

واقع الحوكمة على المستوى المحلي

يظهر هذا الواقع من خلال عدة نقاط:

1/ الاستقلالية الإدارية:

* يقصد بالاستقلالية أن يكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، لذا يجب أن تتميز الولاية والبلدية بالخصائص التالية:

- حرية المبادرة وعدم تدخل السلطة المركزية إلا في ما يحدده القانون.

- ألا تتمتع السلطة المركزية بحق تعديل قرارات الجماعات المحلية.

- حق مقاضاة الدولة وطلب إلغاء قراراتها غير المشروعة.

وتظهر هذه الاستقلالية في:

- تكريس مبدأ اللامركزية: يظهر في جميع الدساتير وقانوني الولاية والبلدية، حيث قسمت الدولة إلى وحدات محلية لاعتبارات اقتصادية واجتماعية وإدارية، تم منحها الشخصية المعنوية وما يترتب عليها من نتائج.

ويتمثل المضمون الحقيقي للامركزية في وجود هيئات محلية منتخبة من طرف المواطنين لإشباع الحاجيات المحلية، مستقلة في عملها عن السلطة المركزية رغم إشرافها ومراقبتها، وتتمتع باختصاصات محلية.

2/ الاستقلالية المالية:

يقصد بها قدرة الهيئات المحلية على تمويل نشاطاتها المختلفة دون الرجوع إلى الهيئة المركزية، أي قدرة الولايات والبلديات على تحصيل مواردها بنفسها مع بقاء خزينة الدولة هي المصدر المالي الأول لها.

وتتمتع الإدارة المحلية بميزانية مستقلة يجب عليها فيها أن تحقق التوازن بين قطاع التسيير والتجهيز وتسديد الديون، والتقدير الصحيح للنفقات، وتخضع في ذلك لمبدأ السنوية، ووحدة الميزانية (الموارد والنفقات في نفس الوثيقة، ومبدأ شمولية الميزانية (الموارد المتاحة تستعمل لتسديد النفقات دون تخصيص ولا مقاصة)، ومبدأ توازن الميزانية (تعادل الموارد مع النفقات) .

- كما تتمتع الإدارة المحلية بمورد مالية مستقلة متنوعة:

* **موارد جبائية:** تمثل قرابة 85 % من إيرادات البلدية والولاية، وهي الضرائب والرسوم، منها ما هو محصل كليا لفائدة البلديات (الرسم العقاري على أملاك المبنية وغير المبنية الواقعة في البلدية تحدده السلطة المركزية في قانونها المالي + رسم السكن على المحلات ذات الطابع السكني والمهني في البلدية، يحدد مركزيا، تحصله سونلغاز، + رسم التطهير، الرسم على الذبائح...).

ومنها ما هو محصل لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك تضامنا مع مختلف البلديات لمواجهة الأزمات المستقبلية (الرسم على النشاط المهني المعتمد على رقم المبيعات من طرف دافعي الضرائب على النشاط التجاري والصناعات والمهن الحرة 2 % + الدفع الجزافي على المرتبات والأجور والتعويضات والمعاشات والعلاوات الذي يوزع على الجماعات المحلية بنسبة 70 % و 30 % لفائدة الصندوق المشترك).

ومنها ما هو محصل لفائدة الجماعات المحلية والدولة (الرسم على القيمة المضافة على عمليات البيع والأشغال العقارية وعمليات الاستيراد + الدمغة الجبائية على السيارات + الضرائب على مداخيل الصيد البحري ... إلخ).

* **موارد غير جبائية:** وهي ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة، وتتمثل في التمويل الذاتي: وهو اقتطاع الجماعات المحلية جزء من إيرادات قسم التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار (من 10 إلى 20 %).

- الاقتراض المصرفي: قرض واحد في حدود ما نصت عليه المخططات الوطنية.

- الإعانات الحكومية.

وبدأت الجزائر في الاشتراك في النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي في أبريل 2009، كما أنها تشرك مع هذا الصندوق ومع البنك الدولي في نشر " تقارير النقد بالمعايير والقواعد " الخاصة بشفافية السياسة النقدية والمالية، والشفافية الضريبية والرقابة المصرفية

3/ مساءلة الجماعات المحلية:

أقر المشرع المسؤولية التقصيرية والجنائية للشخص المعنوي:

أ- **المسؤولية على الأعمال الشخصية:** حددها قانون البلدية فيما يلي:

- تأخر المجلس في إقرار الميزانية بسبب تغيب أحد الأعضاء فيحدث ضرر.

- تحمل المجالس هذه المسؤولية أثناء ممارسة صلاحياتها حول عملية التعمير، الهياكل الأساسية

والتهيئة المحلية، أو أي تصرف يضرر بالبيئة.

