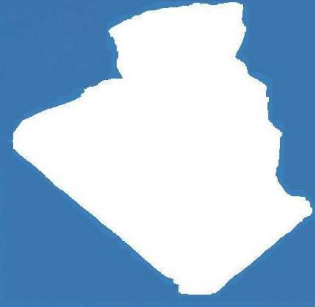


جزائر الغد

رفع التحديات لضمان المستقبل



الحكم في الجزائر إعادة إصلاح التنظيم وسير الدولة مراجعة السياسات العامة

عبد المجيد بوزيدي



جزائر الغد رفع التحديات لضمان المستقبل



تسعى مؤسسة فريدريش ايبريت مواصلة مجهوداتها الخاصة لتدعيم المسار الديمقراطي الذي انطلق بالجزائر سنة 1988 بتوسيع مساهماتها، لوضع إمكاناتها تحت تصرف النشطاء السياسيين الاقتصاديين والاجتماعيين وكذا الجامعيين مجموعة من الدراسات التصورية التحليلية والمستقبلية تخص التحولات الاقتصادية الجارية بالبلد وتطوراتها المستقبلية المحتملة وتنطلق إدارة المؤسسة في توسيع هذه المساهمة، من شعورها بضرورة ضم مجهودات مختلف النشطاء خاصة: منهم أصدقاء الجزائر، لتتمكن من مواجهة التحديات المعلنة لمواجهة التحديات لضمان المستقبل، وتتضمن هذه الدراسات خمسة عشرة موضوعا مقسما حسب الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية السياسية إضافة لما لها من صلة بالعلاقات الدولية أيضا.

كما تهتم بالمواضيع ذات الصبغة الاجتماعية، السياسية والحكم الراشد بالجزائر والتعددية الحزبية والإعلام والاتصال ووسائل الإعلام الجماهيرية، وأخيرا فإن ذلك كله يعنى علاقات الجزائر الدولية فالدراسة الأولى تعالج الجزائر في مواجهة العولمة، والتي ستتبع فيما بعد بدراسات أخرى تخص مكانة الجزائر في العالم.

إن كل الدراسات السابقة الذكر تتعلق بأربعة محاور، وعليه يجب التذكير بالجانب التاريخي للموضوع، تحديد الأمكنة، التحديات ورهانات العشرية المقبلة والمقترحات العلمية المقترحة لمواجهتها.

ولقد اختار المؤلفين بحرية كاملة التوجهات العلمية لدراساتهم، مع التقييد فقط بمتطلبات الانضباط العلمي خاصة منها تقديم المعطيات مصحوبة بأرقام، والابتعاد كل ما أمكن عن أشكال المجادلة.

ولقد تم إعداد هذه الدراسة بالاستفادة من التوجيهات القيمة التي قدمها السيد: عبد المجيد بوزيدي، والتي لم يكن تحقيقها ممكنا بدون مساهمات الفريق العلمي القيمة وتقدم المؤسسة شكرها المسبق لمجموعة الخبراء الجزائريين لما قدموه من عمل، ولمن سيقومون بتحقيق عملهم لاحقا، أما القائمة الشاملة لأسماء وعناوينهم فهي، منشورة على ظهر الغلاف.

وتتمنى المؤسسة أن يجد كل النشطاء والمهتمين بالتطور المحتمل للجزائر فيها كل المعلومات المهمة والأدوات الضرورية لعملهم.

أرمين هاسمان
أحمد ل. عمراني
مؤسسة فريدريش ايبريت
مكتب الجزائر

جزائر الغد: مواجهة التحديات لضمان المستقبل

البعد الاقتصادي:

مصطفى مقديش: قطاع المحروقات في الجزائر (1958-2008): إشكالية البرهان والاستراتيجيات
عبد المجيد بوزيدي: التصنيع والصناعة في الجزائر
كمال شلغام: رهانات الانفتاح التجاري في الجزائر
مراد بوقلة: السياسات الفلاحية، التبعية والأمن الغذائي

في طور الإنجاز (عنوان مؤقت)

اللامركزية والتنمية المحلية سياسة التخطيط الإقليمي

البعد الدولي:

يوسف بن عبد الله: الجزائر في مواجهة العولمة

في طور الإنجاز (عنوان مؤقت)

مكانة الجزائر في العالم

البعد الاجتماعي:

بشير بولحبال: التشغيل البطالة، الرواتب وإنتاجية العمل.
عبد القادر جفلات: الجزائر وتحديات اقتصاد المعرفة.

في طور الإنجاز (عنوان مؤقت)

ما هو مضمون العقد الاجتماعي موجه نحو المستقبل؟

جزء من السيرة الذاتية للكاتب:

الكاتب هو أستاذ جامعي في الاقتصاد، مدير سابق لـ CREAD ومدير عام سابق لـ CENEAP، منشورات السيد عبد المجيد بوزيدي تشمل ما يلي:

-القضايا الراهنة للتخطيط الجزائري.

-الانتقال إلى اقتصاد اشتراكي.

-اقتصاد السوق: الكلمات الرئيسية.

- 90 عاما من الاقتصاد الجزائري.

لديه أيضا منشورات في مجلات سلسلة من المقالات المكرسة أساسا للمقارنة بين السياسات الاقتصادية.

الهاتف: +213(0) 21.92.68.95
الفاكس: +213(0) 21.92.12.49
البريد الإلكتروني: info@fes-alger.org
الموقع الإلكتروني: www.fes-alger.org
Imp.Nahla
021.40.28.09

مؤسسة فريديش إبيرت
60 شارع بوقرة الأبيار
16035 الجزائر

ISBN: 978-9961-9689-3-2

الإيداع القانوني : 2008-3322

مؤسسة فريديش إبيرت

الجزائر 2008

الحكم في الجزائر إعادة إصلاح التنظيم وسير الدولة مراجعة السياسات العامة

عبد المجيد بوزيدي

المُلخَص	2
1. فيما يخص مفهوم الدولة	2
2. بناء الدولة الجزائرية	4
3. المجموعات الإقليمية والإدارة المحلية	9
4. تحسين الحكم	11
5. الخاتمة	15

الملخص

لم يكن بناء الدولة الجزائرية سهلا كـ (جريان النهر الهادئ) غداة الاستقلال السياسي. فقد ساد مفهوم (الحزب- الدولة) حكم السلطات العمومية المنصبة حديثا. وبعد مرور ثلاثة سنوات تعرض النظام الموجود آنذاك إلى أول هزة سياسية جعلته ينقلب على عاقيه ومن ثم فرض مفهوم (الحزب- الدولة) نفسه بقوة. فتواجد الدولة الكلي وامتداد اختصاصها على كامل التراب الوطني جعلها تؤثر على التاريخ السياسي للجزائر لغاية دستور 1989 الذي أعلن عن الانفتاح السياسي والاقتصادي مع قبوله بالتعددية السياسية واعترافه بوجود المجتمع المدني الذي منحه حق إنشاء الجمعيات، حرية الصحافة، المساواة أمام المصالح العامة.

فمن سنة 1965 إلى سنة 1989، فقد تركزت وامتدت مجهودات السلطات العامة، لتشمل هدف واحد هو القيام ببناء "دولة قوية"، "دولة حديثة"، دولة منجبة تأخذ على عاتقها - ليس فقط إيجاد اقتصاد مندمج وتمتعه بالاستقلالية، لكن أيضا مجموع البناءات التحتية القاعدية والاستثمارات العمومية وخدمات عمومية فعالة. إن دستور 1989 سجل انقطاعا مع المقاربة التي كانت سائدة آنذاك، حيث عرض النظام السياسي أول إصلاحاتها المتميزة، حيث اعترف بالانفتاح السياسي والاقتصادي مع قبوله بالتعددية السياسية، ومباشرة لحرية التجارة التي اعترف بها أيضا.

إن تراجعيا سنوات الـ90 ورغم ذلك أظهرت أن الدولة الجزائرية لم تكن فيها قدرة على القيام بتغطية هذا الانفتاح بفعالية ورغم أن المسار الديمقراطي لم يكن إلا في بدايته بعد، فقد نجمت عنه وضعية أزمة عنف مأساوي، ففي سنة 1999 قام رئيس الجمهورية الجديد بوصف أزمة المجتمع الجزائري بـ(أزمة الدولة) وهو ما دفع إلى تكوين لجنة إصلاح هياكل الدولة والتي أنهت انشغالها بالتركيز على المتطلبات الآتية:

1. إصلاح الإدارات المركزية التي يجب أن تعود إلى مهامها الخاصة بالتخطيط الإستراتيجي والمراقبة.
2. تعميق اللامركزية وعدم التركيز انطلاقا من منظور يأخذ بعين الاعتبار منح الجماعات المحلية مهام التنمية الاقتصادية، الخدمة العمومية والسياسية والاجتماعية.
3. تقديم تصور أحسن لقيادة وتقييم السياسات العمومية، فوظيفة الدولة التنظيمية يجب تقويتها.
4. وضع سياسة خاصة بأعوان الدولة جديدة، تؤسس على التكوين مع تهمين الإمكانات البشرية، وتحديث أساليب تسيير العمال.

