى عناصرها الأساسية تضمن لجميع أفراد المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، فلا يمكن تصور حكامة محلية تشاركية بدون مشاركة المواطن في اختيار ممثليه في المجالس المحلية، وفي اتخاذ القرارات والسياسات والمخططات التي

تهمهم على المستوى المحلي مما يحقق الديمقراطية المحلية التشاركية التي تعد من مصادر الحكامة المحلية التشاركية.

وعليه يمكن تعريف الحكامة المحلية التشاركية على أنها مقاربة متكاملة تقوم على إعادة توزيع الأدوار وتشكيل العلاقات بين الفواعل والشركاء الأساسيين في عملية التنمية المحلية، ظهرت هذه المقاربة في الأدبيات الدولية سنة 2002 بمناسبة إصدار التقرير الدولي حول التنمية من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية ،حيث يدمج الحكامة بعنصر المشاركة لتصبح الحكامة أكثر فعالية.

3- ماهية التنمية المحلية

لقد تغيرت مفاهيم التنمية المحلية من المنظور التقليدي الذي كان يعتبر الإدارة المحلية بمثابة الفاعل الرئيسي والوحيد في عملية التنمية على المستوى المحلي، إلى منطق جديد قوامه مشاركة مختلف الأطراف الفاعلة على مستوى الإقليم في إطار مقاربة تشاركية تجمع : القطاع الخاص المحلي، المجتمع المدني المحلي والمواطن المحلي إلى جانب الوحدات المحلية الأخرى[8].

تقوم التنمية المحلية أساسا على تحقيق التغيرات البنائية والوظيفية في المجتمعات المحلية مع ضرورة الإسراع بالوصول على النتائج المادية الملموسة للمجتمع من خلال البدء بالمشروعات ذات العائد السريع وذلك لكسب ثقة المجتمع وإشعارهم بفائدة التعاون مع الجهود الحكومية والمشاركة فيها[9].

3-1 تعريف التنمية المحلية

تعرف هيئة الأمم المتحدة عام 1956 على أنها العملية التي بواسطتها تتوحد جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية من اجل تحسين الظروف الاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتكامل هذه المجتمعات في حياة الأمة وجعلها قادرة على المساهمة في التقدم القومي[10] .

يعرف محي الدين صابر التنمية المحلية بأنها : "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي الاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقو اعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقــة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة

المحلية وذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا "[11].

كما عرف مؤتمر كامبردج للتنمية المحلية" بأنها حركة مهمة لرفع مستوى الحياة في المجتمع المحلي ككل بمشاركة نشطة من جانب المجتمع المحلي ، وتضم تنمية المجتمع المحلي كل أشكال تحسين مستوى الحياة في المجتمع ما تضم كل أنواع الأنشطة التنموية في المنطقة سواء تلك التي تقوم بها الحكومة أو الهيئات غير الحكومية، فالتنمية المحلية هي عبارة عن عملية تعاون وتكامل بين المجهودات الحكومية والمجهودات الشعبية لتحسين مستوى الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المقدمة لأفراد المجتمع المحلي في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية وفق منظومة شاملة ومتكاملة.

2-3 ركائز التنمية المحلية: تقوم التنمية المحلية على مجموعة من الركائز تتمثل فيما يلي:

- تعزيز المشاركة الشعبية عبر إشراك أفراد المجتمع المحلي في التفكير والعمل على وضع وتنفيذ البرامج التي تهدف إلى النهوض بهم من خلال إثارة الوعي لديهم وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة في الإنتاج.
- الاستغلال الأمثل للموارد المالية والبشرية للمجتمع مما يؤدي إلى خلق منافع وثروات.
-التكامل بين مشروعات الخدمات داخل المجتمع[12].