- يتحمل المجلس المسؤولية عن كل خطأ شخصي يرتكبه الأعضاء في مجال التعليم، الأجهزة الاجتماعية، السكن، الصحة.

ب- المسؤولية عن أفعال الغير: هنا تكون مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، بشرط قيام علاقة التبعية وعمل لصالح المتبوع ، خطأ التابع حال تأدية الوظيفة أو بسببها (حوادث السيارات)، ورجوع المتبوع على التابع في حالة الخطأ الجسيم.

أما المسؤولية الجنائية فلم يقرها المشرع الجزائري بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة وذلك في الأمر 01/03 المعدل والمتمم للأمر 1996/96، حيث أقر المسؤولية الجزائرية فقط للأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص وفقا للأحكام الخاصة بتشريع الصرف وحركة رؤوس الأموال، وكذلك المادة 51 مكرر من قانون العقوبات التي استتنت الدولة والجماعات المحلية والأشخاص الخاضعة للقانون العام. ولكن لتبرير ذلك أقر المشرع المسؤولية على الشخص الطبيعي الذي يمثله.

4/ الإصلاح السياسي: تمثل الإصلاح السياسي فيما يلي:

انضمت الجزائر إلى المنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بحقوق الإنسان، وضمنت اتصالها مع المجتمع المدني. كما قطعت أشواطاً كبيرة في مجال التعددية السياسية وتمثيلها محلياً وبرلمانياً، وصادقت على اتفاقيات حقوق الإنسان، وكرست مخططاً استعجالياً له وافقت عليه الحكومة عام 2000.

- السماح للأحزاب والمعارضة بالتعايش، وحرية وسائل الإعلام، وترسيخ الممارسة الديمقراطية.
- ترسيخ الرقابة الشعبية والشفافية في تسيير الموارد البشرية والمالية، والمشاركة الفعلية لممثلي الشعب ومؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتقوية العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وإعادة بناء النظام المجتمعي بمساهمة الجميع في أداء الشؤون العامة في جو من الشفافية وفقاً لمبدأ الأغلبية الذي تقره الديمقراطية التعددية.

- تعديل قانون الانتخابات (إزالة الغموض لبعض المواد مثل طريقة اختيار رئيس م.ش.ب): لكن ماذا يعني تعديل المادة 72 من قانون الانتخابات 01-12 التي كانت تنص على أن قائمة الترشح يجب أن تكون برعاية حزب أو عدة أحزاب وإلا أن تدعيم بتوقيع 5 % على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية على الأقل عن 150 ولا يزيد عن 1000 ناخب، بالمادة 73 من قانون الانتخابات الجديد 2016 التي وضعت شروطاً حتى على القوائم المقبولة من حزب أو عدة أحزاب بأن تكون قد حصلت في الانتخابات الأخيرة على أكثر من 4 % من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية، أو من الأحزاب التي تتوفر

على 10 منتخبين على الأقل في المجالس المحلية للولاية فإذا لم يكن ذلك أو كان الحزب لأول مرة يشارك أو كانت القائمة حرة يجب أن تدعم بـ 50 توقيع من ناخبي الدائرة؟

- الإصلاح فيما يخص إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات .

- تدابير قانونية مستحدثة في ظل قانون الانتخاب 2016 وانشئت في 2019.

معوقات تحقيق الحكم الراشد في الجزائر:

في ظل تبنيها لسياسية الحوكمة، تواجه الجزائر مجموعة من العراقيل أهمها:

أ- تحديات سياسية:

1- غياب التداول على السلطة والذي يترتب عليه عدم الاستقرار السياسي

2- غياب الديمقراطية وضعف المشاركة السياسية:

يكاد المواطن المحلي لا يمارس مهامه في رسم السياسة المحلية والمشاركة في إصدار واتخاذ القرارات في ظل ضعف آليات المشاركة، حيث تعتبر العملية الانتخابية المجال الوحيد الذي يشارك فيه المواطن في تسير شؤونه المحلية باختيار ممثليه، إضافة إلى عدم تقبل الجماعات المحلية فكرة الرقابة من طرف المجتمع المدني بسبب قلة خبرته في هذا المجال.

وهناك من يرجع ضعف المشاركة السياسية في الجزائر إلى ضعف الحراك الاجتماعي والقيود المفروضة على نشاط الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، وعزوف المثقفين عن المشاركة في الحياة السياسية، وعدم انتشار الثقافة السياسية بين الوسط الاجتماعي الجزائري.

