

حوكمة إدارة الجماعات المحلية-قراءة في المبادرات والتحديات- The Governance of Local Collectivities: Reading in Initiatives and Challenges

دحو حبال (*)

Abstract:

The subsequent economic and financial crises that have had subversive effects on the developing economies have displayed the need for enhancing the effectiveness of administrative governance in those counties. A fact that has driven several international financial organizations to impose strict governance criteria as a basis for comprehensive political, social and economic reforms, including transparency, accountability, and participation. Algeria, for instance, as one of the countries that suffer from inefficiency, ineffectiveness and regulatory imbalance in its public administration, has launched a set of initiatives to reform its public administration to improve its performance. However, these initiatives has been doomed to fail

الملخص.

أدى توالي الأزمات العالمية وضعف أداء الإدارة العامة خاصة في الدول النامية إلى التوجه نحو تصحيح المسارات والمناهج المعتمدة في التسيير نحو مزيد من الفعالية والرشاد، حيث تصدرت المنظمات المالية العالمية جهود البحث في فرض معايير الحوكمة، كمنطلق لإصلاحات شاملة للجوانب السياسية، الاقتصادية والاجتماعية. تضطلع الجماعات المحلية بأدوار مهمة في تفعيل التنمية المحلية والاستجابة لتطلعات مواطني إقليم الاختصاص، وترتبط ممارسة هذا الدور بمدى كفاءة أجهزة الإدارة المحلية وفعالية أدائها، في الجزائر يتميز واقع إدارة الجماعات المحلية بشدة المركزية والتبعية للسلطة الوصية إداريا وماليا على الرغم من الصلاحيات المخولة لها بموجب قوانينها الخاصة، ما دفع الحكومة الجزائرية لإطلاق مبادرات تهدف إلى تجسيد معايير الحوكمة المحلية بتشجيع الديمقراطية التشاركية ومبادئ الكفاءة، المساءلة، الشفافية والاستجابة، إلا أن تتبع تلك الجهود أظهر عدم تحقيقها للأهداف المعلنة نتيجة لعدم شموليتها لكل متطلبات الإصلاح الحقيقي وضعف صدق

(*) - طالب دكتوراه، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، كلية: الحقوق والعلوم السياسية القسم: العلوم

السياسية، البريد الإلكتروني: dahohebali@gmail.com

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

as they seemingly were unrealistic and inappropriate.

Keywords: Algeria; Local collectivities; Governance; Public administration.

الإرادة السياسية للتغيير، ما يستلزم مراجعة كل الخطط المعلنة ضمن برنامج موحد باستشارة مختلف الفواعل المحلية وتوفير الظروف اللازمة لكل مبادرة بعد دراسة معمقة وجدية.

الكلمات المفتاحية: إدارة الجماعات المحلية، الحوكمة المحلية، المبادرات الحكومية.

حوكمة الإدارة العامة الطريق لتحقيق أهداف التنمية الادارية

مقدمة:

لم تعد الحكومات الوطنية قادرة على تحمل أعباء حاجيات مجتمعاتها ذات التزايد والتنوع المستمرين لذلك كان لزاما عليها تجزئة هذه المسؤولية وتوزيعها على الوحدات المحلية ومنحها دورا أوسع فى مجال التنمية المحلية بكل أبعادها السياسية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذا التوجه لم يعد كافيا لتحقيق الأهداف المأمولة ما لم يقترن بأداء إداري فعال، إذ أصبح التوجه نحو حوكمة إدارة الجماعات المحلية حتمية عالمية، نظرا للدور التنموي المخول لهذه الوحدات ومكانتها فى تقديم الخدمة العمومية وجودتها،

إن التوجه الحقيقي نحو تبني نظام الإدارة المحلية فى الجزائر بعد استرجاع السيادة الوطنية بدأ بسن قانوني البلدية 1967 والولاية 1969 واعتبارهما الوحدتان الإقليميتان المعبرتان عن ذلك والإطار الذي يتم فيه وبواسطته تنفيذ السياسة العامة للدولة واقتراح برامجها والتكفل بانشغالات المواطنين وتنمية المناطق،

وقد عرفت القوانين المنظمة لإدارة الجماعات المحلية تعديلات سنة 1990 مواكبة للتحويلات السياسية والاقتصادية التي عرفت البلاد وفى سنتي 2011 و2012 كنتيجة

للحركات الاحتجاجية التي عرفتھا الدول العربية المطالبة بالتغيير الشامل تم تبني إصلاحات عميقة لقانوني البلدية والولاية لتشجيع الديمقراطية التشاركية والعمل الجوّاري،

ويتميز واقع إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بانعدام الثقة بين المواطن والمسؤول المحلي، عزوف عن المشاركة السياسية، احتجاجات متكررة لمطالب اجتماعية ملحة، تنمية محلية مرهونة بضعف التمويل، خدمة عمومية لا تعكس تطلعات المرتفقين، في سياق ذلك تطلق الحكومة الجزائرية مبادرات إصلاحية هدفها الحوكمة المحلية، يقودنا ذلك لطرح إشكالية:

ما مدى تجسيد المبادرات الحكومية المعلنة لمتطلبات حوكمة إدارة الجماعات المحلية؟ ويتفرع عنها التساؤلات التالية: ما خصوصية إدارة الجماعات المحلية في الجزائر؟ فيما تتمثل أهم المبادرات لحوكمة إدارة الجماعات المحلية في الجزائر؟ ماهي التحديات التي تواجه تلك المبادرات وكيف يمكن تفعيل جهد حقيقي نحو حوكمة ادارة الجماعات المحلية؟

انطلاقا من الإشكالية نقتح الفرضية أن تجسيد متطلبات حوكمة إدارة الجماعات المحلية يرتبط بمدى تكامل الجهود الحكومية وصدقيتها.

أولا: مفهوم الحوكمة المحلية.

سجل العالم توالي الأزمات الاقتصادية منذ سنة 1929 ، مؤسسات ضعيفة،قوانين غير محترمة،غياب مساءلة المسيرين،نقص الشفافية والحرية في حركية المعلومات، تسيير

فاشل للمال العام، مستويات جد مرتفعة للرشوة⁽¹⁾ واقع فرض على الباحثين استقرار الأسباب التى تحول دون تفادى وقوعها او على الاقل التخفيف من أخطارها، شكل ذلك بدايات التفكير فى أنماط تسيير تخضع لمقاييس معينة، فى نهاية ثمانينيات القرن الماضى تزايد اهتمام المنظمات المالية الدولية بهذا الحقل لترشيد استخدام الموارد المالية خاصة من طرف الدول النامية فطرحت رؤية استراتيجية لإصلاح الإدارة العامة بهدف تجاوز الاختلالات التنظيمية ومظاهر الفساد الإدارى كأساس لتفعيل التنمية.

وقد كشفت "النقاشات حول الحوكمة عن مفاهيم متعددة وفى بعض الأحيان تناقضات حول المفهوم ذاته، إلا أن بداية استخدام المنظمات الدولية (البنك العالمى، صندوق النقد الدولى) لمصطلح الحكم الجيد أنهى الجدل"⁽²⁾ حيث أصبح مفهوم الحوكمة مرتبطا بجودة التسيير ورشادته وظهرت معايير تبني الحوكمة.

وقد تعددت المصطلحات فى الدراسات باللغة العربية التى تعبر عن المفهوم كالحكمانية، الحكامة والحوكمة الناتجة عن الترجمة، إلا أن مدلول الكلمة بقى موحدا باقترانه بمبادئ عامة.

1- تعريف الحوكمة المحلية:

عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائى الحوكمة أنها: "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات

(1) - Jaques FOSETTE et Marc RAFFINOTE, Gouvernance et appropriation locale du développement au-delà des modèles importés, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2010, p:2

(2) - Linda Cardinal, Caroline Andrew, La démocratie à l'épreuve de la gouvernance, Université d'Ottawa, 2001, p:104

وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وقبول الوساطة لحل خلافاتهم⁽³⁾ ولقد ارتبطت مساهمة المنظمات المالية الدولية في إظهار مفهوم الحوكمة من خلال حزم الإصلاحات التي بدأت في فرضها على الدول المقترضة باعتبار أن غياب معايير الشفافية والتشارك والرقابة والكفاءة هي السبب الرئيسي في انتشار الفساد في أنظمة تلك الدول وتعرضها لأزمات اقتصادية متتالية عصفت باستقرارها السياسي والاجتماعي. يتداخل مفهوم الحوكمة مع مفاهيم أخرى كالحكومة التي "تعني الهيئة التقريرية للدولة وتعني أيضا مفهوما حول حوكمة مبنية على وجود مصدر واحد وسيد للسلطة في توجيه الخيارات التنموية للبيئة السياسية، بينما الحوكمة تعترف بتعدد مصادر السلطة والقوة بما يخلق تنسيق الفواعل الاجتماعية"⁽⁴⁾

فالحوكمة تتجاوز النظرة التقليدية للمواطن الذي يستفيد من الخدمة العمومية ولا يشارك في صنعها وبالتالي ضرورة الانتقال من الحكومة المحلية المبنية على سلطة المجالس المحلية المقررة الوحيدة الى الحوكمة المحلية التي تقتضي مشاركة فواعل متعددة في تقرير التنمية المحلية التي "هي في الأساس حركية فواعل حول مسار إنتاجي للإقليم"⁽⁵⁾

تعد مقارنة الحوكمة المحلية الرشيدة رؤية فلسفية جديدة للتغيير ذات مضمون اقتصادي مالي اجتماعي وسياسي، باعتبارها النهج الأكثر نجاعة لتدبير وإدارة الشأن

(3)- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، 2002، ص: 1

(4)- Linda Cardinal, Caroline Andrew, op.cit, p :105.

(5) -Abdelatif Touzri, Développement local : acteurs et action collective, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur, Faculté des Sciences Sociales et Politiques, Université Catholique de Lorraine, 2007, p :87

العام المحلي، بما يسمح بتعبئة الطاقات والموارد وترشيد استثمارها لتأمين شروط تدبير وراداره جيدة وفق رؤية تشاركية تفتح المجال واسعا أمام المجتمع المدني المحلي للمساهمة في توجيه الادارة المحلية، وتمكن القطاع الخاص من أداء دوره في تحقيق التنمية المستدامة.⁽⁶⁾

الحوكمة المحلية ذات أبعاد متشابكة سياسية اقتصادية واجتماعية تقتضي أيضا مشاركة متعددة الأطراف تحقيقا للتكامل الرامي لتجسيد أهدافها بدقة.

2- معايير الحوكمة المحلية:

ترتبط الحوكمة المحلية بمحددات تؤثر عن مدى الأخذ بها فنجاحها "يتطلب وجود نوع من الفهم والاقتناع والالتزام بمبادئها والتطبيق السليم لها مع مراعاة عوامل نجاحها الى جانب وجود آلية لتصحيح الأخطاء... والنزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبية"⁽⁷⁾ وتتمثل المعايير المميزة للحوكمة المحلية في:

أ) المشاركة: التي تقتضي فتح المجال لكل الفواعل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية من منظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص، المواطنون للمساهمة في تقرير السياسات التنموية المحلية بما يحقق حشدا أمثلا للموارد المتوفرة واستغلالا فعالا لها والتعبير الحقيقي عن الاحتياجات المحلية فالحوكمة "هي القدرة على خلق إطار جماعي للعمل التضامني والتفكير الاستراتيجي يربط الفواعل الرئيسية حول القرار السياسي"⁽⁸⁾

(6) - اسماعيل صاري، رشيد سعيدي، "الحوكمة المحلية الرشيدة كمدخل لرفع أداء الإدارة المحلية، دراسة حالة بلدية دبي"، مجلة البحوث والدراسات التجارية، الجزائر، العدد الرابع، سبتمبر 2018، ص: 187.

(7) - مدحت محمد محمود ابو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، دب ن: 2015، ص: 15.

(8) Amado Diop, Développement local, gouvernance territoriale, Paris, édition Karthala, 2008, p :25

ويرتبط التسيير الرشيد لإدارة الجماعات المحلية "بمشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وفي ظل غياب ذلك لن تستطيع الوحدات المحلية هيكلة أو إدارة الخدمات العامة بشكل دقيق باعتبار أن المشاركة الشعبية ضرورة لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية"⁽⁹⁾ ويتحقق ذلك بتوفير قنوات الاتصال وآليات تدخل كل الفاعلين وحمايتهم لتمكينهم من أداء أدوارهم الاستشارية والرقابية إذ لا بد أن "تكون كل سلطة سياسية منبثقة عن سلطة تواصلية للمواطنين وترتبط بإجراءات ديمقراطية توفر شروطا خاصة للحوار والتواصل"⁽¹⁰⁾

في مقابل ذلك يؤدي الاستئثار بالسلطة ومركزية سلطة اتخاذ القرار لدى فاعل وحيد بماله من قوة تؤدي إلى الإقصاء ورفع احتمالات الخطأ والحياد عن الأهداف المرجوة والانتظار الشعبي المحلي إذن "الإجحاف في توزيع السلطة داخل مجتمع ما يتعارض مع فعالية السياسات. فالتفاوتات في القوة، على سبيل المثال، تساعد في تفسير فشل قوانين مكافحة الفساد النموذجية غالبا في تحجيم الفساد، أو عدم تحسين لامركزية الخدمات البلدية على الدوام" البنك الدولي، تحسين نظام الحوكمة أساس النمو المنصف بالبلدان النامية⁽¹¹⁾. والديمقراطية الحقيقية تتجلى من خلال مشاركة مباشرة أكثر من الأفراد في القرارات التي تؤثر على حياتهم"⁽¹²⁾

ب) الاستجابة: ضرورة مسايرة انشغالات سكان الإقليم وتلبية احتياجاتهم بما يوافق تطلعاتهم أي "القدرة على قراءة وفهم البيئة وسرعة التحويل للتمكن من الاستجابة

(9) - حمزة برايج، شوقي برايج، "الحوكمة المحلية ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي في الجزائر" د ب ن، مجلة تنوير، العدد 6، جوان 2018.

(10) - قدورة نورة، "الديمقراطية التشاورية (التشاركية)، عند يورغن هابرماس"، مجلة تاريخ العلوم، د ب ن، العدد 5، د ت ن، د، ص: 121.

(11) - منشور على الرابط - <https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries> اطلع عليه يوم 2019-10-13

(12) - جون س درايزك، باتريك دنلبي، نظريات الدولة الديمقراطية، تر: هاشم أحمد محمد، القاهرة: المركز القومي للترجمة، ط 1، 2013، ص: 315.

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

السريعة"⁽¹³⁾ يعنى ذلك، استشعار الحاجات المحلية قبل التعبير عنها من طرف المواطن، بما يضمن سبق المعالجة ويزيد مستويات الرضى ويجنب الاختلالات التى قد تنجم عن التوزيع غير المتوازن للاستثمارات والبرامج التنموية المحلية.

ت) **الشفافية**: "إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف فى المجتمع المحلي، من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية"⁽¹⁴⁾، كما يتطلب مبدأ الشفافية التعريف بأسباب ودواعي إتخاذ القرار المحلي كأساس لقبوله ولضمان ذلك لابد من تشريع الأطر القانونية التى تسمح بالوصول الى المعلومة وتعاقب على التعطيم.

ث) **الرقابة والمساءلة**: منح سلطة التقرير لصانعي القرار المحلي يرتبط بمسؤوليتهم أمام المواطن وخضوعهم للهيئات الرقابية بغرض مطابقة مسارها مع النصوص القانونية وتحميلهم مسؤولية تحقيق حاجيات المواطن.

ج) **الكفاءة والفعالية**: قدرة الأجهزة الادارية المحلية على التنفيذ الفعال لمختلف البرامج التنموية وتحقيق أهدافها والاهتمام ببناء علاقات الثقة بين المواطن والادارة وبين الموظف والادارة بجعل الخدمة العامة الهدف الأسمى.

ح) **الرؤية الاستراتيجية**: التخطيط المحلي المبني على الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة فى الاقليم واستشراف التحديات المستقبلية.

خ) **الشرعية**: "شرعية السلطة بما يحقق رضى وقبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها فى إطار قواعد وإجراءات وعمليات مقبولة حيث تعكس درجة الرضى مدى قبول القرارات الصادرة عن السلطات المحلية والتجاوب مع تنفيذها.

(13) - Linda Cardinal, Caroline Andrew, op cit ,p:23

(14) - اسماعيل صاري، رشيد سعيداني مرجع سابق ص:195.

تعدد مصادر القوة والسلطة: لضمان التوازن بين الفواعل المحلية في اتخاذ القرار وتفعيل أدائها

(د) سلطة القانون: بما يوفر الحماية اللازمة للجماعة المحلية من تعسف السلطة المركزية ويضمن أيضا حماية المصلحة العامة للدولة والمواطن من حياد صانعي القرار المحليين عن الأهداف الحقيقية للسياسات العامة فالحوكمة "تستدعي فكرة الدولة القوية القادرة على توفير الإطار التشريعي والتنظيمي للعملية التنموية، حيث تمكن الحوكمة الدولة من التغلغل في بنية المجتمع... والتفاعلات الاجتماعية والمعاملات الاقتصادية والعمليات السياسية عن طريق الاحتكام للقانون"⁽¹⁵⁾

جدول يبين معايير الحوكمة وسبل تحقيقها

خصائص الحوكمة	كيفية الوصول إلى جودة الحوكمة (سبل تحقيق تلك الخصائص)
الشفافية	-سهولة إتاحة وتوفير المعلومات للمستثمرين، واستقلالية وسائل الإعلام. -التوقيت المناسب لتوفير المعلومات عن التغيرات في نظام الاستثمار. -تجميع المعلومات وتوفيرها عن دور تأثير الاستثمارات على الاقتصاد الوطني.
القدرة على التنبؤ	-ضرورة أن تتسم السياسات والأطر القانونية والتشريعية للاستثمار بالشفافية والوضوح. -أن تتسم القواعد والإجراءات التي تحكم الاستثمار بالسهولة والبساطة.

(15). أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مصر: مركز

الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1، 2016، ص: 273.

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

المصدقية	-كفاءة وفاعلية التسهيلات المقدمة للاستثمارات -بناء جسور من الثقة بين صانعي السياسات، ومتخذي القرارات، ومنفذي القوانين، وجميع الوحدات الاقتصادية فى المجتمع. -درجة الاستقرار والاستمرارية فى القرارات والقوانين ذات الصلة بتنفيذ السياسات
المساءلة	-ضرورة تقديم المعايير الأخلاقية الملائمة للعاملين بالدولة. -توفير مقاييس ومعايير لمكافحة الفساد. -تفعيل دور القوانين فى ملاحقة كل من يرتكب خطأ. -توفير آليات ذات كفاءة لحل المنازعة بين المستثمرين
المشاركة	تفعيل درجة المشاركة لجميع أفراد المجتمع ومؤسساته فى صنع وتنفيذ القرارات والقوانين، ومراقبة مستوى الأداء، وتصحيح الانحرافات. -مشاركة القطاع العام والخاص فى تحسين المنارة الاستثماري

المصدر: زكرياء بله باسى، "تحليل العلاقة بين مفهوم الحوكمة والميزانية العامة للدولة"، ورقة بحثية مقدمة فى الملتقى الوطنى الثانى حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة فى إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، 31 / 30 أكتوبر 2012، ص: 6.

ثانيا: خصوصية إدارة الجماعات المحلية فى الجزائر

تتمثل إدارة الجماعات المحلية فى الجزائر فى الوحدتين المحليتين البلدية والولاية، اللتان تتضمنان أجهزة إدارية لتنفيذ أنشطتهما التسييرية،

أ) التنظيم الإداري للبلدية:⁽¹⁶⁾

توضع إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية حسب ما ورد في المادة 125 من قانون البلدية تتولى تسيير المستخدمين، الحالة المدنية، الانتخابات، النشاط الاجتماعي، النشاط الثقافي والرياضي، تسيير الميزانية والمالية، المصالح التقنية، الارشيف، الشؤون القانونية والمنازعات. وتعزيزا لمبدأ تقرب الإدارة من المواطن تقوم البلديات بإحداث مندوبيات وملحقات بلدية يسيروها منتخبون بمساعدة موظفين يعينهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتخضع لمعايير التعداد السكاني والمسافة التي تفصل مقر البلدية بمنطقة إنشاءها. يمكن أيضا للبلديات اختيار طريقة تسيير بعض مصالحها العمومية ما بين:

- 1) الاستغلال المباشر بالتنسيق مع أمين خزانة البلدية
- 2) المؤسسة العمومية البلدية والتي تكون إما ذات طابع إداري أو طابع صناعي تجاري حسب المصلحة المسيرة
- 3) الامتياز: تفويض البلدية تسيير مصالحها العمومية عن طريق عقد برنامج. يشكل المجلس الشعبي البلدي الهيئة التداولية للبلدية ويمثل رئيسه الهيئة التنفيذية بمساعدة لجان متخصصة عددها من 3 الى 6 حسب التعداد السكاني وتشمل الاختصاصات التالية:

- الاقتصاد، المالية والاستثمار
- الصحة والنظافة وحماية البيئة

(16) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، العدد 2011، 37.

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

- تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية

- الري والفلاحة والصيد البحري

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب

تقوم هذه اللجان بدور استشاري وتشكل قوة اقتراح فى الميادين التى تخصص فيها.

ب) التنظيم الإدارى للولاية: يتشكل تنظيم إدارة الولاية من:⁽¹⁷⁾

1-هيئة تداولية هى المجلس الشعبى الولائى الذى يضم لجان متخصصة بما يلى:

-التربية والتعليم العالى والتكوين المهني،

-الاقتصاد والمالية،

-الصحة والنظافة وحماية البيئة،

-الاتصال وتكنولوجيايات الإعلام،

-تهيئة الإقليم والنقل،

-التعمير والسكن،

-الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،

-الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،

-التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

2-هيئة تنفيذية يرأسها الوالى الذى عين بمرسوم رئاسي ويتولى مهام الأمر بالصرف لميزانية

الولاية ويمثل الولاية فى جميع أعمالها المدنية والإدارية.

يساعد الوالى مصالح خاصة على مستوى الولاية تضم⁽¹⁸⁾:

⁽¹⁷⁾ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 07-12 المؤرخ فى 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية،

العدد 2012، 12.

- الأمانة العامة يتولاها التي تتولى تنسيق الأعمال الإدارية وتنشط برامج التجهيز والاستثمار وتتابع تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي الولائي وتنظم اجتماعات مجلس الولاية وتتولى كتابتها وبذلك يسهر الأمين العام على استمرارية العمل الإداري وتتابع عمل جميع

مصالح الدولة على مستوى الولاية:

-الديوان: يتولى تنظيم العلاقات الخارجية والتشريفات والعلاقة مع أجهزة الإعلام ويشرف على البريد الصادر والوارد للوالي وتنظيمه.

- رئيس الدائرة: يشرف على مراقبة الأعمال الإدارية والتنموية للبلديات.

- مديرية الإدارة المحلية: تختص بتسيير مستخدمي الولاية وميزانياتها ومتابعة ميزانيات البلديات.

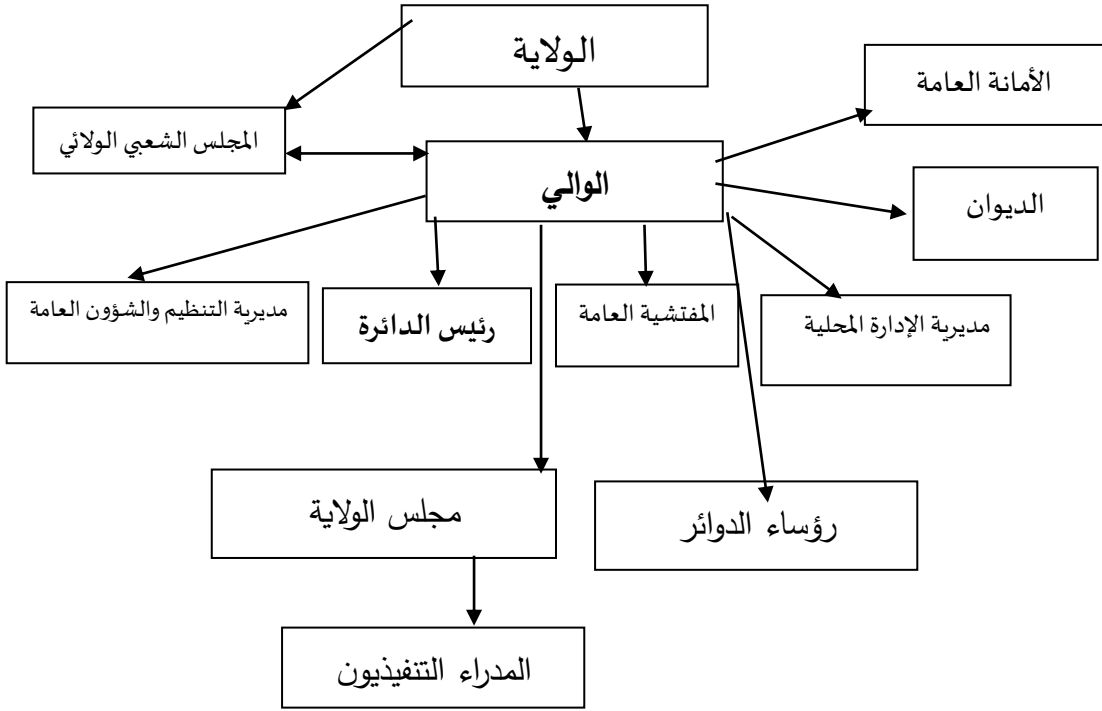
- مديرية التنظيم والشؤون العامة: تمارس صلاحيات إعداد ومراقبة شرعية القرارات الصادرة عن مصالح الولاية وإصدار مختلف الرخص المتعلقة بتنظيم الاجتماعات والجمعيات ذات الطابع الولائي وإنشائها

المفتشية العامة: تتولى مهام التحقيقات وعمليات التفتيش على مستوى الإدارة المحلية.

- مجلس الولاية: هيئة تتكون من مديري المصالح غير المراكز على مستوى الولاية ومديري مصالح الولاية تجتمع مرة كل أسبوع بحضور رؤساء الدوائر والأمين العام للولاية وتحت رئاسة الوالي تتولى مناقشة البرامج التنموية وكل موضوع يتعلق بالشأن المحلي.

(18)- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها، العدد 48، 1994.

مخطط هيكلية إدارة الولاية



المصدر: من إعداد الباحث

ثالثا: المبادرات الرامية لحوكمة إدارة الجماعات المحلية فى الجزائر.

أطلقت الحكومة الجزائرية عدة إصلاحات بغرض رفع أداء الجماعات المحلية وتجسيد فعاليتها فى شكل مبادرات تمثلت فى:

- 1- الإصلاحات القانونية والتنظيمية تضمن قانون البلدية 10-11 المؤرخ فى 22 جويلية 2011 إشارات إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية وتعزيز الشفافية والمشاركة على

مستوى المجالس الشعبية البلدية حيث نصت المادة 11 منه "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ..." كما نص أيضا على إمكانية استشارة الشخصيات والجمعيات المحلية فيما يتعلق بشؤون تسيير البلدية وأشار أيضا إلى إمكانية الاطلاع على مستخرجات المداورات والقرارات البلدية.

وذكر قانون الولاية 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 في المادة 26 " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية" وهو ما يسمح بحضور المواطنين والتغطية الإعلامية لمناقشات المجلس ونصت المادة 37 منه " يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، يجب على مديري ومسؤولي هذه المديريات والمصالح الإجابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالاستلام." يعتبر النص صراحة على هذه الآلية تعزيزا لمبدأ المساءلة لمصالح المواطن عن طريق ممثليه في المجلس الشعبي الولائي. وفي إطار لامركزية تسيير الشأن العام نص القانون على صلاحيات واسعة في مختلف المجالات للمجلس الشعبي الولائي فقد ورد في المادة 77: "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،

-السياحة،

-الإعلام والاتصال،

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

- التربية والتعليم العالى والتكوين،
 - الشباب والرياضة والتشغيل،
 - السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية،
 - الفلاحة والري والغابات،
 - التجارة والأسعار والنقل،
 - الهيئات القاعدية والاقتصادية،
 - التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها،
 - التراث الثقافى المادى وغير المادى والتاريخى،
 - حماية البيئة،
 - التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
 - ترقية المؤهلات النوعية المحلية.
- إطلاق ورشة إصلاح قانونى الولاية والبلدية ودمجهما فى قانون الجماعات الإقليمية ومواصلة توسيع صلاحيات الجماعات المحلية فلقد صدرت تعليمة الوزير الأول⁽¹⁹⁾، التى فصلت فى الاختصاصات التى تم التنازل عنها لصالح الجماعات المحلية وهى:
- الموافقة على المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير الخاصة بالبلديات والمدن التى يقل عدد سكانها عن مليون نسمة.
- تسليم رخص البناء لإنجاز مجمل مشاريع سكنية جماعية يزيد قوامها عن 600 مسكن.
- تسليم رخص البناء لإنجاز مجمل المشاريع الاستثمارية الصناعية والسياحية وغيرها.
- تسليم رخص إنجاز تجزأت لكل مشروع استثمارى.
- تسليم الرخص والسندات المنجمية.

(19)- تعليمة الوزير الأول رقم 989 المؤرخة فى 27 أكتوبر 2018

الدراسات المتعلقة بالأثر والخطر المحتمل بالنسبة للمشاريع المتواجدة في مناطق مصنفة. إنجاز وإعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي. منح الامتياز على العقار الموجه للاستثمار في المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي وكذا في المناطق التابعة للمدن الجديدة. كل عملية مرتبطة باعتماد المشاريع الاستثمارية التي لا تتجاوز مبلغ 10 مليار دينار ولا يساهم فيها مستثمر أجنبي. تسليم اعتمادات الوكلاء العقاريين والمرقنين العقاريين حيث صدر بهذا الشأن مرسوم تنفيذي⁽²⁰⁾ يمنح الوالي سلطة إنشاء لجنة ولائية تتولى دراسة ملفات اعتماد الوكلاء العقاريين وسحب اعتمادهم ومرسوم تنفيذي⁽²¹⁾ يمنح أيضا اختصاص اعتماد وسحب الاعتماد لمهنة المرققي العقاري. إنشاء صندوق التضامن والضمان والذي أوكلت له مهمة دعم الجماعات المحلية ماليا لتنفيذ برامج الاستثمار المحلي وتكوين المستخدمين وتغطية العجز في تحصيل الضرائب التي تعود حواصلها للجماعات المحلية. مرسوم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيهره.

(20)- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، مرسوم تنفيذي رقم 19-242 مؤرخ في 8 سبتمبر 2019 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 09-18 المؤرخ في 20 جانفي 2009 الذي يحدد التنظيم المتعلق بممارسة مهنة الوكيل العقاري، العدد 55، 2019.

(21)- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، مرسوم تنفيذي رقم 19-243 مؤرخ في 8 سبتمبر 2019 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 12-84 المؤرخ في 20 فيفري 2012 الذي يحدد كفاءات منح الاعتماد لممارسة مهنة المرققي العقاري وكذا كفاءات مسك الجدول الوطني للمرققين العقاريين، العدد 55، 2019.

2- الشراكة الدولية: تمثلت فى إطلاق مشروع كابدال⁽²²⁾ "دعم قدرات الفاعلين فى التنمية المحلية" بإشراف مشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الاقليم التى تساهم بمبلغ 2,5 مليون أورو والاتحاد الأوروبى و7,7 مليون أورو من الاتحاد الأوروبى و170000 أورو من برنامج الأمم المتحدة للتنمية، حيث يساهم الشركاء الثلاث كل فى مجاله، حيث تلتزم الحكومة الجزائرية ممثلة بوزارة الداخلية بإجراء إصلاحات بهدف تعزيز الحكامة والتنمية المحلية ويقوم الشريكان الآخران بعرض تجربتهما فى مجال التنمية المحلية وتسيير الجماعات المحلية،

ويمتد هذا المشروع لمدة 4 سنوات ما بين 2017 و 2020 ويشمل عشر بلديات نموذجية هي الغزوات (تلمسان)، أولاد بن عبد القادر الشلف)، تيزيرت (تيزي وزو)، جميلة (سطيف)، بني معوش (بجاية)، الخروب (قسنطينة)، بابار (خنشلة)، مسعد (الجلفة)، تميمون (أدرار)، جانت (إليزي).

ويشتمل المشروع على 4 محاور الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين، عصنة وتبسيط الخدمات العمومية، التنمية الاقتصادية المحلية وتنوع الاقتصاد، التسيير المتعدد القطاعات للمخاطر البيئية على المستوى المحلى. والملاحظ أن المشروع يشتمل على عناصر ذات أهمية كبرى فى تجسيد الحوكمة المحلية والتنمية المستدامة بما يؤهل البلديات التى شملها لتصبح نماذج تنمية وتسييرية تقدم خدمات ذات جودة وتحقق الاستغلال الرشيد لمواردها الطبيعية والبشرية، ويمكنها من عرض تجاربها فى إطار التضامن ما بين البلديات.

3- رفع الاعتمادات المالية المخصصة لمخططات التنمية البلدية من 60 الى 100 مليار دج سنّي 2018 و2019 " هذا الفارق المقدّر ب 40 مليار دج سيدسمح بتدارك جزء من العجز

(22)- بطاقة معلومات كابدال "شراكة ثلاثية مبتكرة من أجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية فى الجزائر".

الناجم عن عدم قدرة المصالح المحلية على تغطية الحاجيات التنموية⁽²³⁾ بهدف رفع قدرات المجالس المحلية في الاستجابة لانشغالات المواطنين.

4-عصرنة الادارة المحلية تعميم إصدار الوثائق الالكترونية حيث تم إصدار 13 مليون جواز سفر 11 مليون بطاقة تعريف وطنية الى غاية 2018⁽²⁴⁾

5-نصت التعليمات الوزارية المتعلقة بالميزانية الإضافية للبلديات لسنة 2019 "يجب حث البلديات على الشروع في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية وذلك بدعوة مختلف فعاليات المجتمع المدني، لجان الأحياء والفاعلين المحليين للمشاركة في اقتراح مشاريع ذات بعد تنموي محلي"⁽²⁵⁾ وهو ما يسمح لمختلف الفواعل المحلية بالمشاركة في عرض مشاريع تنموية لتلبية حاجيات مواطني البلدية والمشاركة في إعداد الميزانية المحلية وتوجيه خيارات المجالس المنتخبة ويضمن الاستشارة الموسعة.

ثالثا: تحديات حوكمة إدارة الجماعات المحلية:

تصطدم المبادرات الإصلاحية الحكومية بواقع محلي يتميز بتنامي الفساد السياسي والإداري، ضعف التمويل المحلي، ضعف تأهيل الموارد البشرية وغيرها من العراقيل التي وقفت حاجزا أمام فاعلية أي جهد إصلاحي.

1-تحديات اقتصادية:

يعكسها العجز المالي لنسبة كبيرة من الجماعات المحلية على المستوى الوطني كنتيجة لاعتمادها الكلي على الإعانات المتأتية من ميزانية الدولة التي تقلصت بدرجة كبيرة بعد الأزمة الاقتصادية عقب انخفاض أسعار النفط التي مست اقتصادات الدول أحادية المورد أو كما تسمى اقتصادات الريع النفطي،

وعلى الرغم من أن الجماعات المحلية لها مصادر جبائية ذاتية إلا أنها تعاني من ضعف تحصيل نواتجها لأسباب متعددة أبرزها الإطار القانوني الذي لا يسمح بديناميكية حقيقية

(23)- بيان السياسة العامة للحكومة الجزائرية لسنة 2018، ص: 4.

(24)- بيان السياسة العامة للحكومة الجزائرية لسنة 2018، ص: 5.

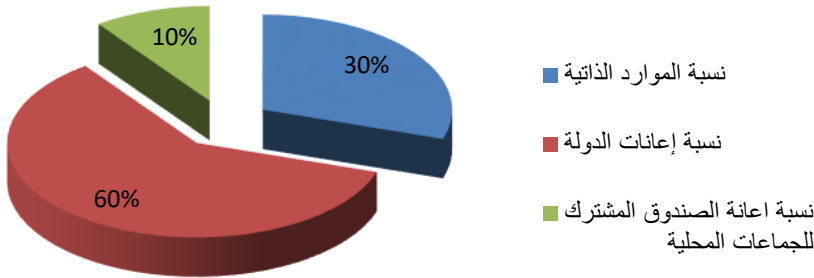
(25)- تعليمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم رقم 1699 المؤرخة في 15 جوان 2019 ص: 4.

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

لعملية التحصيل لارتباطها بإجراءات إدارية معقدة، كما لها أيضا مصادر أخرى ناتجة عن استغلالها لأملكها العقارية (الحظائر، الأسواق) إلا أنها لا تجلب فى معظمها استثمارات ذات عوائد معتبرة بسبب صعوبة التنازل عن العقارات وعدم وجود برامج استثمارية مدروسة.

ضعف الموارد الذاتية سيؤدي حتما إلى ارتفاع قيمة التحويلات من ميزانية الدولة وهرن القرار التنموي المحلي وكنموذج عن ذلك ميزانية بلدية البرج (مقر دائرة) لسنة 2018، ولاية معسكر.

توزيع المصادر التمويلية لبلدية البرج



المصدر: من إعداد الباحث بناء على معطيات بلدية البرج.

طبيعة الإعانات المقدمة من طرف الدولة: الاعتمادات المالية المقدمة للجماعات المحلية من طرف الدولة معنونة بتخصيص، لا يمكن صرفها إلا فى الإطار الذي خصصت له وبالتالي هي إعانات مشروطة تؤثر على درجة استقلالية الوحدات المحلية.

- صلاحيات الجماعة المحلية في ضبط نسب الضرائب المحلية وفي تحصيلها: الضرائب المحلية في الجزائر محددة نسبا في النصوص القانونية وعلى الرغم من منح قانون الضرائب المباشرة للبلدية مثلا تحديد قيمة الرسم على رفع النفقات المنزلية نسبة 100 % يعود للبلدية، إلا أن ذلك يكون في حدود هامش المبالغ المحددة في القانون وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية.⁽²⁶⁾

وقد تأثرت أيضا ميزانية الجماعات المحلية باختلال نسب توزيع الضرائب خاصة ذات الناتج المعتمد.

وفيما يلي جدول يوضح توزيع حصص الجماعات المحلية (البلدية والولاية) والصندوق المشترك للجماعات المحلية من بعض الضرائب ونسب تحصيلها مقارنة بتلك المخصص للدولة.

تسمية الرسم	حصة الدولة	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	نسبة التحصيل على مستوى ولاية معسكر الى غاية 2017-12-31
الرسم على القيمة المضافة	85%	-	5%	10%	108.37%
الرسم على النشاط المهني النسبة 2%	-	0,59%	1,30%	0,11%	31.99%

من إعداد الطالب بناء على تقرير عن وضعية التحصيل لميزانيات الجماعات المحلية

بمعسكر لسنة 2017

نلاحظ أن توزيع الرسم على النشاط المهني هو في مجموعه لصالح الجماعات المحلية بصفة مباشرة من خلال حصص الولاية والبلدية وغير مباشرة من خلال حصة الصندوق

(26)- انظر المواد 263، 263 مكرر، 263 مكرر 2، من قانون الضرائب المباشرة.

المشترك للجماعات المحلية ، على عكس الرسم على القيمة المضافة ولكن بالعودة الى نسب التحصيل نجد أنها ضعيفة فيما يتعلق بالرسم على النشاط المهنى وفاق التوقعات بالنسبة للرسم على القيمة المضافة ، نظرا لعدم قدرة الجماعات المحلية على التغلب على مشكل النهرب الضريبي وحصر الوعاء الضريبي لأن تحصيل الضريبة يتم من طرف أمناء خزائن مابين البلديات وهى مصالح غير خاضعة لسلطة المجالس المحلية .

خضوع إعداد وتنفيذ الميزانية للرقابة: لا يتم تنفيذ ميزانيات البلدية الا بعد مصادقة الوالى عليها وفقا للقانون المتعلق بالبلدية والامر ذاته بالنسبة لميزانية الولاية التى تتطلب مصادقة وزير الداخلية وهو مؤشر على ضعف درجة الاستقلالية.

2- تحديات إدارية:

- درجة الرقابة على الأعمال (قرارات المجالس المحلية)، والأشخاص (المنتخبين) تخضع أعمال الجماعات المحلية الى رقابة السلطة الوصية وقد ينتج عنها تعديل أو إلغاء كما تمارس الرقابة أيضا على منتخبي المجالس المحلية (التوقيف، الإقصاء)

- الفرص المتاحة للمواطن للمشاركة فى صناعة القرار المحلى نصت المادة 26 من قانون الولاية على أن جلسات المجلس الشعبى الولائى علنية أى يمكن لأى مواطن حضورها ولكن هل يكفى حضور المواطن لاعتبار ذلك مشاركة فى تسيير الشأن المحلى؟ ألم يكن من الواجب النص صراحة على الحق فى التدخل للمشاركة فى النقاش؟

وفى قانون البلدية خصص الباب الثالث من القسم الأول لمشاركة المواطنين فى تسيير شؤون البلدية إلا أن المواد المتضمنة فيه غير ملزمة مثلا المادة 11 نصت " يمكن المجلس الشعبى البلدى تقديم عرض عن نشاطه السنوى أمام المواطنين." أنه غير ملزم بذلك

- أهمية الصلاحيات المخولة للوحدات المحلية: معظم الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية هي ذات طابع خدماتي مرفقي مرتبطة باستخراج وثائق إدارية أو إبرام عقود بسيطة أما دورها التنموي فهو مقترن ببرامج ممولة وموجهة مركزيا تقتصر على اقتراح مواضيعها (المخطط البلدي للتنمية، المخطط القطاعي للتنمية)

3- تحديات سياسية: طبيعة الأنظمة السياسية في الدول النامية ومنها الجزائر والتي تسعى الى تركيز السلطة، من الصعب أن تتوسع في منح الصلاحيات للوحدات المحلية " ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها" (27)

أي أنه من الصعب تبني إرادة سياسية صادقة نحو التغيير باتجاه التنازل عن المزيد من الصلاحيات لصالح الوحدات المحلية هذا يثبت انعدام الإرادة السياسية الصادقة نحو التغيير والتنمية المحلية الفاعلة والسماح للوحدات المحلية بأداء أدوارها الطبيعية.

رابعا مقتضيات حوكمة إدارة الجماعات المحلية:

يستدعي إصلاح النظام الإداري المحلي وتحقيق معايير الحوكمة:

- إصلاح الأنظمة القانونية للإدارة المحلية بما يسمح بتعزيز استقلالية الوحدات الإقليمية ماليا وإداريا

- دراسة خصوصيات الأقاليم، حيث تسمح بتشخيص الإمكانيات المتاحة في كل إقليم وفرص استثمارها والبرامج الملائمة لها والسعي نحو استقلالية حقيقية للأقاليم في إطار

(27)- محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مداخلة قدمت للملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة - سلطنة، عمان، من 18 إلى 20 أوت 2003، ص:12.

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

المنظومة الوطنية بما يدعم المبادرات المحلية وفق الخصوصية الإقليمية وتجنب فرض المشاريع التنموية بصفة عشوائية.

- تعزيز الديمقراطية التشاركية وفتح مجال التفاعل بين المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني.

- العمل على بناء الثقة بين المواطن وإدارة الجماعة المحلية بتشجيع الفضاءات الجوارية لمناقشة الشؤون المحلية كون المداولات الرسمية تكتسي طابعا خاصا يفرض قيودا قانونية على التعبير الحر والمشاركة الفعالة.

- تكوين الموارد البشرية وتعريفها بالأنماط الحديثة للتسيير لتحسين الأداء باعتماد منهجية الأداء المؤسسي التي تشمل " قياس الأعمال المحققة...ومقارنة النتائج بالأهداف المخطط لها من قبل للتأكد من كفاءة التنفيذ"⁽²⁸⁾ وربط مصلحة الموظف بمصلحة الإدارة بخلف نظام تحفيز دائم يساعد على خلق المبادرات الإبداعية وتجاوز الفكرة التقليدية للموظف المنفذ.

- إصلاح الأنظمة الهيكلية للإدارة المحلية نحو مرونة وبساطة أكثر والتخلي عن الهيكل التقليدي الضخم والمعقد، هنا يستلزم إلغاء منصب رئيس الدائرة لتخفيف الوصاية الإدارية والحد من صلاحيات الوالي التي غالبا ما تشكل حاجزا أمام تفعيل البرامج الاستثمارية المحلية.

(28)- أروى خالد النجداوي، "نحو قطاع عام أكثر حاكمية"، متوفر على الرابط

joradinstituteofdirectors.com

- تفعيل الرقابة الداخلية للمجالس المحلية التي تقوم على أساس التقييم الذاتي المرحلي المؤسس على مؤشرات جودة الخدمة المقدمة ومستوى الرضى، الكفاءة، مردودية الوحدات المحلية دون إهمال دور الهيئات القضائية ومراقبة مسار أداء الجماعات المحلية بصفة مستمرة "فنظام الحوكمة الجيد لابد أن يحدد أسباب المشاكل ويضع الإجراءات التصحيحية المطلوبة ومتابعتها للتأكد من أن هذه الإجراءات قد تم تنفيذها بفعالية"⁽²⁹⁾

- إصلاح نظام الانتخابات بما يسمح بوصول كفاءات محلية لتسيير الجماعات المحلية وإقصاء الانتهازين

- التحديد الدقيق لأهداف السياسة المحلية والاستراتيجيات اللازمة لتوجيهها.

- أخلفة العمل الإداري المحلي والسعي لإصدار ميثاق أخلاقيات المنتخب المحلي لتعزيز الرقابة الذاتية وروح الالتزام "فالحوكمة الجيدة تتضمن قيم أخلاقية، أهداف استراتيجية واضحة، قيادة كفؤة ونزهة ورقابة داخلية فعالة"⁽³⁰⁾

- توفير الإطار القانوني للجماعات المحلية لعقد اتفاقيات التوأمة ذات فعالية استثمارية للاستفادة من الخبرات الأجنبية مع نظيراتها من مختلف دول العالم إذ على الرغم من وجود اتفاقيات في هذا المجال إلا أنها لم تتعد التعاون الثقافي والتاريخي.

- الحماية القانونية للمسير المحلي لتشجيع المبادرات الاستثمارية التي بقيت رهينة تخوف المنتخبين من تحمل المسؤولية فعلى سبيل المثال لم تبادر أي جماعة محلية للاقتراض من

⁽²⁹⁾ - عريوة محاد، "أهمية أداء الموازنة الصفريّة في إطار الحوكمة لقياس الأداء المستدام في القطاع العمومي المحلي، دراسة لعينة من المجالس الشعبية البلدية"، الجزائر: مجلة ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد 6، 2017، ص: 140.

⁽³⁰⁾ - المرجع نفسه، ص: 147.

دحو حبالى: حوكمة إدارة الجماعات المحلية، قراءة فى المبادرات والتحديات

البنوك بغرض إنجاز مشاريع استثمارية على الرغم من إتاحة القانون لهذه الإمكانية نتيجة لضبابية الإجراءات ودرجات المخاطرة العالية.

- إلزام الجماعات المحلية بالتفاعل عبر وسائل التواصل الاجتماعى ونشر القرارات والمداومات وأسباب اتخاذها والأهداف المبتغاة منها والآجال المقررة لتنفيذها مع إمكانية تعديلها استجابة لاقتراحات المواطنين عبر هذه الوسائل.

- دعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستوى المحلى بتهيئة الظروف الملائمة لخلق الأنشطة الاستثمارية بمشاركة القطاع الخاص حيث حاليا "ينصب تركيز قطاع الممارسات العالمية للحوكمة على أوجه الترابط الحيوى بين القطاعين العام والخاص"⁽³¹⁾ ينعكس هذا التعاون على رفع وتيرة التنمية المحلية وعلى رفع أداء إدارة الجماعات المحلية.

- الاستغلال الرشيد والمخطط للموارد المحلية المتاحة على مستوى كل جماعة محلية لتحقيق الأهداف التنموية بإمكانيات ذاتية.

- اعتماد منهج إصلاحي متكامل بدراسة معمقة لمراجعة مختلف القوانين ذات الصلة بالتسيير المحلى وهو ما لم يؤخذ به سابقا فإصلاح قانون الولاية والبلدية لم يترافق مع تصحيح اختلالات القوانين الأخرى فى مجالات إعداد الميزانية، الضرائب، العقار، الاستثمار.

- إصلاح نظام الجباية المحلية بما يسمح برفع النسب المخصصة للجماعات المحلية وتوسيع الوعاء الضريبي ومرافقة ذلك بعصرنة الإدارة الجبائية لتفعيل عملية التحصيل

⁽³¹⁾ - متوفر على الرابط <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview#2>.

اطلع عليه يوم 12 أكتوبر 2019.

باعتتماد التكنولوجيات الحديثة لرقمنة العمليات الضريبية لتسهيل مراقبتها وتعزيز صلاحيات المجالس المحلية في الإشراف على تحصيل ومتابعة نواتج الضرائب المخصصة لها وفي مرحلة لاحقة نقل اختصاص تشريع الضرائب المحلية وتحديد نسبها للهيئات المحلية المتخصصة باعتبارها الأجدر على تحديد السياسة الضريبية الأمثل في كل إقليم قصد تشجيع الاستثمار المحلي.

هذه الآليات ستساهم في تحسين أداء الوحدات المحلية وترقية دورها في تقديم الخدمة العمومية ذات الجودة وتقريب الإدارة من المواطن وفتح مجالات التعبير الحر وروح التشاور والمشاركة لترشيد القرار التنموي المحلي وضمان الاستدامة.

خاتمة.

إن تتبع مسار إصلاح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر وما تبعه من مبادرات نحو الحوكمة المحلية، يلاحظ إدراج في كل مرة صلاحيات أوسع للمجالس المحلية وأطر تشاركية بين المواطن والإدارة إضافة إلى رقابة أكثر صرامة إلا أن الواقع لا يعبر عن ذلك بسبب وجود عراقيل بيروقراطية متجذرة لا تسمح بتنفيذ الإصلاحات المقترحة نظرا لاستمرارية نهج الوصاية على الوحدات المحلية خاصة على نشاط منتخبها، والسلطة الممنوحة في مقابل ذلك للمعينين من طرف الإدارة المركزية فإذا وازنا بين سلطة الوالي وسلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي فبالرغم من أن هذا الأخير يرأس هيئة منتخبة وتتمتع باختصاصات واسعة إلا أن سلطته لا توجد فعليا فهو منصب معدم حقيقة بانعدام الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية للمجلس.

لذلك فإن إطلاق إصلاحات قانونية شاملة يعد أكثر من ضرورة لضمان هذا المسار الذى لن يكتب له النجاح إذا لم يقترن بمراجعة المنهج التسييرى الوطنى إذ لا يمكن مطالبة الجماعات المحلية باعتماد مبادئ الشفافية، الرقابة، العدالة، الكفاءة والمشاركة فى ظل نظام إدارى يفتقر لها على المستوى المركزى لما لذلك من انعكاسات على توجيه العمل المحلى فحوكمة إدارة الجماعات المحلية تستدعى إرادة سياسية صادقة ومنهجاً استراتيجياً واضحاً وسليماً مشبعاً بالقيم الديمقراطية وروح المسؤولية والمشاركة وشفافية العمل وكفاءة الأفراد ونزاهتهم.

المراجع:

- 1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 10-11 المؤرخ فى 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، العدد 37، 2011.
- 2- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 07-12 المؤرخ فى 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، العدد 12، 2012.
- 3- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذى رقم 94-215 المؤرخ فى 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة فى الولاية وهياكلها، العدد 48، 1994.
- 4- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، مرسوم تنفيذى رقم 19-242 مؤرخ فى 8 سبتمبر 2019 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذى 09-18 المؤرخ فى 20 جانفى 2009 الذى يحدد التنظيم المتعلق بممارسة مهنة الوكيل العقارى، العدد 55، 2019.
- 5- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، مرسوم تنفيذى رقم 19-243 مؤرخ فى 8 سبتمبر 2019 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذى 12-84 المؤرخ فى 20 فيفري 2012 الذى

- يحدد كفاءات منح الاعتماد لممارسة مهنة المرقى العقاري وكذا كفاءات مسك الجدول الوطني للمرقين العقاريين، العدد 55، 2019.
- 6- بيان السياسة العامة للحكومة الجزائرية لسنة 2018، ص: 4.
- 7- تعليمية وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم رقم 1699 المؤرخة في 15 جوان 2019.
- 8- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، 2002.
- 9- جون س درايزك، باتريك دنلبي، تر: هاشم أحمد محمد، نظريات الدولة الديمقراطية، القاهرة: المركز القومي للترجمة، ط 1، 2013.
- 10- مدحت محمد محمود ابو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، دب ن: 2015 ص: 15.
- 11- اسماعيل صاري، رشيد سعيداني، "الحوكمة المحلية الرشيدة كمدخل لرفع أداء الإدارة المحلية، دراسة حالة بلدية دبي"، مجلة البحوث والدراسات التجارية، الجزائر، العدد الرابع، سبتمبر 2018، ص: 187.
- 12- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مصر: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1، 2016، ص: 273.
- 13- حمزة براج، شوقي براج، "الحوكمة المحلية ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي في الجزائر" دب ن، مجلة تنوير، العدد 6، جوان 2018.
- 14- قدورة نورة، "الديمقراطية التشاورية (التشاركية)، عند يورغن هابرماس"، مجلة تاريخ العلوم، دب ن، العدد 5، د ت ن، د، ص: 121.

- 15- عرىوة محاد، "أهمية أداء الموازنة الصفرىة فى إطار الحوكمة لقياس الأداء المستدام فى القطاع العمومى المحلى، دراسة لعينة من المجالس الشعبىة البلدىة"، الجزائر: مجة ملفات الأبحاث فى الاقتصاد والتسىير، العدد 6، 2017، ص:140.
- 16- محمد محمود الطعامة، نظم الإدارة المحلىة (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مداخلة قدمت للملتقى العربى الأول نظم الإدارة المحلىة فى الوطن العربى، صلالة - سلطنة، عمان، من 18 الى 20 أوت 2003، ص:12.

17 - CARDINAL (Linda), ANDREW (Caroline), **La démocratie à l'épreuve de la gouvernance**, Université d'Ottawa, 2001.

18- FOSETTE (Jaques) et RAFFINOTE (Marc), **Gouvernance et appropriation locale du développement au-delà des modèles importés**, les Presses de l'Université d'Ottawa, 2010.

19- DIOP (Amado5, **Développement local, gouvernance territoriale**, Paris, édition Karthala, 2008.

20 - TOUZRI (Abdelatif), **Développement local : acteurs et action collective**, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur, Faculté des Sciences Sociales et Politiques, Université Catholique de Lorrain, 2007.

21- اروى خالد النجداوى، "نحو قطاع عام أكثر حاكمىة"، متوفر على الرابط **joradinstituteofdirectors.com**