3-3 أهداف التنمية المحلية

تهدف التنمية المحلية إلى وضع الخطط المناسبة وفق أولويات محددة لتنمية المجتمع المحلي والارتقاء بمستوى الخدمات الاجتماعية والاقتصادية الموجودة فيه، إلى جانب تنمية طاقات الإفراد وتهيئة الطاقات الموجودة لديهم لاستغلال موارد بيئتهم وتنظيم علاقاتهم بعضهم ببعض، بهدف المشاركة الفعالة في عمليات التنمية، أي تنمية طاقات الأفراد وتهيئة الطاقات الموجودة لديهم لاستغلال موارد بيئتهم وتنظيم علاقاتهم بعضهم ببعض بهدف المشاركة الفعالة في عمليات التنمية.

3-4أهم الفاعلين في التنمية المحلية[13]:

-المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولاية: وهي مجالس تمثيلية لامركزية منتخبة من طرف السكان المحليين بفعل صلاحياتها والاختصاصات والسلطات المخولة لها الفاعل الأساسي في التنمية إلا أن عدة عوامل موضوعية وذاتية تعيق هذه المهمة.

- **الإدارات العمومية المحلية**: وهي عبارة عن مجموع الإدارات اللامركزية داخل مجال جغرافي معين إدارية اجتماعية مثل مديرية البيئة ومديرية السياحة ومديرية النقل التابعة للوزارة الحكومية.
- **مؤسسات المجتمع المدني:** وهو عبارة عن منظمات تطوعية تحشد السكان المحللين وتمكنهم من القيام بعدة أنشطة مختلفة في ميادين عدة اجتماعية، ثقافية، اقتصادية، رياضية... إلخ وتتميز بطابعها الديمقراطي وبحرية الانضمام إليها وبكونها مؤسسات غير ربحية .
- **وسائل الإعلام المحلية الجوارية:** سواء كانت قنوات محلية تليفزيونية وفضائية وإذاعات محلية وصحف محلية
- **السكان المحليين:** يعتبر السكان أو المواطنين هم أساس كل عملية تنمية وهدفها إلا أن دور السكان لا يستقيم بدون تأطير أو تنظيم لهذا تشكل التنظيمات التطوعية من جمعيات وتعاونيات إطارا من خلاله يمكن للسكان المحليين لعب دور فاعل العملية التنموية.
- **القطاع الخاص والمالي:** من بين الفاعلين الأساسيين في مجال التنمية المحلية إلا أن طبيعته –الربح الفردي- لا تمكنه من تحقيق المصالح الجماعية والعمومية ولكن مساهمته في التنمية المحلية تنتج عن تشغيل عدد مهم من اليد العاملة مما يرفع القدرة الشرائية محليا كما أن الخدمات الأفقية والعمودية التي يتطلبها السير العادي لمقاولة ما يرفع الطلب ويساهم في تنشيط السوق المحلية.
- الجامعات والكليات والمراكز البحثية المساهمة في التنمية المحلية.
- فروع الأحزاب السياسية في المحليات والنقابات المهنية .

ثانيا/الجهود الحكومية لتجسيد الحكامة المحلية التشاركية الجزائر

1/مبررات إدماج الحكامة المحلية التشاركية على المستوي العمل المحلي

رغم التطور الذي مس الإدارة المحلية بحيث أصبحت نظاما فعالا في تحقيق التنمية المحلية بشكل عادل بين كل أقاليم الدولة ووحداتها الإدارية المختلفة، بفضل التحول من النموذج التقليدي الذي تلعب فيه السلطات المحلية الدور الأبرز في إدارة عملية التنمية محليا إلى النموذج الأحدث المتمثل في الحوكمة المحلية أين تتشارك فيه كل الفواعل والأدوار مع الفعاليات غير الرسمية كالمجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص و ذلك في ظل مجموعة من المبادئ كالشفافية والمساءلة والمشاركة وحكم القانون والاستجابة والكفاءة والفاعلية مع الانتقال من الديمقراطية التمثيلية الى الديمقراطية التشاركية.

إلا أن بعض الجماعات الإقليمية في عدة دول نامية مازالت تعاني من عدم قدرة بعض الوحدات المحلية على استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة لها وعجزها عن مواكبة التطورات الداخلية والخارجية المتسارعة والاستجابة لتنامي الوعي السياسي لدى المواطنين ،وعليه أصبحت هذه الدول مجبرة على تبني مقاربة الحكامة المحلية التشاركية وتوفير البيئة المناسبة لتجسيدها لتعزيز صنع السياسات التنموية المحلية الفعالة، ومواجهة التحديات الاقتصادية والمالية التي تواجه الدولة في ظل انهيار أسعار النفط وتداعياته الاجتماعية.

