عصرنة البلديات في الجزائر: بين تنويع الموارد المالية وتحسين الحوكمة

د. عبد القادر خليل
جامعة المدية

د. سليمان بوفاسة
جامعة المدية

مقدمة:

انتهاجُ الجزائر استراتيجية تنموية تعتمد على اللامركزية الإدارية، يُمكِّنُ الفاعلين على المستوى المحلي من بناء استراتيجيات ناجحة. ويعتبر توفير قدرٍ كافٍ من الحيوية المالية، أحد متطلبات تقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، وتُمثّل حوكمة البلديات محدداً أساسياً للاستخدام الأمثل والمستدام لهذه الموارد، الشيء الذي يسمحُ للبلديات من تحقيق رضا مواطنيها، وتكوين ثروة.

وعلى هذا الأساس، نحاولُ – من خلال هذه الورقة- الإجابة عن الإشكالية التالية: **ما أهمية تنويع الموارد المالية وتحسين الحوكمة في عصرنة البلديات في الجزائر؟**

وتنبعُ **أهمية** هذه الدراسة من الناحية العلمية، كونها تُلقي الضوء على ثنائية التمويل والحوكمة، وتطبيقاتهما على المستوى المحلي(خاصة البلديات)، كما تكمن أهميتها العملية في ضبط آلياتهما لرفع كفاءة وفعالية إدارة البلديات. وبذلك **تهدف** هذه المداخلة إلى تنمية المعارف الفكرية حول تمويل البلديات وأسلوب إدارتها، مع محاولة إعطاء أهمية للحوكمة في عصرنة البلديات؛

واستندنا في بحثنا هذا على **الفرضيات** التالية:

- تعتمدُ البلديات في الجزائر على الموارد الخارجية؛
- تلعب الحوكمة دوراً أساسياً في تفعيل أداء البلديات.

المنارة للاستشارات

وفي سبيل تحقّق الهدف المنشود من هذه المداخلة، نستخدم **المنهج** الوصفي، والمنهج التاريخي، والمنهج الاستنباطي. كما تعتمدُ هذه الدراسة على واقع البلديات في الجزائر، ضمن إطارٍ زمني يشمل تحول الاقتصاد الجزائري نحو اقتصاد السوق (ابتداء من سنة 1990).

1. لمحة حول موارد البلديات في الجزائر:

تمثّل البلدية شريان النّظام الإداري لأي بلدٍ، لأنها الأقرب للمواطن من حيث إدراكها لحاجاته ومقدرتها على تلبية ذلك. ولكي تقوم بدورها، يجب توفير الموارد اللازمة لذلك. وسنتناول دور البلديات ضمن التنمية المحلية، مع رصدٍ لأهم تحدياتها، وطرق تمويلها.

أ. دور البلديات ضمن التنمية المحلية:

تسعى البلديات من خلال نشاطها، إلى لعب أدوارٍ متكاملة، وهي:

- تطوير عناصر البنية الأساسية، كالنقل والمياه والكهرباء، حيث يعتبر تطوير هذه العناصر أساسي لعملية التنمية المحلية□، وتطوير المجتمع المحلي، بحيث تبادر البلدية بأي عملٍ من شأنه يؤدي إلى تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقمها ومخططها التنموي□□؛
- الدور الخدماتي والإنتاجي: يتمثل الدور الأول في تكفل البلدية بالخدمات الاجتماعية، مثل: التربية؛ التعليم؛ الثقافة؛ الرياضة؛ السكن؛ الصحة؛ وغير ذلك. مع مساعدة المسنين والمعوزّين والمعوقين، وإدماج الشباب العاطل وتكوينه□□□. وأما الدور الإنتاجي، فيتمثل في المشروعات التي يمكن أن تدر دخلاً لها□□؛
- الدور الاجتماعي والثقافي؛
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان؛
- زيادة حرص المواطنين في المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تنفيذها؛
- الدور البيئي: تعتبر المحافظة على البيئة ونظافتها وحسن تنظيمها من أهم واجبات البلدية.

المنارة للاستشارات

ب. تحديات البلدية:

وضعَ البنك الدولي برنامجاً خاصاً في إطار تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بالإضافة لدور المشرّع الجزائري في منح الجماعات المحلية دور محرك للتنمية. وتتمثل مجمل تحديات البلديات فيما يلي[□]:

- وضع استراتيجيات التنمية الحضرية؛
- المالية المحلية؛
- تسيير المخاطر المرتبطة بالكوارث الطبيعية؛
- الخدمات الحضرية الموجهة للفقراء وتسيير النفايات الحضرية؛
- السكن والتسيير العقاري؛
- وضع قواعد عصرنة البلدية، ومن ثم تطوير الاقتصاد؛
- التنمية الاقتصادية المحلية؛
- تطوير قدرات التكامل والاندماج في الاقتصاد الوطني.

وتعاني معظم البلديات في الجزائر، من عدم كفاية مواردها المالية لتأدية الأعمال المنوطة بها. فأكثر من 56 % من إيرادات الولايات والبلديات، وجّهت لتغطية نفقات المستخدمين سنة 1992، وبلغت 58.15 % سنة 1999[□□]، ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها[□□□]:

- عدم ملائمة بعض التشريعات في مجال الجباية، وعدم تطبيق البدائل الحديثة لذلك، كالاعتماد الإيجاري وغيره؛
- صعوبة تحديد وتحصيل الموارد المحلية، فمثلاً منحت للبلديات سلطة تحديد رسم القمامات المنزلية (بموجب قانون المالية 2002)، ونجد كثيرا من البلديات لم تتداول في تحديد قيمة الرسم، ومردّ هذا الفشل هو نقل الصلاحيات للبلديات دون تحضيرٍ مسبقٍ للإطار الفني؛
- احتكار السلطة المركزية لأهمّ مصادر التمويل (خاصة الموارد الجبائية)، مثل الرسم على القيمة المضافة، والضريبة على أرباح الشركات؛
- ارتفاع عبء القروض على ميزانيات البلديات؛

المنارة للاستشارات

- وجود قيود على استغلال الإعانات المركزية، مما يحدّ من حرية التصرف المحلي لهذه الموارد؛
- ضعف الكادر المحلي في تطبيق معالم الحوكمة على مستوى البلدية؛
- تراكم مشاكل اجتماعية لأكثر من عشريتين، يصعّبُ من كفاية الموارد المالية المتاحة.

ج. عرضٌ موجزٌ لموارد البلديات في الجزائر:

تتمتّع البلديات في الجزائر بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي□□□□، وهو ما يجعلها تبحث باستمرار عن إيرادات مالية لأجل تغطية نفقاتها المتزايدة، التي تشتمل إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز والاستثمار، **ويمثل تطوير الموارد الذاتية تدعيماً لاستقلالية تسييرها**. وتقسم هذه الموارد إلى مصادر داخلية (تمويل جبائي)، ومصادر خارجية (تمويل غير جبائي)□□ ، ويمكن تقسيمها إلى أربع مجموعات هي: مداخيل الجباية والرسوم؛ مداخيل الأملاك والممتلكات؛ الإعانات؛ القروض.

✍ **مصادر جبائية**: تتكون من الضرائب والرسوم، التي تعود للجماعات المحلية كلياً أو بنسبةٍ معينة، حسب التشريع المطبق، وتعتبرُ هذه الموارد أهمّ مصادر الإيرادات، باعتبارها تمثّل اكبر حصيلة من الموارد المالية اللازمة لتمويل نفقات التسيير. وتعتبر المصادر الجبائية عصب استقلالية الجماعات المحلية، ومنها:

أولاً- ضرائب محلية: هي ضرائب مباشرة وغير مباشرة، تحصلها البلديات من الرعايا والمقيمين في نطاقها، وهي تعود للجماعات المحلية كلياً أو بنسبةٍ معينة، حسب التشريع المطبّق، وذلك لتحقيق منافع عامة، وتمثل أهمّ مورد مالي لها، وتشمل ما يلي□:

✓ الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها: تنفرد البلديات بتحصيلٍ كلي لمجموعة من الضرائب والرسوم، وهي: الرسم العقاري؛ رسم التطهير؛ الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح؛ الرسم على الذبائح؛ رسم الإقامة.

✓ ضرائب محصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك: تشمل ما يلي: الرسم على النشاط المهني؛ ورسم الإسكان.

المنارة للاستشارات

- ✓ الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة: تشمل ما يلي: الضرائب على الأملاك؛ الرسم على القيمة المضافة؛ الدمغة الجبائية على السيارات؛ الضرائب على مداخيل الصيد البحري.
- ✓ الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بمقتضى قانون المناجم: تضمّن قانون المناجم رقم 01 المؤرخ في 2001/07/03، تخصيص حصص ضريبية للجماعات المحلية، مقسمة كما يلي: ضريبة الاستخراج؛ الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية؛ الضريبة على أرباح المناجم□□.

ثانياً- إيرادات الأملاك: تفرض على الثروة التي قيمتها 800 مليون سنتيم، للأشخاص الطبيعيين الذين يتواجد مقرهم الجبائي في الجزائر، وتوجد أملاكهم بالجزائر أو خارجها، وكذا على الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقراً جبائياً بالجزائر، لكن أملاكهم تتواجد بالجزائر. وتقسم حصيلة هذه الضريبة بنسبة 20 % لفائدة ميزانية البلدية. ويُعتبرُ مبلغ إيرادات الأملاك ضعيفاً، مما يتطلب ضرورة إصلاح التشريعات المرتبطة بها.

- ✍ **مصادر غير جبائية**: تتكون من مداخيل ممتلكات الجماعات المحلية، والإعانات والاقتراض□□□، وإنشاء الشركات المحلية. ونوضح ذلك كما يلي:
- ✓ **مداخيل ممتلكات الجماعات المحلية:** تتلخص هذه الإيرادات من بيع وكراء المساكن والمحلات، وحقوق الطرق واللافتات، وبيع المحاصيل الفلاحية للأراضي المملوكة، وكذا حقوق الدمغة، وحقوق وقوف السيارات، وحقوق استعمال الأسواق، وكذلك تكون في عائدات السندات والبيع، وفوائد القروض، وناتج المصالح الصناعية والتجارية، وكراء قاعات الحفلات، ومقابل الدخول للملاعب. وتعود حصيلة الإيرادات تبعاً لملكية الشيء المتصرّف فيه. ويمكن إعطاء جدول رقم (1) يوضح حصيلة بعض الإيرادات المحلية للجزائر.

المنارة للاستشارات

جدول رقم (1): حصيلة بعض الإيرادات المحلية للجزائر للفترة (2006- 2007).

السنوات / التعيين	2006		2007	
	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة
الرسم على النشاط المهني	74.20	58.10	90.81	66.85
الرسم العقاري ورسم التطهير	01.56	1.22	01.62	1.19
الدفع الجزافي	13.88	10.87	0.37	0.27
الرسم على القيمة المضافة	30.398	23.80	34.229	25.20
إيرادات الأملاك والممتلكات المحلية	7.68	6.01	8.82	6.49
مجموع الإيرادات المحلية	127.71	100	135.849	100

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب (بتصرف).

حيث يلاحظ ما يلي:

- سيطرة الموارد الجبائية(ضرائب ورسوم)،بنسبة تفوق 90 % (93.99 % سنة 2006، و93.51 % سنة 2007)؛
- ضعف إيرادات الأملاك والممتلكات مقارنة بما سبق، والذي يفسر بما يلي: التنازل عن أغلب الممتلكات المدرّة للمداخيل في إطار قانون 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة؛ غياب العناية الكافية لباقي الممتلكات؛ وانخفاض الأثمان المطبقة على بعض الممتلكات؛ الانعكاسات السلبية لسياسة الخوصصة على البلديات؛ عدم تحكم السلطات المحلية في نسب وأوعية هذه الضرائب والرسوم وخضوعها للسلطة المركزية□□□□.

✓ **الإعانات**: تتلقى البلديات إعانات من طرف الحكومة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أو من طرف جهات أخرى (داخلية أو خارجية). ويتمّ

المنارة للاستشارات

تخصيص الإعانة الحكومية للسلطات المحلية عبر آلية المخططات، وتشمل: المخططات البلدية للتنمية (PCD)؛ المخططات القطاعية للتنمية (PSD)؛ الصندوق المشترك للجماعات المحلية(FCCL).

- ✓ **الاقتراض المصرفي**: تمّ الترخيص للسلطات المحلية باللجوء للاقتراض كوسيلة تمويلية لإنجاز المشاريع□□□ ، وذلك عند قصور بقية الموارد على تلبية احتياجات الجماعات المحلية في مجال الاستثمار. حيث يسمح النظام البريطاني- مثلاً- باستخدام التمويل المصرفي والتمويل عن طريق إصدار الأوراق المالية، وفي الجزائر يرخّص باللجوء للنوع الأول فقط□□. إلاّ أنّ هذه القروض يجب أن تكون مشروطة- في نظرنا- بقيود تضعها السلطة المركزية، وألاّ يتمّ التوسّع فيها، لأنها تثقل كاهل البلديات وترهن استقلاليتها□□□ .
- ✓ **الشركات المختلطة**: هي شركات تساهم فيها الجماعات المحلية بنسبة تفوق 50 %، ومن مبررات اللجوء إلى هذا النوع من الشركات، هو تحوّل الاقتصاد الجزائري نحو اقتصاد السوق. وتهتمّ هذه الشركات بما يلي:- ترقية نشاطات البناء والتسيير العقاري؛ - ترقية واستغلال المرافق العمومية.
- ✓ **التبرعات والهبات**: خوّلت المادتان 115 و 116 من القانون البلدي، والمادتان 111 و 112 من القانون الولائي، قبول أو رفض الهبات والوصايا حسب تقديرهما للشروط المفروضة مقابل الحصول عليها.

ومنه، تشمل الموارد المالية الخارجية للبلديات: القروض؛ الهبات والوصايا؛ الإعانات الحكومية. بالإضافة للمورد الخارجي المشترك المتمثل في عوائد إقامة شركات بالشراكة مع الغير.

كمقاربة تقييمية مختصرة للتمويل المحلي في الجزائر، نسجل وجود اختلال هيكلي واضحٍ بين مصادر التمويل المحلية والخارجية، ويتّضحُ ذلك من خلال□□□□ :

- دور الإعانات الحكومية في تعميق الاختلال بين الموارد الذاتية والخارجية، ذلك أن الجباية المحلية تمثل 90 % من حجم مصادر التمويل الذاتي، كما تمثل من 50 % إلى 60 % في معظم الحالات من حجم التمويل المحلي الإجمالي. ويقابل

المنارة للاستشارات

ذلك في التمويل الخارجي الإعانات، التي تمثل من 35 % إلى 45 %، وتعبر النسبة الأخيرة عن العجز الذي تعرفه الجماعات المحلية، وينجر عن ذلك نقص الاستقلالية المالية، المؤدية إلى استقلالية الأداء التسييري لهذه الجماعات المحلية. كما تنمي هذه الإعانات مخاطر تغطية عجز التمويل المحلي عند تدهور الوضع الاقتصادي للبلد؛

- دور المخططات التنموية في تعميق الاختلال: نظرياً، ينبغي أن تمول المخططات التنموية من مخصصات ميزانية التجهيز المقتطعة من الميزانية، ويمكن أن تلجأ إلى FCCL كآلية تعاون مشترك بين الجماعات المحلية لتغطية هذا العجز، لكن حالة الجزائر عكس ذلك، من خلال تحول الجماعات المحلية من هيئات متمتعة بالاستقلالية المالية إلى هيئات ذات عبءٍ مالي. فقصدَ تغطية تمويل المخططات التنموية، يتمّ اللجوء لثلاث مصادر: اقتطاعات التجهيز؛ FCCL؛ تدخل الدولة بميزانياتها لسدّ عجز المصدرين السابقين.

ونتيجة تراكم عجوزات البلديات، قامت الحكومة بمسح مديونية البلديات عدة مرات، أولها سنة 2001، الذي مسّ 1472 بلدية، بمبلغ 14 مليار د.ج من إجمالي 22 مليار د.ج، تمثل الديون المترتبة على البلديات لغاية 1999/12/31□□□□□. ثم عملية المسح الثانية سنة 2009.

2. ملامح تطوير موارد البلديات في الجزائر:

انطلاقاً من تتبّع مكونات موارد البلديات في الجزائر، ومعاناتها من عجوزات في كثيرٍ من الحالات، نقدم مجهودات الحكومة في إصلاح الجباية المحلية، التي استهدفت تغيير الحال، بمحاولتها عصرنة هذه البلديات. وتتمحور هذه المجهودات الإصلاحية حول: إصلاح المالية والجباية؛ تطوير التشريعات السائدة؛ البحث عن طرق تمويل مصرفية (اقتراض مباشر أو عن طريق الائتمان الإيجاري)؛ إيجاد آليات للاستثمار تشارك فيها البلديات؛ تحسين طرق التسيير. ونتناول ذلك كما يلي□□□:

المنارة للاستشارات

أ. ترتيبات الاستثمار المحلي:

تعاطياً مع الحل الاقتصادي لمشكلة البطالة، وفي سبيل توسيع الوعاء الجبائي، عملت الدولة على تحسين آليات الاستثمار المحلي، بخصوص تسيير العقار الموجه لاستقبال الاستثمارات. حيث أسست لجنة تتبع الوالي، وتتضمن جميع القطاعات المعنية، ووضعت في خدمة العقار، وتسمى " لجنة المساعدة على تحديد وترقية الاستثمارات وضبط العقار- CAPIREF "، وذلك بموجب المرسوم 120/07 المؤرخ في 2007/04/23، المتضمن تنظيم اللجنة وتشكيلها وسيرها؛

ب. برنامج دعم الجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يتضمن ما يلي.

- **تخصيص المعادلات**: هي عملية موجهة لتسيير الجماعات المحلية الأكثر حرماناً، قصد تقليص الفوارق بين البلديات والولايات، فيما يتعلق بالموارد المالية. ولحساب هذا الاعتماد، يؤخذ بعين الاعتبار المعيارين التاليين: عدد السكان؛ الوضع المالي لكل جماعة محلية.

ويعتبر هذا الاعتماد مصدر التمويل الأساسي للبلديات المحرومة، ففي سنة 2008 وزّع مبلغ 22 مليار د.ج على 1234 بلدية، ثم مبلغ قيمته 3 مليار د.ج على 29 ولاية.

- **الإعانات المالية الاستثنائية لفائدة البلديات**: يتعلق الأمر بتدعيم البلديات التي تعاني عجزاً مالياً، وتلك التي تعرضت لكوارث طبيعية. حيث خصّصت إعانات مالية لفائدة البلديات التي لا تغطي مواردها النفقات الإجبارية (خاصة الأجور)، فتمّ تخصيص إعانات استثنائية لفائدة 793 ميزانية بلدية عاجزة، كما يتم تخصيص هذه الإعانات للحوادث الكارثية أو الحوادث غير المتوقعة، وذلك للتعامل مع الأوضاع الاستعجالية.
- **إعانات مالية لتجهيز البلديات**: يتعلق الأمر بالإطار العام لعيش المواطنين في مختلف الميادين؛
- **تعزيز الحضائر البلدية بمعدات التنظيف**: وقد استطاعت البلديات بـ 17.4 مليار؛

المنارة للاستشارات

- **تحديد العتاد المتنقّل للجماعات المحلية**: تمّ ذلك بالتعاون مع الشركة الوطنية للمركبات الصناعية، في عملية تجديد وتصليح عتاد البلديات (المتنقل والمعطّل من صنع الشركة). وقد بلغت التكلفة الإجمالية للعملية 4.4 مليار د.ج، مُوّلت من الصندوق المشترك للجماعات المحلية لـ 1174 بلدية؛
- **برنامج إنجاز مكتبات وقاعات للمطالعة على مستوى البلديات**: تمّ اعتماد مشروع إنجاز 1176 مكتبة وقاعة للمطالعة في 1115 بلدية، بتكلفة إجمالية قدرها 15 مليار د.ج؛
- **النقل المدرسي وإعادة تأهيل المطاعم المدرسية وترقية المدارس**: خصّصَ الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ 5.7 مليار د.ج، لتدعيم النقل المدرسي. كما خصص مبلغ 5.7 مليار د.ج لتأهيل المطاعم المدرسية، وأيضاً خصص مبلغ 30.2 مليار د.ج لترميم المدارس الابتدائية خلال الموسم 2008/2007؛
- **تطهير ديون البلديات**: قصد الإبقاء على مصداقية البلديات لدى المواطنين وعارضي الخدمات، استفادت البلديات في إطار ميزانية الدولة من مبلغ 44.3 مليار د.ج، لتطهير ديون البلديات المتراكمة بين 1991 و 2007. وضمن إطار إصلاح الجباية المحلية تكفلت وزارة الداخلية بدفع ديون البلديات لدى CNEP والمقدرة بـ 3200 مليار د.ج (هي ديون تراكمت على البلديات بفعل تكفل CNEP بتمويل إنجاز مشاريع اجتماعية لصالح البلديات)□□؛
- **مساهمة الحكومة في البرامج البلدية للتنمية**: يتعلق الأمر ببرامجPCD .

ج. ترقية وتأهيل الموارد البشرية للجماعات المحلية:

يهدف تأهيل الموارد البشرية للبلديات إلى تحقيق هدفين أساسين هما: إيجاد إطارات متخصصة في الإعلام الآلي؛ وتعزيز التأطير الإداري في المجالات المرتبطة بالعلوم المالية والمحاسبية. ويتمّ تحقيق هذه الأهداف من خلال:

- تعزيز تأطير الجماعات المحلية منذ 2003، بتعيين 7500 إطارٍ جامعي؛
- إعادة تشكيل جهاز التكوين، عبر استرجاع مراكز التكوين المهني، وإنجاز ست مؤسسات أخرى؛

المنارة للاستشارات

- استرجاع المدرسة الوطنية للإدارة منذ 2005، وإصلاح نظام التكوين؛
- تحسين كفاءة الإطارات، من خلال عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير والتخطيط والمدرسة الوطنية للإدارة وجامعة التكوين المتواصل؛
- مراجعة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

د. الترخيص للبلديات باللجوء للاقتراض البنكي:

رُخّص للبلديات باعتماد آلية الاقتراض من البنوك، لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري، مقابل ضمانات توفرها هذه البلديات للبنوك، وتعتبر آلية جديدة على البلديات.

ه. إجراءات تشريعية وتنظيمية:

يتعلق الأمر بجهود إصلاح المالية والجباية المحلية، وكافة الأنماط التنظيمية المحلية ومحيطها، وينبغي أن يندرج الإصلاح ضمن رؤوس متعددة (تشخيص الواقع الحالي، تحديد الأهداف، وضع الوسائل والبدائل والأولويات). وضمن إطار الجباية المحلية، تمّ إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجباية المحلية بتاريخ 2007/07/09□□□. وتقسّمُ توصيات اللجنة المذكورة آنفاً إلى ثلاثة محاور هي:

- ✓ إجراءات لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة: يتعلق الأمر بدفع النفقات للبلديات، وإنجاز السكنات الاجتماعية؛
- ✓ إجراءات تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية: من خلال رفع الإيرادات الضريبية الخاصة بالبلديات، والزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار، وتوسيع رسم الإقامة على كافة البلديات، وتخصيص أقساطٍ من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات؛
- ✓ إجراءات مخصصة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها: يتعلق الأمر بتحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية، وقد لوحظ تجسيد كثيرٍ من هذه التوصيات سنة 2008، وأيضاً م أورده قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

المنارة للاستشارات

3. دور الحوكمة في إدارة البلديات مع الإشارة لحالة الجزائر:

نتناول ماهية حوكمة البلديات، وعناصر الحوكمة المحلية وخصائصها، والفاعلون في البلديات، واقع حوكمة البلديات في الجزائر؛ تجارب دولية في ترقية حوكمة البلديات.

أ. ماهية الحوكمة:

تعتبرُ الحوكمة مفهوماً حديثاً، شاعَ استخدامهُ منذ تسعينيات القرن العشرين□□□□، وارتبطَ أساساً بالمؤسسات الدولية، خاصةً في ظلّ التوجّه نحو العولمة والاندماج في الاقتصاد العالمي، وبرزت للوجود عدة مصطلحات، منها: الحكمنة؛ الحِكمانية؛ المحكومية، الحكم الراشد أو الرشيد؛ الحكم الشّراكي.

وتتعدد تعريف الحوكمة بين الأكاديميين والمنظمات الدولية، واعتماداً على تقرير الأمم المتّحدة سنة 1993، تُعرَّفُ الحوكمة بأنها:"ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية، في إدارة الشؤون على كافة المستويات. وتضمّ الآليات؛ والعمليات؛ والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم، وتسوية خلافاتهم"□□□□□. وحسب البنك الدولي، تُعرّف الحوكمة بأنها: العمليات والمؤسسات التي تحدّد كيفية ممارسة السلطة والرقابة وإدارة الموارد، وذلك لأجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية□□□□. كما عرّفها في موضعٍ آخر، بأنها:" ممارسة السلطة السياسية، واستخدام الموارد المؤسسية، لإدارة مشاكل المجتمع وشؤونه "□□□. كما عرّفَ تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2002 الحوكمة بأنها: " الحكم الذي يعزز ويدعم رفاهَ الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى لتمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه، لضمان مصالح جميع أفراد الشعب "□□□□.

المنارة للاستشارات

وعند الاطّلاع على تعاريف الهيئات الأخرى، كصندوق النقد الدولي، والوكالة الأمريكية للتنمية، والإدارة الدولية للتنمية في بريطانيا، وكذلك منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، نجد أن هذه الهيئات اشتركت في أربع **سمات** هي: تحسين الإدارة العامة؛ المساءلة؛ الشفافية؛ سيادة القانون□□□□□. وتأخذ الحوكمة **المستويات** الجغرافية التالية: الحوكمة العالمية؛ الحوكمة الوطنية؛ الحوكمة على المستوى الجزئي (الحوكمة المحلية، حوكمة الشركات، حوكمة المصارف) □□□□□□. كما يمكن **تصنيف** الحوكمة إلى: حوكمة الشركات فيما يتعلق بالقطاع الخاص؛ وحوكمة سياسية بخصوص الجوانب السياسية والإدارية لنظام الحكم والإدارة (توجد ثلاث مستويات هي الحوكمة العالمية، والحوكمة الوطنية، والحوكمة المحلية)□□□□. ومع نهاية جوان 2009، أصدر البنك الدولي تقريره لهذه السنة□□□، والمتضمن ستة أبعاد أساسية□□□□، كما يهتمّ البنك الدولي بالحوكمة ضمن إطار التنمية الحضرية، وحدّدَ لهذا الغرض استراتيجية للتنمية الحضرية والحكم المحلي، التي تعكس رؤية متبصّرة لكيفية النظر إلى التّحديات التي تشكلها المدن، وتشملُ هذه **الإستراتيجية** مايلي□□□□□: جودة الأحوال المعيشية؛ حسن الإدارة ونظام الإدارة العامة؛ القدرة على المنافسة؛ إمكانية التمويل.

وعليه، فالحوكمة هي أسلوبٌ للإدارة والحكم، يتضمن الهياكل؛ الوظائف؛ العمليات؛ التقاليد المؤسسية التي تستخدمها الإدارة العليا للمؤسسة. وتتشكّلُ العناصر الرئيسية للحوكمة مما يلي□□□□□□: الإدارة الحكومية للنظام العام؛ إدارة القطاع الخاص؛ إدارة مؤسسات المجتمع المدني.

وحسبَ تقارير الأمم المتّحدة، فإنّ للحوكمة الجيّدة أهدافاً كثيرة، تتمحورُ في ثلاثة **عناصر** أساسية، تشمل□□□□□:

- ✓ تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية؛
- ✓ تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع؛
- ✓ الكفاية في تحقيق تنمية اقتصادية، وفي تخصيص واستغلال الموارد المالية العامة.

المنارة للاستشارات

وحسب الأمين العام السابق للأمم المتّحدة (كوفي عنان)، تُعتبرُ الحوكمة والتنمية المُستدامة عُنصرين غير منفصلين□□□□. ويرى "حسن الببلاوي"□□□□□ أنّ الحكم الراشد (الحوكمة) هو مثلث أضلاعه: القيادة المتميزة؛ وضوح وشفافية النظم والقوانين واللوائح؛ المشاركة المجتمعية الفاعلة□□□□□□.

وضمن الإطار المحلي، ظهرت المصطلحات التالية:"حوكمة البلديات"؛ "المقاربة التشاركية على المستوى المحلي" ؛"الحوكمة المحلية"، على أساس أنّ البلدية غير قادرةٍ على القيام بجميع الوظائف لوحدها، بلْ هناك اتّجاهٌ نحو التعاون والمشاركة بين القطاعين العام والخاص□□□□□□□. ويُمكنُ تعريف حوكمة البلديات، بأنها الإطار الذي من خلاله توجد البلدية، وتتمكن من تقديم أحسن الخدمات بأقلّ مواردٍ، وتتمكّن من إشراك المجتمع المدني والمؤسسات والأفراد، في تعبئةٍ أمثل للموارد وتلبية أحسن للحاجات العامة. فبدونِ حوكمة، نتصوّرُ هدراً في الموارد المالية وصعوبة في الحصول على بدائل متنوعة للتمويل، وضعفاً في تلبية حاجات المجتمع. كما يُمكنُ تعريف حوكمة البلديات بأنها:" استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية □□□□□".

حوكمة البلدية= قيادة متميزة+ تشريعات ملائمة+ مشاركة فعالة للمحيط

وعلى كلّ بلدية بلوغ أعلى مستويات الحوكمة، وهو ما يتطلّب منح استقلالية ذاتية للبلديات، تسمحُ- لاحقاً- بالمساءلة. ولذلك فالوظيفة الأساسية للمجلس البلدي هي صياغة"الإستراتيجية الإدارية"، التي تتضمّنُ: تمكين البلدية من تحديد رؤية واضحة لاتّجاه أهداف البلدية، بما يضمنُ وضع خيارات وبدائل لتحقيق أقصى إشباعٍ في إطارٍ عادلٍ وشفافٍ□□، وهو ما يسمح بتحقيق تنمية محلية مستدامة□□□.

وتُعتبر الإدارة المحلية غير جديدة من حيث النشأة والممارسة، بل هي ممتدة منذ قرونٍ خلتْ، لكنها تتفاوت في مستوى تدخلها العملي من مجتمعٍ لآخر. ويصعب

المنارة للاستشارات

إدراك الحوكمة على المستوى المحلي في نظامٍ مركزي، لا يتمّ فيه تحويل المسؤوليات والقدرات إلى الإدارات المحلية□□□□.

وتحدثُ الحوكمة من خلال ثلاث **طرقٍ** هي□□□□□:

- الشبكات التي تنطوي على شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، أو بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني؛
- استخدام آليات السوق للمنافسة؛
- أساليب من أعلى إلى أسفل، تنطوي على حكومات وبيروقراطية الدولة.

وتجدرُ الإشارة، أنّ دور الإدارة المحلية أساسي في إنشاء وإدامة الحكومة المحلية، من خلال تجاوبها مع اهتمامات المواطنين، والحفاظ على العملية الديمقراطية، وأهمّ عنصرٍ لتقوية الحوكمة المحلية، هو التراجع عن احتكار القوة التي تمسكُ بها الحكومات المركزية، وهو ما يساهم في زيادة الثقة لهذه الحكومات، وتفادي حركات الانفصال التي تطالب بها أقليات في بعض الدول. وتعتبر أمريكا والسويد مثالانً ناجحان على تطوّر الحوكمة المحلية.

ويمكنُ إسقاط الحوكمة على واقع البلدية من خلال معالجة النقاط التالية:عناصر الحوكمة المحلية وخصائصها؛ الفاعلون في البلديات؛

ب. عناصر الحوكمة المحلية وخصائصها:

يبين الإعلان الذي صدرَ عن مؤتمر الاتّحاد الدولي لإدارة المدن، المنعقد في ديسمبر 1996 بصوفيا، عناصر الحوكمة المحلية كما يلي□□□□:

- ✓ نقل مسؤولية الأنشطة العامة من المستويات العليا (الحكومة) إلى المستويات الدنيا (البلديات)، بموجب تشريعات ملائمة؛
- ✓ اللامركزية المالية، مع موارد كافية تسمحُ للبلديات بالقيام بأنشطتها؛
- ✓ مشاركة حقيقية للمواطن في صنعِ القرارات المحلية (على مستوى البلديات)؛
- ✓ توفير الظروف الملائمة لخوصصة الاقتصاد المحلي..

واستناداً لهذه العناصر، يمكنُ حصر **خصائص** الحوكمة المحلية **ومقوماتها** كما يلي□□□:

المنارة للاستشارات

- ✓ **المشاركة**: نعني بذلك توفير الظروف والآليات المناسبة لإشراك المواطنين المحليين (أفراد، جماعات) في عمليات صنع القرارات المحلية، بشكل مباشر عن طريق المجالس المنتخبة، أو غير مباشر عن طريق منح الثقة وقبول القرارات المحلية من جانب المواطنين؛
- ✓ **المساءلة**: يقصد بها خضوع صانعي القرار على المستوى المحلي لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز، ومعناه أنهم يخضعون لما يسمى " المساءلة المزدوجة"، التي تتضمن الموائمة بين مساءلتهم أمام الناخبين من جهة، والمساءلة أمام المستويات الحكومية من جهة أخرى (أي وجود نوعين من العلاقات: أفقية وعمودية) □□□□. ويلعب أعضاء المجلس التشريعي دوراً مهماً في تفعيل المساءلة، لما يتمتّعون به من صلاحيات في الأنظمة الديمقراطية□□□□□، كما يمكن للأحزاب أن تلعبَ دوراً إيجابياً في مساءلة منتخبيها لتقوية امتداداتها القاعدية؛
- ✓ **الشرعية (سيادة القانون)**: تعني قبول المواطنين لسلطة أصحاب القرار، الذين يمارسونها ضمن إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، وأن تستندَ إلى حكم القانون والعدالة، بتوفير فرصٍ متساوية لجميع أفراد المجتمع؛
- ✓ **الشفافية**: تعني التدفق الحر للمعلومات وسهولة الحصول عليها لكلّ الأطراف المعنية في المجتمع المحلي دون تمييز□□□□□□، وإذا كانت المحاسبة والمساءلة أحد أهم أسس الحوكمة، فإنّ الشفافية لا تقلّ أهمية، وهذا من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية السلطات المحلية، كما يعزز قدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما يُسهّلُ عملية المساءلة.
- ✓ **الاستجابة**: تعني سعي الأجهزة المحلية (البلديات في دراستنا) لخدمة كافة الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، وخاصة الفقراء المهمشين. وترتبطُ الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على الشفافية؛
- ✓ **الكفاءة والفعالية**: نعني بذلك قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعظّم الاستفادة من الموارد

المنارة للاستشارات

المتاحة. وتشير معظم الحجج إلى أنّ اللامركزي تحسن الكفاءة والفعالية□□□□؛

- ✓ **الرؤية الإستراتيجية:** يجب أن يتمتّع صانعو القرارات المحلية برؤية استراتيجية حول الحوكمة وعلاقتها بالتنمية البشرية. بمعنى توفّر رؤية بعيدة المدى تركز على تحليل الظروف البيئية والاستفادة من الفرص المتاحة، والتحضير لمواجهة التّحديات.

وتجدرُ الإشارة أنّ هذه الخصائص تعتبرُ كمؤشرات للحكم على مدى الاقتراب أو الابتعاد من الحوكمة، رغمَ وجود اختلاف حولها من طرف المنظمات الدولية المهتمة بها.

ج. الفاعلون في البلديات:

هناك العديد من الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي، فهناك البلدية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والأجهزة المحلية والهيئات الدولية المانحة، وتشكل الأطراف الثلاث الأولى ما يسمى "مقومات الحوكمة"، وسنتناول العناصر التالية:

- ✍ **الحكومة:** جزء من مجموعة الفاعلين في البلديات، وتتشكل هذه الحكومة- في الدول ذات النظام الانتخابي- من حكومة منتخبة وجهاز تنفيذي، وهي معنية بالبعد الاجتماعي للمواطنين بالإضافة لممارسة وظيفة الحكم والرقابة ومحاربة الفساد، وتوفير الإطار التنظيمي للممارسة الأنشطة الاقتصادية. وتلقى الحكومة في سبيل تأدية وظائفها تحديات عدة، أهمها□: حاجة القطاع الخاص المتزايدة لبيئة مساعدة للأسواق الحرة؛ حاجات المواطن المتزايدة؛ ومسؤولية الحكومة في تحقيقها؛ الضغوط العالمية على الدول ومتطلبات العولمة.
- ✍ **المجتمع المدني:** تمثّلُ مؤسسات المجتمع المدني أحد العناصر الأساسية للحوكمة، وتتضمّنُ: المؤسسات الإعلامية؛ الاتّحادات المحلية للسكان؛ جمعيات أولياء التلاميذ؛ جمعيات قطاع الأعمال للخواص؛ وغيرها من المؤسسات غير العمومية□□. وتعملُ على إشراك أفراد المجتمع في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، والتأثير في السياسات المحلية، والمساهمة في تعبئة أفضل الجهود

المنارة للاستشارات

لجمع موارد أكثر للبلدية، واستخدامها برشادة، لأجل تلبية حاجات سكان البلدية. وتتمحور جهود المجتمع المدني في تحقيق ما يلي□□□:

- التأثير على التوجه العام لبرامج البلدية الإنمائية؛
- تعميق المساءلة والشفافية؛
- مساعدة البلدية على العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة، قصد أداءٍ أفضل للخدمات العامة، وتحقيق رضا المواطن؛
- العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون، وحماية المواطن من تعسّف السلطة؛
- تربية المواطن على ثقافة الديمقراطية، من خلال: قبول الآخر؛ الحوار؛ مساءلة المسؤولين؛ المساهمة في الانتخابات؛ حرية التعبير.

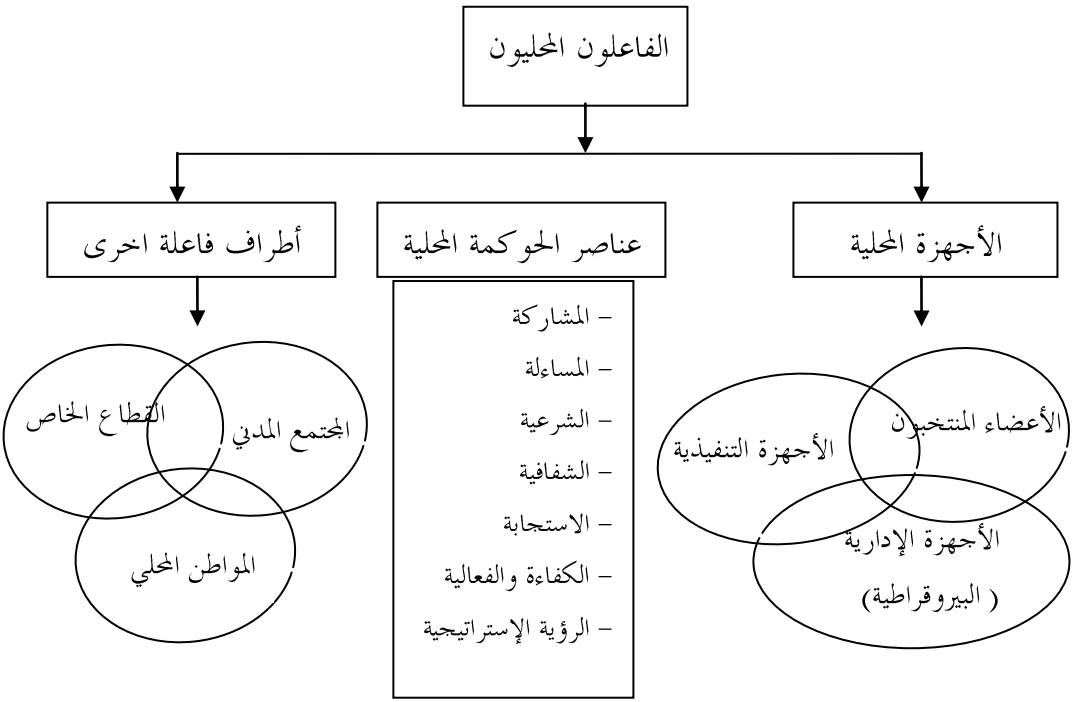
ولعلّ العمل الأساسي للمجتمع المدني، هو تمثيل مصلحة الجماعة ونفعها، وزيادة الروابط الاجتماعية، ذلك أنّ الأخيرة تؤثر على نوعية الحوكمة،

✍ **القطاع الخاص**: يساهم القطاع الخاص في تطوير الحوكمة بالبلديات، ولذلك يتمّ تشجيع المشاريع الخاصة وتطويرها لتصبح أكثر تنافسية في الأسواق المحلية والدولية. ويمكن تطوير القطاع الخاص وإدامته من خلال توفر الشروط التالية□□□□: خلق بيئة اقتصادية مستقرة وملائمة، وتلعب البلدية دوراً أساسياً في ذلك؛ إدامة التنافسية في الأسواق بتدخل البلدية والأجهزة المحلية المرافقة؛ تعزيز المشاريع التي تخلق فرص عمل، بمساهمة القطاع الخاص وكل الفاعلين في إنجاح هذه السياسة؛ المحافظة على البيئة والموارد البشرية؛ وتوفير القوانين الملائمة والسهر على تنظيمها.

كما يُمكنُ عرض **مخطط** آخر رقم (2)، يربط الفاعلين المحليين بعناصر الحوكمة، وذلك كما يلي:

المنارة للاستشارات

مخطط رقم (2): النظام المحلي من منظور الحوكمة



يلاحظ تباين الفاعلين بتباين مستويات صنع القرار وكذلك موضوع القرار، وتقسّم المجموعات الفاعلة في المجتمع المحلي إلى قسمين: الأول هو الأجهزة المحلية (الأعضاء المنتخبون، الأجهزة التنفيذية، الأجهزة الإدارية أو البيروقراطية)؛ والثاني يتعلق بالقطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطن المحلي.

✍ **واقع حوكمة البلديات في الجزائر:** تتفاوت مستويات الحوكمة في الجزائر، وذلك تبعاً للمنطقة والوعي الجماهيري ووفرة التمويل وغير ذلك. ورغم تحسنها منذ دخول الجزائر التعددية السياسية بموجب دستور 1989، فإنها لاتزال في

المنارة للاستشارات

بداياتها، وقد كرّس هذا الدستور التوجه نحو اقتصاد السوق، وجاء قانونا البلدية والولاية 8/90 و 9/90 ليؤكدا هذا الاتّجاه، حيث أصبح التكريس الفعلي لهذا الواقع مرهونٌ بعاملين: توفير الموارد الكافية؛ والتسيير العقلاني لهذه الأموال. وهو ما أدى بالجماعات المحلية- خاصة البلدية موضوع بحثنا- أن تكون مطالبة بتسييرها وفق نظمٍ حديثة ، تلتزم فيها بمبادئ الحوكمة، وذلك حتى تتمكن البلدية من تجسيد الخيارات الإدارية اللامركزية، وتستجيب للتحديات في ظلّ اقتصادٍ حرٍ، ذلك أن وجود استقلالية مالية للبلديات، وعدم الوقوع في العجز المالي لميزانياتها، وغياب الحوكمة، يعمق الدور الاستراتيجي للبلدية. ورغم عدم توفرنا على الإحصائيات اللازمة للتحليل، نتناول ما يلي:

✓ **مستوى المشاركة:** نتناول المشاركة السياسية، ومشاركة المجتمع المدني، ومشاركة المرأة.

- المشاركة السياسية: تتمّ مشاركة كل أفراد المجتمع في ممارسة الحق السياسي، مع قيودٍ تتعلق بحالة الطوارئ المعلنة منذ 1992، والتي تحدّ من ممارسة العديد من الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين، والذي ينعكس على انخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات، وهو ما يطرح جدوى المشاركة السياسية، حيث بلغت نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية بالجزائر والمنظمة بتاريخ 2007/11/29، حوالي 44.09% للمجالس الشعبية البلدية، و 43.47 % للمجالس الشعبية الولائية؛
- **مشاركة المجتمع المدني:** يُعبّرُ عنها أيضاً الديمقراطية التساهمية□□□،وتشمل منظمات المجتمع المدني الجمعيات الشعبية غير الحكومية وغير الربحية، وتتمثل في الجمعيات الثقافية والخيرية أو التطوعية ذات الاهتمام التعليمي والصحي والمهني والاجتماعي والديني والسياسي. وقد بلغ عدد الجمعيات الوطنية 948 جمعية لغاية 2008، وأكبرها عدداً هي الجمعيات المهنية (190)، وجمعيات الصحة والطب(127)، والجمعيات ذات الاهتمام الثقافي والفني والتربوي والتكويني(112)، وأما شبكة الجمعيات المحلية المعتمدة لغاية 2008 فبلغ

المنارة للاستشارات

عددها 78928 جمعية، وأكثرها عدداً هي جمعيات أولياء التلاميذ (13828)، وأيضا جمعيات الرياضة والتربية البدنية (13113)[□□]. ورغم كثرة منظمات المجتمع المدني وانتشارها في الجزائر، فإن العديد من الانتقادات تطالها، وتمسّ: طبيعة إدارتها وهيمنة بعض الأشخاص على نشاطاتها، أو تسخيرها لأغراضٍ شخصية؛ أو لا تخدم المجتمع المتواجد فيه نتيجة امتداداتها الأجنبية واستفادتها من تمويلٍ أجنبي؛ أو أنها تخدم النظام السياسي القائم (علاقة تبعية وريعية) من خلال تمويلها واستخدامها أوقات الحاجة؛

إلا أنّ هدا لا يمنع التنويه بوجود هيئات من المجتمع المدني، تساهم في رفع حوكمة البلديات، من خلال مساهماتها المختلفة.

- **مشاركة المرأة:** تشير مختلف تقارير التنمية البشرية الصادرة عن الأمم المتحدة، إلى تدني مشاركة المرأة في المساهمة في التنمية البشرية، وفي المشاركة السياسية، رغم أنها تشكّل أكثر من نصف المجتمع. إلاّ أنّ تقرير "النيباد" لسنة 2008، لاحظ نمواً في الحقوق السياسية للمرأة، من خلال ارتفاع حصتها في التمثيل الشعبي.

✓ **مستوى مؤسسات الحوكمة في البلديات**: اعتماداً على دراسةٍ للأمم المتحدة سنة 2002، حول بناء مؤشرات تجميعية للحوكمة تراعي تعريف الحوكمة، يمكنُ إسقاط ذلك على البلديات، بحيث يراعى في ذلك ما يلي:

- طريقة اختيار المجالس البلدية ومراقبتها واستبدالها : يلاحظ تخلي الأحزاب عن مراقبة أداء المنتخبين، مع ضعف رقابة الدولة على الأعضاء التنفيذيين للمجالس البلدية، وهو ما يؤدي إلى الفساد الإداري، بالإضافة للانتقادات الموجهة لطريقة اختيار هؤلاء الممثلين، التي تعطي الحظوظ لأصحاب المال السياسي، وتُكرّس السلوك العشائري، كما تفتقر المجالس البلدية لآليات عملية للخروج من حالات الانسداد السياسي؛
- قدرة المجالس البلدية على إعداد برامج سليمة وتنفيذها بفعالية: نلاحظ ضعف كفاءة هذه المجالس في إعداد البرامج وتنفيذها، للأسباب التالية: محدودية

المنارة للاستشارات

التأهيل الدراسي والعلمي لعدد كبير من رؤساء البلديات ومساعديهم (معظمهم معلمون وذوو مستويات مهنية متدنية)، مع ضعف التدريب الإداري والتكوين أو عدم انتظامه؛ تسييس الفاعلين المحليين، الأمر الذي أدى إلى ضعف اهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية؛ والاعتماد على الحلول المعدّة مسبقاً، وتقبّل كلّ ما هو جديد دون مراجعة. كما أنّ المالية المحلية غير مستقلة عن الحكومة، وسيطرة الولاء الحزبي والمصلحي على الصالح العام. وتتجلى مدى كفاءة المجالس البلدية أكثر في حلّ القضايا الأساسية للمواطن المحلي، كالبطالة والسكن وتنظيم الأسرة ومحو الأمية والبيئة وغيرها. وقصد التصدي لمشكلة التأطير وعقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها، اتّخذت إجراءات بفتح 3200 منصب مالي في قانون المالية التكميلي لسنة 2008□□□

- احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي: يتأتّى ذلك من خلال تحكيم القانون والعدالة، ورغم الاصلاحات التي عرفها قطاع العدالة في الجزائر، وانعكاس ذلك على حوكمة البلديات، فإننا نسجّل بطئاً في حركة القوانين والتشريعات، مقارنة بالتغيرات المجتمعية والإدارية والعالمية، بحيث أنّ الجزائر دخلت في مرحلة اقتصاد السوق دون أنْ يواكبها تغيراً على مستوى أداء البلديات، من حيث تشجيع القطاع الخاص، وإشراك الفاعلين في عمليات صنع القرار.

✍ مدى انتشار الفساد بكل أنواعه في منظومة الفاعلين المحليين: يتجلى ذلك من خلال عدم القدرة على تغيير السلوك نتيجة وجود قوى مقاومة للتغير، الأمر الذي أدى لوجود الرشوة؛ وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة؛ وإخفاء حقيقة إخفاقات الجهود المحلية للتنمية وعدم البوح بها للرأي العام؛ وانحسار الوازع الأخلاقي؛ وانتشار مظاهر الاتّكال والتهرب من المسؤوليات، وانعدام روح المبادرة والابتكار. ويستدعي تشعب ظاهرة الفساد وانتشارها على المستوى المحلي، تفعيل آليات الحد منها، بوضع استراتيجيات عملية واضحة المعالم، لا تتعاطى مع فساد البلديات بصورة ردة الفعل، بل بصورة استباقية عبر معالجة الأسباب، لأجل الوصول

المنارة للاستشارات

إلى ترشيد سلوك مسؤوليها. وتجدر الإشارة أن الجزائر تبذل مجهودات معتبرة للحد من الظاهرة، ومنذ التشريع الجديد المتعلق بمكافحة الرشوة في فيفري 2006 ، سُجّلت 680 قضية لدى المحاكم سنة 2006 و 1054 قضية مسجلة أيضا سنة 2007 (منها 861 قضية صدرت بشأنها الأحكام)□□□□

ويُستدلُّ على الحوكمة على المستوى الوطني بعدة مؤشرات موزعة على ستة مجموعات، يمكن الاعتماد عليها أيضاً في معرفة حوكمة البلديات مع بعض التحوير، وهي:

- المجموعة1: تشمل فئتين: التمثيل السياسي، والاستقرار والعنف السياسيين
- المجموعة2: تشمل فئتين: فعالية إدارة البلديات، وعبء الضبط (أو جودة الإجراءات)
- المجموعة3: تشمل فئتين: حكم القانون، والكسب غير المشروع

د. تجارب دولية في ترقية حوكمة البلديات:

لملامسة واقع حوكمة البلديات في العالم، نتناول تجربة الإمارات وألمانيا بعد استعراض ملامح تجربة الجزائر، وذلك كما يلي:

✍ **تجربة الجزائر:** لا يتمّ استخدام مصطلح "حوكمة البلديات" في الجزائر، وتمّ التعبير عن معناه الضيق بمصطلح "المقاربة التشاركية على المستوى المحلي" أو " الديمقراطية التشاركية"، وكما نلاحظ تمّ التركيز على مؤشر فرعي لقياس الحوكمة وهو "المشاركة".

✍ **تجربة إمارة أبو ظبي:** يمكن إعطاء صورة مختصرة لحوكمة البلديات بإمارة أبو ظبي، حيث يتمّ العمل على بناء "نظامٍ بلدي متقدّمٍ، يتمّ فيه تحسين حوكمة البلديات، من خلال تزويد الأخيرة بالدعم الاستراتيجي وإدارة المجالس البلدية. وتمتاز النشاطات المتعلقة بالحوكمة في هذه الإمارة، بأنها طويلة الأمد، وتتّصفُ بالرؤية الإستراتيجية، وتشملُ ما يلي□□□□□: التخطيط الاستراتيجي وتخطيط الأعمال والتخطيط المالي؛ إدارة مراقبة الأداء؛ إدارة المجالس البلدية.

المنارة للاستشارات

✍ **تجربة ألمانيا:** تتجلى أهميتها من خلال تطوير وتعظيم القدرات الإبداعية للسلطات المحلية، ودور ذلك في تكريس تنمية محلية مستدامة. ففي سنة 1993، قامت مؤسسة بحثية ألمانية تسمى " Fondation Bortalsmann" بتأسيس "جائزة الديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية"، تُمْنحُ للسلطة المحلية التي لها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات. وتمّ تكليف علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية، وتمّ اقتراح (10) مدنٍ من (9) دولٍ للتنافس على هذه الجائزة، ووضعت سبعة مؤشرات لذلك، يتمّ على أساسها اختيار أفضل تجربة، وهي□□□: الأداء وسير العمل في ظلّ رقابة ديمقراطية؛ الرقابة ورفع التقارير؛ التوجه للمواطن؛ توفّر نمطٍ إداري تعاوني، ونظام مسارٍ وظيفي يركز على الأداء؛ التعاون بين السياسيين والإدارة؛ القدرة على الابتكار والتطوير في ظلّ المنافسة. الإدارة اللامركزية؛

وبعد اختيار بعض المدن النموذجية في بلدانهم بخصوص الحوكمة المحلية، فازتْ بهذه الجائزة مدينتان هما: Phoenix بأمريكا ومدينة Christ church السويسرية. وحسب دراسات أعقبت هذه التجربة سنتي 1997 و 1998، تمّ **التوصّل** إلى **التأكيد** على أهمية إشراك المواطنين ومسؤولي الجماعات المحلية في وضع القرارات المحلية، والتّخلي عما يسمى " الديمقراطية التمثيلية"، وإشراك المواطن عن طريق (النقابات، الجمعيات بأنواعها، النخب العلمية،...)، وبالتالي الانتقال في تسيير الإدارة المحلية عبر (الحوكمة، أو الديمقراطية التشاركية).

وقد قدمنا لمحة عن التجربتين، قصدَ الاستفادة منها في التنمية الإدارية المحلية، لتحقيق تنمية بشرية مستدامة. واعتماداً على تجارب الحوكمة المحلية في أمريكا والسويد وغيرهما، وباستقراء واقع معظم الدول النامية ومنها الجزائر، نلاحظُ أنّ هذه الحوكمة تكتنفها الكثير من العقبات والنقص في الإمكانيات المالية والبشرية والمؤسسية. ولنجاح إدارة البلديات وتحقيق الحوكمة المحلية، يتطلّبُ تقديم الدعم المالي والمؤسسي، وجعلها تُدار وفق معايير الكفاءة والفعالية، على غرار ما يحدثُ في العالم المتقدم.

المنارة للاستشارات

الخاتمة:

تُعاني البلديات في الجزائر- في كثيرٍ من الحالات- عدم التوازن بين مواردها والمهام الملقاة على عاتقها، ورغم خضوعها لعدة إصلاحات، لا تزال البلديات تعتمد على الموارد الخارجية، وهو ما يؤكّدُ **الفرضية الأولى**. لكننا نرى أنّ الاصلاح لا يمكن أنْ ينحصرَ في الجباية فقط (رغم أهميتها)، بلْ يجبُ أنْ يمتدَّ إلى مراجعة كافة الأنماط التنظيمية المحلية وكذا محيطها. وبالتالي فالإصلاح المنشود هو إصلاحٌ برؤوس متعددة، يشخّصُ الواقع الحالي، ويحددُ الأهداف، ويضعُ الوسائل والبدائل والأولويات، وينتهج أسلوب الحوكمة قصدَ تلبية حاجات الفرد والجماعة والأمة، وهو ما يؤكّدُ **الفرضية الثانية**.

وما قدّمناه هو مجرد قراءة لإشكالية عدم كفاية الموارد المحلية والحوكمة، ومحاولة تطويعهما بالدراسة والقياس، لمعرفة وتحديد أسباب الخلل في أداءِ سلطات صنعِ القرار على مستوى إدارةِ الجماعات المحلية (خاصة البلديات). ولا شكّ أنّ تنامي عدد المهتمين بالحوكمة، تُولّدُ الضغط على من بيدهم القرار ليحسنوا من أداءهم، وبالتالي تحسن إدارةِ البلديات.

ورغمَ العديد من المبادرات في الجزائر- بخصوص المالية المحلية والحوكمة- فإنه يمكن تقديم جملة من **الاقتراحات تمس المالية المحلية والحوكمة**، كما يلي: وضع حدٍ للديون المتكررة؛ تحسين مردودية الجباية المحلية بتبسيط النظام الضريبي المحلي؛ تعاون أفضل بين المصالح الضريبية ومصالح الإدارات المحلية لأجل التحصيل الضريبي؛ إصلاح نظام التضامن بين البلديات؛ العمل على جلب المستثمرين؛ إعادة تعريف دور الدولة في المجالات الحيوية للتنمية المحلية؛ حلّ مشكلة اللاتوازن بين سلطات البلدية وسلطات الوصاية، بتثمين توجه الجزائر لتطبيق الديمقراطية التشاركية وإشراك كل الفاعلين على مستوى البلدية؛ العمل على جعل الجماعات المحلية مراكز لصنع القرارات المتعلقة بالمجتمع المحلي؛ إصلاح نظم المساءلة والرقابة بكلّ أنواعها، ويتطلب من الجزائر مزيداً من استثمار التجارب الناجحة الدولية، بما يتناسبُ مع البيئة الجزائرية، وتعزيز الترابط بين الثلاثية (

المنارة للاستشارات

البلدية، القطاع الخاص، المجتمع المدني)؛ كما تتطلب الحوكمة توفير العديد من البنى التحتية (التشريعية والإدارية والقضائية)؛ وأيضاً ترقية البرامج المحلية برفع كفاءة الإدارة المحلية، عن طرق تحسين القدرات البشرية والمهنية والتقنية، وتوظيف المزيد من خريجي الجامعات والتكوين المستمر؛ كما يجبُ أنْ يُنظرَ للحوكمة كأساسٍ للتنمية البشرية المستدامة، تُحقق الرفاهية والعدالة والديمقراطية، ويُخفّف من المشاكل التقنية في المجتمع.

في الأخير، يُعتبرُ توفير التمويل اللازم للبلدية شرطاً ضرورياً غير كافٍ، ويتطلب إلى جانب ذلك إدارة وحكمٌ رشيدٌ، مُدعمٌ مركزياً ومساندٌ من قبل المواطنين المحليين والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وإذا اعتبرت التنمية المحلية كرافد وعنصرٍ فعالٍ للتنمية الوطنية، فإنّ الحوكمة هي صمام أمان لنجاح التنمية المحلية.

المنارة للاستشارات

الهوامش:

[i] طيب سليمان مليكة،<< إشكالية التنمية المحلية المستدامة في ظلّ حماية البيئة>>، مجلة علوم إنسانية الالكترونية، العدد 39، خريف 2008،

[ii] لتفاصيل أكثر، انظر: قانون البلدية رقم 08/90، المؤرخ في 041990/07 ، المادة 88.

[iii] حميدوش علي، تمويل التنمية المحلية بين المصادر التقليدية والمصادر المُحدثة، ورقة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الرابع حول: تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها،المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، بجامعة المدية،يومي 10 و11 مارس 2010.

[iv] أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل، عمان، الأردن، 2010، ص 145.

[v] بلهادي محمد، << اللامركزية الجبائية كأداة لتفعيل التمويل المحلي>>، مرجع سابق.

[vi] تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق، الدورة 18، الجزائر، 2001.

[vii] زيد الخير ميلود ورمضاني لعلا،<< إصلاح مالية الجماعات المحلية>>، مرجع سابق.

[viii] قانون البلدية رقم 08/90، وقانون الولاية رقم 09/90 ، المادة الأولى لكليهما.

[ix] المادة 163 من القانون 08/90، مرجع سابق.

[x] سعودي محمد،<< مسح مديونية البلديات: علاج مؤقت لمرض مزمن>>، مرجع سابق.

[xi] محمد عبدو بودربالة، << الاصلاح الضريبي >> ، ورقة مقدمة ضمن فعاليات ملتقى حول<< الإصلاحات المالية والجبائية >> ، مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2002.

[xii] المادة 163 من القانون 08/90، والمادة 132 من القانون 09/90.

[xiii] شريفي أحمد، مرجع سابق.

[xiv] المادة 146 من القانون 08/90.

[xv] سعودي محمد، مرجع سابق.

[xvi] أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص153.

[xvii] المرجع السابق.

[xviii] لتفاصيل أكثر، انظر: تقرير المالية المحلية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجزائر، 2001.

[xix] وزارة الداخلية الجزائرية، الموقع: www.interieur.gov.dz

[xx] سميرة بلعمري، وزارة الداخلية تقرر دفع ديون البلديات لدى صندوق التوفير والاحتياط، يومية الشروق، العدد 2821، يوم 2010/01/14.

[xxi] عند معاينة هذه اللجنة للواقع الجبائي، لوحظ ما يلي: فوضى الضرائب والرسوم؛ نظام ظريبي في صالح المناطق الصناعية والتجارية؛ ضعف مداخيل الضرائب الناجمة عن الملكية؛ ضعف الموارد البشرية في مجال الجباية المحلية؛ ضعف سلطة القرار في مجال الجباية المحلية.

[xxii] ظهر مفهوم الحوكمة لأول مرة سنة 1989، في تقرير للبنك الدولي، حول أساليب الحكم والإدارة في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، حيث تمذ وصف الأزمة في المنطقة بأنها أزمة حوكمة. وأنّ السبب في عدم نجاح سياسات الاصلاح الاقتصادي بهذه الدول، ترجع لتنفيذ السياسات وليس للمحتوى.

[xxiii] مصطفى كامل السيد، << الحكمانية البعد السياسي للتنمية المستدامة>>، ورقة مقدمة ضمن فعاليات مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية في مصر، المنظم من طرف كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، يومي 30و2003/03/31.

[xxiv] حسن العلواني،<< اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد>>، ورقة مقدمة ضمن فعاليات مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية في مصر، مرجع سابق .

[xxv] الموسوعة الحرة ويكيبيديا، الموقع: www.ar.wikipedia.org

[xxvi] جامعة الدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2002.

[xxvii] خليل عبد القادر، << الحوكمة وثنائية التحول نحو اقتصاد السوق وتفشي الفساد: دراسة اقتصادية تقييمية حول الجزائر >>، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، مصر، ربيع 2009، ص 100.

[xxviii] لتفاصيل أكثر، أنظر: Time plumptre et John Graham,Governance and Good Governance : International and Aboriginal perspectives,Institute on Governance, Ottawa,1999.

المنارة للاستشارات

[xxix] الموسوعة الحرة ويكيبيديا، الموقع: http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance

[xxx] دأبَ البنك الدولي منذ سنة 1996 على إصدار هذه التقارير السنوية، التي باتتْ تحضى باهتمامٍ كبيرٍ من قبل المؤسسات الدولية المعنية بمكافحة الفساد والنزاهة والعمل الرقابي، ويُغطي مؤشره أكثر من 202 بلدٍ عبر العالم

[xxxi] وكالات، مؤشر الحكم الصالح لعام 2009، الموقع:www.nscoyemen.com ، تاريخ التحميل: 2009/08/18.

[xxxii] البنك الدولي، مذكّرة التصورات عن ورقة استراتيجية التنمية الحضرية والحكم المحلّي، 2009/04/15، الموقع: www.worldbank..org

[xxxiii] زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2003، ص7.

[xxxiv] زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص ص 8-9.

[xxxv] صحيفة الاقتصادية الإلكترونية، الموقع: www.aleqt.com ، بتاريخ 2007/04/16.

[xxxvi] حسن البيلاوي، هو أستاذٌ جامعي مصري، يشغل حالياً منصب مستشار وزير التربية والتعليم لبلده.

[xxxvii] عزت محمود بيومي، الحكم الرشيد، مجلة إلكترونية بمصر، الموقع: www.naqaae..org/main/php/vb2/archive/index.php?t-857.html.

[xxxviii] المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المؤتمر الخامس المنظم خلال الفترة (25-29/03/2007)، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، الوقع:
www.arado.org.eg

[xxxix] طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، الموقع: www.sciencesjuridiques.ahlamontada.net/montada.

[xl] صحيفة الاقتصادية الإلكترونية، الموقع: www.aleqt.com ، بتاريخ 2007/04/16.

[xli] لتفاصيل أكثر، انظر: طيب سليمان مليكة،<< إشكالية التنمية المحلية المستدامة في ظل حماية البيئة>>، مجلة علوم إنسانية الالكترونية، السنة السادسة، العدد 39، خريف 2008، الموقع: www.ulum.nl

[xlii] المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، مرجع سابق.

[xliii] الموسوعة الحرة ويكيبيديا، الموقع: www.ar.wikipedia.org

[xliv] طاشمة بومدين، مرجع سابق، مرقع إلكتروني.

[xlv] المرجع السابق.

[xlvi] حسن العواني، مرجع سابق.

[xlvii] بلعزوز بن علي،<< دور المساءلة الحكومية كأحد متطلبات الحكم الراشد في تحقيق التنمية في الجزائر>>، ورقة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي السادس حول الحكم الراشد ودوره في التنمية المستديمة، المنظم من طرف الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، الجزائر، مرجع سابق.

[xlviii] مصطفى كامل السيد، مرجع سابق.

[xlix] حسن العواني، مرجع سابق.

[l] زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص 27.

[li] المرجع السابق، ص 45.

[lii] المرجع السابق، ص 48.

[liii] المرجع السابق، ص 28.

[liv] عبد العزيز بوتفليقة، رسالة رئيس الجمهورية إلى القمة العاشرة لمنتدى رؤساء دول و حكومات الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، 2009/01/31، الموقع:http://www.el-mouradia.dz/arabe/discoursara/2009/01/html/M310109.htm

[lv] MAEP,HDI 2008, ALGERIE.

[lvi] موقع وزارة المالية الجزائرية، الموقع: www.interieur.gov.dz

[lvii] MAEP,HDI 2008, ALGERIE.

[lviii] إمارة أبو ظبي (إدارة الشؤون البلدية)، بناء نظام بلدي متقدم،
www.olma.abudhabi.ae/ar/content/responsibilités.aspx

[lix] طاشمة بومدين، موقع إلكتروني مرجع سابق.

المنارة للاستشارات