-انخفاض مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات، رغم نص قانون البلدية على مشاركة المواطنين في النشاط البلدي، حيث يكون المواطن غير مطلع على حقوقه، ودائما ما يبحث الموظف عن أذكار للتهرب من المسؤولية في ظل غياب الإعلام الذي كُرس في قوانين كثيرة (البيئة) ولكن لم تصدر نصوص تنظيمية في ذلك رغم إحالة القوانين عليها بسبب وجود قاعدة حكم مغلقة وغير شفافة في عملية صنع القرار ورسم السياسة العامة.

-الانقسامات السياسية والصراعات الداخلية بين أعضاء المجالس البلدية، والوصول أحيانا إلى الانسداد وسحب الثقة من رؤساء البلديات(الذي كان منصوصا عليه في قانون البلدية 90-08 وألغي في قانون البلدية 10-11) الذي يجعل البلدية في ركود على مستوى التنمية المحلية (من 1997 إلى 2002 حوالي 208 سحب الثقة).

- ربط ترشح المواطنين للمجالس المنتخبة المحلية في إطار الأحزاب السياسية وعدم وضع معايير موضوعية للانتقاء والترشيح، الذي أفرز قيادة غير مؤهلة تتحكم فيها الجهوية على حساب المصلحة العامة .

- ضعف أداء الأحزاب وعدم قيامها بالتنشئة وتقديم البرامج محليا لتحقيق التنمية المحلية.

-تأثير النمط الانتخابي منذ صدور قانون الانتخاب 97-07 على اعتماد المشرع على نمط التمثيل النسبي القائم على القوائم المغلقة، (المادة 65 ق 2016)، على أمل تعديله في قانون الانتخابات المترقب، حيث لم يعد الانتخاب باستعمال هذه الطريقة يؤدي دوره في اختيار المواطن لممثليه لأن النواب في حقيقة الأمر ليسوا منتخبين بل معينين، فالمواطن لا يختار نائبه بل يصوت على قائمة معينة مسبقا من طرف أجهزة غير منتخبة شعبيا (الأحزاب) دون امكانية إدخال تعديل عليها أو إعادة ترتيبها، وبالتالي عدم إمكانية رقابته الفعلية على من يمثله لتسير الجماعات المحلية وهي نواة مصالحه.

كما أن المواطن بهذه الطريقة يختار البرنامج قبل الأشخاص، هذه الاخيرة التي تكون منوطة بالحزب الذي يسعى إلى وضع من لهم أكثر الحظوظ في النجاح، ولذلك يفضل " الانتخاب الفردي ".
من جهة أخرى قد تؤدي هذه الطريقة إلى مجالس فسيفسائية ليست متجانسة، مما يؤدي إلى صعوبة في اختيار الرئيس وتشكيل اللجان، بل حتى عند التصويت على المداولات، الأمر الذي حتم على وزارة الداخلية أحيانا التدخل لفض النزاعات داخل المجالس بين الأعضاء الذي وصل إلى حد سحب الثقة (ألغي في القانون الجديد)، إضافة إلى حالات الانسداد في بعض المجالس المحلية الذي بدوره يؤثر على التنمية المحلية وقد يصل إلى العدالة.

وقد اتهمت الوزارة هذه المجالس بأنها تعوزهم " الاحترافية "، ولهذا رفعت في المستوى التعليمي

لرؤساء البلديات على حساب معايير أخرى، مع اهمال النساء ورفضهم في بعض المناطق.

ب- الفساد: هو أهم العوائق التي عرقتها الأنظمة والسياسات وتعرفها الجزائر بشكل واسع، ما جعلها تحتل مرتبة مهمة ضمن " مقاييس الفساد "، بسبب:

- انتشار الصفقات الجائرة جراء سوء إدارة الاقتصاد الوطني.

- غياب الرقابة والمساءلة على الممتلكات العامة للدولة مما أدى إلى انتشار الرشوة والاختلاس.

- عدم فاعلية أغلب الأنظمة والقوانين القادرة على مكافحة الفساد وغياب نية الإصلاح.

- انخفاض معدلات النمو الاقتصادي بسبب تفشي البيروقراطية، وغياب الكفاءة.

ج- التحديات الاقتصادية والاجتماعية: أحدثت الجزائر تغيرات مختلفة على جميع الأصعدة من أجل التنمية ومواجهة التحديات الاقتصادية العالمية والتحضير للدخول في الأسواق، برفع مستوى كفاءة الأداء داخل المؤسسات وتوفير بيئة اقتصادية وسياسية محفزة على الاستثمار والتنافس، وأكدت على دور الفواعل خصوصا القطاع الخاص في تلبية الحاجيات الاقتصادية وفق آليات السوق، والمجتمع المدني في الرقابة والمشاركة، لكن الواقع بعيد عن هذه المشاركة الثلاثية.