1-1دواعي الاهتمام بالحوكمة المحلية التشاركية في الجزائر[14]: تتمثل في عوامل داخلية وأخرى خارجية

-عوامل داخلية(سياسية اقتصادية اجتماعية):

*تعثر مجهودات التنمية القائمة على مركزية السياسات العامة وإعداد المخططات الإنمائية والخماسية وحتى القطاعية،

* تفاقم حجم المشكلات على المستوى المحلي ومعاناة المواطن من الأزمات المختلفة،

* تنامي الاحتجاجات اليومية المرتبطة بسوء تقديم الخدمات العمومية،

* تفشي مظاهر الحكم السيئ،عجز نظام الانتخابات عن إفراز تمثيل حقيقي للمواطنين،

-عوامل دولية تتمثل في :

* متطلبات العولمة والثورة التكنولوجية وخدمات الإنترنت وجودة الخدمات دفع الإهتمام بوجود حوكمة تتماشى مع هذه التطورات والتغيرات،

* موقع الجزائر في محيطها المتوسطي، العربي، المغاربي والإفريقي، وتنوع شراكاتها فرضت عليها إدخال إصلاحات وتغييرات على البنية الإدارية المحلية تجعلها تستجيب للمعايير الخارجية،

* مسايرة الاتجاه العالمي نحو الديمقراطية التشاركية،

* من خلال هذه المنطلقات و الدواعي وفي ظل التحولات الكبرى السياسية والاقتصادية والإجتماعية التي ميزت العالم، وأمام حجم التحديات الداخلية ، وجدت الإدارة المحلية الجزائرية نفسها مجبرة لتبني مقاربة الحكامة

التشاركية وتهيئة البيئة الملائمة والمرجعية القانونية التي تشجيع المواطن المحلي على المشاركة في صنع القرار المحلي وإقامة علاقات جديدة مع شركاء وفاعلين آخرين.

2-1 الإطار القانوني والمؤسساتي للحكامة المحلية التشاركية

حضيت مقاربة الحكامة المحلية التشاركية باهتمام المشرع ،حيث كانت محور إصلاح الإدارة المحلية وهياكل الدولة[15]

* الدستور: الدستور الجزائري 2016 في مادته 15 الفقرة الأولى منه يحدد الهيئات اللامركزية في الدولة وهي "البلدية" و "الولاية" وسماهما بالهيئات الإقليمية للدولة.

- فالبلدية هي مكان لممارسة الديمقراطية المحلية بإعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية، ونظرا لأهميتها فقد أشار لها المشرع الجزائري في كل الدساتير، وأحدث لها قوانين تنظمها، كما ميزها بمجموعة من الخصائص.

- تنص المادة 16 من الدستور على أن : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

-تعد البلدية الإطار والمكان لمشاركة المواطن في إدارة شؤونه على المستوى المحلي.

نجد عددا من البرامج الرسمية والقوانين التي نصت على ترقية الخيار التشاركي، فبرنامج الدولة للحكامة نص على تعزيز الإدارة التشاركية، الديمقراطية الجوارية وإشراك المجتمع المدني في عملية التشاور حول اختيار البرامج التنموية.

*مخطط عمل الحكومة[16]

كما شكل ترقية الديمقراطية التشاركية أهم محاور مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، حيث أكد المخطط على وضع الحكومة لإطار توافقي يسمح بتكريس المواطنة، من خلال إجراءات شفافة، قنوات دائمة للحوار والتشاور حول تنفيذ القرارات والمشاريع الموجهة لتلبية طلبات المواطنين من خلال الخطوات التالية:

- تدعيم المجتمع المدني ببرامج تطوير نوعي وتعزيز للقدرات ووسائل العمل،

-وضع خارطة طريق للتقسيم الإداري الحالي بهدف التكفل بضرورات التنمية المحلية وتقريب الإدارة من المواطن، لا سيما مناطق الجنوب والهضاب العليا،