إن نتائج وتوصيات هذه اللجنة ما زالت تنتظر تطبيقها، مع بقاء ثلاثة تحديات كبرى تواجه الدولة الجزائرية:

*** تحدي سياسي:** والمتمثل في كيفية استطاعة السلطات العمومية التوفيق في جعل إصلاح الدولة، محور أساسي مع التنظيم الاقتصادي والانفتاح الديمقراطي والتعددية السياسية والحوار الاجتماعي ومشاركة المواطنين؟

*** تحدي اقتصادي:** ويتعلق بكيفية استطاعة السلطات العمومية التوفيق بين اقتصاد السوق، الانفتاح الاقتصادي، حرية التجارة والتبادل من جهة والتسيير المنسجم للسياسات الضرورية لتعمير الإقليم والتضامن الاجتماعي من جهة أخرى؟

*** تحدي اجتماعي:** وأخيرا، كيفية تمكن السلطات العمومية الاحتفاظ بسياسة تضامن وطنية على المدى الطويل في ظرف تحكمه أزمة مالية، وحماية اجتماعية، مرتبطة بتطور اقتصادي ضعيف وبطالة معتبرة والتي تقوم بحرمان صناديق التقاعد والتضامن الاجتماعي من المساهمات الكبيرة؟.

1. فيما يخص مفهوم الدولة

إن دراسة الحكم في الجزائر، يعني قبل كل شيء القيام بتحليل هياكل وتسيير الدولة فحقيقة شكل تنظيم الدولة وتحديد مهامها ومنذ سنة 1965، أهم انشغالات السلطات العمومية التي تتابعت على الحكم فيما بعد، وفعلا فإن عملية بناء الجزائر متطورة، متحررة، عصرية منحت للدولة.

إن نجاح مغامرة التحرر والإنعتاق مرتبط انطلاقا من فعالية تنظيمها و عملها وسنعالج في هذه النقطة مراحل تطورها، والتي بواسطتها اعتبرت كعامل أساسي في التنمية وكضامن للسيادة الوطنية وكعامل حماية. وطبعا فإن إقامة الدولة هذه لم تسر بسهولة المتصورة كسير النهر الهادئ فلغاية اليوم مازالت المناقشات تجري وبكثافة وتركيز حول إصلاح الدولة خاصة وأن السبب في ذلك يعود إلى تغيير النظام الاقتصادي الجزائري والمحيط العام الذي أصبح في نفس الوقت أكثر انفتاحا وأكثر معلوما.

وقبل القيام بهذا التحليل الخاص بمراحل هذا المسار بناء الدولة الجزائرية يبدو لنا أنه من الضروري التأكيد أولاً إلى ما تقدمه النظرية حول معنى الدولة، هياكلها المختلفة الممكنة، وطرق الحكم فيها. فهذه الدعوات ستسهل من قراءة التجربة الجزائرية وفهمها جيداً، وهو ما سنحاول القيام به.

ما هي الدولة؟ - الدولة هي (الأمة المنظمة) كما يقدم القانونيون تعريفاً لها بأنها "مجموعة المؤسسات التشريعية، التنفيذية، الإدارية، القضائية" والتي يوجد بها المجتمع لضمان الانسجام واستمرارية وحياة المجموعة الوطنية.

ومن ثم فالدولة هي الإطار الدستوري الذي ينشط ضمنه النظام السياسي، فهي تتمتع بهيكل: حكومة، إدارة عمومية، أعضاء الهيئات التداولية، الهيئات الاستشارية، الوكالات. وأخيراً فعن الدولة تملك السيادة وعليه فهناك ثلاثة صور لتنظيمها وهي الموجودة في الواقع:

1. الدولة الموحدة المركزية

ففي هذا الشكل تكون السلطة متركزة وعليه يكون استقلال الهيئات المحلية محدود وأغلب أعمالها التي تقوم بها هي من فعل عامل الدولة أو أنها لا تمكن لها القيام بها إلا بالموافقة الضمنية أو الصريحة من طرف الدولة. وهذا التنظيم هو المطبق والشامل لتنظيم الدولة اليوم في الجزائر.

2. الدولة الموحدة اللامركزية

وفي هذا النوع تصح العديد من الأعمال التي تقوم بها الجماعات المحلية هذه أو تلك، منطلقاً قيادتها دون تدخل مباشر من أعوان الدولة، والشكل هذه مطبق اليوم في بريطانيا.

3. الدولة الفدرالية (الاتحادية)

وفي هذا النوع من التنظيم تتمتع بعض الهيئات المحلية على ترابها وضمن إقليمها وفي بعض الميادين بسيادة نسبية مع تشكيلها لشبه دول مستقلة جزئياً (ألمانيا الفدرالية، سويسرا، الولايات المتحدة الأمريكية) وكل هذه البلدان تشكل هي نفسها ثلاثة أنواع مختلفة للدولة الفدرالية. فالدولة ومهما كان الشكل التنظيم الذي تتخذه، فإنها تقوم بثلاثة وظائف أساسية هي: الوظيفة التنفيذية، أو (الحكومية)، الوظيفة التشريعية أو (البرلمانية)، والوظيفة القضائية. وانطلاقاً من أنظمة الحكم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الدول:

أ. الديمقراطية المباشرة: ففي هذا النوع تمارس السيادة فيه من طرف الشعب كله حيث يجتمع دورياً في جمعيات عامة والمحكومون هم أنفسهم الذين يتخذون القرارات والشكل هذا من الديمقراطية، تواجد في القديم ولم يعد واقع حقيقي اليوم.

ب. الأستقرائية التمثيلية: وفي هذا النوع يمارس فقط جزء من الشعب البالغ حيث يقوم بالمشاركة في اختيار ومراقبة الحكام الذين قد يكونون الجيش، الحزب، أو الإدارة وفي هذه الحالة يمكن التوفيق بين ثلاثة أنواع من الأستقرائية التمثيلية:

أ. الأنظمة الديكتاتورية الفعلية.

أ. الأنظمة الديكتاتورية الشرعية.

أ. الأنظمة المرتكزة على الحزب الواحد والذي يكون قيادته هما الحكام.

ج. الديمقراطية التمثيلية: وفي هذا النظام، فإنه يحق لغالبية الشعب المشاركة في تعيين الحكام ومراقبتهم وهنا أيضاً توجد ثلاثة أنواع لهذه الديمقراطية:

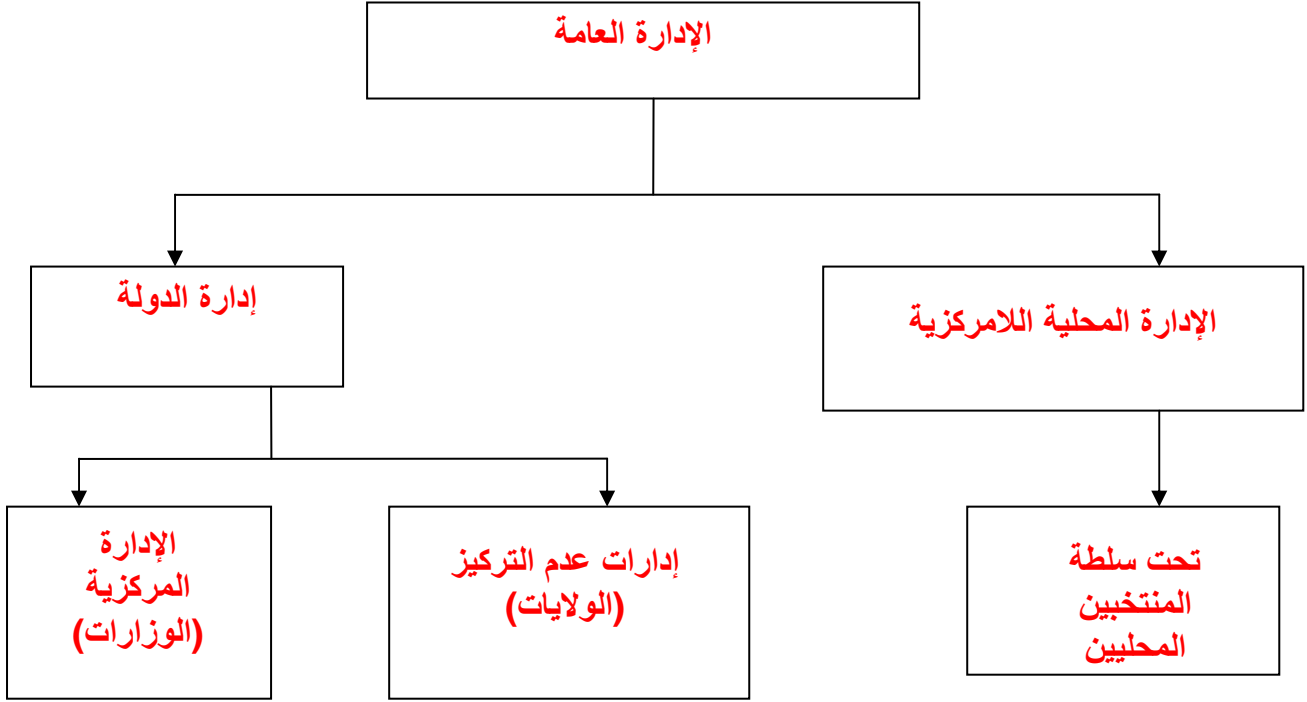
أ. الأنظمة الرئاسية: حيث ينتخب الرئيس فيها من طرف الشعب و الذي يمارس لوحده (أو بضع الوزراء) سلطة الحكم، وعادة ما يقسم السلطة التشريعية مع البرلمان.

أ. الأنظمة البرلمانية: وفي هذا النوع من الأنظمة يوجد توازن ما بين الحكومة والبرلمان حيث يمارس الثاني الرقابة الفعلية على الأول، مع الاحتفاظ بسلطة التشريع (النظام البريطاني).

أ. أنظمة الجمعيات: وفي هذا النوع يبدو سمو البرلمان على الحكومة واضحا (النصف الثاني من حياة الجمهورية الثالثة، والرابعة بفرنسا) حيث كانت أنظمة الجمعيات.

وقبل الانتهاء من هذه التذكيرات التصورية (المفاهيمية) لابد لنا من تحديد المقصود بالإدارة العمومية من جهة والجماعات المحلية من جهة أخرى، تتوفر السلطة العامة في كل البلد من البلدان على إدارة عامة تتكون من مجموع الموظفين الأعضاء المتعاقدون مع الجماعات السياسية و وسائلها المادية. فتقوم الإدارة العامة بالقيام بنشاطات خدمتية غير تجارية وتحقيق عمليات، توزيع المداخل الوطنية.

المخطط الآتي يحدد تنظيم الإدارة العامة



وتتكون الجماعات المحلية من البلديات، الولايات، والمناطق وهي شخصيات معنوية، تتمتع باستقلال قانوني مع عدم تبعيتها لإدارة الدولة. إن هذا الإطار المفاهيمي (التصوري) الذي سبق تقديمه، يمكن عن طريقه بحث مسار بناء الدولة الجزائرية في كل أطوارها.

2. بناء الدولة الجزائرية

لقد عرفت الجزائر المستقلة، أول تنظيم للدولة الذي قنن في دستور 1963 والذي دعم فيما بعد بميثاق الجزائر 1964 وهو ما يعني هنا أول مسار تأسيسي للدولة الجزائرية ومن ثم يمكن مناقشة تصورين: -طريقة التسيير الذاتي للديمقراطية المحلية. -طريقة تصور الحكم بواسطة حزب الذي عن طريقه تقوم النخبة ببناء الدولة.

ولقد تغلب التصور الثاني على الأول والخاص بالحكم بواسطة الحزب وقد ظهر ذلك جليا في دستور 1963. إن هذا القانون الأساسي أعلن عن بناء الديمقراطية الاشتراكية وهو ما يعني فعليا أنها كانت واحدة نضالية التي حددت لنفسها هدفا هو ضمان (استمرار المؤسسات وفعالية السلطة). والذي وحسب قيادي تلك المرحلة فإنه (لتضمنها الأنظمة الرئاسية، والأنظمة البرلمانية). وطبقا لهذا الدستور الأول، يعتبر رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب، فكل مسؤوليات الدولة هي بين يديه لكن وفي سنة 1964 حيث صودق على ميثاق الجزائر الذي قام بالإدخال الفعلي لتجربة التسيير الذاتي مع إعلانه أن السلطة هي بين يدي العمال.

وإذا جاز لنا اختصار هذه المرحلة رغم عدم وضوحها يمكن القول أنه ما بين 1963 و1964، أنه في هذه الفترة ظهرت النصوص الأساسية والتي عرضت الدولة في تلك المرحلة بأنها "الدولة الوطنية الممثلة لمصالح الفلاحين والعمال"، "دولة اشتراكية ضامنة للعدالة الاجتماعية والنصوص بالجمهير".

والذي يمكن ملاحظته، أن بدايات الدولة الجزائرية كانت توصف على الأقل بأنها كانت مهزوزة ومرتجة وغير واضحة مع احتفاظ فقط بأنه يعني الحكم بواسطة الحزب وواحديته أين يتمتع فيها رئيس الجمهورية الأمين للحزب، وتركيز السلطات المهمة بين يديه، كما يمكن إضافة إلى الخلط والمزج الموجودين بين الدولة والحزب والمجتمع حيث يقود الحزب الدولة وهو حزب الشعب كله.

1.2. الدولة في جوان 1965

لقد استبعد مصطلح رئيس الدولة، الأمين العام للحزب وعضو بمصطلح (مجلس الثورة) ورئيس مجلس الثورة الذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء، ووزير الدفاع يتمتع بسلطات ضرورية، لازمة للقيام بتسيير هيئات الدولة وحياة الأمة.

وأصبح التسيير الذاتي المعلن عنه في ميثاق الجزائر وسيلة من بين الوسائل الأخرى وليس غاية في حد ذاته. إن إعلان 19 جوان 1965 صار من ثمة نشيدا للدولة وألوية الولايات في بنائها، انطلاقا من أن كل تنمية إقتصادية وإجتماعية مرتبطة بإيجاد جهاز دولة مستقر وفعال "دولة ديمقراطية، حقيقية، مسيرة بواسطة القانون، مبنية على الأخلاق، دولة لا تزول بزوال الحكام ولا الرجال".

وهكذا فقد منح دستور 1963 أولوية الحزب على الدولة لإنبثاق عملها في توجيهاته وعمله. لكن إعلان 19 جوان 1965 وفيما يخصه هو فقد منح الدولة أولوية على الحزب معلنا كضرورة وكمطلب ثوري واجب بناء الدولة.

-إن الشرعية الثورية متضمنة في قوانين الدولة وطريقة الحكم.

-إن الوظائف التشريعية، التنفيذية والقضائية حولت إلى وظائف للدولة.

-أصبح الاقتصاد مسيرا مركزيا عن طريق التخطيط الذي يشبه التخطيط السوفياتي مع خضوعه في سيره إلى التوجيه الإداري.

-احتكار الدولة لجميع المصادر الوطنية مع تأسيسها كمسير مباشر لوسائل الإنتاج والخدمات. إضافة إلى أنها مكلفة أيضا بتحويل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية مع قيامها بدور المنظم والعامل الأساسي في التنمية الاقتصادية.

ولقد تم تسيير الدولة وفقا لهذه المبادئ سنة 1976، السنة التي صادق الشعب فيها على الميثاق الوطني بعد الكثير من المناقشات الشعبية الواسعة والمكثفة والمتبوعة بالإعداد والموافقة عن طريق الاستفتاء الشعبي على دستور جديد، انتخب الشعب عليه بقوة.

وأن تصور النظام المبني على قاعدة الوحدة، أعيد التأكيد عليه، فالحزب الواحد ووحدة السلطة هي التي حددت النظام السياسي الجزائري.

أما في الميدان الإقتصادي فقد أصبحت الدولة هي المتعامل الأساسي أو الوحيد في التنمية. فهي التي تحتكر المبادرة في جميع الميادين فقد الاعتراف للمبادرة والملكية الخاصة بمكانة في هذا التصور لها رغم أن مكانتها هذه تعتبر هامشية ومشروطين بمساهمتها في النهوض بالضرورة الإجتماعية.

وأخيرا فقد ألقى على نظرة دولة الرفاهية بإعتبار الدولة هي الضامنة للحماية الاجتماعية في جميع مظاهرها: التداوي، التربية المجانية، التقاعد عن طريق التقسيم، المنح العائلية.

2.2. ماذا يمكن لنا الإحتفاظ به عن هذه المرحلة؟

أنه لمن الصعب تحديد طبيعة النظام الجزائري خاصة في فترة 1963 إلى 1989 وحسب ما هو متعارف عليه من نماذج الأنظمة التقليدية المتواجدة، فهو ليس بنظام رئاسي ولا نظام برلماني، فالدولة تختلط بالمجتمع وهي قوية لا بد من منحها الأولوية كمقاول، منظم، موزع، والحزب الواحد متواجد دائما لكن السلطات حقيقية حيث انتقلنا من مرحلة الحزب - الدولة (1962-1965) إلى مرحلة الدولة - الحزب (1965-1989)، مع التنبيه أنه قد تم في شهر جويلية 1979 إجراء تعديل جزئي على الدستور يخص وجوب قيام رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول، أما في نوفمبر 1988 فقد عدل الدستور مرة أخرى كلية ليم إنشاء منصب رئيس الحكومة ومجلس الحكومة. وهنا لا بد من التذكير وأنا ولغاية هذه الفترة ما زلنا في نظام الحزب الواحد رغم التعديلات التي أدخلت على منصب الرئيس الجمهورية مع تقديم صورة للنظام على أنه نظاما برلمانيا لكن فلا رئيس الجمهورية ولا المجلس الشعبي الوطني باستطاعتها تقديم برامجها الخاصين إضافة إلى إبقاء النظام خاضعا لنظام الحزب الواحد ورئيس الجمهورية، هو أيضا الأمين لحزب جبهة التحرير الوطني.

والملاحظ في هذه الفترة، أنه قد تمت منح اختصاصات لرئيس الحكومة والتي كانت سابقا من اختصاص رئيس الجمهورية: تشكيل الحكومة، توزيع المناصب على الوزراء، اقتراح الأوامر، المبادرة بالقوانين، دعوة المجلس الشعبي الوطني إلى الانعقاد في الدورات العادية، كما منح للمجلس الشعبي الوطني من جهة أيضا حق النظر في برنامج الحكومة وإمكانية مراقبته لها، وباختصار فإن التطور النظام السياسي الجزائري ما بين (1976-1989) كان بطيئا جدا مع عدم تغييره في غالبيته:

1. أولوية الدولة على الحزب.
2. الدولة شرعية في نظر المواطنين بسبب نشاطها الاقتصادي والاجتماعي.
3. تخلي رئيس الجمهورية عن بعض اختصاصاته لرئيس الحكومة وبدرجة أقل للمجلس الوطني الشعبي لكنها وفي غالبيتها لم تنقص من قوته.

3.2. مكانة الهيئات المحلية

لقد تم خلال هذه الفترة تقسيم الدولة وبالأخص إلى إدارة محلية، والتي عهد بتسييرها إلى الجماعات المحلية دون منحها القيام بمهمة الوساطة خاصة منها التنمية لكن إدارة اللامركزية هذه والتي دعمت بسياسة (البرامج الخاصة) الموجهة لفائدة الولايات الأكثر تأخرا لم تمنع من إجراء الرقابة وفرضها من طرف الوصاية بإيجاز إداري، ولقد اختص كل من الحزب والدولة في دستور 1976 بتأدية وظائف مختلفة منطقيا مع الإبقاء على المفهوم الدولة التي تقوم بكل شيء الذي لم يتغير رغم المحاولة التي قدمها ميثاق الوطني لسنة 1986 في التحديد المهم لكل من مهام الدولة ومهام الحزب لكن الاقتصاد هو الذي سيقوم بفرض التوجه الجديد فالأزمة البترولية التي ظهرت في النصف الثاني لسنة 1980، والتي أرهنت حقيقة قدرة الدولة في الاستمرار للقيام بدورها التنموي والتوزيعي. كما أن حجم الديون الخارجية أدى إلى ضعف مشاريع التضامن الاجتماعي وهو ما دفع بالدولة إلى البحث للتخلي عن دورها الاقتصادي في ظروف اجتماعية محتج عليها بشدة.

ولقد تميزت سنوات الـ(80) بأزمة مالية واقتصادية أدت إلى زعزعة الدولة وهز كيائها وخاصة قناعاتها الأساسية فمرحلة الدولة - الحزب، الدولة - الدولة الصانعة، تلك الدولة التي تقوم بتحمل المشروع الوطني بناء مجتمع عصري مباشر متحرر اقتصاديا مع استقراره اجتماعيا. إن هذه المرحلة، يبدو أنها انتهت، ومن ثم فتحت الطريق أمام إعادة تعريف الدولة وتحديد مهامها وتبيان مكانتها داخل المجتمع وهي الطريقة التي إنترزم دستور 1989 باتباعها.

4.2. الدولة الجديدة كما حددها دستور 1989

لقد بينت أحداث أكتوبر 1988، وبصورة عنيفة أزمة الدولة حيث انتفض الشعب مطالبا بإعادة التوزيع العادل للمداخل والمشاركة الحقيقية في القرارات التي تخضع بالمجتمع عن طريق احتجاجات عنيفة قوية، وهو ما جعل محرري دستور (1989) يواجهون حقيقة مهمة البحث عن الطرق والوسائل الحسنة للتوفيق بين المبادرة والإبداع مع الإبقاء على مسؤوليات الدولة. ولقد اتخذ قرار التخلي عن النظام الواحد والتفكير الاشتراكي بتأثير من الأحداث الداخلية والخارجية حيث أستند طبقا لمشروع مبرمج على فترة طويلة ومن ثم أعيد تحديد دور الدولة الاقتصادي مع التأكيد على الحريات العامة من منظور ليبرالي وبالعكس فإن التعددية الحزبية لم ينص عليها دستور 1989 بل أكدها القانون الذي صودق عليه في نفس السنة.

5.2. الإصلاح الأول للدولة (1989)

يعتبر دستور 1989 وبدون مناقشة أول من قام بالقطيعة مع مفهوم الدولة الذي كان سائدا لغاية هذه الفترة ويهدف هذا الدستور إلى "جعل مؤسسات البلد مبنية على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة والتي تحقق العدالة الاجتماعية، المساواة، الحرية لكل فرد وللجميع" كما أن هذا الدستور قد إنترزم بالتأكيد أكثر مما سبق، عل سمو القانون، وعليه وبإجراء مقارنة بين دستور 1963-1976 بدستور 1989، يتضح أن هذا الأخير قد أتى بتحديدات، يمكن ذكر ثلاثة منها:

-أولوية القانون والحريات.

-التأكيد على الحقوق الأساسية والحريات العامة: الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة.
-إعطاء أهمية لمكانة الملكية الخاصة (حيث أصبحت تشمل الدولة، الثروات الطبيعية، الهامة، والخدمات العمومية الضرورية للمجموعة).

وبأخذ هذا التوجه الليبرالي فإن النظام السياسي الجزائري قد بني على أربعة توجهات جديدة:

* إيجاد فضاء سياسي مستقل معترف به (حق إنشاء الجمعيات ذات طابع السياسي).

* التأكيد على الحرية التجارية والصناعة.

* تشجيع الحركة الجمعوية.

* فتح فضاء حرية التعبير.

أما فيما يتعلق بسلطات الدولة، فإن السلطة التنفيذية في هذا الدستور انشطرت إلى قطبين: رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة.

* تنظيم البرلمان في غرفة واحدة ويوافق على برنامج الحكومة، والقوانين مع مراقبة الحكومة مع سلطة حجب الثقة.

* جعل العدالة في مرتبة سلطة مع التأكيد على استقلالها.

وبدون مجادلة فإن دستور 1989 يعتبر منعرجا أساسيا في تنظيم الدولة وفي إعادة تحديد مهامها وفي تصور السلطة كما حددتها لغاية اليوم.

كما فتح هذا الدستور فضاء سياسيا بإعادة بناء الصرح الدستوري على أسس جديدة، مع تقوية علاقة الدولة بالمواطن، مع إعادة إصلاح وتنظيم الاقتصاد.

إن الظرف الخاص الذي ظهر بداية 1990 و1991، تميز باستعمال العنف وانحراف مسار التدريب على

الديمقراطية، وهو ما لم يسمح به دستور 1989، إنتاج جميع آثاره بل أنه أدى في نفس الوقت إلى قلب معطيات

المشكل مضيفا على أزمة الدولة طابع العنف المهيج.

وفي هذا الظرف المتميز بأزمة الأمن الذي لم يعرف مثله سابقا، إضافة إلى الفراغ السياسي والدستوري الذي أنتج

ودفع إلى المصادقة على دستور 1996.

6.2. دستور 1996

لقد تميز هذا الدستور بالخوف المضاعف على الدولة وعلى المجتمع:

1. الخوف من عدم الاستقرار، وعدم الفعالية والشرخ الذي أحدث في التوازن الاجتماعي.

2. الخوف من التبعات الثانوية لمسار ديمقراطي منحرف ترك يسير بحرية.

وللبحث في التقليل من مخاطر الانحراف هذا، فإن دستور 1996 أعاد الأخذ بالنظام الرئاسي، مع التأكيد على

التعددية الحزبية والاحتفاظ بالإيجابي من التجديدات التي أتى بها دستور 1989، كاعتباره بالانفتاح السياسي، إبراز

المجتمع، حرية التعبير، اقتصاد السوق، المبادرة الخاصة أما دستور 1996 فقد أدخل الثنائية البرلمانية بإنشائه

لغرفة ثانية هي مجلس الأمة الذي يسمح لرئيس الجمهورية الاعتراض على قانون صوت عليه بغرفة المجلس

الوطني الشعبي، والذي لا يتماشى والاتجاه الجمهوري.

وأكثر من ذلك فقد أنشأ دستور 1996، مجلس الدولة والذي حددت مهمته في السهر على احترام القانون وتوحيد

الاجتهاد القضائي كما يجب التذكير بأن النصوص المنظمة للحكم في الجزائر وخاصة منها تلك المنظمة للدولة

وسيرها قد تطورت تماشيا مع نسق التحولات العامة التي عاشها المجتمع فهي تترجم في جميع الحالات إرادة

السلطات العمومية الالتزام بالأخذ بعين الاعتبار متطلبات المجتمع الجديدة، لكن كيف يمكن تفسير بأنه ورغم التقدم

الملحوظ في النصوص الخاصة بتنظيم الدولة، وتحديد مهامها مع إرادة تحسين علاقاتها بالمجتمع، الانفتاح السياسي،

فإن الحكم بقي في الجزائر غير فعال؟ فالرابطة بين الدولة والمواطن بقت ضعيفة حتى لنقول منقطعة. فحتى سنة

1999 ما زالت الدولة الجزائرية تعيش في أزمة فالمؤسسات المتضمنة في الدستور، لا تقوم بوظائفها كما يجب

وشرعيتها غير معترف بها من طرف المواطنين ومصادقية الإدارات العمومية تطرح مشكلا حقيقيا.

لقد قام السيد عبد العزيز بوتفليقة، في عهده الأولى بإنشاء لجنة وطنية لإصلاح الدولة التي توصلت في تشخيصها

لأزمة الدولة ودون عناء يذكر إلى تحديد خمسة (05) مظاهر لهذه الأزمة وهي:

1. عدم الاختلاف حول عدم قدرة الدولة في القيام بمهمتها في تحمل المسؤولية خاصة في ميدان الأمن وحماية

الأموال والأشخاص.

2. تشكيك غالبية المواطنين في عدالة (إنصاف) الدولة وفي تحمل مسؤولياتها كذلك.
 3. الاحتجاج المسجل عادة عن تمثيل الدولة في الإدارات العمومية وفي الهيئات المنتخبة.
- فسلطة الدولة وشرعيتها وممثليها مرفوضة من طرف المواطنين ومصادقية الدولة تهتز لدى المواطنين. قضية الحكومة، طريقة تعيين في مناصب المسؤولية في الدولة لم تمتثل دائما للمعايير الكفاءة والجدارة. هناك تساؤلات حول مصادقية ممثلي الدولة من قبل المواطنين.
1. إن الدولة نفسها تخالف المنطق الدستوري الذي أوجده هي فهناك العديد من القرارات التي تتجاوز الشكليات المحددة دستوريا.
 2. فشل الحكومة، وأيضا سلوك وتطبيق أعوان الدولة التي ساهمت كلها في القطيعة مع التوافق الاجتماعي. فتطور الربيع الإداري والروابط بين أعوان الدولة والقطاعات الموازية، ضاعفت هي أيضا من فقدان مصادقية الدولة في أعين المواطنين.
- وفي كلمة، كما في ألف كلمة فإنه ورغم بذل الدولة الجزائرية لمجهودات معتبرة خاصة في العشريتين (70-80) فإنها فقدت تدريجيا وبطريقة مستمرة مصادقيتها سواء من فعالية الإدارات العمومية في القيام بتقديم خدماتها العمومية أو عن طريق جهاز تمثيلي أفسدته تطبيقات شكلية دميمة وأكثر من ذلك فإن قلة مصادر الدولة نتج عنها عدم توازن اقتصادي ومالي داخلي وخارجي وهو ما قلل من مساحة تدخلها الاجتماعي.
- علاقة التشكك وعدم الثقة، اتجاه الدولة ورفض المواطنين للمؤسسات السياسية والإدارية والشعور بعدم قوة الدولة في مواجهة آلام المجتمع هذا هو الضعف الذي لازم الحكم في الجزائر من بداية عشرية 2000.
- ومن المعروف أن طرف التعيينات في مراكز المسؤوليات والإدارات العمومية وفي مناصب المسؤوليات بالدولة لا تخضع في غالبيتها إلى معايير الكفاءة ولا التخصص وهو ما جعلها غير قادرة على القيام بمهامها الأساسية (ملخص من خطاب الرئيس بوتفليقة الذي قدم خلال تنصيب لجنة لإصلاح هيكل الدولة ومهامها).

7.2. الضروري في إصلاح الدولة

- إن الأزمة الوطنية التراجيدية التي عاشتها بلدنا هذه العشرية الأخيرة هي قبل كل شيء أزمة الدولة التي زعزت أسسها والتي أفقدتها توازنها وأضعفتها مع خطر تعرضها لخطر الانهيار المبرمج المرفوض في أعين المواطنين مع فقدان المصادقية على المستوى الدولي. لقد أعلنت عهدة الرئيس الأولى القيام بتسجيل هي أيضا كأولوية وإدارة واضحة، إصلاح الدولة وتنصيب حكومة قوية (جيدة) ولقد فهم هذا الحكم الجيد على أنه (بناء).
- دولة قانون في خدمة الشعب.
- دولة قوية فعالة، عصرية، مرتبطة بالقانون الذي سنته.
- دولة ضامنة للمنفعة (المصلحة العامة)، أمن أملاك الأشخاص، الانسجام الاجتماعي، الوحدة، التضامن.
- دولة تضمن الحقوق والحريات المواطنين.
- دولة تقوم بتسيير فعال للسياسات العمومية.
- إن تحقيق هذه الأهداف يمر عبر تعميق مهام الدولة مسؤولياتها، تنظيمها، طرق تدخلها، علاقاتها بالمواطنين كما تمر أيضا بمراجعة عامة للسياسات العامة.
- فالحكم الجيد يتطلب إعادة التنظيم الذي يجب أن يتم ويتمشى مع التحولات الآلية للاقتصاد بناء اقتصاد سوق تنافسي، تدعيم التضامن الوطني، تطوير التعددية الحزبية وحرية التعبير.

3. الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية

1.3. اللامركزية وعدم التركيز

- لقد أكد منذ نهاية سنوات الـ(60) أي بين 1967 و1969 على أن اللامركزية وعدم التركيز من المتطلبات الكبرى للديمقراطية التي تسمح بعقلانية أكبر لتسيير مؤسسات الدولة.
- ومن ثم فقد أعتبر عدم التركيز بمثابة تقريب لمراكز اتخاذ القرارات في الدولة، في علاقاتها مع الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية، وقوبلت على أنها تمديد يؤدي طبيعيا إلى مركزية القرارات وهو ما يعني مسار مبني على إعطاء سلطات القرار إلى جماعات محلية وإعنائهم من واجب الرجوع إلى السلطة المركزية وفعليا، فإن هذا المسار يعتبر

إعادة توزيع الحقيقي للسلطات بين المركز والجماعات الإقليمية ولم يكن التحدي الذي يواجهه الدولة على الأقل سوى تدعيم الوحدة، مع سمو الدولة وأسبقيتها والتنوع والاستقلال المحلي. وهدف هذه الطريقة هو القيام بتحويل بعض الصلاحيات والوسائل للجماعات المحلية لتستطيع التكفل - خاصة بمهام التنمية ومهام تسيير الخدمات العمومية، وهو ما يتطلب من الدولة القيام بتكييف هياكلها المركزية مع السماح للهيئات الإقليمية التقرب أكثر من المواطنين وبهذا الأسلوب تتخلى الدولة عن وظائف التسيير والتنفيذ لصالح المستويات الإقليمية.

ولقد أعاد دستور 1989 التذكير بمبادئ اللامركزية وعدم التركيز بل سمح أيضا بتعديل النصوص بهدف تطوير اللامركزية والاستقلالية والمسؤولية المحلية. إن هذه المجالس المحلية المنتخبة وجدت نفسها أنها منحت اختصاصات وسلطات التداول، الأمر الذي دفع الكثير من الاختصاصات وسلطات التداول، الأمر الذي دفع الكثير من الملاحظين إلى القول بأن تنظيم الجماعات المحلية الإقليمية بالجزائر كما هي موجودة في النصوص قد خصصت بالدور المهم للمجالس المنتخبة وديمقراطية المشاركة فعشرتين من تطبيق اللامركزية بينت أن الدولة المركزية قد تقوت ودعمت على حساب الجماعات الإقليمية والإدارات المحلية وهو عكس ما كان متصورا. فهي من ثم أصبحت سوى منفذا بسيطا للقرارات المركزية لاختصاص الدولة بعمل كل التحولات الاجتماعية والاقتصادية فعليا (فتقافة التمركز هذه والاختصاص الموحد، والتوجه الأحادي التسلطي) تعود في أصولها إلى حركة التحرر الوطني، التي طبقت تدريجيا وبدون هوادة على "تسيير أعمال الدولة". فمجموعة الأحكام التي أعلن عنها في دستور 1989، ذهبت أدراج الرياح، بفعل الأزمة الأمنية لسنوات الـ(90)، وأن انحراف التعددية السياسية، أدى هو نفسه إلى العودة إلى (سلطة الدولة المركزية) ومن ثم أعلنت وطبقت بشدة.

وإنه لمن الواجب التذكير أيضا وبسبب نقص الوسائل المالية منها والإنسانية لدى الجماعات الإقليمية هو ما جعلها لا تكون في مستوى المهام التي أحيطت بها من طرف المشروع، فهي عوض أن تكمل الدولة في علاقاتها بالمواطنين وكذا قطاعات الاستماع والحوار فإنها بالعكس ساهمت بعدم فعاليتها في ضياع مصداقية الدولة وأصبحت سببا في الانقطاع الذي حدث بين الدولة والشعب.

وإضافة إلى الضعف الملحوظ في الوسائل التي وضعت تحت تصرفها فإنها قامت بتطوير تطبيقات تحريضية لنشاط السلطة المحلية التي أدت إلى سخط المواطنين. فإن رفض المواطن للدولة يفسر في جزء منه أيضا بعدم فعالية الهيئات الإقليمية فهناك ثلاثة مشاكل كبرى تميز التسيير اللامركزي للسياسات العمومية:

- * عدم شرعية المؤسسات العمومية المحلية.
- * الفوضى وجمود التسيير على مستوى عدم التركيز.
- * غياب الثقة لدى المواطنين اتجاه هيئاتهم المحلية، ومن وجهة النظر التنظيمية، فإن أزمة الهيئات المحلية ظهرت أواخر سنة (90) متخذة خمسة أشكال:
- * الاستقلالية الفعلية لاتخاذ القرار على المستوى المحلي.
- * مراقبة الوصاية البيروقراطية.
- * عدم رضى المواطنين التي غذتها الممارسات المنحرفة.
- * تمثيل شعبي تعوزه المصداقية، والغير متمتع بالشرعية.
- * انحراف في تسيير المصادر المحلية والأعمال.

إن إصلاح الهيئات الإقليمية والإدارات المحلية أصبحت من ثم الممر الإجباري لإصلاح الدولة. فطلب الدولة المعبر عنه من طرف المواطنين والمرفق بضرورة يعبر عنها في أن يرى السلطات المحلية تقترب منه ومن انشغالاته والاستماع إلى آلامهم. فإصلاح الدولة يدور حول تحقيق مطالب مواطني الجماعات المحلية المبنية على سمو القانون وليس في التعسف والتوجه نحو النزعة الزبونية ومحاباة الأقارب.

فالدولة يجب عليها ضمان ممارسة حقوق وحرية المواطنين وفي قلب هذه المتطلبات نجد تجديد عصنة الحكم المحلي بإدخال وإدماج المشاركة الفعالة للمواطن في حياة مدينته.

إن مسألة اللامركزية وتسيير الإقليم كانت دائما تطرح المشكل الذي لم يجد بعد إجابة شافية وكافية لغاية اليوم: هل يجب تعميق أو لا التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ثم تطبيق لامركزية القرار والسلطات لتجاوز حدود التسيير المركزي للمصادر، أو هل يجب تطبيق لامركزية القرارات وفي نفس الوقت وفي نفس الإطار، المسار التنموي الاقتصادي والاجتماعي الذي يسمح لهذا الأخير بتجديده أحسن وبسرعة؟ وبتعبير آخر القيام بالتنمية أولا، ثم تطبيق نظام اللامركزية ثانيا أو تطبيق اللامركزية من أجل التنمية؟

أما المسألة الثانية التي يجب حلها في إطار إصلاح هيكل الدولة فتتعلق بمستويات اللامركزية. أما اليوم فإن تنظيم القرار الخاص بالدولة يتم فصل في ثلاثة مستويات: المركز، الولاية، البلدية. فهل لا يجب كأمل لعقلنة التسيير واستخدام المصادر، إدخال مستوى آخر هو المنطقة التي تجمع عدة ولايات ومن ثم رفع (قوة الضرب) أي لامركزية الدولة؟ وفي هذا الإطار فمن البديهي أن تكون مهام الإدارة المركزية محددة في الأخذ بعين الاعتبار الوظيفة الإستراتيجية ووظيفة التنظيم مع ترك الاحتجاجات واسعة للمناطق والولايات في ميدان التنمية والمالية إضافة بالطبع إلى إصلاح الدولة وليس إصلاحا بسيطا في الدولة. والتوزيع الجديد هذا للسلطات يجب أن لا يتسبب في إهمال مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وفي تطبيقها، فاللامركزية يجب أن تتم في إطار ديمقراطية تشاركية والتي هي وحدها الكفيلة بإعادة إيجاد وتوفير أسلوب الثقة بين الدولة والمواطن مع تقوية الانسجام الاجتماعي فالدولة قوية وفعالة، هي دولة عصرية وهي دولة شرعية قريبة من المواطنين تتقوى بهم.

2.3. الاستشارة، التنظيم والرقابة

إن عقلنة نشاط الدولة وأيضا فعاليتها يتطلبان تطوير الاستشارة، التنظيم، الرقابة. **فالاستشارة:** هي ذلك "العمل الذي بواسطته تطلب إدارة ما من جهة التي يجب أن تكون منظمة، طبقا لتمثيل جماعي متكون من المجتمع والدولة، رأيا يتعلق بمدى جواز أو قابلية عمل وقرار عمومي، قد يكون له تأثير على مختلف متعاملي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية". وهو ما يعني، أو أنه يفهم منه تسهيل الحوار الاجتماعي المنظم وتحضير الاستشارة، والمفاوضة مع المتعاملين الاجتماعيين حول الملفات الهامة لحياة الأمة، الحوار والاستماع إلى الغير أو الآخر لتغذية السياسات العامة مع التزام المواطنين الذين استشيروا بتطبيقها فالاستشارة هي كالتشاور، تنشأ التوازن لمواجهة المنطق التنفوقراطي، والبيروقراطي لبعض الإدارات. فالاستشارة تتم داخل هيئات الدولة لكنها تبقى غير منظمة بالشكل الجيد وغير محددة ومن ثم تكون فاعليتها ضعيفة أما التنظيم فهو مهمة أخرى من مهام الدولة وقد ازدادت أهميته مع تطور اقتصاد السوق والتعددية السياسية والحياة الجموعية.

فالتنظيم في الميدان الاقتصادي هو (عمل معياري من أعمال السلطات العامة، التنظيم والصقل الدائم للآليات المسيرة لإنتاج الثروات وتوجيهها وتوزيعها في الاقتصاد). أما في الميدان السياسي فالتنظيم وطبقا لمعياره القانوني والتنظيمي فإنه يقوم بتنظيم الحياة السياسية الجماعية، ويهدف إلى احترام قواعد اللعبة الديمقراطية من طرف كل المتعاملين السياسيين والاجتماعيين وأحسن ميدان تظهر فيه وظيفة التنظيم هو ميدان الاقتصاد فهيئات التنظيم المتواجد اليوم لا تقوم بتأدية وظيفتها المعترف بها في مجلس النقد والقرض ومجلس المنافسة ليس لهما حياة فعلية حاليا لنقص الوسائل وعدم وضوح النصوص التي تسييره. **أما المراقبة:** "إن تسيير الدولة يخضع للعديد من القواعد السياسية الإدارية، التي يجب احترامها ومن ثم مراقبتها لتحقيق أهدافه، فالدولة إذا محكومة بممارسة الرقابة على مجموع الإدارات بغرض التأكد من حسن سيرها وعليها أيضا القيام بتنظيم مصالحها العامة وبصورة أشمل تقييم كل السياسات العامة. ففي لإقتصاد السوق فإنه يجب على الدولة السهر على احترام المنافسة الحرة وبصورة حسنة ومن طرف جميع المتعاملين ومن جهة أخرى تقوم بإجراء الرقابة على استخدام الأموال العامة ليس فقط من طرف الهيئات التنفيذية في الهيئات الإدارية بل أيضا عن طريق البرلمان الذي يصادق على الميزانية ومراقبة وتقييم التنفيذ في الأخير، فالتنظيم الحالي لمهمة الرقابة هذه، الذي منح الدولة قيم بأنه يمتاز بعدم الوضوح والتداخل ما بين الاختصاصات الممنوحة لمختلف هيئات الرقابة بواسطة اللجنة المكلفة بإصلاح الدولة.

4. تحسين الحكم

1.4. إعادة إصلاح الدولة لإقامة حكم راشد

يمكن أن يعرف الحكم العام بأنه (مجموعة الوسائل التي بواسطتها ترتبط الحكومات بالمواطنين المجموعين في المجتمع المدني لتحقيق وتعزيز الرفاهية الاجتماعية، الاقتصادية لسلطة الدولة، مع ضرورة الممارسة بطريقة تحترم الوحدة، حقوق وحاجات كل مواطن). وقد كتب نائب رئيس البنك الدولي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا يقول (لا

تقاس التنمية بواسطة المداخل والرفاهية فقط، بل أيضا عن طريق القبول الواسع لنوعية الحياة: وجود فرص التعليم، الاستفادة من علاج صحي ذو نوعية، الماء الشروب، التمتع بحق المعاملة المتساوية في إطار السياسات العامة، أي من طرف الإدارات العامة وأيضا حرية المشاركة في مسار الحكم).

ومما سبق يمكن القول أن الحكم الراشد، أنه ذلك الحكم الذي يتضمن:

* حماية الحقوق الأساسية للمواطنين.

* ضمان المساواة لكل المواطنين أمام القانون.

* السماح للمواطنين بالمشاركة في الحكم.

* استفادة مجموع المواطنين من نفس الفرص المتساوية من المصالح العامة، وعليه فإن الحكم الراشد يلزم الشخصيات السياسية قبول تقديم الحساب للأشخاص الذين انتخبوا عليهم. وبالعكس فإن الحكم الفاسد فيحكمه فشل كبير في السياسات العامة حيث أجريت دراسات تجريبية في بلدان الجنوب والتي توصلت إلى نتيجة مفادها وجود العلاقة المتوازنة بين الحكم والنجاح الاقتصادي وأن إصلاح الدولة يشجع على ديمقراطية اتخاذ القرارات ومشاركة المواطنين، والتكوين التقني والمدني لأعوان الدولة كما يساعد على تحسين نوعية القرارات المتخذة، مع التطبيق الجيد لها فيتقوى من ثم انسجام بين الحكام والمواطنين. وبديهيًا فإن امتداد وطول المرحلة الانتقالية بالجزائر والتي لم تؤدي إلى تسيير عادي طبيعي لوضعية الأزمة التي أثرت على استقرار النظام السياسي واقتصادي ومثل هذه الوضعية امتدت تأثيراتها المؤثرة على تسيير الأعمال، مع بروز العديد من العراقيل لتجسيد الحكم الراشد في الواقع.

ولقد أجرى البنك الدولي سنة 2004 دراسة خاصة بالحكم الراشد شملت 175 بلدا والتي من بينها الجزائر وضمت تقييما هاما يتعلق بالمشاكل التي تواجهها الدولة الجزائرية في تسيير المجتمع وحسبها فإن الجزائر هي من البلدان المتميزة بالفشل والترتيب العالمي المتأخر سواء في مادة فعالية المؤسسات أو الدولة في تسيير المجتمع وهذا شيء مؤسف. ولإنجاز هذا التحقيق قام البنك العالمي بإعداد مجموعة من المؤشرات التي حددت بطريقة دقيقة تم تقسيمها إلى عدة مؤشرات تسمح بالتقييم وهي كالآتي:

* **فعالية الحكم:** يتضمن هذا المؤشر وضمن مؤشر واحد مميزات نوعية الخدمات العامة، نوعية البيروقراطية، تخصص الموظفين استقلالية الوظيفة العامة عن الضغوطات الاجتماعية، ومصداقية الدولة.

* **نوعية التنظيم:** إن هذا المؤشر يتعلق بإجراءات التنظيم الداخلية، مثل رقابة السعار، الرقابة البنكية الملائمة، مكانة التنظيم خاصة منها المتعلقة بتطوير الأعمال.

* **دولة القانون:** يقوم هذا المؤشر بقياس درجة الثقة امتثال المتعاملين لقواعد القانون ويتضمن الإجراء هذا فعالية وإنصاف جهاز العدالة واحترام العقود والمعاهدات. وإن مجموع هذه المؤشرات يمكن بها قياس نجاح مجتمع في ميدان تحقيق فضاء بيئة تطبق فيها قواعد عادلة ومنصفة مع اعتبارها في الوقت قاعدة أساسية للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

* **درجة الفساد:** تقاس بهذا المؤشر درجة الفساد ومستوياته، كما أنه يحدد استخدام القوة العمومية لغايات الإثراء الخاص، وحسب تعريف البنك الدولي، فإن وجود الفساد عادة ما يكون تغييرا عن عدم الاحترام سواء من طرف الراشي (الفاقد) الذي عادة ما يكون فردا أو شركة أو المرتشي (الذي عادة ما يكون موظفا) للقواعد التي تحكم علاقاتهم ومن ثم فشل الحكم.

إن دراسة هذه المؤسسة المالية الدولية، قامت بترتيب بلدنا في آخر مربع الخاص بالبلدان التي أجريت بها الدراسة (تقل التنظيمات، نقل فعالية الحكم ودولة القانون) وقد أكدت هذه النتيجة دراسة أخرى قام بها البنك العالمي والتي خصت الجو التي تدور فيه الأعمال في 155 بلدا وقد تم ترتيب شمال إفريقيا طبقا لذلك كالآتي:

-تونس: المرتبة 58

-المغرب: المرتبة 102

-الجزائر: المرتبة 128

-مصر: المرتبة 141

أما في ميدان الفساد فإن الدراسة الخاصة بالحكم قامت بترتيب بلدنا مع آخر ثلث مجموعة البلدان التي أجريت عليها الدراسة وإذا أخذنا بعين الاعتبار الأربعة بلدان بإفريقيا الشمالية نقسمها (الجزائر، المغرب، تونس، مصر) فإن المؤشرات الخاصة بالحكم نجدها قد قامت بترتيب تلك البلدان حسب الآتي:

البلد	فعالية الحكم	نوعية التنظيم	دولة القانون	الفساد
تونس	175/87	83	87	96
المغرب	175/121	104	107	105
مصر	175/113	125	114	122
الجزائر	175/152	159	161	143

المصدر البنك العالمي مكونات الحكم المعقدة

<Http://www.wor/bank.org /ubi/htm>

وتبعاً لذلك فإن الجزائر توجد بهذه المرتبة منذ بداية عشرية الـ90 رغم ذلك ونقول بكل بساطة أن هذه الحالة لا يبدو أنها تتحسن في هذه السنوات الأخيرة. والمنتظر هو القيام بعمل تطهيري كبير. والحقيقة أن هذه الدراسة قامت بتغطية فترة (2003-2004) لكن هل تغيرت خلال هذين السنتين الأخيرتين أساساً معطيات الدراسة؟ فمن الصعب قبول ذلك إذا أخذنا بعين الاعتبار نتائج دراسته البنك العالمي هذه ففي بلدنا فإن سير النظام السياسي هو نفسه سير المؤسسات الاقتصادية ذات الأهمية الخاصة، فالبنكي وليام.س. بيرد المتابع لتطور الاقتصاد الجزائري لما يقارب من عشرية كاملة والذي ترأس اللجنة الاقتصادية لتصفية الدين البنكي الخاص (1991/1992) وكذا إعادة الجدولة لحساب نادي لندن (1994/1998) يؤكد نتائج الدراسة، حينما كتب يقول: (إن المداخل الآتية من قطاع المحروقات سمحت بتأسي تنظيم واسع للتجارة الشكلية التي تعمل تحت غطاء (المؤسسات الرسمية) فالجزائر قامت بتطوير المؤسسات ذات (الاستعمال الثنائي) وبعيد عن هذا فإن نفس الخبر يؤكد ثقل البيروقراطية ونقص الثقة في الجهاز القضائي لتسوية الخلافات التجارية المعتادة والتي تعتبر هي نفسها عراقيل للاستثمار في الجزائر خاصة منه الاستثمار الأجنبي.

ويضيف قائلاً (إن قانون الضرائب غير فعال وغير عادل إضافة إلى وجود التمييز المبني على النشاط أو بين المتعاملين الاقتصاديين والملاحظ وجوده بكثرة وعليه وأكثر من ذلك عدم وجود المساواة في الوصول إلى السوق لطل المتعاملين اقتصاديين) وكل من يعرف الاقتصاد الجزائري لا يمكن له مخالفة رأي السيد بيرد لصوابه. ومن الممكن أن هذه الحالة الغير الملائمة لسير السلطات العمومية هو ما دفع رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة ومنذ تنصيبه بداية عهده الأولى إلى إنشاء لجنة لإصلاح الدولة التي حددت لها الخطوط الكبرى، ولمشروع الدولة الجديد والذي يهدف منه تنشيط بنائها:

* دولة قانون في خدمة الشعب.

* عصرية قوية وفعالة.

* تضمن المصلحة العامة والانسجام الاجتماعي والتضامن الوطني.

* تضمن وتحمي حقوق وحرريات المواطنين.

إن رسالة هذه اللجنة محددة أيضاً بهدف إعادة تحديد مهام وهيكل الدولة في اتجاه مراجعة السياسات العامة التي تؤدي إلى عقلة المصاريف العمومية وعدم التركيز واللامركزية لكل الوظائف العملية والتقليل من هيمنة الدولة على الميدان الاقتصادي مع التوافق الكبير حول نشاط الدولة. هذه الأهداف تكون التوجيهات السياسية للإصلاح. وبعد سنة من العمل قامت اللجنة بتقديم تقريرها الذي يمكن تبيان 05 خمسة توصيات تهدف إلى جعل من الدولة الجزائرية دولة فعالة.

1. تخص التوصية الأولى: ضرورة إصلاح الإدارة المركزية والتي يجب أن تقلص من مهامه إلى التخطيط الإستراتيجي والمراقبة.

2. أما التوصية الثانية: فتتعلق بتعميق اللامركزية، وعدم التركيز من منظور يمنح للجماعات المحلية مهام التنمية الاقتصادية، الخدمة العمومية والسياسة الاجتماعية.

3. أما التوصية الثالثة: فتتعلق بتطوير الخدمة العمومية بتكييف هيكلها حسب التنوع الإقليمي على أن تتم الاستفادة منها بشفافية وعدل.

وأكثر من ذلك فإن الخدمة العمومية يجب فتح تسييرها للقطاع الخاص وللمجتمع المدني.

4. ومن أجل التصور، قيادة تقييم السياسات العامة يجب على الدولة تحسين فعالية الرقابة والتوجيه. وتؤكد التوصية السابقة أيضاً على وظيفة الدولة التنظيمية بتحسين وسائل التنظيم نفسها، باحترام اقتصاد السوق، وتوسيع الاستشارة.

5. أما التوصية الخامسة تتعلق بضرورة تطبيق سياسة جديدة اتجاه أعوان الدولة. سياسة جديدة تخص الوظيفة العامة التي يجب التفكير فيها وتطبيقها وتتم حول:

- *تقييم الإمكانيات البشرية.
- *مرونة القانون.
- *عصرنة طرق تسيير العمال.

2.4. مراجعة السياسات العمومية

ويمكن إضافة إلى المواضيع التي تشملها عملية إصلاح الدولة وتكملة للناتج التي توصلت إليها لجنة إصلاح الدولة، والذي لا يقصد به فقط إعادة تنظيم الهياكل وليس إعادة توزيع السلطات خاصة بين الدولة والجماعات الإقليمية. وبالفعل فإن إصلاح الدولة هو أيضا تقييم ومراجعة السياسات العامة، التي تهدف إلى جعل الدولة أكثر فعالية، انطلاقا من تصور لسياساتها العامة وطرق تنفيذها مع غاية تحقيق التوازن في الأموال العامة فكيف يمكن غسل وتشحيم (المومياء) أي بمعنى التسيير الحسن للنشاطات الاقتصادية للدولة وجعلها أكثر فعالية. والمشكلة بالتأكيد ليست سهلة مما يتطلب تحديد عصرنة الدولة وعقلنة تسيير المصاريف العمومية وهل يمكن القيام بهذه الإصلاحات دون تخلي الدولة عن مسؤوليتها الاجتماعية وسياسة الخدمات العمومية دور الدولة اتجاه المواطنين في ميدان الأمني في قطاع التربية وخاصة الصحة.

وعليه يمكن رؤية إصلاح الدولة، الذي يجب أن يركز على نظرة الدولة بأن مهمتها أصبحت تؤديها في ظرف تحكمه العولمة ويمتاز بأنه ظرف (إنجيل المنافسة) فالنظرة هذه للدولة يجب أن تنطلق من توافق ثلاثي (الحكومة- النقابات- العمال) كما يجب اعتبار الحوار الاجتماعي من صلب عملية إصلاح الدولة. وأخيرا يجب التأكيد على أن إصلاح الدولة يفترض إصلاح الهيئات الإقليمية خاصة فيما يتعلق بتوزيع السلطات والمهام الجديدة حيث يجب تحديد ما هو من مهام الدولة وما يجب تركه إلى الهيئات الإقليمية فكيف يمكن ضمان خدمة عمومية ذات نوعية وتسيير فعال للمصاريف العمومية بمعنى بعد تقليص مصاريف الدولة؟ وهو ما يتطلب عقلنة تسيير المصاريف العمومية من جهة وتجنييد المصادر والإمكانيات المحلية المتوفرة من جهة أخرى.

3.4. المراجعة العامة للسياسات العمومية

تعتبر السياسات العامة من الوظائف التي تقوم بها الدولة والتي بواسطتها تقوم بتوزيع وبشكل مباشر أو غير مباشر جزء من الثروة المنتجة من طرف الأمة على المواطنين خاصة عن طريق الضرائب التي تقوم بجمعها واستخدامها في أداة الميزانية ففي إطار التضامن الوطني الذي تضمنه الدولة، تقوم فيه بتوفير أدوات العيش بكرامة لكل مواطن خاصة عن طريق التحويلات الاجتماعية. فالدولة هي المنشئة للخدمة العمومية خدمة للمصلحة العامة المبنية على ضرورة تصحيح الأخطاء وعدم المساواة الناشئة عن السوق.

فالخدمة العمومية تضمن إما عن طريق الإدارات وإما عن طريق بعض النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بتوفيرها وضماتها مؤسسات عمومية أو خاصة.

وتخضع الخدمة العمومية لمبدأ التعرفة (السعر المكلف) حيث تقوم الدولة في غالب الأحيان بتدعيمها وجعلها بدون مقابل في حالات أخرى ومع الأزمة الاقتصادية الناجمة من التبعات كأزمة الدولة المالية، فقد أصبح تمويل السياسات العامة صعبا ضمانه أكثر فأكثر وهذا ما أدى إلى بروز رويتين:

-الرؤية الأولى: أنه على الدولة الانسحاب والتقليل من سياساتها العامة بصورة واضحة مع ترك السوق يتكفل بتوزيع الخدمات الجماعية وعليه فعلى الدولة التقليل من مساحة التضامن.

-الرؤية الثانية: تدافع عن فكرة احتفاظ الدولة بسياساتها العامة مع القيام بمراجعة تسييرها بحثا عن تحقيق فوائد ومحاربة التبذير دون التخلي عن حماية المواطنين ضد الأخطار مع بقاء تلك الحماية وظيفية أساسية للدولة.

إن السياسات العامة تتمحور دائما حول مفهوم الدولة بصفتها عامل حماية/معيد للتوزيع وهذا اختصار لدولة الرفاهية، حيث تقوم الدولة هذه ولضمان الحماية الاجتماعية القيام بالخدمة العمومية المستندة إلى العديد من

المؤسسات العمومية لكن دولة الرفاهية هذه هي اليوم في أزمة بل إن البعض ذهب أبعد من ذلك قائلا بأنها ماتت في تصورنا التقليدي- العولمة، المنافسة التي تقود كلها إلى الفشل العمومي وأزمة الأموال العامة وهذا ما يدفع بقوة الدولة إلى القيام بالإصلاح فتصبح تبعا لذلك دولة الرفاهية دولة تنظيم، وتتميز الدولة المنظمة بتضييق الفضاء العام، وحقل الخدمة العمومية ومساهمة التضامن مع ارتكاز هذه الدولة على قطاع عمومي بسيط، قطاع عمومي

جديد أين لا يستبعد فيه التسيير عن طريق الخواص بل أكثر من ذلك يجب تشجيعه في بعض الحالات وأخيرا فإن دولة التنظيم هذه يعوض فيها التنظيم وخاصة القانون بالعد. وأن انتقال الدولة من دولة الرفاهية إلى دولة التنظيم تطرح من جهة نظر السياسات العامة تنقضا لم يوجد له لحد الآن حلا مقبولا أو إجابة شافية.

*إن الأزمة الاجتماعية، الفقر، التهميش والتنمية غير المتساوية المتولدة في مسار العولمة دفعت بالمجتمع إلى مطالبة المجتمع الدولة تلبية احتياجاته وبشدة.

*إن الأزمة المالية للدول وأيضا العولمة ومتطلباتها من المنافسة تتطلب تقليص المصاريف العمومية وهو ما يعني التقليل من توجيهها إلى الصحة، منحة المعاش، المنح العائلية، مع الضغط الذي يتولد عن مصاريف الاستثمارات (البناءات التحتية) والتخفيض من تكاليف تسيير الدولة.

فالدولة الحديثة تواجهها اليوم ثلاثة مواضيع متناقضة والتي يجب عليها مواجهتها:

1. البحث عن تطور اقتصادي قوي، مدعوم ومنسجم.

2. البحث الدائم لتحسين منافسة المؤسسات.

3. تقوية الانسجام الاجتماعي دون هوادة (الذي يفرض الحد الأدنى من الرفاهية الاجتماعية لكل فرد).

والملاحظ أن للدولة دورا فعالا للأمر تلعبه أيضا والذي يجب ترجمته بواسطة السياسات الاقتصادية والاجتماعية التطوعية وليس عليها البقاء في تأدية دور (الحارس الليلي) الذي يحدد من القيام بوظائفها الإنتاجية التقليدية كما يعني لإصلاح الدولة أيضا كما سبق لنا توضيحه، طريقة جديدة لإعداد السياسات العامة وهناك (06) توجيهات عادة ما تؤخذ من طرف المختصين عند إعادة (مراجعة السياسات العامة) والتي تأخذ بها غالبية الدول الأوروبية:

1. لابد من تحديد التحولات الاجتماعية.

2. عقلنة تسيير الإمكانيات البشرية المتوفرة بالإدارات العامة.

3. إدخال طريقة الحساب الاقتصادي في التسيير والإنتاج وتوزيع الخدمات العامة.

4. توجيه الكفاءات إلى الهيئات المحلية الذي يمكنهم تجنيد المصادر المحلية والمساهمة بطريقة تجعل المصاريف العامة للدولة تنقلص.

5. تطوير الشراكة العمومية - الخاصة في إنجاز البناءات القاعدية وتسييرها.

6. منح الخدمات العمومية للمتعاملين الخواص.

الخاتمة

إذا كان من الواجب الاحتفاظ بالنتيجة التي توصل إليها تحليل التجربة الجزائرية ودراسة مختلف التجارب العالمية الخاصة بإصلاح الدولة فإن تلك التي يجب التأكيد عليها والتي لا معنى لها غدا لم تستند إلى النظرة الخاصة بالدولة المراد تحقيقها، ما نوع الدولة التي تريدها في المستقبل، والدولة هذه تحتاج إلى أن تكون وضعت من قبل تعميق العولمة ومن ثم تصور جديد للسيادة الوطنية؟، إن الانفتاح الاقتصادي والمجتمع هيمنة ثقافة المنافسة وضعف الحدود بين البلدان هو ما دفع إلى التشكيك في الدولة - الأمة على الأقل في شكلها القديم.

فالتقييم بالتسيير المنظم لديون الدولة والتخفيف من الضغط الضريبي هو ما جعل المؤسسات قادرة على المنافسة مع تحقيق مرونة سوق العمل وتطوير الشغل لكن ذلك يتطلب تخفيض المصاريف العمومية بغرض التخفيف المالي وهو ما يفترض تقليص المصاريف العامة.

كل هذه التضييقات والتخفيضات في مصاريف الدولة تتطلب كما رأينا، إعادة النظر في السياسات العامة وفي نفس الوقت ومن حيث التصور تحديد الأهداف والتمويل، فما هو دور الدولة الجديد إذا؟ وما هو دور الجماعات الإقليمية؟ والمستفيدين منها؟ ماذا يمكن للدولة أن تفعله؟ ما ينبغي أن يكون في حق المجتمعات المحلية، وماذا يمكن أن تكون مدخلا للمستخدمين في مجال تطوير الخدمات العامة؟.

وهذا ما يستدعي أن يجيب لإصلاح الدولة عن كل هذه التساؤلات والجزائر لا يمكن لها التهرب من الإجابة على هذه الأسئلة حتى وإن كيفت الإجابات مع الطرف الخاص الذي تمر به، وهذا ما ينتظره منها مواطنيها وما تتطلبه الأهداف المنتظرة تحقيقها منها في العشريتين المقبلتين.

الدولة العصرية التي تريدها الجزائر

والدولة الجزائرية ثلاثة تحديات عليها مواجهتها:

- * تحدي سياسي.
- * تحدي اقتصادي .
- * تحدي اجتماعي.

التحدي السياسي

فيقتضي أن يتم خروج الدولة الجزائرية من الأزمة بالمرور على تعميق الديمقراطية و عبر فعالية المؤسسات السياسية.
فالديمقراطية في الجزائر تحتاج إلى حوار اجتماعي ومداومات سياسية واهتمام المجتمع المدني بها، خاصة منه الحركة الجمعوية.
إن القرار الفعال هو ذلك القرار الشفاف والمدعم لمراقبة تضمنها الدولة والمؤسسات العمومية التي وجدت لهذا الغرض كما أن الديمقراطية تفترض استقلالية القضاء وضمان السير الحسن الضروري له. فإصلاح الدولة الجزائرية يجد تيريره الواسع والكبير هنا.

التحدي الاقتصادي

فيعود إلى أن عولمة الاقتصاد دفعت الدولة - الأمة إلى العمل على تحسين منافستها ودون توقف.
وفي الجزائر فالدولة مدعوة وبانتظام من طرف المؤسسات بمرافقتها ودعمها في معركتها التنافسية مع التكيف الدائم لقانونها الوطني الاقتصادي مع الاستثمار في الإغلاء العام لمستوى التنافس والتوسع في المعرفة وتحسن نوعية المواطنين عامة والإطارات العاملة بصورة خاصة وهذا هو ما يعتبر ضمانا للقيام بمهامها بصورة جيدة والذي يجب أن تمنحه اهتمامها المطلوب.
فالخدمة العمومية لا يمكن لها أن تستمر إلا إذا عصرت و ثم فتح تسييرها للقطاع الخاص طبقا لاحترام دفتر الشروط المحدد بوضوح للخدمة المقدمة.
وأخيرا ولذلك المهام الجديدة للدولة فإنه ينبغي على الدولة الجزائرية تطوير الشراكة العمومية - الخاصة في مختلف الميادين المعتبرة من مهام الدولة المستمرة في تجهيز البلد.

التحدي الاجتماعي

فإن سهر الدولة الجزائرية على لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية لا يؤدي بها إلى التخلي عن التضامن الوطني خاصة في حالات توسع التميز وانتظار عدم الاستقرار والفقير.
إن تدعيم الانسجام الاجتماعي يتطلب من الدولة الاحتفاظ بمهمتها التوزيعية للثروات المنتجة من طرف الأمة والتنظيم الاجتماعي يعود للدولة ويتطلب المشاورة والحوار الاجتماعي مع تجنيد الوسائل العامة الضرورية.
وباختصار فإن لإصلاح الدولة الجزائرية يكون غير ذا معنى إلا:
1. تعميق الديمقراطية، مع تقوية فعالية المؤسسات السياسية.
2. المساهمة في تقوية المنافسة الاقتصادية والمؤسسات.
3. تدعيم النموذج الاجتماعي المبني على إعادة التوزيع والتضامن الوطني.