

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

الدكتور قاسم ميلود

جامعة ورقلة

ملخص:

يبحث المقال في الإجابة على علاقة الفساد بتآكل مضامين الديمقراطية خاصة منها اضمحلال معاني الوظيفية للمواطنة في ضوء تلاشي الثقة بين المواطن وأصحاب السلطة، من خلال التدليل بمؤشر البيروقراطية المهجنة، الصفقات العمومية المشبوهة، عدم تساوي الوعاء الضريبي بين البلديات..... الخ
الكلمات المفتاحية: الديمقراطية المحلية، الفساد المحلي، الصفقات العمومية، البلدية والتنمية. الممانعة الانتخابية.

Abstract :

This article will research to find whether exist Relationship or not between the causes of less local management performance due to unequal financial resources, corruption , hybrid bureaucracy. Public finance transaction

Kye Words corruption, hybrid bureaucracy, local democracies Public finance transaction

مقدمة:

تعتبر الديمقراطية من الأنظمة التي استطاعت المحافظة على توازن واستمرارية المجتمعات، تحت مظلة استطاعت احتواء كل التناقضات، التي يحملها المجتمع من تعدد الأثنيات والديانات والطوائف والقبلات والعرقيات... الخ، بقدر ما تنامت الثقافة المحلية وزاد التعليم كلما كان ذلك دافعا في بناء واستقرار الأنظمة السياسية، بيد أن الأمر لا يتماشى مع الدول النامية وفق الكيفية التي نجدها عند الغرب لسبب بسيط وهو اختلاف بدايات وطرق وظروف نشأة النظام الديمقراطي بين الغرب والدول النامية، حيث لعبت العوامل التاريخية التي أسست حدود حرية الأفراد دورا كبيرا في بناء مؤسسات النظام الديمقراطي، بينما الأمر عكس ذلك في الدول النامية التي، بالرغم من مرحلة التحول الديمقراطي التي خضعت إليها طيلة سنين عديدة لكن لم تستطع الأنظمة السياسية في هذه الدول

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

التخلص من عقدتها اتجاه توزيع السلطة فبدل من بناء مؤسسات الدولة فقد بنت مؤسسات السلطة، وكأن بها تريد تأسيس نظاما ديمقراطيا قائما على القرارات الفوقية –المركزية. بالرغم من التجربة الديمقراطية الجزائرية التي مرت عليها فترة طويلة إلا أنني أرى أن العوامل والدلائل الإحصائية التي توفرت لدي حول أشكال الممارسات الإدارية والتعقيدات البيروقراطية ومظاهر الفساد المالي، ستكون مؤشرات حقيقية لمعرفة التوجه العام للنظام الديمقراطي المحلي، خاصة وإن الديمقراطية في الدول النامية يتوقف نجاحها حول مدى تحقيق البرامج التنموية للمواطنين وهذا هو الدافع القوي لاعتبار النظام الديمقراطي كنظام توفيق، ولكن مع تنامي الفساد المحلي وسيطرت الجهاز البيروقراطي كجهاز تنمية وليس كجهاز للتنمية مع عدم توفر شروط استقلال القدرات الذاتية لجميع 1541 بلدية في الجزائر، يصعب الحديث على تطبيق الديمقراطية المحلية المتمثلة في التشاركية والحكومة والحكم الرشيد والتنمية المستدامة والشفافية تحت قبة بيروقراطية هجينة.

إشكالية المقال: في ضوء تنامي ظاهرة الفساد المالي وفوضى التنظيم المحلي، إلى أي مدى استطاعت التأثير على مضامين الديمقراطية المحلية الرشيدة ؟

فرضية المقال : كلما زاد الفساد في ضوء عدم توفر تنظيم إداري محلي كفاء يتماشى وفق طبيعة المرحلة التنموية للدولة الجزائرية من خلال الممارسة الحرة في التصرف المالي، كلما تآكلت مضامين الديمقراطية وأثرت على إرساء القواعد الأساسية الداعمة للمشاركة السياسية وتكريس مفاهيم المواطنة المحلية.

المنهج: سوف يكون المنهج الوصفي التحليلي الأداة القادرة على تفسير وشرح العوائق التي استطعت إفادتها في هذا المقال من أجل تحديد نوعية العلاقة بين متغيرات عديدة لها ارتباط وثيق بمتغير التغير البيئي اتجاه ظاهرة الديمقراطية على مستوى المحلي الجزائري.

1- الديمقراطية ومقاربات التنمية المحلية:

تعرف التنمية المحلية وفق المقاربة الوظيفية أنها إستراتيجية تنموية تعتمد على استغلال كل المقدرات والموارد المحلية عن طريق توظيفي فني لكل الفاعلين والنشطين المحليين من أجل تغيير نوعي وكمي في حياة الساكنة في الإقليم. تتأسس الإستراتيجية التنموية المحلية على ثلاثة قيم أساسية: التبعية للمخطط التنموي العام، التضامن البشري والإقليمي، خلق الثروة وتحقيق استقلال الذات وفق مقاربة الوحدة والتكامل الوطني، ومن الوسائل الأساسية للتنمية المحلية¹:

¹ Ministère de l'industrie, PME et PMI, DG de la ville stratégie des études économique et des Statistique , Rapport n°01 développement local ,concepts ,stratégies et benchmarking,september 2011)

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

التهيئة الإقليمية التي توجه المحاور الأساسية وتثبت الإطار العام للتنمية المناطق والأقاليم.

1. السياسة اللامركزية الداعمة للتنمية المحلية والتي تتوافق وفق عدم التركيز الإداري مما يجعل الجهود تتضافر تنظيما وعمليا لمواجهة متطلبات الواقع.

2. الحوكمة المحلية والتي تعرف كمجموعة من التفاعلات بين الفاعلين المحليين (قطاع خاص، القطاع العام، والمجتمع المدني) حيث تتوج جهودهم بشراكة فعلية ضمن مشروع شامل يستجيب لإشكالات الواقع المعقدة.

3. المشاركة المواطنية والتي تعتبر ضمن التنظيم الهيكلي للحكم الرشيد المحلي¹.

4. التمويل المحلي من خلال الجباية الوطنية والمحلية وكذا المؤسسات الأجنبية.

تتضمن التنمية المحلية قسمين أساسيين :

1. الهيكل العام والذي نقصده التسيير والمالية واللذان يعتبران نقاط المماس للامركزية ولكل مشروع تنموي.

2. السوسيو-اقتصادي الذي يخص الافراد والتفاعل بين مختلف الفاعلين المشاركة في التنمية المحلية (القيادة، الشعور بالانتماء، المقاتلية...)

تعتمد بعض الدول على نوعية خاصة من المقاربات التي تراها صالحة لتدعيم التنمية المحلية والتي تنخرط فيها كل المكونات العلمية والمالية والسوسيو-اقتصادية لايجاد مقاربة متكيفة وفق المحتوى البيئي للإقليم، حيث نكتفي بالإشارة إلى بعضها ليس من اجل التعمق والتمحيص وإنما للاطلاع والتدبر، وهي على التوالي:

أ- مقارنة الإشراف والمرافقة للمؤسسات المحلية (Business Development services).

يقوم بهذا النشاط مرشدين مختصين وخبراء من أجل تمكين الفاعلون المبتدئون في النشاط الاستثماري، بناء وعاء معرفي وخبرة فنية واكتساب مهارات في إدارة المشروعات الإنتاجية والخدمية، وقد تم توظيف هذه المقاربة في كل من المالي، والنيجر، السينيغال، تونس. ورغم الدعم التقني والفني الذي تم استثماره في هذه المسألة، إلا أن 80% من المؤسسات عجزت على حل مشاكلها بنفسها.

ب- مقارنة الشبكة والشراكة:

¹ Marcco Menozzi « Approche théorique développement local durable et regard critique sur 15 années d'activité de dispositif d'agences de développement local en région » Mémoire fin d'étude pour obtenir diplôme au master, université de Dordogne 2013, p 39-45

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

وتعني التفاعل المتبادل للاستراتيجيات التي يستعملها الفاعلون المحليون من أجل تطوير وترقية الشراكة بينهم، ويمكن استخلاص ثلاثة شراكات محلية وهي¹:

1. شراكة تنشأ بمبادرة مجموعة أفراد تربطهم علاقة هوية اجتماعية قوية ترقى شيئا فشيئا الى صفة المواطنة التي تتوثق بمقاربة الانتماء.
2. شراكة تتأسس عن طريق منظمات مهنية التي تطالب بمكانة متميزة في الخريطة التنظيمية للاستثمار المحلي والنشاط الاقتصادي بشكل عام.
3. شراكة يطالب بها المجتمع بسبب الشعور بالتهميش والإقصاء الاجتماعي، وهذا النوع من الشراكة تتحرك من أجله جمعيات المجتمع المدني، السلطات الإدارية المحلية، المؤسسات المركزية الحكومية، وفي بعض الأحيان المؤسسات الاقتصادية.

ج- مقارنة المشروع الرائد :

ظهرت هذه المقاربة بين 1970 / 1980 وتبنتها المؤسسات الإنتاجية بين 1980 و 1990. هذا نموذج جديد من التنمية الإقليمية تأسس على الطابع التصاعدي حيث ينتشر عبر مجموعة من الدول الاتحاد الأوروبي، واصل هذه الإستراتيجية يتركز على توحيد الجهود التنموية نحو برنامج رائد على مستوى الجماعات المحلية من أجل تقوية القدرات الفاعلين حسب مقاربة Bottem-up أي من الأسفل الى الأعلى، وتكون البرامج إقليمية تختص بحاجيات الساكنة المحلية وليس لها علاقة بالبرامج القطاعية، هدفها تنمية الحاجات الأساسية للسكان. يصنفها خبراء السياسة بأنها مظهر أساسي من مظاهر الديمقراطية التشاركية.

د- مقارنة الميزانية التشاركية:

والتي اوضحت نموذجا ناجحا بالنسبة للبنك الدولي 1998، حيث انفردت مدينة برازيلية تدعى Porte Alégre ذات 1300000 نسمة اين يقوم المواطنون المحليون بتحضير الميزانية والمصادقة عليها و ثم مراقبة تنفيذها، وقد خص القانون نحو 20% من الميزانية المحلية يقرر فيها المجتمع المحلي كيف يتم تصريفها بناء على نظام الاولويات. وقد كان لهذه المقاربة دعما قويا عند وصول حزب العمال الى السلطة².

2- مأزق البلدية الجزائرية بين ديمagogية القوامين ومؤشر مؤشر الفساد.

¹ Clement Mercier , Denis Bourgue « Approche et Modelés de pratique en Développment des communautés ; approche de développement intégré » cahier n°1209 Decem02012.p98.

²Yves cabanne , les bugjets participatifs en Amerique latinne ,<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2006-5-page-128.htm>.07-02-2017.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

أ- البعد الديماغوجي للنص القانوني.

من خلال ما سبق ذكره حول أهم المقاربات التي تلجأ إليها دول متقدمة من أجل استثارة الجماهير المحلية نحو تأسيس تنمية محلية ذات أبعاد حضارية ويكون المواطن محوراً وهدفها وما دون ذلك فهي وسائل وأدوات لا أكثر ولا أقل. بينما الملاحظ في الدول النامية، المفاهيم والمنطلقات الإيديولوجية والإستراتيجية معاكسة تماماً للقواعد العادية التي يفقهها العقل والمنطق، حيث أصبح في الدول النامية ترى الوسائل أهدافاً والأهداف وسائل، إذ كانت ترى الديمقراطية هدفاً في ذاتها والمواطنة وسيلة لتحقيق ذات النظام السياسي، فلا عجب أن يستخدم فريد ريجز مصطلح فوضى التنظيم¹ *Synarchy is a neologism that combines synthesis with anarchy* بمعنى *synthese-anarchy*. فالملاحظ - بمقاربة قانونية - أن النظام السياسي الجزائري أراد أن يجعل من الجماعات المحلية أدوات تنظيمية وظيفية يتقرب إليها المواطن من أجل تسيير تناقضاته الاجتماعية وأن الديمقراطية المحلية هي الفلسفة والإطار العام الذي من خلالها ينخرط المواطن - سياسياً - اقتصادياً - ثقافياً - ليتفاعل إيجاباً عبر مواظنته وبالتالي نكون قد حققنا مبدأ التشاركية والتساهمية التي نصت عليها مختلف التشريعات والقوانين. ولعلّ الإصلاحات المفتوحة على النظم وأساليب التسيير الإداري المحلي للدليل على أن المشرع الجزائري أراد أن يرتقي بالممارسات السياسية إلى أوج تحقيق مفهوم المواطنة الحقيقية القائمة على حفظ كرامة المواطن وصيانة حقوقه وحرياته أمام تعسف الأجهزة البيروقراطية المحلية. لكن الدراسة المتأنية للنصوص القانونية والتشريعات المتعلقة بالأنظمة المحلية، يلاحظ أن مضامينها لا تعكس فعلاً مدى تأقلم النصوص مع الممارسات الفعلية، وهنا يستوجب التحليل اللجوء إلى الاستخدام المنهجي الأصح لفهم مدى تجاوب المتغيرات البيئية فيما بينها لتحقيق المعنى العلمي وفهم حقيقة الخطاب الغير مؤسس في طلب الاستقلال واللامركزية في ضوء بروز عوامل مثبطة غير مشجعة على الأقل في الظروف الآنية لتوسيع من صلاحيات الجماعات المحلية وسنشرح ذلك من خلال الأسباب التالية:

إن القراءة المتأنية في النص القانوني 11.10 المتعلق بالبلدية وتنظيمها²، المادة 11 و12، يلاحظ أن مضمون النصوص تحمل مصطلحات ومعاني حديثة تتجاوب ومتطلبات الدولة الحديثة، حيث استطاع المشرع أن يضع الخطوط الفاصلة بين ما يصطلح عليه التمثيل الشعبي على مستوى المجالس بواسطة توسيع من صلاحيات

¹ Fred Riggs, " Conclusion: Impact of Globalization on the Study and Practice of Public Administration", in Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (ed.) *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15)* Emerald Group Publishing Limited 2006., pp.917 - 967

² ج ج د ش قانون 11 - 10 قانون البلدية الجديد، الجريدة الرسمية، عدد 37 المؤرخة في 01 شعبان 1432 هـ الموافق لـ: 03 جويلية 2011..

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

المنتخبين المحليين على مستوى المجالس وكذا إعطاء أهمية قصوى لمشاركة منظمات المجتمع المدني في التنمية المحلية وهذا ما يراد الوصول إليه عن طريق إدماج الساكنة المحلية في التسيير الشفاف وصناعة مصيرهم بأيديهم بالرغم أن مستوى التمثيل لا يعكس جدية الممارسة الديمقراطية والتي لا نجد لها إلا في الأنظمة ذات الحكم المحلي .

إن فرضية التوافق الديمقراطية المحلية مع ممارسة المواطنة المحلية هي في حقيقة الأمر نسبية تكاد تكون عرض سياسي أكثر من حقيقة واقعية وهذا مع توظيف العديد من المقاربات العلمية مع قياس مؤشرات الكفاءة والجودة، أوصلنا التحليل أن إدارة الجماعات المحلية وفق المنظور الحديث لا تعد إلا أجهزة بيروقراطية منفذة للسياسة المحلية وأن المواطن هو حلقة تابعة في اتجاه واحد وأنه دائما محل تفاوض بين الفاعلين الرسميين وجماعات المصالح باختلاف أشكالها. ومن بين مؤشرات الفوضى التنظيمية على مستوى الجماعات المحلية الجزائية والتي يصعب التصديق بمقولة الديمقراطية المحلية نذكر مايلي:

- ب- مؤشر الفساد المحلي وأثره على الديمقراطية المحلية:

لقد ارتقي الفساد إلى أن أصبح ظاهرة اجتماعية دخلت قاموس البحوث الأكاديمية لكونها اكتسبت صفة السلوك الإنساني والتكرار في الزمان والمكان بصفات مختلفة، والأمر صار أعقدا لما تغلغت الظاهرة بين أطناب المؤسسات الإدارية والسياسية والمالية، بحيث أصبح من الشائع قبول ممارسة الخلل والخروج عن الشرع والمشروع دون أن يأبى ممارسيه العقوبات القانونية وهنا إشكال آخر يقع بين أيدي المشرع من أجل المعالجة .

لم تكن ظاهرة الفساد إلا بالدول النامية أو ما دونها، حيث أمتد إلى الدول المتقدمة أيضا، هذا ما يدل عليه التقرير الصادر على المصلحة المركزية للوقاية من الفساد من Le Service central de prévention de la corruption SCPC لسنة 2013 حول الفساد في الجماعات الإقليمية الفرنسية، إلى حد اتهامها بان لها علاقات مع الجريمة المنظمة، حسب التقرير فإن مجالات التي تفسح أبواب الجرائم الفساد هي المصروفات والتجهيز العمومي وأيضاً التعمير المحلي، ويشير التقرير أن غياب الدولة أو نقص في الأجهزة الرقابية للدولة اتجاه نفقات الجماعات المحلية كان سببا أساسيا في استفحال ظاهرة الفساد (الصفقات العمومية، الشراكة العمومية-الخاصة... الخ والتي قدرتها SCPC بنحو 20% من الناتج الداخلي الخام)¹، ويضيف التقرير حول الاختلاسات التي تطأ المساعدات الآتية من قبل الاتحاد الأوروبي فإن اللجنة تحذر من التسيير السيئ لهذه المساعدات وينبه من ظاهرة أكثر خطورة وهي التراكم غير المبرر للعهدات السياسية في المجالس المنتخبة والتي تنعكس عليها عدة مظاهر سلبية منها أن

¹ Xaviere Simeoni(chef du service central de prévention de la corruption) , Quelle importante revêt le S C P C dans la lutte anti-corruption ; un interview .IRIS , 30/05/2016.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

الاستقرار في الأشخاص يقضي على مبدأ المنافسة السياسية وأن الاستقرار في الأشخاص ينشأ عليه الاستقرار في العلاقات الوظيفية وبالتالي ظاهرة الاستقرار في العلاقات الوظيفية داخل التنظيمات الإدارية يعيق الإبداع الفني، لأن التجديد في الموارد البشرية يسمح بتجديد الطاقة وتغيير النظرة لشتى أمور التنظيم.

وعليه فإن ظاهرة الفساد لا تقتصر على الجزائر فقط وإنما تمتد لدول عديدة، ولنضرب مثال من خلال تقرير الذي أعدته منظمة الشفافية العالمية حول مؤشر تصور الفساد لعام 2015 والذي يرتب الدول الإفريقية على حسب هذا المؤشر والذي يستهل مقدمته باعتبار إفريقيا هي الأكثر قارة ينتشر بداخل دولها ظاهرة الفساد بكل أنواعه. الجزائر تقع في المرتبة 88 بينما تقع تونس في المرتبة 76 وإفريقيا الجنوبية تقع في المرتبة 61.

أما ما تعلق بالجماعات المحلية في الجزائر، لقد أضحى العام والخاص يستفسر على بروز ظاهرة شراء الذمم من أجل تصدر القوائم الانتخابية والظفر بمقعد في المجالس المنتخبة حيث أثبت الواقع أن معظم هذه المجالس المنتخبة في عهود سابقة كانت بمنى عن طموحات وتطلعات المواطن المحلي¹، ولعل من هذا المنطلق يتضح لنا جليا أن كيفية التأسيس والنشأة لهذه المجالس المنتخبة ستعكس لا محال على أساليب وطرق سيرها، عن طريق استفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي في تسيير البرامج ومشاريع التنمية المحلية، فالفساد كما يعرفه البعض هو الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية والمالية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة القوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية، الفساد المالي ومظاهره، الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (إدارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية.

من خلال هذه التعاريف يقع الاتفاق على أنه الإساءة في استخدام السلطة وكذا توظيف موارد عمومية من أجل تحقيق منافع خاصة، والاعتقاد السائد أن من يمارس الفعل المناهض للقوانين والذي ينجر عنه اختلاس أو الحصول على قيم مادية، لا تضر بالصالح العام والحقيقة عكس ذلك، فالموظف العام بممارسته الإجرامية يؤثر مباشرة بتآكل ثقة الجمهور بسيادة الدولة، فصامويل هانتينغتون يرى أن الفساد هو سلوك الموظف العام ينحرف عن معايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة².

حسب رأيي فإن ظاهرة الفساد تعرف من جوانب عديدة لكونها تلامس نقاط التماس على جوانب القوانين ولكن لا يمكن ان يقع في نصف دائرته، فالمقاربة القريبة للتعريف أعتقد تتجلى في المدخل السلوكي المنطلق

¹ محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2011، ص 217-227.

² صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994،

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

من فهم الجيد للتصرفات الناتجة عن الموظف في هيكل رسمي إنطاقا من دوافع البيئة التي يحيا فيها، وقد يكون التصرف فردي ذاتي يتجه إلى إشباع رغبة بطريقة غير قانونية كما يمكن أن يكون التصرف تشاركي لأكثر من شخصين من أجل اقتسام الغنائم في إطار دائرة مغلقة من الموظفين لا يسمح بمرور أجانب على الفريق إلا إذا اتفق الوافد الجديد مع مبادئ الصفوة الفاسدة، كما يساعد هيكل التنظيم الإداري من حيث تعقيداته أو بساطته خصوصا في حصر العمليات المالية والتسيير إلى تسهيل عملية الانحراف الوظيفي، حيث يتصرف الفاسدون بطرق أكثر فنية وذكاء يستعصى على الأجهزة الرقابية كشف الفساد.

من خلال هذه الرؤية الشاملة والعامة لمفاهيم الفساد نعود للحديث على عوائق تطبيق الديمقراطية المحلية – مهما كان شكلها – والذي كان الفساد حجرة ثغر أمام تحقيق مآربها، والحديث هنا لا يعني شمولية الظاهرة على كافة الجماعات المحلية الجزائرية وإنما ما استطاع العدل إماطة اللثام على مكنوناتها.

بالرغم من استفادة 1541 رئيس بلدية سنة 2008 من دورة تكوينية نظمها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتي كانت تهدف إلى تعزيز الرصيد المعرفي لرؤساء المجالس في تسيير المحلي وكذا عصرنة الإدارة المحلية، كما كانت تهدف إلى تدريب رؤساء المجالس المنتخبة على التحكم في العلاقات العامة التي يقيمها مع مجمل الفاعلين في الحياة المحلية. وفي تقدير الوزارة أن هناك ثمانية مجالات تكوينية ذات أولوية تتحقق في أربع أسابيع من ستة أيام وتتلخص المجالات المحددة في الاتصال، التخطيط الاستراتيجي، تسيير الموارد وتقنيات الخصوصية، حيث كان الغرض من هذه المجالات هو كسب رؤساء المجالس أدوات تحليل المحيط الداخلي والخارجي لتحديد وضعية التنمية في البلدية والفرص المتاحة، كما يتدرب على فنيات إعداد الميزانية وتنفيذها وكذا تقنيات التسيير ومرودية ثروة البلدية... الخ وفي تقديري هذه الدورة جملة وتفصيلا كانت حقا آلية جديدة تعكس نظرة إستراتيجية من قبل السلطة السياسية، حيث أدركت أن الديمقراطية هي التنمية وأن العنصر البشري هو الكفيل على حمل رهانات تحقيق المواطنة والعدالة الاجتماعية، لكن العجيب في الأمر لم تمض أكثر من سنتين عمل لهؤلاء حتى نفاجئ بتقرير حول قضايا الفساد في عدد من بلديات الوطن، حيث واجه أكثر من 65 رئيس بلدية عبر 22 ولاية متابعات قضائية بتهم الفساد وسوء التسيير والتزوير، وتبديد أموال عمومية وكذا إبرام صفقات عمومية مخالفة للتشريع، وتتمركز أغلب البلديات التي واجه رؤساؤها تهما بالفساد في الولايات الداخلية، إلى جانب بعض الولايات الكبرى كولاية وهران، كما امتد سوء التسيير والفساد والصراعات بين المنتخبين إلى ولايات من الغرب على غرار : سعيدة، معسكر، غليزان، وهران، ففي ولاية وهران لوحدها واجه 6 رؤساء بلدية متابعات قضائية وهي : البرية، السانية، عين يوسف، حاسي بونيف، أرزيو، كما واجه في ولاية معسكر 5 رؤساء بلدية متابعات قضائية تمثلت التهم في إبرام صفقات مخالفة للتشريع وتزوير في

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

محركات رسمية، والبلديات هي : معسكر، ماسونة، الكرطة، عين فارس والعلابية، بينما ولاية غليزان فنفس التهم موكلة لى 3 رؤساء بلدية وهي زمورة، دار بن عبدالله، عين الرحمة. إضافة الى عدة بلديات أخرى في الجنوب الغربي على غرار بلديات طملطين، تميمون، تيمقط بأدرار وكذا بلديات تيمسولين والكرأكدة بالبيض، في حين تصدرت ولاية المسيلة الرقم القياسي، حيث خضع ما لا يقل على 15 رئيس بلدية لتحقيقات قضائية من بين 47 بلدية. نفس المصير واجهه عديد من رؤساء البلدية على غرار ولاية : الجلفة، المدية، عنابة، باتنة خنشلة، سوق أهراس، بجاية.

كما أشارت الإحصائيات أن 20 بلدية من 12 ولاية وقع خلالها الانسداد بسبب الصراعات بين المنتخبين المحليين بسبب الصراعات السياسية واختلاف في الرؤى حول التنمية المحلية، على غرار الولايات الشرقية الداخلية كبلدية منعة ولاية باتنة وعين الروي بولاية سطيف والحنانشة بسوق أهراس وعصفور بولاية الطارف وكذا بلديات خنشلة، الولجة، منوسة، الرميلا، في حين شهدت بلديات بولاية بجاية حالة الانسداد تام وهي سوق الاثنين، أوقاس، توجة، تينيدار، ونجد العديد من البلديات الاخرى مثل بلدية بوعلام بولاية البيض، حاسي العش بولاية الجلفة وكذا المهير بولاية برج بوعريج إضافة الى حاسي مسعود بولاية ورقلة وبلدية أرزيو بولاية وهران.¹

وقد أوردت جريدة الخبر بتاريخ 3 مايو 2015 مقال كان مضمونه أنه نحو 1423 منتخب محلي متابع قضائيا بتهم مختلفة، وقد أدين 532 منتخب من بين هؤلاء بعد أن صدرت في حقهم أحكام قضائية مختلفة. كما كشفت الجريدة أن 10% من 26.000 منتخب لم يصرحوا بممتلكاتهم بالرغم من أن قانون مكافحة الفساد في مادته رقم 01/06 ل 20 فيفري 2006 ينص على ضرورة تصريح جميع المنتخبين بممتلكاتهم.²

من خلال هذه التقارير الدالة على الفساد من مؤشر القضاء في الجرائم المالية المحلية، يبدو واضحا تحقق فرضية استغلال التمثيل الانتخابي ليس من أجل الصالح العام وإنما تحقيقا لمآرب ذاتية لا يظهر المواطن حلقة محورية في الدائرة التنموية، ويمكن أن نستنبط ماهو أخطر من ذلك، حيث يسود الاعتقاد أن البلديات التي تم تصنيفها أغنى البلديات في الجزائر يركن في أحشائها الفساد، لكن من خلال التقرير الذي أعده المجلس المحاسبة حول جرائم الفساد المالية لدى الجماعات المحلية، برزت البلديات النائية الفقيرة الأكثر فسادا واندسادا من دون البلديات الأخرى، وعليه فإن تحقيق الديمقراطية المحلية في جوف الفساد المتكرر والذي لازال السياسي يطمح للوصول إلى عضوية المجالس المنتخبة، قد يخيب آمال الكثير من المواطنين والأحزاب السياسية، بالرغم من أن للأحزاب السياسية في الدول النامية

¹ محمد بوسري، "عشرات رؤساء البلديات تلاحقهم العدالة بتهم الفساد في أكثر من 20 ولاية" جريدة النهار، جريدة يومية جزائرية، 14/02/2009.

² مراد محامد "56 مير في السجن بتهم الفساد" جريدة الخبر، جريدة يومية اخبارية جزائرية / 32-22 3 مايو 2015.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

جزءا كبيرا من المسؤولية لدى تقديم ترشيحاتهم للمواطنين لا علاقة لهم بالتسيير سوى أنهم قادرون على تجميع أكثر عدد من الأصوات بسبب علاقاتهم العائلية أو العشائرية أو ما لا يتطلبه الأداء الإداري.

ولعل الدارس الأكاديمي سيتفطن إلى مسألة في غاية الأهمية والتي غالبا ما نجد الخطاب الديماغوجي طاغيا في فلسفة تولي العضوية في المجالس المنتخبة، ألا وهي أن البيئة الديمقراطية في العمق تفرض خلق هوامش من الحرية السياسية وكذا الحرية في الممارسة الاقتصادية وأن الفلسفة الليبرالية التنافسية قائمة أساسا على أسلوب التحفيز كمحرك للنشاط الفردي داخل المؤسسات، وعليه فالحوافز المادية صنعت ثقافة مغايرة في الوعي المجتمع الديمقراطي الحديث وأن مؤسسات الدولة كثيفة التفاعل في أصناف التعامل التجاري تتأثر بمشكلاتها وتستجيب لمتطلبات الدولة الحديثة التي هي في طريق التحول، وعليه فإن كان المجتمع الجزائري قد تغير بفعل توافد أنماط جديدة من العيش، فإن الفواعل السياسية المحلية أيضا سيتأثرون بها ويبحثون عن إمكانيات التعويض مقابل نشاطاتهم في عضوية المجالس المنتخبة، فإن كان الحافز المادي لا يلي متطلبات الحياة للمنتخب - وهذا هو السائد في بلادنا - فسيلجأ إلى طرق مختلفة لإحلال الجهد والنشاط. إذ كان يتقاضى رؤساء البلديات رواتب جد ضعيفة لا تتجاوز 15 ألف دينار كراتب قاعدي وتصل حوالي 17 ألف دينار مع احتساب المنح العائلية بالنسبة للمنتخبين الذين كانوا بطالين قبل الانتخابات، في حين يتقاضى أعضاء المجلس 12 ألف دينار فقط، أما رؤساء البلديات الذين كانوا يشغلون مناصب قبل الانتخابات فيتقاضون نفس رواتبهم في المؤسسات التي كانوا يشتغلون بها عن طريق الانتداب، إضافة إلى منحة التمثيل التي لا تتعدى 2270 دينار فقط، مع عدم استفادتهم من بعض المنح (النقل والقفّة).¹

وهنا نتساءل هل أمام هذا الأجر الزهيد الذي يتقاضاه المنتخب المحلي والذي يعتبر الحلقة المباشرة التي تربط النظام السياسي بالمواطن المحلي - حيث أن البيئة يسودها ثقافة الحياة الرغدة أمام ضالة الحافز المادي - ننتظر منه التمثيل الجيد ؟ هنا تنشأ لنا فرضيتان متناقضتان، الأولى ارتباط التمثيل الجيد والحفاظ على المال العام بأخلاقيات السلوك الفردي لدى المنتخب مع ارتفاع معدل الوطنية أو ارتباط التمثيل السيئ بالبحث على حوافز ومصالح من خلال قنوات سياسية ومواقع عضوية في مجالس منتخبة .

لقد أدركت الحكومة الجزائرية خطورة الوضع، وعرفت أن الاستقرار يتأسس من القاعدة، فأصلحت الوضع عن طريق تعويض المنتخبين المحليين بمنح حسب الشروط التي تأخذ بعين الاعتبار المنصب وعدد النسمة لكل إقليم من خلال ما هو موضح في المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 13-91: يحدد مبلغ العلاوات الممنوحة لرئيس

¹ ليلي مصلوب " الامناء العامون بالولايات يجتمعون بالمنتخبين المحليين للنظر في مطالبهم " جريدة الشروق، يومية جزائرية 2008/12/26.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية
المجلس البلدي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة الذين يمارسون مهامهم بصفة أعضاء دائمة ومندوبون البلدية
الخاصون¹.

المنح الخاصة بأعضاء المجلس البلدي

1- رؤساء المجالس الشعبية البلدية:

تتراوح منحة التعويض بين 77000 دج و 132000 دج حسب عدد سكان البلدية.

2- نواب رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

تتراوح منحة التعويض بين 50000 دج و 100000 دج حسب عدد السكان البلدية.

3- رؤساء اللجان المجلس.

تتراوح المنحة بين 40000 دج و 90000 دج حسب عدد السكان البلدية.

المنح الخاصة بأعضاء المجلس الولائي.

1- رئيس المجلس الشعبي الولائي : تتراوح منحة التعويض بين 930000 دج و 162000 دج حسب عدد
سكان الولاية.

2- نواب الرئيس للمجلس الولائي : تتراوح منحة التعويض بين 75000 دج و 140000 دج حسب عدد
سكان الولاية.

3- رؤساء اللجان الدائمة : تتراوح منحة التعويض بين 750000 دج و 140000 دج حسب عدد سكان
الولاية.

لكن الملاحظ أن المرسوم التنفيذي استثنى بقية الأعضاء بدون مسؤوليات في المجلس غير تلك المنحة
الضئيلة المقدرة ب 10.000 دج ،وهنا نطرح أكثر من إشكال حول مدى التوافق بين الأعضاء في توزيع
المسؤوليات ومدى تفادي الصدامات بينهم.

ج - أبعاد إصلاح نظام الصفقات العمومية:

من خلال التقارير المقدمة حول التسيير الشفاف للموارد المالية المحلية والتي تجلت بوضوح مسألة
الاحتلالات والجرائم المالية خاصة في منطقة الصفقات العمومية ،والتي أدت بالمشروع الجزائري الى إصلاح
منظومة النصوص المتعلقة بتسيير نظام الصفقات العمومية، كان مؤشرا دالا على عدم استقرار السلوك البشري

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الجريدة الرسمية العدد 12 المرسوم التنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 12 ربيع الثاني عام 1434 الموافق 25 فيفري
سنة 2013 يحدد شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلات الممنوحة لهم .

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

في التعامل مع الأموال العمومية، لقد ذكرت وزارة الداخلية أن حجم الأموال التي نهبها المنتخبون في العهدة 2007/2002 تجاوز 348 مليار سنتيم وذلك من خلال إبرام صفقات مخالفة للتشريعات¹ مما جعل المشرع الجزائري يلجأ الى تكييف مختلف التشريعات من أجل تقوية الدعائم الأساسية لمكافحة الفساد مع إضفاء الانسجام والمرونة على العمليات المالية² 03 من المرسوم الرئاسي: 250/ 02 ..

ليس الخوف من أن الكشف على تلك الجرائم والانحرافات ومن ثم معالجتها ومعاقبة أصحابها، وإنما الخوف هو أن تتحول هذه الظاهرة إلى ثقافة تتوارث عبر انساق تنظيمية وتتغلغل في فروع التنظيم العام حتى تكبل أي محاولة إصلاح أو تحسين للأجهزة القائمة على خدمة المواطن والصالح العام، فكيف نتحدث على ترشيد الإدارة والحكم الصالح والإدارة الالكترونية والتنمية المستدامة والجهاز البيروقراطي الذي يتولى التحويل القيم والإحلال الموارد فاسد وعاجز على إثبات وتقويم السلوك التنظيمي، إنها مفارقة في التحول الديمقراطي سيما حكم الكثرة واللاكثرة التي تحدث عنها روبرت دال في كتابه تحليل السياسي الحديث، إذ يحدد سبعة مؤسسات سياسية لحكم الكثرة في الأنظمة الديمقراطية وإن تخلى النظام على أحدها أو أدنى منها أصبح في حكم اللاكثرة polyarchie، وهي :

1. حق المسؤولين المنتخبين التحكم في القرارات الحكومية المتعلقة بالسياسة.

¹ مرجع سابق " الامناء العامون بالولايات يجتمعون بالمنتخبين المحليين للنظر في مطالبهم " جريدة الشروق، يومية جزائرية 2008/12/26

2 المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

1. - المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 24 صفر 1433 الموافق 18 جانفي 2012 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية . (الجريدة الرسمية عدد 04 بتاريخ 26 جانفي 2012)
2. - المرسوم الرئاسي رقم 11-98 المؤرخ في 01 مارس 2011 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية. (الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 06 مارس 2011)
3. المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم. (الجريدة الرسمية عدد 58 بتاريخ 07 أكتوبر 2010)
4. المرسوم الرئاسي رقم 11-222 المؤرخ في 16 جوان 2011 المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية. (الجريدة الرسمية عدد 34 بتاريخ 19 جوان 2011)

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

2. أن إختيار المسؤولين المنتخبين واستبعادهم سلما يتم من خلال انتخابات دورية وعادلة .
 3. أن لكل البالغين حق التصويت.
 4. أن لمعظم البالغين أيضا حق الترشيح (يعتبره دال مؤشر قوي يعبر على التغيير العميق بين النظرية والممارسة).
 5. أن للمواطنين الحق في التعبير سيما ذلك النقد والمعارضة لما يؤسس له القادة أو الحزب الحاكم وهو حق يطبق عن طريق القضاء وتحليله الأجهزة الإدارية.
 6. أن للمواطنين القدرة على الوصول الى مصادر المعلومة والتي ليست حكرا على حكومة الدولة ولا على أي جماعة أخرى منفردة كما لهم القدرة في اكتساب هذه القدرة .
 7. أن للمواطنين حق تكوين وعضوية المنظمات الحزبية وجماعة المصالح.¹
- هذه نظرة روبرت دال للمؤسسات السياسية التي تحقق النظام الديمقراطي، ولعل الدارس يلاحظ مدى التركيز على المؤسسات التي يكون فيها الفرد محور الاهتمام أكثر من الأجهزة ومؤسسات الدولة، وهنا يمكن أن نستنتج كثير من المسائل :

أولها أن الدولة والمدينة لا تعبر إلا على تنظيم مصغر من الحكومة الشعبية.

ثانيا لم تكن الديمقراطية هدفا لذاتها وإنما من الوسائل التي اعتمد عليها لتحقيق التوازن والانسجام بين الأطياف والإثنيات والاديولوجيات وتعدد الآراء في فضاء واحد يعيش على أنقاض التناقضات الاجتماعية، ولعل الطريقة التي صيغت بها تقنيات الحكم وتنظيم السلطة في الدولة هي نفسها تفسح المجال للحكم الاولياغاشي داخل التنظيمات الصغيرة وهذا ما اصطلح على تسميته بالحكم المتعدد الأطراف داخل دولة واحدة. polycratie .

بالرجوع إلى تسيير الجماعات المحلية في ظل البحث على نماذج من الديمقراطية تستطيع صناعة الانسجام في ضوء التعدادات الإثنية والإيديولوجية في دولة استطاعت أن تتحول مؤسساتيا ولم تستطيع إحلال موازين القيم الديمقراطية، بدا واضحا أن العيب ليس في النظام بمفاهيمه ووظائفه وإنما يعود إلى التقلبات البيئية غير مستقرة التي تتفاعل وفق متغيرات العالمية الاقتصادية والتي تنعكس مباشرة على إدارة التنمية المحلية من زاوية البحث على مقاربات الكفاءة والرشاد مقابل اهتراء وهشاشة الأنساق التسيير المحلي.

¹ روبرت دال ،التحليل السياسي الحديث، ت د.علاء ابو زيد ومراجعة أ.د. علي الدين هلال، مصر : مركز الاهرام للدراسات ص 102.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

ورغم أن المشرع يطمح دائما إلى النظر للجماعات المحلية سواء كانت بلدية أو ولاية بنفس المستوى الديمقراطي إلا أن التحليل الأميريقي يدل أن الفوارق المالية والبشرية وكذا العمق الجغرافي الجزائري يجعل لا محال إعادة النظر في التنظيم الإداري المحلي على معايير غير التقليدية لتثبيت مفهوم جديد للديمقراطية عن طريق إدماج كل المكونات المالية والسوسيو- اقتصادية والثقافية من أجل الوصول إلى نظرة حقيقية لواقع الممارسة الديمقراطية.

3-اللامركزية الإقليمية وتعقيدات التسيير المحلي :

أضحى مصطلح اللامركزية الإقليمية يضع الجماعات المحلية موضع إخراج أمام الساكنة وممثلي الشعب على مستوى المحلي، بسبب مظاهر التسيير المتسمة بالاستقلالية وحرية النشاط في تسيير حاجات وشؤون المواطنين الحياتية مقابل العوائق المعقدة التي تقف حائلا أمام تحقيق رغبات السكان المحليين، وقد نعتبر هذه التعقيدات من بين العوامل التي تهدد استمرارية العمل بالمبدأ الديمقراطي المحلي، لكونه ارتبط بمفاهيم التنمية والتطوير، ويمكن ذكر هذه العوامل لا على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال، فمنها جانب من النظام المالي وأخرى متعلقة بجانب الموارد البشرية.

أ- إشكالية تكافؤ فرص التمويل البلدي في الجزائر وعلاقته بالديمقراطية المحلية :

يعتبر النظام المالي المحلي من أقوى المؤشرات المرتبطة بنجاح الديمقراطية المحلية بناء على المقولة العامة التي تقول أنه من يملك المال يملك سلطة القرار، ولعل المتتبع للنظام المالي المحلي في الجزائر يلاحظ أن 1514 بلدية ليست على نفس المحور من القدرة المالية سواء أكانت على مستوى التحصيل الجبائي والضريبي أو على مستوى ميزانيات التنمية المحلية نظرا للاختلافات المتميزة بينهم : منها حجم البلديات، مستوى النشاطات والتنوع الاقتصادي بين التشتت الموارد وتكامل القطاعي، العمق الجغرافي، مستوى التأطير المحلي، البعد الايديولوجي لكل بلدية، الثقافة المحلية ومدى ارتباط المواطن بالاستراتيجية التنموية..... الخ .

فبالعودة إلى لغة الأرقام، تصنف البلديات على مستوى الوطني إلى ثلاثة أصناف: بلديات أكثر غنى، بلديات متوسطة الغنى، وبلديات فقيرة وذلك من خلال مساهمة كل بلدية في دعم الصندوق المشترك للجماعات المحلية. FCCL لعام 2012 الذي بلغ بتاريخ 2013/05/21 ما يقارب 2415 مليار دينار، وبناء على تقرير المديرية المالية المحلية DFL فقد رتبت هذه المساهمات على هذا النحو:

• باتنة 1.52 مليار دينار دج • البليدة 1.36 مليار دج • تيزي وزو 1.33 مليار دج • الدبداب 1.30 مليار دج • ورقلة .الجلفة. برج بوعريرج 1.25 مليار د ج لكل واحد. • أقبو (بجاية) 1.22 مليار دج • عين أمناس (اليزي) 1.20 مليار دج • رغاية، الايبار، القبة، برج الكيفان (الجزائر) وبطيو (وهران) كلهم حققوا 1.1 م د	• بلدية حاسي مسعود ب 8مليار دج. • بلدية وهران ب 4.65 مليار دج • بلدية الدار البيضاء (الجزائر) 4.5 مليار دج • بلدية سكيكدة 4.3 مليار دج • شراكة 3.64 مليار دج • بجاية 3.11 مليار دج • واد السمار 3.1 مليار دج • سطيف 2.83 مليار دج • قسنطينة 2.8 مليار دج • عنابة 2.4 مليار دج • روية (الجزائر) 2.36 مليار دج • حيدرة (الجزائر) 1.9 مليار دج • الجزائر الوسطى 1.67 مليار دج • العلمة (سطيف) 1.6 مليار دج
--	--

المصدر : مديرية المالية المحلية 2013

أما ما تعلق بالبلديات الأقل غنى في الجزائر نذكر : بلدية سوهان (البلدية) 52.7 مليون دينار، بلدية المرجة (بشار) 27 مليون دينار، أولاد بوعشرة (المدينة) 28 مليون دينار، مجموع 425 بلدية من بين 1541 بلدية حققت جملة من عوائد الضرائب بين 25 مليون دج وأقل من 50 م دج سنة 2012 بينما 682 بلدية حققت مداخيل من 50م دج الى 100 م دج، كما يسجل التقرير أن 400 بلدية تحصلت على عائد ضريبي من 100 مليون دج الى مليار دينار ج و 36 بلدية تحصلت على مليار لكل واحدة .

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

ب- النظام الجبائي المحلي:

يتميز النظام الجبائي بالثبات والحدودية، حيث بقيت الحكومة المركزية محافظة على احتكارها للقرارات والإجراءات في تحديد الوعاء الضريبي والتوزيع الضريبي والرسوم، المفارقة العجيبة أنه في ظل اللامركزية الإقليمية واستقلالية الجماعات المحلية، لا زالت الدولة تحتفظ بالضرائب الأكثر مردودية مثل الضريبة على الرأس المال، الأجور، رقم الأعمال الضريبة البترولية. TVA، IRG.... الخ بالمقابل فإن إدارة الضرائب للجماعات المحلية تنعدم أمام سلطة الدولة المركزية مما يضعف من قدرتها المالية، ليس على كلها بل على بعضها التي تتركز على إقليمها أوعية عقارية - منقولة، ثابتة - أو نشاطات صناعية مع كثافة سكانية تساهم في التنمية المحلية، بينما أغلب البلديات تعيش على ما تقدمه لها الدولة بسبب العوامل التي ذكرت أعلاه.

والأكيد في الأمر أن ميزانية الجماعات المحلية مرتبطة بأسعار البترول في صعوده أو نزوله، فمثلا سنة 1998 عند نزول سعر البرميل، انخفضت عائدات الضرائب إلى الثلث ما تم تجميعه سنة 1997 حيث انخفضت من 570.80 مليار دج عام 1997 إلى 378.70 مليار دينار سنة 1998، بسبب هذا الانخفاض أثر مباشرة على مجموع الأغلفة المالية الممنوحة للجماعات المحلية. كذلك ما يفسر تذبذب في الوعاء الضريبي من منطقة إلى أخرى هو التهرب من دفع الضريبة (taxe foncière sur les propriétés bâties) TFPB ورسوم الصرف الصحي، TFBNP... لعل أن الجباية المحلية تعتبر الجزء المهم الداعم لميزانية الجماعات المحلية، إلا أن أهل الاختصاص يرون أن التنظيم لها بقي دائما لم يف قدره من الأهمية، لكون أن النسبة المدفوع من الضريبة للجماعات المحلية لم تتجاوز 20.96% بالنسبة لما تحصده الدولة.

ج- تسيير الموارد البشرية في البلديات الجزائرية:

يعتبر المورد البشري المؤهل لتولي المناصب والمسؤوليات الفنية والمالية، عمودا رئيسيا في ربط حلقات السياسات العمومية ببرامج التنمية المحلية، فالتمكين في الأداء المحلي يعتبر ضرورة إستراتيجية لاستحداث التغيير وفق معاني التحديث وكذا تأسيس لثقافة تسييرية محلية لا تزول بزوال الموظفين وإنما تعبر على قواعد تنظيمية تستمر في العطاء بثبات مهما توافد التغيير على الإقليم والتجمعات البشرية.

قبل 1993 كان التوظيف في البلديات على حسب الحاجة يتم من خلال مداولة يصادق عليها المجلس البلدي المنتخب، انطلاقا من تاريخ صدورهما تدمج القائمة لدى مصالح مديرية الإدارة المحلية

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

ضمن جدول يدعى **جدول المستخدمين** حتى يتم التصديق عليها ضمن المخطط السنوي للتسيير الموارد البشرية (المرسوم رقم 95-126 ل 29 أبريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66-145 بتاريخ 02 جوان 1966)، في هذه المسألة بالذات يسيطر الجهاز البيروقراطي (الوظيفة العمومي) كليا على التعبئة الوظيفية لدى البلديات عن طريق توفير مناصب مالية للموظفين الذين تحتاجهم الجماعات المحلية، وعليه تضعف قوة وسلطة المجالس المنتخبة في استقطاب اليد العاملة المؤهلة لشغل مثل هذه المناصب طيلة السنة خصوصا وقد تحول التوظيف لدى الجماعات المحلية الى عملية معقدة بفعل التقييد في الميزانية وسياسات الترشيح في نفقات الدولة.

في دراسة أنجزها المركز الوطني للدراسات والتحليل، فيما يخص مستوى تأطير الموارد البشرية للجماعات المحلية لسنة 2000، خلص أن مستوى التأطير ضعيف جدا، حيث وجد المركز من بين 184634 عون هناك 61880 في وضعية عقود مؤقتة، 122754 دائمون، نسبة التأطير فيهم لم تبلغ 5.71% أين وصلت نسبة الأعوان التنفيذيون إلى 89.61% منها 40% أعوان مؤقتين (أصحاب عقود ومستخلفون) وأكثر من ذلك فإن مستوى التأطير سيئ لدى فئة المهندسون، والمعماريون، ¹ كما استنتج المركز عدم فاعلية نماذج التسيير المتعلقة بالمناجحت، نظام المعلوماتية والاتصال داخل البلدية. والمصالح المعنية: مصلحة التعمير، مصلحة الميزانية والمحاسبة، مصلحة المستخدمين، مصلحة الحالة المدنية، لكن مع الإصلاحات الجديدة والنظرة الإستراتيجية التي أولتها الحكومة الجزائرية لمرفق البلدية فقد زاد الاهتمام بها والإحصائيات تدل على ذلك.

5- ظاهرة الممانعة عن المشاركة الانتخابية Abstention وتأثيرها على تآكل الديمقراطية:

يعرفها مختصون في علم الاجتماع الانتخابي بأنها عبارة عن ضعف الاهتمام المواطن بالشؤون السياسية للبلد الذي ينتمي إليه، الشيء الذي ينعكس بصفة مباشرة على نسبة المشاركة في كل عمل سياسي كالانتخابات، والانخراط السياسي في تنظيمات حزبية، وتشكيل جمعيات مدنية، والانخراط في المشروع الوطني. لقد انعكست الممارسات غير الديمقراطية الناتجة عن المنتخبين على مستوى المجالس المحلية والوطنية، عدة أنواع من القطيعة أهمها الممانعة الانتخابية بسبب ما يلاحظه ويعيشه المواطن من تقلبات وتغييرات في سلوك المنتخب بعد توليه العضوية.

¹ Amari Razika EP de SOUKI « Contribution a l'analyse financière des Budgets communaux de la wilaya de tizi-ouzou: Un instrument de maitrise et de rationalisation des Finances local » MEMOIRE DE MAGISTER .S.Economiques univ mouloud Mameri.2010.p91

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

فعادة ما يلجأ الناخب الى التصويت الاحتجاجي أو يمتنع كلياً حيث نجده عند الممانعين غير ملتزمين، حيث يعتبرون الفئة الكبيرة من الهيئة الانتخابية وبسبب قلة ثقتهم في منتخبهم، كما يمكن التمييز بين نوعين آخرين من الامتناع : الامتناع النظامي، النسقي بسبب اللامبالاة السياسية والامتناع بسبب مضمون وطرق الانتخابات أي علاقة السلوك الانتخابي بما يعرضه البرنامج السياسي ويفسره البعض بسبب أزمة الثقة وكذلك أزمة التمثيلية. حيث يذهب Anthony Downs إلى تفسيرها بقوله أنها تعود إلى حسابات الكلفة والعائد بالنسبة للناخب بمعنى أن المنتخب يعي أنه لا يؤثر بصوته في تغيير مجريات الأمر وأن التنقل لمراكز الانتخاب هو في الأصل مضیعة للوقت أمام مصالحه الشخصية، كما يفسرها أنها مرتبطة بالاندماج الاجتماعي للفئات الضعيفة التي تطمح إلى الحصول على قيم اجتماعية واقتصادية بعد الانتخابات، من جهة أخرى يرجع كل من Celine Broconnie et Jérôme-yves dormagen ظاهرة العزوف عن التصويت، في دراسة ميدانية بسان دونيس الفرنسية، بسبب – البعد الجغرافي (المتعلق بالتنقل) – البعد الاجتماعي، كانهخفاض الرابط الاجتماعي (البطالة الجماعية، العمل المؤقت، التفكك الاسري...) – البعد السياسي (أزمة مناظليين، عدم وجود تأطير وتكوين سياسي، نقص الارتباط بين اليمين واليسار) – البعد الحضاري¹.

كما يفسرها كل من Jaffré Jeromme ، Anne Muxel الى أنها تعزى الى، - ممانعة خارج اللعبة السياسية - وممانعة داخل اللعبة السياسية² وكلاهما مرتبطان بالفائدة التي يجنيها المواطن من العملية الانتخابية، لقد لاحظ معظم المحللين تنامي ظاهرة الممانعة الانتخابية بسبب فقدان الثقة واستعمالها كعقاب لهؤلاء الساسة الذين يقدمون خطابات مزدوجة للمواطن المنتخب، ففي فرنسا يصفها الكاتبان Bruno cautres, Nanno Mayer بالزلزال الذي هز كيان النظام السياسي الفرنسي³، كما أجرى الباحثان استطلاع للرأي العام حول موضوع ثقة المواطن الفرنسي في بعض من مؤسسات السياسية عن طريق مقارنة بين فترتين وهما 2009 و 2012 فكانت الإجابات وفق الجدول التالي⁴:

¹ Sophie Duchesne « La démocratie de l'obstention, C Celine Broconnie et Jérôme-yves dormagen, Paris Fallio Gallimar 2007 », Revue internationale de politique comparée. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01045084/document> 2008/4 - Vol. 152017./01/24 .

² François Héran, « Typologie de l'obstention en France », Monde internationale, 24/01/2004.

³ Bruno cautres, Nanno Mayer .le nouveau désordre électoral Les leçons du 21 avril 2002 ,presses de sciences po.2004.p.17

⁴ Thomas Wieder « la défiance des français envers la politique attend un niveau record » le monde 15/01/2013.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

المؤسسة / السنة	2009	2012
الاتحاد الأوروبي	42%	33%
المجلس العام	56%	44%
المجلس الجهوي	58%	45%
المجلس البلدي	66%	56%
المنظمة العالمية للتجارة	26%	24%
الحكومة	32%	26%
المجلس الشعبي الوطني	38%	28%
رئاسة الجمهورية	33%	31%

حسب الجدول نلاحظ انخفاض في نسب الثقة بين كل مؤسسة وأخرى بسبب الارتباط الحياتي للمواطن بها والتي لم يجد فيها ما تم وعده به.

كما أجاب 83% من الفرنسيين يعتقدون أن المسؤولين السياسيين لا يهتمون بانشغالاتهم وأن 85% يعتقدون بأن مقترحاتهم لا تؤخذ بعين الجدوية. لهذه الأسباب تم تفسير العزوف الانتخابي بسبب نقص الثقة في المترشحين، كما يلاحظ نفس النتائج تم التوصل إليها في استطلاع للرأي العام في كندا لمجموع من الشباب حول مشاركتهم السياسية، فكان أن 70% يعتقدون أن الأحزاب السياسية لا تمثل إلا نفسها ومصالحها وأن 70% يرفضون الانخراط مستقبلا في أي حزب سياسي، بينما يفضل 75% تخصيص وقتهم للقضايا الإنسانية.¹ في الجزائر تقاسم كمثيلا نفس الظاهرة حيث بالرغم من أن النظام السياسي استطاع أن يطرح ترسانة من القوانين الإصلاحية الهادفة للتغيير بينما لم يغير منطقته الوظيفي.²

¹ Valerie-Anne Maheo-cahier 27 juin vol 4 n1 hiver printemps 2008.p55

² Louisa Driss Hamadoche « l'abstention en Algerie : un mode de contestation politique » l'année de Maghreb, v 1 ,2009.p 263-273

المشاركة في الانتخاب	1990	1991	1995	1997	1999	2002	2004	2007
الرئاسية	-	-	75%	-	60.2%	-	57%	-
التشريعية	-	59%	-	65%	-	46.1%	-	35.5%
الولاية	62.7%	-	-	62.2%	-	43.2%	-	43%
البلدية	62.7%	-	-	62%	-	43.9%	-	44%

وترجع الكاتبة ظاهرة العزوف الى ثلاثة أسباب :

1. أن النظام القانوني الانتخابي يشجع على العزوف بفعل الثغرات والغموض الذي يكتنفه.

2. العروض في البرامج السياسية غير المقنعة والتي تتأسس على الديمقراطية .

3. العوامل المحيطة بظروف الانتخاب

الخاتمة:

بعد اختبار مجموعة من المؤشرات التي لها علاقة وطيدة بالجال الحياتي للمواطن الجزائري، والتي أردنا من خلالها معرفة مستقبل الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، ومن خلال تحليل مؤشر البيروقراطية، الفساد، الوسائل البشرية والمالية، وإصلاح نظام الصفقات العمومية كنظام وقائي للمال العام، نستخلص مايلي:

1- أن المصطلحات الواردة في النصوص القانونية في شأن الجماعات المحلية، لا تنطبق على الواقع الفعلي بحيث لا يمكن الحديث عن ديمقراطية تشاركية في غياب وجود وسائل مالية وتشريعية تتيح لها حرية التصرف وفق صياغة السياسات التنموية بناء على مبدأ أولوية البرامج فهي ديمقراطية مشروطة بالجال الذي حددته السلطة المركزية للمجتمع المدني.

2- لا يمكن تعميم استقلالية الجماعات المحلية بدليل عدم التكافؤ في إيرادات البلدية من إقليم بلدي الى آخر.

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

- 3- يعتبر مؤشر الفساد من العوامل الأساسية التي تقضي على ثقة المواطن اتجاه إدارته ومجلسه المنتخب، والظاهرة اذا ما تكررت فهذا سيبعد المواطن من أي مشاركة سياسية، حيث يبدو الامر من خلال العزوف عن الانتخابات، عدم الرغبة الانخراط في الأحزاب السياسية،.... الخ
- 4- سيطرت الجهاز البيروقراطي على حصة الأسد في التنمية دون اختيار مقاربة واضحة تدعم مسار التنمية المحلية، يجعلها في منأى عن أي رقابة شعبية، وهذا لا يتوافق مع مؤشر الشفافية والمساءلة التي تنشأ وفق مبدأ الحوكمة والرشادة المحلية. ويبدو أن البيروقراطية تأبى الرقابة الخارجية بدليل عدم انفتاحها على مبادرات المحيط السياسي والاقتصادي في إطار الحكم الرشيد.
- إذن الفرضية المختبرة صحيحة حيث هناك تأثير واضح على الديمقراطية المحلية من خلال مؤشر الفساد وقلة الامكانيات المالية والبشرية للجماعات المحلية وكذا القوانين التي تنطبق على المحتوى الحقيقي للبيئة المحلية.

المراجع .

1. -المرسوم الرئاسي رقم 11- 222 المؤرخ في 16 جوان 2011 المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية. (الجريدة الرسمية عدد 34 بتاريخ 19 جوان 2011)
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الجريدة الرسمية العدد 12 المرسوم التنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 12 ربيع الثاني عام 1434 الموافق 25 فيفري سنة 2013 يحدد شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم .
3. -المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام
4. - المرسوم الرئاسي رقم 12 - 23 المؤرخ في 24 صفر 1433 الموافق 18 جانفي 2012 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية . (الجريدة الرسمية عدد 04 بتاريخ 26 جانفي 2012)
5. - المرسوم الرئاسي رقم 11 - 98 المؤرخ في 01 مارس 2011 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10- 236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية. (الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 06 مارس 2011)

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

6. -المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم. (الجريدة الرسمية عدد 58 بتاريخ 07 أكتوبر 2010)
7. ج ج د ش قانون 11 - 10 قانون البلدية الجديد، الجريدة الرسمية، عدد 37 المؤرخة في 01 شعبان 1432 هـ الموافق ل: 03 جويلية 2011..
8. محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الاسباب والاثار والاصلاح، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2011، ص، 217-227.
9. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب. 1994، ص 38
10. محمد بوسري، " عشرات رؤساء البلديات تلاحقهم العدالة بتهم الفساد في اكثر من 20 ولاية" جريدة النهار، جريدة يومية جزائرية، 2009/02/14.
11. -مراد محامد " 56 مير في السجن بتهم الفساد" جريدة الخبر، جريدة يومية اخبارية جزائرية /32-22 3 مايو 2015
12. ليلى مصلوب " الامناء العامون بالولايات يجتمعون بالمنتخبين المحليين للنظر في مطالبهم" جريدة الشروق، يومية جزائرية 2008/12/26.
13. - روبرت دال ،التحليل السياسي الحديث، ت د.علاء ابو زيد ومراجعة أ.د. علي الدين هلال، مصر : مركز الاهرام للدراسات ص 102.

14. - Xaviere Simeoni(chef du service central de prévention de la corruption) , Quelle importante revêt le S C P C dans la lutte anti-corruption ; un interview .IRIS , 30/05/2016.

15- Ministère de l'industrie,PME et PMI, DG de la vrilie stratigie des etudes economique et des Statistique , Rapport n°01 developpement local ,concepts ,stratégies et benchmarking,september 2011)

16-Marcco Menozzi « Approche theoriquede développement loval durable et regard critique sur 15 annees d'activit de dispositif d'agences de développement local en region » Mémoire fin d'étude poue obtion diplôme au master,univ de Demons 2013.p 39-45

إشكالية التأسيس الديمقراطي المحلي الرشيد في ضوء تنامي معوقات التنمية

- 17-Clement Mercier , Denis Bourgue « Approche et Modelés de pratique en Développent des communautés ; approche de développement intégré » cahier n°1207 Decem02012.p98.
- 18-Yves cabanne , les bugjets participatifs en Amerique latine ,<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2006-5-page-128.htm>.07-02-2017.
- 19-Fred Riggs, “ Conclusion: Impact of Globalization on the Study and Practice of Public Administration’, in Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (ed.) *Comparative Public Administration* (Research in Public Policy Analysis and Management, *Volume 15*) Emerald Group Publishing Limited 2006., pp.917 - 967
- 20-Amari Razika EP de SOUKI « Contribution a l’analyse financière des Budgets communaux de la wilaya de tizi-ouzou :Un instument de maitrise et de rationalisation des Finances local » MEMOIRE DE MAGISTER .S.Economiques univ mouloud Mameri.2010.p91
- 21- Sophie Duchesne « La democratie de l’obstention, C Celine Broconnie et Jérôme-yves dormagen ,ParisFallio Gallimar 2007 », Revue internationale de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01045084/document> .politique comparée 2017/01/24 .2008/4 Vol. 15
- 22-. François Héran, « Typologie de l’obstention en France » paris,Monde internationale ,24/01/2004.
- ²³- Bruno cautres,Nanno Mayer .le nouveau désordre électoral Les leçons du 21 avril 2002 ,presses de sciences po.2004.p.17
- ²⁴- Thomas Wieder « la défiance des francais envers la politique attend un niveau record » le monde 15/01/2013.
- ²⁵-.Valerie-Anne Maheo-cahier 27 juin vol 4 n1 hiver printemps 2008.p55
- 26-Louisa Driss Hamadoche « l’abstention en Algerie : un mode de contestation politique »l »année de Maghreb, v 1 ,2009.p 263-273