- تدارك الفوارق بين الجماعات المحلية من خلال التعاون المشترك بين البلديات ضمن رؤية التكفل الفعال بحاجيات تطور السكان وتعزيز الديمقراطية المحلية،

-تعزيز الجماعات الإقليمية بالوسائل البشرية والمادية قصد تمكينها من أداء دورها بأكثر فعالية في دفع عجلة النمو المحلي،

-تحديث التسيير المالي للجماعات المحلية وتعميم تكوين المنتخبين المحليين والمستخدمين الإداريين للبلديات والإدارة العامة للولاية[17].

*التشريعات المحلية(قانون البلدية وقانون الولاية): لقد تضمن كل من قانون البلدية والولاية إشارة صريحة إلى وجوب تعزيز التوجه التشاركي على المستوى المحلي، حيث اعتبر قانون 11-10 المتعلق بالبلدية أن هذه الأخيرة تعد إطارا مؤسسيا لممارسة الديمقراطية والتسيير الجواري على المستوى المحلي، وأنها مكلفة بالسهر على توفير أطر ملائمة للمبادرات المحلية التي تحفز المواطنين على المشاركة[18].

كما خصص القانون الجديد للبلدية كذلك الباب الثالث منه تحت عنوان « مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة 11 منه:" تشكل البلدية بالإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري" تضمن الباب (04) مواد تؤكد على الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري وإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات التنمية المحلية وحثهم على المشاركة السياسية.

أما قانون 12-07 المتعلق بالولاية فقد أقر بدوره عددا من الآليات التي تساهم في تعزيز المقاربة التشاركية فأتاح إمكانية إقامة علاقات تعاون لا مركزي مع جماعات إقليمية أجنبية، إضافة إلى إمكانية التعاون ما بين الولايات والبلديات داخل التراب الوطني[19].

* التشريعات الخاصة بالخدمة العمومية تؤكد على تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن وضمان مشاركته في إدارة وتسير المرفق العمومي، صدر منشور وزاري في 14نوفمبر2012 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وتأهيل المرافق العمومية، تبعه تأسيس وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، اتخذت حزمة من الإجراءات لتخفيف المعوقات الإدارية والبيروقراطية وتمكين المواطن من الإتصال بالوحدة المحلية ، حيث أصبح بإمكانه استخراج وثائق الحالة المدنية من أي بلدية كانت، وإلغاء التحقيقات الأمنية في ملفات جوازات السفر، إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفّرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية...

*إصلاح قانون الانتخابات المحلية: مشاركة ذات طابع سياسي من خلال الترشح الاختياري الحر، أو من خلال تنظيم حزبي – تشجيع العنصر النسوي في الترشح (اجبارية تخصيص حصة للنساء في قائمة الترشح او في التمثيل)

-توسيع تمثيل الاحزاب الممثلة وحضورها في تشكيل هياكل المجلس البلدي واللجان (التداول في التسيير)[20]

-قانون الجمعيات : يشرح ويوضح إمكانية مشاركة المواطن في التسيير المحلي

-مشاركة ذات طابع استشاريا : المادة (13) من قانون البلدية " يكمن رئيس البلدية ،كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية ،ان يستعين بصفة استشارية ،بكل شخصية محلية وكل خبير وكل ممثل جمعية معتمدة قانونا،الذين من شأنهم تقديم اي مساهمة مفيدة لاشغال المجلس او لجانه بحكم مؤهلاتهم او طبيعة نشاطاتهم."

-حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي ،والإطلاع على محاضر المداولات والحصول على نسخة منها وكذا القرارات البلدية.

-المجلس الشعبي البلدي(الانتخاب المباشر):المشاركة غير المباشرة للمواطنين عن طريق إنتخاب ممثلين عنهم في المجالس المحلية.

-لجان المجلس الشعبي البلدي: وفر قانون البلدية إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية التشاركية(هناك نوعين لجان دائمة و أخرى خاصة).