كما عملت الجزائر على التحضير لشروط الانتقال إلى مرحلة ما بعد البترول من خلال تقليص تبعية الاقتصاد الوطني للمحروقات والعمل على رفع موارد الصادرات وتشجيعها وتويعها، وتكثيف الانتاجية لتحسين القدرة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية من خلال عصرنه وفاعلية المؤسسة بتنمين المواد المادية والبشرية، ومواصلة الجهود الرامية لتقليص البطالة.

- تحسين القدرة الشرائية والعمل على ترقية فلاحه عصرية، والحفاظ على الثروة العقارية وحمايتها. (دخول الجزائر إلى اتفاق الشراكة الأوروبيةمتوسطة).

ولذلك إذا لم تتمكن الدولة من التقليص من العدد الكبير للقواعد القانونية والإجرائية الخاصة بالاستثمار والإنتاج الداخلي و الخارجي سوف يؤدي إلى تنمية الأنشطة غير الإنتاجية. وإذا لم تتمكن من الفصل بدقة في المصالح المالية بين ما هو عام وما هو خاص سوف يؤدي إلى استخدام الموارد العامة لتحقيق المصالح الخاصة للطبقة الحاكمة، وإعاقة التنمية وعدم الوصول إلى الحكم الرشيد.

د- تحدي الموارد البشرية والأساليب العصرية في التسيير: حيث تغيب الإدارة الإلكترونية والكفاءة المهنية في معظم الإدارات المحلية (0,5 % عام 2003 إلى 2010) ما يبرر عدم قدرة الإدارة الاعتماد على تكنولوجيا الاتصال أثناء اتخاذ قراراتها والتفاعل مع القوى المجتمعية.

هـ- التحديات الإدارية (التبعية الإدارية): اهتم المشرع بالرقابة الوصائية وأغفل رقابة المواطنين والجمعيات المختلفة. أما وسائل الإعلام فهي تتفادى تقييم أداء الجماعات المحلية وتكتفي بنقل مشاكل المواطن الذي يزيد من خرق حقوق الإنسان والعجز عن التسيير العادل للموارد في ظل غياب المساءلة. وتحيل التحديات الإدارية إلى ملف اللامركزية في تسيير الدولة ودور المجالس المحلية فيها.

فقد طرح هذا الملف من قبل أحزاب المعارضة أكثر من أحزاب السلطة، وفي أوقات التشنج السياسي أكثر من حالات الهدوء والاستقرار، الذي أثر سلبا على نوعية النقاش، وأصبح كل من يتحدث عن اللامركزية ومنح صلاحيات أوسع للمنتخب المحلي انفصالي يجب محاربتة من قبل فكر سياسي

رسمي.

* تأثير الرقابة الوصائية على سلطة القرار في البلدية: الرقابة الوصائية هي رقابة مشروعية، استثنائية، لكن المشرع تجاهل ذلك أحيانا في النصوص المنظمة للوصاية لدرجة تكاد تختلط فيها مع الرقابة الرئاسية. (النوع الفرنسي المشدد). كما أن نصوص قانون البلدية والولاية 10/11 و 07/12 التي تقر بالاستقلالية تكاد تكون نصوص شكلية، حيث أصبحت الجماعات المحلية في موقع المنفذ للتوجيهات والتعليمات والقرارات الفوقية.

هل السبب هو التخوف من تفتيت الدولة ؟ إذ كان مناسباً لفترة ما بعد الاستقلال هل هو الآن

مناسب ؟

قد يكون ذلك نتيجة ما رتبته الفترة الانتقالية بعد استقلال الجزائر من إدارة فنية غير ناضجة، وما تترتب من تغيرات كخفض عددها وتغيير حدودها وضرورة تدخل السلطة المركزية، لكن على أن تكون هذه الوصاية الشديدة مجرد فترة انتقالية، لتصبح الجماعات المحلية بعدها ناضجة وقادرة على القيام باختصاصاتها، لكن هذا التوسيع الانتقالي في الرقابة امتد عمليا في الزمن وأصبح مبدأ عاما، وتحولت الجماعات المحلية إلى هيئات تابعة لها حتى بصدور قانون 08-90 و 09-90، حيث تنتظر إليها كوحدات قاصرة لم تبلغ سن الرشد بسبب سوء التسيير الذي تشهده أغلب بلديات الوطن.

* **في الرقابة على الجهاز ككل (الحل):** وهو إجراء خطير جدا تمارسه السلطة المركزية، من بين حالاته: - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانيتهم.

- حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء وبعد إعدار الوالي.

- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس (المادة 46 من قانون البلدية 10-11)

هذه الحالات الثلاث هي سلطة تقديرية للسلطة المركزية وذلك ما لا يتماشى مع استقلالية القرار المحلي.

* **في الرقابة على الأعمال:**

* **الخلول:** هو أخطر مظاهر الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، عندما لا تقوم السلطات البلدية بالحفاظ على الأمن، النظافة، السكنية، وديمومة المرفق العام لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية (المادة 100)، حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا عندما يمتنع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له قانونا، بعد إعداره بأجل. (المادة 101 من قانون البلدية 10-11). والملاحظ هنا أنه هناك توسع في حالاتها مقارنة بالولاية.

إضافة إلى الجانب المالي وهو الصورة الغالبة، إذ أنه عند حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على الميزانية، حيث يضمن الوالي المصادقة عليها وتنفيذها (بدورة غير عادية للمصادقة عليها وإلا يضبطها الوالي نهائياً-المادة 102 قانون البلدية 10-11). كما يتدخل الوالي لإدراج نفقات إجبارية لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي أو لضبط الميزانية غير المتوازنة أو لإصدار نفقات لازمة رفض المجلس إصدارها.

* **البطالان:** هو التقنية الوحيدة التي تراقب مدى مشروعية أعمال المجلس (رغم أنها لم تذكر للأسف حالات الخروج عن الاختصاص -المادة 50 من قانون البلدية 10-11)، يثبت بطلانها بقرار معطل من الوالي، ويمكن لرئيس المجلس البلدي الطعن فيه بتظلم إداري أو دعوى قضائية، وعليه فإن البطلان يعد معززا للحكومة المحلية.

* **المصادقة:** هي وسيلة تهيمن بها السلطة الوصية على سلطة القرار في الإدارة المحلية، حيث اشترطت المصادقة على 4 مداوات (المادة 57 من قانون البلدية 10-11).

ربما اتجهت الإدارة المحلية للحكومة حين أصبحت المداوات المتعلقة بإنشاء مرافق عمومية جديدة محلية لا تحتاج إلى مصادقة، لكن عوّضت بأخرى جديدة ثلاثة (مبادلة العقارات والتخلي عنها- اتفاقيات التوأمة-الهبات والوصايا الاجنبية).

حتى رئيس الدائرة يلعب دورا مهما في الرقابة على المجالس الشعبية البلدية وفقا للمرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها. (المادة 10)، حيث يصادق على المداوات التالية:

- الميزانيات والحسابات.
 - تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرام لفائدة البلديات.
 - شروط الإيجار التي تتعدى 9 سنوات.
 - تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
 - المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
 - الهبات والوصايا.
- يوافق على قرارات تسير المستخدمين.

وتجدر الاشارة إلى أن هذا المرسوم التنفيذي يتناقض مع قانوني الولاية الذين لم يتحدثوا عن دور رئيس الدائرة في ممارسة الوصاية على البلدية، ومن جهة أخرى، حدد قانون البلدية 4 مداولات في حين المرسوم ذكر مجموعة من المداولات.

كما أن انتظار المصادقة الضمنية للوالي وهي شهر أصبح ينتظر القبول الصريح، وكأن أعمال أعضاء المجلس فاقدة للمشروعية وهم يستحسنون هذه الوصاية.

* **التوقيف:** في القانون القديم للبلدية 90-08 يجب استطلاع رأي المجلس ثم يصدر الوالي قرارا معللا بتوقيف العضو (المادة 32)، ولم يتحدث القانون الجديد عن ذلك (المادة 43 من قانون البلدية 11-10)، ما يعد مخالفا لمبادئ الحوكمة المحلية.

الاقصاء: في القانون القديم يعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الاقصاء، ويصدر الوالي قرار إثباته (المادة 33)، أما في القانون الجديد 11-10 فيثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار ولم يذكر إعلان المجلس له (المادة 44)، وهذا فيه إغفال لدور المجلس مما يخالف أحكام الحوكمة المحلية.

* **أسباب أخرى ساهمت في انحراف الرقابة الإدارية عن حدودها:**

1- الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي: كمثل للدولة يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي للرقابة الرئاسية، وكمثل للبلدية يخضع للوصاية مع صعوبة الفصل بينهما من الناحية العلمية. ومن الامثلة على ذلك عدم المصادقة على مداولة معينة يدخل ضمن أعمال المجلس، أحيانا قد توجه له أوامر بتعديلها وإعادتها للمصادقة وهو عبارة عن رقابة رئاسية.