-اجتماع المجلس البلدي."المادة 26 من القانون البلدي "جلسات المجلس علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية"

-الجمعيات ولجان الأحياء(تنظيمات المجتمع المدني). 82 ألف جمعية محلية احصائيات 2010

-الإعلام الجواري:تم انشاء 47 اذاعة محلية بمعدل محطة اذاعية على مستوى كل ولاية(محافظة)تزود المواطنين المحليين بالمعلومات حول القضايا المحلية،تستضيف المواطنين والمسئولين المحليين

-البلديات الإلكترونية: قامت العديد من البلديات بإنشاء بوبات إلكترونية ،فأصبح تقريبا لكل ولاية وبعض لبلديات مدوّنة وصفحة في الموقع الاجتماعي "الفايسبوك" (مثلا بلدية باتنة)، يكتب فيها المواطن انشغالاته وأماله ويطلع على كل المستجدات التي تعني السياسة المحلية.

ثالثا/ معوقات وأفاق تجسيد الحكامة المحلية التشاركية الجزائر

1- معوقات تجسيد الحكامة المحلية التشاركية الجزائر

من أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق الحكامة المحلية التشاركية هي:

1-1معوقات تتعلق بالبيئة الإدارية والسياسية : كضعف المشاركة العامة وعزوف الشباب عن الانخراط في العمل الحزبي والجمعوي المحلي، قلة المبادرات المحلية ، الحاجز النفسي لا يزال قائماً ما بين معظم البلديات والمواطن المحلي، عدم وجود قيادات إدارية ومنتخبين مؤهلين بشكل كاف قادرين على مد جسور التواصل والشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية،وعدم النظر إلى الجمعيات كمنافس ميداني يعيق عمل المجالس المحلية المنتخبة.

1-2 معوقات مرتبطة بالطابع البيروقراطي عدم توضيح الإطار المؤسساتي لمشاركة الجمعيات في شؤون المحلية، التعامل المناسباتي في إشراك الجمعيات في الشأن المحلي سواء على مستوى خطابات الدولة عامة أو خطابات رؤساء البلديات خاصة.

2- آفاق تجسيد الحكامة المحلية التشاركية الجزائر

- تفعيل القوانين والتشريعات الخاصة بالإدارة المحلية والتي تعزز الديمقراطية التشاركية، وتشجيع المجتمع المدني والمواطنين والقطاع الخاص على المشاركة في صنع السياسات المحلية ومراقبة تنفيذها.

- تطبيق الإدارة الالكترونية على المستوى المحلي بهدف تحسين مستوى الخدمات من حيث نوعية وسرعة الإنجاز وتخفيض التكاليف،وتشجيع التواصل الإلكتروني.

- تطبيق أشكال جديدة من المشاركة مثل مجالس الحوار على مستوى البلديات كل شهر تضم كافة شرائح المجتمع،وتعزيز المبادرات المدنية ووضع الميزانيات بطرق تشاركية ، مما ييسر مشاركة المواطنين في القررات والسياسات المحلية،

- تطوير الشراكة مع جميع العناصر الفاعلة في المجتمع المحلي لا سيما المنظمات غير الحكومية و القطاع الخاص وغير ذلك من أصحاب المصلحة المعنيين، وتكوين تضامن مؤسسي يضمن إشراك الجميع في التنمية المتواصلة لمجتمعاتها المحلية وأحيائها.

- تسويق مفهوم المشاركة المجتمعية في العديد من القنوات الإعلامية بشكل أساسي ،و بث الإحساس لدى المواطنين بأهمية الشأن العام عبر استشارتهم وإعلامهم حول كافة الأمور التي لا يمكن معالجتها إلا في إطار جماعي.