2- ضعف ميزانية البلدية: أدى إلى قبول البلدية مساعدات الدولة مما يستوجب تدخل السلطة المركزية .

3- الصلاحيات العامة للمجلس: وردت بعبارات عامة، وبدلا أن يكون ذلك محفزا لعمل المجالس كان سببا لكبت أعماله، حيث يفضل المنتخبون تسليم أمرهم للسلطة المركزية.

4- ضعف تكوين المنتخبين وعدم درايتهم بالقانون

وعليه يجب الاشارة إلى أن حل المشكلة لا يكون في تشديد الرقابة بل في معالجة أصل المشكلة.

و- التبعية المالية: بسبب ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية الضرورية لسد حاجاتها تكون تابعة للسلطة المركزية كالتالي:

1- تبعية النظام الضريبي للسلطة المركزية التي تقوم بتحديد نسبة الاستفادة من الضرائب، والتوزيع لا يستند إلى معايير موضوعية بل يتمشى مع مصالح السلطة المركزية.

2- التبعية في إعداد الميزانية نتيجة للعجز ونقص الموارد المخصصة وضخامة الديون وعدم جرد كل ممتلكات الجماعات المحلية والاستغلال السيء للمرافق العمومية.

3- تظهر التبعية أيضا في إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالاستقلالية المالية وتخضع في الواقع لوزارة الداخلية.

4- كثرة النفقات لدى الجماعات المحلية أدى إلى اختلال النظام الضريبي، والغش والتهرب الضريبي وبالتالي عدم تحصيل مداخيل إضافية

إن هذه التبعية هي عائق أمام تحقيق حوكمة محلية، لأن الجماعات المحلية تحتاج إلى نوع من الاستقلالية حتى تتمكن من الاستغلال الراشد والأمثل لمواردها البشرية والطبيعية، وتحقيق الفعالية بعيدا عن الرقابة الشديدة للسلطة المركزية.

ي- الرقابة على خطط التنمية والمشاريع: تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، بتقديم الإعانات ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي الذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية (بصفته ممثلا للدولة).

والملاحظ أنه بالرغم من الإمكانيات التي منحها المشرع للبلديات حول اللجوء إلى القضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصية، إلا أن البلديات تفضل الطريق الإداري بدلا عن القضائي حتى تتجنب الدخول في صراعات معها بحثا عن أغراضهم الشخصية، وكذلك بسبب بطء وتعقد الإجراءات القضائية مع نتائج غير أكيدة. إضافة إلى أن القاضي يختص برقابة المشروعية فقط في حين أن السلطة الوصية لا تنقيد بالمشروعية، فهي تصادق أو ترفض المصادقة على الميزانية مثلا بناء على الملاءمة وبالتالي تملك سلطة تقديرية واسعة للرقابة على أعمال البلدية.

ومن خلال ما سبق، يتضح أن المنتخبين المحليين هم بالنسبة للمواطنين ممثلي الدولة و ليسوا ممثلهم، وأن السلطة الوصية تهدف إلى الهيمنة والسيطرة على البلديات وجعلها أداة في يدها لتحقيق أغراضها على حساب الاستقلال المحلي.

وبالتالي فإن سوء التسيير على مستوى البلديات لا يحل بتوسيع الرقابة الوصائية بل بتعديل القوانين المرتبطة بسير أموال البلدية (النمط الانتخابي، أسلوب إبرام الصفقات، التأطير...).

آفاق الحكومة المحلية: يتطلب تحقيق الحوكمة المحلية رسم خطط منها:

1- إعادة صياغة العلاقات المركزية المحلية: يجب تحقيق التوازن بين دور الحكومة المركزية في تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية وضمان تنفيذ السياسة العامة بكفاءة، وبين إتاحة القدر الكافي من المرونة وحرية اتخاذ القرارات المحلية.

2- ضرورة تعزيز اللامركزية بإعادة تعريف دور البلدية: يجب فسح المجال نحو أنماط تسيير غير مباشرة لصالح الخواص، مع رفع البلدية يدها عن بعض الميادين التي كانت مسندة إليها من أجل تحسين الخدمات المقدمة، والتأثير على المردودية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية (النقل، المواصلات، خدمات، توفير المياه والتطهير) بتفويض المرفق، حيث يوفر تشغيل اليد العاملة، ضرائب ورسوم إضافية، مع احتفاظ البلدية بسلطة التوجيه والرقابة، بدلا عن الاستغلال المباشر.

ويجب افساح المجال لتصور سليم للامركزية بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة، وتكييف الجماعات المحلية مع المحيط الاقتصادي (اقتصاد السوق) والاجتماعي الجديد، وإعادة إعداد الهيكل التنظيمي للبلدية على أساس خصوصية كل إقليم، وإعادة النظر في وظائفها، وتعزيز فكرة عمل الفرق وخلق ديناميكية بين الفاعلين الأساسيين فيها:

- رئيس المجلس: بتحديد وظائفه في تمثليه للدولة فقط: الضبط، التوقيع على المداولات، ...
- المجلس الشعبي البلدي: بتحديد اختصاصه، ومنح الاعضاء الضمانات الأساسية أثناء وبعد ممارسة مهامهم الانتخابية.

3- إعادة النظر في الرقابة: تحتاج الرقابة إلى قدر من المحكمة والإمام بالنواحي التقنية والإنسانية للعاملين، وتوخي العدالة في تقويم ادائهم، فلا يكون هناك إفراط يقتل الحافز في نفوسهم، وتفرط يؤدي إلى التسيب الإداري الذي يعرقل تحقيق الأهداف والخطط، وضرورة فك الخناق على الجماعات المحلية، واستبدال الرقابة الإدارية بالقضائية تدريجيا فيصبح دور الولاية مثلا مقتصر على التنسيق بين البلديات، وضرورة اعتماد استقلالية أكثر في اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية عنها، وتنفيذها من قبل المنتخبين المحليين فعليا من الناحية المادية والوظيفية، فالاستقلالية القانونية متوفرة ولكنها ليست متجسدة على أرض الواقع بصفة فعلية، وضرورة الخروج من اللامركزية الشكلية إلى لامركزية قائمة على الديمقراطية تعطي سلطة القرار لأشخاص قادرين على إصدار قرارات صائبة وفعالة، وثقة المواطن المحلي في تلك السلطة التي تعمل على تمرير أفكاره وصياغة متطلباته، أي الخروج من مفهوم الرقابة القبلية التي تتطلب

المصادقة على كل كبيرة وصغيرة إلى رقابة بعدية تقيس النتائج والأخطاء، وتزيد من تحسيس المسؤولين بأعمالهم، وتخلق فيهم المبادرة؛ كما ينبغي إلغاء الدائرة كدرجة رقابية.

4- إعادة الاعتبار للمنتخب المحلي: من شروط قيام اللامركزية تشكيل الأجهزة المحلية عن طريق الانتخاب، وتدعيم الديمقراطية بإشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات، لكن لا يعتمد هذا الانتخاب على الخبرة والكفاءة مما يجعله يفقد المصداقية نسبياً، ومنه ضرورة اختيار أفضل الممثلين الذين لهم قدرة علمية وإدارية في التسيير وخدمة التنمية، وضرورة دفاع المنتخبين عن برامجهم أمام السلطة الوصية خلال المداولات.

ونذكر بأسلوب الانتخاب الفردي وأهميته.

5- إصلاح النظام المالي للبلدية: (خلق لامركزية مالية).

- يجب مراجعة النظام الضريبي لضمان استقلالية واستجابة فعالة، ومكافحة الغش والتهرب الضريبي عن طريق إجراءات تشريعية تجعل القوانين الجبائية صارمة.

- تحسين مردودية الموارد الجبائية بإعطاء الجماعات المحلية حق تحصيلها، وضرورة الاعتماد على نظام ثابت لتوزيعها، والأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل بلدية (ريفية، حضرية).

- خلق موارد ذاتية والرفع من قيمة الموارد المحلية (المناجم، المحاجر، السياحة، الحرف، تثمين التراث الثقافي) بإنجاز مشاريع مشتركة مع الممولين والمستثمرين حتى لا تضطر إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، عن طريق تشجيع الاستثمار على المستوى المحلي الذي يؤدي إلى تحقيق عائدات غير ضريبية، بل والتضامن المشترك بين البلديات في ذلك، والذي بدوره يؤدي إلى خلق مناصب شغل جديدة.

- وضع نظام مالي يقوم على الشفافية والفعالية في اختيار إيرادات ونفقات الميزانية، وعدم تحميل الجماعات المحلية نفقات لا تدخل في اختصاصها.

- ترشيد النفقات، وتوجيه الاستخدامات بما يتوافق مع أولويات المجتمع، بدراسة الأهداف وضمان التمويل الأحسن للتجهيزات، والعمل بالمقاييس العالمية المتفقتة مع خطط التنمية، وتلبية الحاجيات في إطار العقلانية والحفاظ على المال العام.

- التقييم الزمني والمتواصل للميزانية الخاصة بالجماعات المحلية.

- اعتماد نظام عصري للجباية المحلية.

- خدمات التسيير الحضري (تنظيف، مصلحة الطرقات، المساحات الخضراء، إدارة المياه) يجب التنازل عنها عن طريق الامتياز وإقرارها بواسطة دفا تر شروط تخضع لمراقبة قانونية.

6- نحو استراتيجية متعددة الفواعل:

-إتاحة المجال لتدخل ومشاركة أكبر للمجتمع المدني، الذي يعزز الديمقراطية التشاركية كآلية رقابة شعبية، وما لذلك من دور في محاربة الفساد.

- إصلاح نظام الإعلام، وهو أهم وسيلة في جلب الرأي العام، ويلعب دورا مباشرا في تفعيل مبادئ الحوكمة، الذي يتحقق بمراجعة المنظومة التشريعية الخاصة بالإعلام، ورفع الرقابة الصارمة على الصحف، وضمان حق الوصول إلى المصادر المناسبة وفرض عقوبات على من يعيق العمل الصحفي، ورفع القيود عن حرية التنظيم النقابي للمشتغلين في حقل الإعلام، وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في هذا المجال.

- إصلاح قطاع العدالة: بتكوين قضاة متخصصين في مكافحة الفساد، والشفافية في تعيين القضاة، عصنة قطاع العدالة، وضمان الاستقلالية.

7- العمل على مكافحة الفساد: بتفعيل تطبيق النصوص القانونية والمراسيم التي وضعها المشرع، والاتفاقيات التي تفصل في الفساد وعقوبته كالقانون رقم 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد، والقانون الأساسي للوظيفة العمومية، قانون العقوبات، المرسومان الرئاسيان المحددان لنموذج التصريح بالامتلاكات (414/06 ج ر 74) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد ومكافحته. كما أنشئت هيئات متخصصة تعمل بجانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، منها الحكومية كالجمعية الدولية للسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد التي تضمن التطبيق الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2006)، وغير الحكومية كالجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد والمتمثلة في الفرع الوطني لمنظمة الشفافية، والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، التي يجب تفعيل نشاطها في هذا المجال.

8- تهمين الموارد البشرية: المواطن هو حجر الأساس في تحقيق الحوكمة المحلية، ولذلك يجب العمل على إرساء القيم والتخلي عن التهاون والإحساس بالمسؤولية وتوظيف الطاقات بشكل كامل، وإجراء دورات تكوينية للعمال لتعزيز قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية بعمليات تأهيل، حيث يجب الإشراك الفعلي للمواطن في تسيير شؤون الجماعات المحلية، ومنح الفرصة لسكان البلدية المشاركة في التخطيط وتنفيذه ومراقبته.

ومن الأمثلة على ذلك البرنامج التكويني التكميلي لسنة 2009 لفائدة الولاية والأمناء العاميين والولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر (216) ، والمدراء الولائيين والمفتشين العاميين و6500 إطار إداري وتقني، ودورات تكوينية لـ 1541 رئيس بلدية، و425 أمين عام للبلدية و1500 إطار تقني في البلدية، ورؤساء مكاتب الصفقات، وتعزيز تأطير الجماعات المحلية بتعين 7500 إطار جامعي من تقنيين وإداريين.

9- ضرورة تكريس الشفافية في التسيير: بنشر المعلومات علنا حول نشاطات الحكومة، وتشجيع النقاش العام الحر، والبحث عن كل التدابير التي من شأنها زيادة درجة إطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرارات، وتسهيل الوصول إلى كل المعلومات المتعلقة بالتسيير، والسماح بحضور الجلسات المحلية كما هو مكرس قانونا، ووجوب تكريس الشفافية في النظام الضريبي وتبسيطه من أجل رفع الثقة في القوانين الجبائية، والتعاون للقضاء على ظاهرة حجب المعلومات التي تستغل كمصدر للسلطة، لذا وجب توفير الحسابات الآلية وشبكات الاتصال بصورة جيدة لتأمين حماية البيانات والمعلومات والوثائق الإلكترونية.

10- تطوير وسائل المساءلة: يستدعي تحقيق الحوكمة المحلية ضرورة تحديد المسؤوليات، ووضع نظام رقابي يتماشى مع منطق اللامركزية، أي ضرورة وجود رقابة سياسية قبل التقنية والإدارية. كما يجب تطوير وسائل المساءلة في مجال المالية على النفقات العمومية بهدف التحكم في الانفاق بحماية الأموال العمومية من التبذير والتلاعب والتجاوزات غير القانونية، وإجراء دورات رقابية، فتح نقاشات واسعة بين مختلف الفواعل بالتوجه نحو حكومة إلكترونية لتقليل نسبة لجوء الموظفين إلى الرشوة.

ملاحظة: يمكن اختصار كل الآفاق في الضمير والأخلاق.