الخاتمة

انتهت الدراسة بعرض لبعض التوصيات التي يمكن أن تساهم في تبنى وتطبيق مقاربة الحوكمة المحلية التشاركية لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر،والتنمية المحلية وهى :

- منح المجالس الشعبية المحلية مزيد من الاستقلال والصلاحيات ورفع الوصاية الإدارية،

- اعتماد سياسات وآليات تقوى وتُمكن الجمعيات الأهلية من المشاركة فى صنع السياسات العامة المحلية نظراً لقربها للناس، وأعلم بالظروف والخصائص البيئية والمجتمعية بالوحدات المحلية،

- بث الوعي البلدي والنضج المدني وإشعار المواطنين بأهمية الشأن العام ، من خلال استشارتهم وإعلامهم حول كافة الأمور المحلية وضرورة

التفاعل الايجابي مع الفعاليات المجتمعية كلجان الأحياء وموظفي البلدية والتعاون معهم،

- توفّر مناخ اقتصادي واجتماعيّ وسياسيّ ملائم لتركيز مؤسّسات الحوكمة المحلية والتغلب على التهديدات المجتمعية.

الهوامش

[1]كريم حسن، مفهوم الحكم الصالح ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الدراسات الوحدة العربية ، ط2 ، بيروت ، 2006 ، ص ص95،96.

2ناجي عبد النور، الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الحوكمة، الجزائر: مديرية النشر لجامعة باجي مختار- عنابة – 2010،ص

3عبد النور ناجي، محاضرة في مقياس الحوكمة المحلية (ماستير ادارة حكومية وتنمية محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة عنابة، السنة الجامعية 2015-.2016

4لمزيد من التفاصيل يرجي الإطلاع علي دراسة د. حسن العلواني ، الإصلاح التنظيمي والمؤسسي للمحليات في مصر، في : الإصلاح المؤسسي والتنمية في مصر ، أد. مصطفي كامل السيد (محرر) ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2007 ص 133.

5وائل عمران علي، دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر، المنظمة العربية للتنمية الادارية ،القاهرة 2014، ص ص 7، 9.

6جمال العماري، دور الشراكة في تدعيم التنمية المحلية، مطبعة الامنية ، المغرب ،2013،ص14.

7 Bryan, Frank M, 2003

8ناجي عبد النور "دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " مجلة النهضة مجلة فصلية محكمة، كلية العلوم السياسية والاقتصاد جامعة القاهرة ،عدد04/أكتوبر 2009، ص ص 97-120.

9سميحة طري، دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة مؤسسة الاخوة عموري بسكرة) ، مكتبة الوفاء القانونية، مصر 2016،ص43.

10 إبراهيم عبد الرحمان رجب وآخرون:تنمية المجتمع المحلي.مكتبة وهبة للنشر والتوزيع،1990،ص 16.

11عبد النور ناجي، نحو تفعيل دور الادارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، ورقة بحثية في الملتقى الوطني حول" التحولات السياسية و إشكالية التنمية في الجزائر : واقع و تحديات " قسم العلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي -الشلف- يومي 16-17/ديسمبر 2008 .

12وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، مكتبة إيتراك، مصر،2009، ص50.

13عبد الرحمن محمد الحسن، "دور السياسات الوطنية في التنمية المحلية بالسودان "، مجلة الباحث ، جامعة ورقلة ، العدد 13، 2013 ص 116.
14ناجي عبد النور،"نحو إشراك المواطن كفاعل في منظومة الحوكمة المحلية: قراءة في الاطار القانوني والمؤسساتي للتجربة الجزائرية "، ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر العالمي الثاني " MENAPAR"مجموعة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لبحوث الإدارة العامة" من تنظيم معهد الإدارة العامة بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بمملكة البحرين وبالشراكة مع المعهد العربي للحوكمة بتونس بعنوان: دور المواطنين والمنظمات في البناء المشترك للعمل الحكومي بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يومي 6-9 أكتوبر 2015م
15ناجي عبد النور، الملتقى الدولي حول " الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمى لخضر – الوادي، يومي 02/01/ ديسمبر 2015 .
16الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، جويلية 2012، ص28.
17مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، 17 أفريل 2014، متاح على بوابة الوزير الأول، ص ص5،6، على الرابط www.premier-ministre.gov.dz
18الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية الجديد، مرجع سابق، ص 08.
19ناجي عبد النور، الخدمة العمومية ورهان الجودة في الادارة المحلية"،الملتقى الدولي حول " ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية : تحديات ورهانات" يومي 10/09/ مارس 2016 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الشهيد حمى لخضر -الوادي -
20الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية .