

إن آليات الحوكمة المحلية عديدة وكلها ذات أهمية في بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد الإداري فيها، لكن ستقتصر دراستنا على آليتين هما الشفافية والمساءلة نتيجة الارتباط الموجود بين هاتين الآليتين، فكلما توفرت الشفافية كلما كانت المساءلة فعالة. وسنتناول في هذا الفصل آليتي الشفافية والمساءلة في قانون الإدارة المحلية الجديد ومدى الاعتماد على هذين المبدأين في الهيآت المحلية الجزائرية وصولاً إلى مقترحات نحو بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد.

المبحث الأول: مؤشر الشفافية

إن بناء جهاز إداري كفء وفعال قادر على مواجهة التغيرات والتطورات التي تؤثر على المنظومة الإدارية، يعتمد بالدرجة الأولى على مبدأ الشفافية في التعاملات الإدارية، ولفهم أهمية هذا المبدأ يجب التعرف مفهوم الشفافية.

المطلب الأول: مفهوم الشفافية

الشفافية هي مقوم من مقومات الحوكمة المحلية، ويسهم وجودها في تقوية مؤسسات الإدارة المحلية وتقليل الفساد داخلها.

1. تعريف الشفافية الإدارية:

لقد تعددت تعريفات الشفافية بتعدد الباحثين والكتاب ومن بين التعاريف نذكر: تعريف نزيه برقايوي الذي عرّفها بأنها: "الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل، وتكافئ الفرص للجميع، وسهولة الإجراءات التنفيذية وبساطتها، وسهولة فهمها والسماح بالالتفاف عليها وإطالتها غير المبررة، وكذلك النزاهة في تنفيذها".⁽¹⁾ وفي تعريف آخر الشفافية: "بأنها عبارة عن الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات المتناسبة مع المستجدات وروح العصر، وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسات للمساءلة والمراقبة المستمرة، وكذلك التقيد بأخلاقيات الخدمة العامة وأنظمة النزاهة الوطنية والابتعاد عن إساءة استعمال السلطة، وبما يؤدي إلى تنمية الثقة والمصادقية لأفراد المجتمع وتعزيز المؤسسة وسيادة القانون".⁽²⁾

وعليه نستنتج التعريف التالي: أن تكون المنظومة الإدارية في بيت من زجاج؛ أي وضوح كل شيء داخل الإدارة.

2. أهمية الشفافية الإدارية:

⁽¹⁾ محمد الصيرفي، المرجع السابق الذكر، ص 221.

⁽²⁾ أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، عمان: دار حامد، 2009، ص 70.

- تساعد الشفافية على تحقيق التطوير التنظيمي والارتقاء بمستوى إدارتنا وأدائنا من خلال سهولة وفهم الإجراءات ووضوحها ومرونتها.
- تعزز الرقابة الإدارية وتزيد من كفاءتها وفعاليتها .
- تساعد على تبسيط الإجراءات.
- تعزيز مفهوم الثقة بين الإدارة والمواطن.
- تعزيز قدرات الأجهزة الإدارية على مواكبة المتغيرات والمستجدات المحيطة.
- تساهم بشكل كبير في مكافحة الفساد الإداري بمختلف أشكاله.
- تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها
- يساعد في استخدام أساليب التعليم والتدريب الحديثة لزيادة مهارات الأفراد العاملين.
- تساعد على اختيار القيادات الإدارية، ذات النزاهة والأمانة والموضوعية والولاء للمنظمة وللصالح العام.⁽¹⁾

من خلال أهمية الشفافية تظهر مدى مساهمتها في بناء قدرات الإدارة من خلال تعزيز قدرات الجهاز الإداري ومكافحة الفساد الإداري داخله.

3. شروط تطبيق الشفافية: من شروطها:

- أن تكون الشفافية في الوقت المناسب.
- أن تتاح الشفافية في كافة الجهات في وقت واحد.
- أن تكون شارحة نفسها لنفسها دون غموض، كنشر الحقائق في الجرائد وغيرها من وسائل الإعلام.
- كما يجب أن لا تخل الشفافية بالمبادئ العامة، للحفاظ على بعض المعلومات السرية للعمل داخل الإدارة.

⁽¹⁾ محمد الصيرفي، المرجع السابق الذكر، ص223.

– أن يعقب الشفافية المساءلة.⁽¹⁾

4. الركائز التي تقوم عليها الشفافية الإدارية:

هناك عدة ركائز من بينها:

– إعادة تنظيم الجهاز الحكومي من خلال تطبيق الهندرة الإدارية؛ وتعني الهندرة الإدارية البدء من جديد من حيث الإجراءات والقوانين وأساليب العمل وغيرها، وهذه العمليات يجب أن تتميز بشفافية عالية، بهدف التصرف على الانحرافات، فالهندرة في مفهومها الشامل هي التغيير الشامل في مجال التكنولوجيا وأساليب العمل والهيكل التنظيمية، وكل هذا يؤدي إلى الحد من الفساد الإداري وتعزيز الثقة بين المواطنين والمؤسسات.⁽²⁾

– تطوير القوانين والأنظمة.

– تنمية وتطوير الموظفين.

– تطوير الهياكل التنظيمية وإجراءات العمل.⁽³⁾

من خلال هذه الركائز نجد أن الشفافية تعمل على إعادة النظر فيما هو موجود، وتساهم في بناء جهاز إداري فعال وكفاء.

إن الشفافية في العمليات الإدارية تمكن من توفير الوقت والتكاليف وتجنب الفوضى في تقديم الخدمات، والتي يستغلها بعض الموظفين لابتزاز المواطنين وإرغامهم على دفع الرشاوى مقابل الحصول على الخدمات، من جهة أخرى فإن الشفافية ترسخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج، حيث يكون أداء الأعمال جماعيا، وتحمل تبعات الفشل أو

(1) مليكة بوضياف، ("الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكالية

الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي: 12 و13 ديسمبر 2010)، ص4.

(2) ،أحمد فتحي أبوكريم،المرجع السابق الذكر، ص62.

(3) زهير الكايد، المرجع السابق الذكر، ص 240.

النجاح جماعيا كذلك مما يخلق ارتباطا وثيقا بين الموظف والجهاز الإداري تمنع تفشي مظاهر الفساد التي تتجم عن اللامبالاة وضعف وعي الموظفين.⁽¹⁾

المطلب الثاني: مبدأ الشفافية في قانون الإدارة المحلية

احتل مبدأ الشفافية مكانة متميزة في كل من قانون الولاية، وقانون البلدية.

1) مبدأ الشفافية في قانون الولاية (12-07)

يظهر مبدأ الشفافية في المادة 18 من قانون الولاية الجديد، التي فرضت لصق جداول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعاء أعضاء عند مدخل قاعة المداولات، وفي أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الالكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.⁽²⁾

وفرضت المادة 26 من قانون الولاية أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، واعترفت المادة 27 بأنه يحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير المناقشات بعد إنذاره، ويمكن للسلطة الشعبية من مراقبة عمل هيئة المداولة على المستوى الولائي.

كما أن المادة 32 من القانون تقر بأنه يحق لكل شخص الإطلاع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.

وبخصوص انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ألزمت المادة 60 المكتب المؤقت بأن يلصق محضر النتائج النهائية لانتخاب الرئيس في مقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية وهو ما يجسد مبدأ الشفافية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ زهير الكايد، المرجع السابق الذكر، ص 241.

⁽²⁾ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق الذكر، ص 190.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، المرجع السابق الذكر، ص 190.

(2) مبدأ الشفافية في قانون البلدية (10-11):

يظهر مبدأ الشفافية في قانون البلدية في العديد من مواد هذا القانون.

في المادة 11 من القانون 10-11 المذكور "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة،

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين" (2)

في هذا النص واضح أن المجلس البلدي لا يعمل في إطار السرية، بل هو ملزم بالوضوح وإعلام المواطنين بكل المسائل المتعلقة بتنمية البلدية، وهذا ما يساعد المواطنين على ممارسة الرقابة الشعبية على مداولات المجلس الشعبي البلدي. (3)

كما أن المادة 14 من قانون 10-11 يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.

أما المادة 22 من نفس القانون جاء فيها: يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية، ولكل مواطن معني بموضوع المداولة. (1)

(2) المادة 11 من قانون البلدية، رقم (10-11)، مرجع سابق الذكر، ص8.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور، 2012، ص164.

(1) المواد 14، 22 من قانون البلدية (10-11)، ص2.

ما يلاحظ على قانوني البلدية والولاية أنه توجد جوانب ايجابية في هذا الإصلاح، إلا أننا مازلنا نعيش في حالة تعتيم ولا نحصل على المعلومات إلا عن طريق الجرائد، فمبدأ الشفافية موجود في القوانين لكن عمليا لا نعيش ذلك، كما أن أغلب المواطنين لا يحضرون المداولات نتيجة نقص الوعي، كما أن انتشار ثقافة الفساد أدت إلى فقدان المواطن الثقة في الدولة وقوانينها، فحضوره للمداولة أو عدم حضوره فهو دون جدوى، لأنه لا يستطيع التدخل نتيجة درايته التامة بضعف وسائل المحاسبة وتسلط الموظفين العموميين، وهذا ما نعيشه اليوم رغم هذا الإصلاح. وعليه سنتناول المساءلة وأهميتها كآلية لبناء القدرات من خلال مكافحة الفساد الإداري ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، ونتيجة ارتباط المساءلة بالشفافية فعند توفر المعلومات ووضوحها نستطيع القيام بالمساءلة.

المبحث الثاني: مؤشر المساءلة

استخدمت كلمة المساءلة منذ زمن في أدبيات الإدارة العامة، وكانت تركز على عملية محاسبة الأشخاص بموجب أعمالهم وعلى أساس السلطة الممنوحة لهم، وهو مبدأ مهم في

الإدارة، لأنه يتضمن طريقة إخضاع المسؤولين للعقاب والمحاسبة، وتختلف معالم وأساليب المساءلة من دولة إلى أخرى، ونظرا لأهمية هذا المبدأ، فإنه من المهم التطرق إلى مفهومه أولا.⁽¹⁾

المطلب الأول: مفهوم المساءلة

تعتبر المساءلة من أهم آليات الحوكمة المحلية، ولا يمكن أن توجد إدارة بدون هذه الآلية، لأنها تضمن السير الحسن للإدارة وفقا للأهداف المرجوة.

1. تعريف المساءلة:

يعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم.

وتشكل المساءلة البيروقراطية خصوصا من حيث علاقتها بإدارة الأموال العامة معيارا آخر من معايير الإدارة العامة السليمة، وتتطلب المساءلة وجود نظام مراقبة وضبط أداء المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية، وإصلاح مؤسسات الدولة لكي تصبح أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية، وهو ركن من أركان الحكم الصالح.⁽²⁾

كما تعرف المساءلة بأنها التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهي منظومة تنظم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري، وتحقيق الصالح العام، ويرتبط مفهوم المساءلة بعملية الإصلاح الإداري، حيث تعمل المساءلة عند تطبيقها

(1) فارس بن علوش بن بادي السبعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية (رسالة دكتوراه: الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2010)، ص 36.

(2) محمد محمود حسن المطري، الشفافية ومكافحة الفساد، تنظيم عن المؤتمر السابع (2007) للقادة الإداريين المنعقد في صنعاء في الفترة من 26-28 نوفمبر 2007، ص 11.

بالشكل المناسب على تخليص المؤسسة من أبعاد المحسوبة وتدفعها نحو الاستقامة والعمل وفق قواعد الجدارة وتكافؤ الفرص، حيث توجه المساءلة الإدارية رسالة هدفها الأساسي الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة أداء العاملين، نتيجة لما تحتويه قوانين التأديب لأنها تحدد الواجبات والعقوبات وتهدف بذلك إلى إصلاح الموظفين وتقويمهم ورفع كفاءتهم الإنتاجية.⁽¹⁾ وتشمل المساءلة جانبين أساسيين هما: التقييم والثواب والعقاب، ويعني أن يتم أولاً تقييم العمل ثم محاسبة القائمين عليه.

وتشمل المساءلة عدة أبعاد هي:

1. الإعلام: من حق الشخص أو الفرد عند قيامه بتصرف ما أن يحصل على المعلومات المتعلقة بهذا التصرف.

2. التفسير: من حق كل من يسأل الشخص أو الفرد عن قيامه بتصرف ما أن يحصل على تفسير عن أسباب القيام بهذا التصرف.

3. الحوار: تتطوي المساءلة على الحوار بين من يسأل ويُسأل.

4. القبول العام: تشمل المساءلة مساحة من القبول العام، مثل حق الرقابة من قبل جهة على جهة أخرى.⁽²⁾

وعليه فالمساءلة تعني محاسبة جهة لجهة أخرى، وذلك حسب ما يحدده القانون.

2. أهمية المساءلة:

– قطع الطريق على المسؤولين في محاولة تغطية أعمالهم غير السليمة أو غير المشروعة بسبب اتساع نطاق مصادر ومحركي المساءلة.

– تقليل فرص الاتفاقات غير المشروعة بين المجالس المسؤولة والجهات المكلفة بالرقابة.

⁽¹⁾ فارس بن علوش بن بادي، المرجع السابق الذكر، ص37.

⁽²⁾ مليكة بوضياف، المرجع السابق الذكر، ص41.

- تنوير المسؤول الأكثر نضجا بردود الفعل له أو لنتاج عمله للاستفادة منها في التطوير الإداري أو التحديث أو التصحيح.
- معاونة جهات الرقابة في القيام بعملها على الوجه الصحيح.
- كشف التلاعب أو الفساد بمعدل أسر من المعتاد.
- توكي المسؤولين للمزيد من الحذر والحيطة في أعمالهم طالما أن المساءلة متسعة المصادر.
- حماية المصالح العامة بشكل أكثر فعالية.⁽¹⁾
- كما أنها تكشف عن الفساد الإداري بمختلف مظاهره وأشكاله، وبذلك فهي تحارب الفساد الإداري، وبالتالي تبني جهاز إداري خالي من الفساد يقوم بالمهام الموكلة إليه، وتحقيق الأهداف المرجوة منه.⁽²⁾

3. أنواع المساءلة:

- المساءلة الشعبية: وهي مساءلة الشعب لنوابه عند الانتخابات.
- المساءلة السياسية: وهي عندما يسأل النواب الحكومة.
- المساءلة القضائية.⁽¹⁾

(1) عادة شهير الشمراني: الشفافية والمساءلة في الدول العربية، السعودية: جامعة الملك سعود الدراسات العليا، برنامج

الماجستير، مشكلات وقضايا في دراسة التنمية، 2012، ص4.

(2) محمد حمود حسن المصري، المرجع السابق الذكر، ص11.

(1) محمد حمود حسن المصري، المرجع السابق الذكر، ص11.

ومنه من يصنف المساءلة إلى مساءلة داخلية ومساءلة خارجية، اعتماداً على المصدر، والبعض الآخر يقسمها إلى مساءلة رسمية وغير رسمية، اعتماداً على طبيعة العلاقة التي تربط المساءل بالمساءل.

ويرى آخرون أنه يمكن تصنيفها كمساءلة عمودية وأفقية، أو مساءلة من أعلى أو من أدنى.

ويرى "ولف" (wolf) أنه يمكن تصنيف المساءلة إلى خمسة أنماط هي:

- المساءلة القانونية.
- المساءلة المالية.
- المساءلة الأخلاقية.
- مساءلة السياسة العامة والأداء.

وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن هناك علاقة إيجابية بين مستوى المساءلة وفعالية وكفاءة الأداء، فالكفاءة هي عمل الشيء صحيحاً؛ أي القدرة على إنجاز المهام المطلوبة وتحقيق الأهداف الموضوعية.⁽²⁾

أسباب فشل المساءلة الإدارية: من بين الأسباب ما يلي:

عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات، وتوقعات الأداء غير الواضحة، وعدم توافر التغذية الراجعة، وعدم استخدام المتابعة والمكافآت والعقوبات،

(2) فارس بن علوش بن بادي السبعي، المرجع السابق الذكر، ص45.

وعدم كفاية المصادر، وعدم توافر سجلات أداء كافية ومستمرة، وضعف التخطيط والتدريب، وغياب الوصف الوظيفي، وعدم تفعيل أنظمة المساءلة الإدارية، وإهمال الفروق الفردية بين العاملين.⁽¹⁾

وما نخلص إليه أنّ المساءلة تكسب من شرعية عمل الوحدات المحلية من خلال بناء الثقة بين المواطن والإدارة، وبالتالي تزيد من ولاءه، كما تكشف عن أعمال المفسدين ومعاقبتهم، كما أنّ الشفافية وحدها لا تعني شيئا بدون وجود مساءلة ومعاقبة كل مخالف للقانون، وهي تزيد من الديمقراطية، فكلما كانت المساءلة كلما كان النظام القائم ديمقراطيا.

المطلب الثاني: آلية المساءلة في قانون الإدارة المحلية

تعد المساءلة أداة فعالة لمحاسبة المسؤولين المحليين لتأكد من أنهم يؤدون عملهم وفقا للقوانين المنظمة لأدائهم سواء على مستوى الولاية أو البلدية.

1. قانون الولاية (07-12):

تتمتع هيئات الولاية بالعديد من الصلاحيات، ولضمان السير الحسن لهاته الهيئات وتمكنها من أداء دورها الموكل إليها، فإنه لابد من مراقبة هذا الدور من خلال الرقابة الوصائية.

أ- الوالي: على مستوى الولاية كرس قانون الولاية الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي،⁽²⁾ وممثلا للدولة ومفوضا للحكومة،⁽³⁾

ووضع تحت سلطته إدارة الولاية بما في ذلك المصالح الخارجية للدولة، حيث يتولى التنشيط والتنسيق والمراقبة.⁽¹⁾

ب- الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

(1) فارس بن علوش بن بادي السبعي، المرجع السابق الذكر، ص45.

(2) المادة 102 من قانون الولاية (07-12).

(3) المادة 110 من قانون الولاية (07-12).

(1) المادة 127 من قانون الولاية (07-12).

وسع قانون الولاية من نطاق المداوالت الباطلة بحكم القانون، فأضاف المداوالت المتخذة خرقاً للدستور المداوالت التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمداوالت غير المحررة باللغة العربية، ويقر البطلان من طرف المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، بعد رفع الدعوى من طرف الوالي، وهذا تطور في الإجراء باعتبار أن البطلان كان يعلن بقرار من وزير الداخلية في ظل القانون السابق.

كما تصبح مداوالت المجلس الشعبي الولائي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد (21) واحد وعشرون يوماً من إيداعها بالولاية، ويعتبر تاريخ إيداع المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام من طرف الوالي، ورغم رفع المهلة من 15 يوماً من القانون السابق إلى 21 يوماً، إلا أن الأمر الإيجابي هو توضيح تاريخ الاستلام الذي كان يتحكم فيه رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يرسل المداولة في غضون 08 أيام، وهو ما لم يكن واضحاً في القانون (90-09) الذي يربط بداية الأجل بقيام الوالي بنشر وتبليغ المداولة إلى المعنيين.⁽²⁾

وفي اتجاه تكريس الرقابة القضائية على مداوالت المجلس الشعبي الولائي، بدل الرقابة الإدارية نص المشروع على أن إبطال المداوالت يكون برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل الواحد والعشرين يوماً التي تلي اتخاذ المداولة من طرف الوالي، إذا تبين له أن المداولة غير مطابقة للتنظيمات والقوانين، أما المداوالت التي تخضع للمصادقة من طرف وزير الداخلية وجوباً، فقد توسعت وتمثلت في:

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة التي تخضع لموافقة وزير الداخلية، بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.
- الهبات والوصايا الأجنبية.

⁽²⁾ المادة 53 من قانون الولاية 12-07.

– الميزانيات والحسابات.

وتم حذف مداوالات إحداث المصالح والمؤسسات العمومية الولائية، حيث تخضع للقاعدة العامة الواردة في المادة 54 في نفاذها، وقد ألزم المشروع السلطة الوصية؛ أي وزير الداخلية بأجل قدره شهرين، وهو إجراء ايجابي لم يرد في القانون السابق.

بينما انتزع مشروع القانون صلاحية هامة لرئيس المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 90-09 والتي تمكنه من الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو إلغائها أو يرفع المصادقة عليها.

كما منح قانون الولاية آلية رقابة جديدة للمجلس على الوالي، فبينما كان قانون الولاية السابق ينص على إعداد الحساب الإداري من طرف الوالي عند غلق السنة المالية في تاريخ 31 مارس، وحساب التسيير من طرف المحاسب، أخضع الحساب الإداري الذي بعده الوالي للمصادقة من طرف المجلس الشعبي الولائي.⁽¹⁾

اعترف قانون الولاية الجديد ولأول مرة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، وتعتبر هذه النقطة بالذات من أهم معالم الإصلاح الإداري الجديد، لما لها من أثر ايجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية، وإعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين.⁽¹⁾

2. قانون البلدية (10-11) :

لقد جاء هذا القانون مثل سابقه حيث شدد الرقابة على المجلس الشعبي البلدي، وقد تمثل ذلك في:

(1) أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر حسيطة وآفاق، (رسالة ماجستير في القانون، جامعة تيزوزو، 2013)، ص142.

(1) عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق الذكر، ص45.

حيث أنه رفع المهلة الممنوحة للوالي للمصادقة على المداولات من 15

إلى 21 يوما لتصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون من تاريخ إيداعها بالولاية.⁽²⁾

أضاف قانون البلدية الجديد إلى الحالات المنصوص عليها سابقا والمتعلقة بحل وتجديد المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

– حالة خرق أحكام دستورية.

– حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

– في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

أما المداولات التي لا تخضع لرقابة الوالي وجوبا وله 30 يوما لإعلان قراره، وإلا اعتبرت مصادق عليها المتضمنة ما يلي:

– الميزانيات والحسابات.

– قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

– اتفاقيات التوأمة.

– التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

وهي تتضمن المصادقة الصريحة.

– الرقابة على الأعضاء، وتأخذ شكل الإيقاف والإقصاء والاستقالة التلقائية، وهو ما تضمنه المواد 43، 45 من قانون البلدية (10-11).⁽¹⁾

ما يلاحظ أن الرقابة تعتبر رقابة خارجية من طرف السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية، ولا تسمو إلى مستوى المساءلة التي يمارسها المواطنون المحليون بشكل مباشر، فهذه الرقابة ذات بعد قانوني حكومي لا تدعم الديمقراطية التشاركية بقدر ما تنقص من استقلالية الوحدات المحلية.

⁽²⁾ المواد 56، 46 من قانون البلدية (10-11).

⁽¹⁾ المواد 57، 58 من قانون البلدية (10-11).

كما أن وسائل الإعلام المكتوبة غالباً ما تتفادى تناول أداء الهيئات المحلية والمجالس المنتخبة، وتكتفي بنقل المشاكل التي يتخبط فيها المواطن، وعليه فهي تمارس جزءاً ضئيلاً من المساءلة التي لا ترقى إلى محاسبة المسؤولين.⁽²⁾

فبعض المداولات لا تعلق ودون أن يترتب على ذلك أي جزء لبطلانها أو وقف تنفيذها، وأن نقص ثقافة ووعي المواطنين بحقوقهم في الإطلاع على المداولة فالأمر يحتاج إلى آليات تنفيذ ذلك.⁽³⁾

كما أن حصول المواطنين على نسخة من المداولة ربطها بمدى سريتها مما يعيق إطلاع المواطن العادي عليها، لأن تقدير السرية لا يعود إلى المواطن، بل إلى المسؤول المحلي حسب المادة 32 من قانون الولاية (07-12)، وهذا ما يؤثر على الشفافية وبالتالي على المساءلة، لأن توفر المعلومات يؤدي إلى المساءلة.⁽⁴⁾

وكما أن إعادة التقسيم الإداري لاسيما رفع عدد الولايات هو استجابة ومراعاة الجوانب السياسية دون مراعاة جوانب أساسية (الإدارية والاقتصادية والبشرية المتمثلة في الكفاءة البشرية).⁽¹⁾

وعليه لا يمكن الحديث عن المساءلة بمعناها في قانوني البلدية والولاية الحالي، فالمساءلة في قانون الإدارة المحلية تتمثل في الرقابة الوصائية ولا ترقى إلى المساءلة كما أن القانون الحالي يتجه أكثر إلى المركزية .

(2) بلال عروفي، المرجع السابق الذكر، ص 145.

(3) علي محمد، المرجع السابق الذكر، ص 83.

(4) المادة 32 من قانون الولاية (07-12).

(1) علي محمد، المرجع السابق الذكر، ص 83.

وعليه فإن غياب المساءلة يؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد ويترتب على ذلك انخفاض كفاءة المؤسسات .

المبحث الثالث: مقترحات لبناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد

لعل حجم مشكلة الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية الجزائرية، ومخاطر انتشاره تستدعي تفعيل آليات لتقليص الظاهرة والقضاء على تداعياتها السلبية على عملية بناء قدرات الإدارة المحلية، وفق إستراتيجية شاملة وواضحة، وليس إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي.⁽¹⁾

المطلب الأول: واقع إصلاحات الإدارة المحلية ومكافحة الفساد في الجزائر

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق الذكر، ص15

1. واقع مكافحة الفساد في الجزائر:

- وضعت الجزائر مجموعة من التدابير والآليات لمكافحة الفساد، ومن بينها قانون رقم (01-06) يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ويهدف هذا القانون إلى ما يلي:
- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
 - تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
 - تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته بما في ذلك استرداد الموجودات.

الباب الأول تضمن أحكام عامة، أما الباب الثاني تطرق إلى التدابير الوقائية في القطاع العام-التوظيف-، والباب الثالث تضمن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أما الباب الرابع تضمن التجريم والعقوبات وأساليب التحري-رشوة الموظفين العموميين-، أما الباب الخامس فتضمن التعاون الدولي واسترداد الموجودات-التعاون القضائي-،⁽²⁾ وهو إجراء وقائي، يلزم بموجبه موظفو الدولة التصريح بامتلاكاتهم، قصد ضمان الشفافية والحرص على التقيد بمبدأ النزاهة في الحياة العامة، ومن بين فوائده هو كشف الرّيح غير المشروع ومواجهته، فيتم التصريح بالامتلاكات قبل تسليم منصب المسؤولية، ثم يجدد التصريح بعد انتهاء المهام، أما الأطراف المعنية بالتصريح فتتقسم إلى فئتين، الفئة الأولى تضم المسؤولين في الهيئات التنفيذية والتشريعية والدبلوماسية والإدارية والمصرفية، ويكون تصريحهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، أما الفئة الثانية فتضم رؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية وأعضاءها، وتصريحهم يكون في مقر الجماعات المحلية.

وفي الواقع يبدو فشل عملية المحاسبة من خلال التصريح بالامتلاكات، فأغلب المسؤولين لم يلتزموا بالموعد المحدد قانوناً للتصريح بالامتلاكات، وسلم الكثير منهم مهامهم وغادر

⁽²⁾ ج، ج، ش، وزارة العدل، قانون رقم 01-06 يتعلق بالرقابة من الفساد ومكافحته، مؤرخ في 20 فبراير 2006، ط1، 2006، ص2.

منصبه بدون أي تصريح، وهو ما يعني عدم نجاعة سياسة التصريح بالامتلاكات في الجزائر⁽¹⁾.

فرغم محاولة الجزائر مكافحة الفساد سواء على المستوى الوطني أو المستوى المحلي، إلا أنها فشلت في ذلك واستمر الفساد وذلك لعدة أسباب من بينها:

- أن الإصلاحات لم تمس أصل الداء الذي ينخر الإدارة العامة، وخاصة الإدارة المحلية.
 - عدم وجود الإرادة السياسية الفعلية لمكافحة الفساد.
 - التحكم في وسائل الإعلام وجعلها تخدم الفساد من خلال تحكم القادة السياسيين في هذا القطاع وأصحاب المصالح.
 - غياب توجه حقيقي نحو تبني مبادئ الحوكمة المحلية.
 - ضعف أجور المنتخبين المحليين حتى في القانون الحالي، فإن العضوية مجانية وتصرفهم في مبالغ مالية كبيرة مما يشجع الفساد الإداري.
 - تسييس الإدارة المحلية وسيطرة السياسي على الإدارة.
 - كما أن فساد القادة؛ أي المسؤولين الكبار وعدم خضوعهم للعقاب يشجع فساد المنتخبين المحليين؛ أي المسؤولين الصغار، مما أدى إلى زيادة انتشار الفساد.
- والدليل على فشلها في مكافحة الفساد حسب ما أدرجته منظمة "شفافية دولية": الجزائر في المرتبة 94 في مؤشر الدول الأكثر فسادا في العالم، يتألف من 177 دولة، بينما رتبت في المرتبة العاشرة من بين 18 دولة عربية، وتشير المرتبة الجديدة التي احتلتها الجزائر على أن إجراءات مكافحة الفساد مازالت تراوح مكانها ولم تعط الثمار المرجوة منها.
- لم يتغير موقع الجزائر في مؤشر الدول الأكثر فسادا مقارنة مع الأعوام الماضية، حيث احتلت المرتبة 105 ضمن مؤشر يتكون من 186 دولة⁽¹⁾.

(1) حليم ليمام، المرجع السابق الذكر، ص 265.

ولا يعكس الترتيب الجديد للجزائر في مؤشر الشفافية الدولية ما يسوقه الخطاب الرسمي من تدابير، باعتبار أن الجزائر مازالت تتأرجح في مراتب دنيا.

وأوردت المنظمة التي تتخذ ألمانيا مقرا لها، أن العديد من الدول مازالت بحاجة ماسة إلى الشفافية في تعاملات القطاع العام، بالنسبة للجزائر بات واضحا تأثير فضائح الفساد، التي طفت إلى السطح غضون العام الجاري، وعلى رأسها قضية "سونطراك"⁽¹⁾.

وحسب جمعية مكافحة الفساد، فإن هذا الترتيب جاء كمحصلة لمجموعة من التحقيقات الأخرى التي تناول فيها الترتيب خصوصا حول مؤشرات التنافسية مناخ الاستثمار، حرية التعبير، الحكم الراشد، حقوق الإنسان وتكنولوجيا الاتصال منها الولوج إلى الانترنت، وأرجعت الجمعية مؤشر الفساد في 2013 بالنسبة للجزائر ليس فقط نتيجة لغياب الإرادة السياسية لمحاربة الفساد، وإنما الأخطر من ذلك أن الفساد يعد أداة من أدوات السلطة، مثلما تدل عليه القضايا الدولية التي تورطت فيها الجزائر على غرار فضيحة "أس أن سي" وفضيحة الطريق الإيطالي "السيار ومجمع إني"⁽¹⁾.

2. واقع إصلاحات الجماعات المحلية:

لقد حاول المشرع في إصلاح الجماعات المحلية وفق قانون البلدية (10-11) والولاية (07-12) مواكبة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الحاصل، ولإضفاء نوع من الشفافية على عمل الوحدات المحلية، وجاء هذا القانون لتدارك الأخطاء في القانون القديم (08-90) قانون البلدية، وقانون (09-90) قانون الولاية والمتمثلة في:

(1) الجزائر تصنف في المرتبة 94 عالميا من حيث الفساد، على الموقع:

<http://www.elkhadar.com/ar/politique/371219.ntm1#sthashzj.jduovb.dpuf>

تم تصفح الموقع على الساعة 11:35 يوم 25 أوت 2014.

(1) الجزائر تصنف في المرتبة 94 عالميا، المرجع السابق الذكر.

- حالة الانسداد التي شهدتها معظم بلديات الوطن، وذلك من خلال توضيح كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 65 من قانون (10-11).
- كما عالج حالة سحب الثقة، فقد حدد حالات سحب الثقة خلافا على القانون القديم.
- كما أعطى اهتمام بتكوين المنتخب المحلي، فيلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه.⁽²⁾
- وحدة الوظيفة العمومية الإقليمية، حيث لا فرق بين موظف بلدي أو موظف في الولاية، وهذا ما يتيح التنقل بين البلدية والولاية بسهولة.⁽³⁾
- كما أن قانون الولاية رغم إيجابياته، إلا أنه حسم في عزم السلطات المركزية على جعل الوالي محورا للحياة الإدارية ومحركا للتنمية المحلية في الولاية.
- كما أن قانون البلدية حمل إيجابيات قليلة، فقد أنقص القانون من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وأضاف هيئة أخرى وهي الأمين العام الذي تم تدعيم مركزه القانوني بموجب التعيين، وهذا ما زاد من تكريس المركزية وليس اللامركزية.
- كما أن البلديات لازالت تعاني من نقص التأطير الذي يبقى بعيدا عن مقاييس النجاعة، نتيجة تدني المستوى الدراسي، وغياب الدورات التكوينية المستمرة لإطارات البلديات مما انجر عنه عدم التحكم في النصوص القانونية وهذا إلى جانب ضعف الموارد المالية.
- كما أن دعم الإدارة من قبل السلطة المركزية لم يراعي الجانب الإداري والقانوني، وإنما اعتمد فقط على الجانب التقني.⁽¹⁾
- كما أن التقسيم الإداري لم يراعي خصوصية كل ولاية أو بلدية إذ كانت صناعية أو زراعية أو سياحية، فتوجد بعض البلديات أو الولايات تمتلك أموال لكن سوء التسيير فيها

(2) المواد 65، 39 من قانون البلدية (10-11).

(3) أحمد سي يوسف، المرجع السابق الذكر، ص148.

(1) علي محمد، المرجع السابق الذكر، ص85.

أدى إلى إضعاف قدراتها الإدارية، فعدد الولايات في الجزائر 48 ولاية أما البلديات 1541 بلدية،

ف نجد مثلا ولاية تندوف مساحتها 159,000 كلم وعدد سكانها 683,32 رغم شساعة الولاية لا يوجد بها إلا بلديتين ودائرة واحدة، بينما مساحة ولاية ميله 373,9 وبها 32 بلدية و 13 دائرة، على عكس ولاية تندوف رغم شساعة هذه الأخيرة.⁽²⁾

وعليه فإن إصلاح قانون الإدارة المحلية كرس المركزية وأنقص من الإدارة المحلية، ولا يمكن الحديث عن حوكمة محلية في إطار لا توجد فيه لامركزية.

المطلب الثاني: استراتيجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد

أولاً: حتى يتم تقوية منظمات الإدارة المحلية وحل المشكلات التي تعترض عملية بنائها، فإنه لا بد من وضع إستراتيجية بديلة لإصلاحها، تعمل على معالجة أسباب وعوامل تعطيلها، وفساد أجهزة الإدارة في الجزائر للوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها، والتي تقوم على أساس توفر قيادات إدارية محلية كقوة تتناسب والوظائف العليا، والتي تتميز بالخصائص التالية:

– القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها، وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف في عملية التغير والتغلب على العناصر المقاومة للتغير.

⁽²⁾ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق الذكر، ص154.

- القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة.
 - القدرة على الحركة والمبادرة والابتكار.
 - القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية، وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات والابتعاد عن العشوائية، والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.
 - القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية، والمهارة على بلورة السياسات إلى الواقع العملي، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة.
- وحتى تحقق هذه التنمية الإدارية فعاليتها ومسايرتها للأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في المجتمع، فإن على المهتمين أن يسلكوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين وتطوير برامج التدريب، ووضع قواعد عملية وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجراءاتها،⁽¹⁾
- كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات التي يتعرض لها، كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة أو كبار موظفي الدولة، مما يسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.⁽¹⁾
- ثانياً:** لقد حدد تقرير التنمية في العالم (1997) ثلاث آليات لزيادة قدرات الأجهزة المؤسسية للدولة وهي:
- أ- قواعد وقيود فعالة لمكافحة الفساد في المنظمات الحكومية، وذلك من خلال تطبيق مبادئ أساسيين هما:

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق الذكر، ص 11.

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق الذكر، ص 12.

- مبدأ الشفافية: حيث يدعو إلى أن تكون ميزانية المنظمة الحكومية واضحة ومعلنة للجميع.
- مبدأ المساءلة: الذي يعمل على إخضاع الأداء والمصروفات العامة كافة للرقابة الفعالة والمحاسبة.
- ب- إدخال مزيد من الضغط التنافسي في الأجهزة الإدارية المحلية، من خلال مجالين:
 - المجال الأول: مجالات التوظيف والترقية، ونظم مكافأة العاملين مما يخلق حافزا للعاملين للسعي نحو التنمية الذاتية والتميز.
 - المجال الثاني: المنظمات الحكومية ومنظمات القطاع الخاص في توفير السلع والخدمات العامة، مما يمثل تحديا، وبالتالي جودة الخدمة.
- ج- مشاركة المواطنين في القرارات التي تتخذها الأجهزة الإدارية المحلية وتوفير أكبر قدر من المعلومات والشفافية.⁽²⁾

ثالثا: كذلك من أجل بناء قدرات الإدارة فإنه يجب:

- الاهتمام بالعنصر البشري مادام المورد البشري هو المسؤول عن تحقيق الحوكمة المحلية فلا بد من إصلاح الإنسان، ذلك أن إصلاح الهياكل الإدارية دون إصلاح الإنسان يعتبر إصلاحا قاصرا، ويقول المفكر الجزائري مالك بن نبي: "قبل أن نبني اقتصادا لا بد أن نبني إنسانا"،

⁽²⁾ فارس بن علوش بن بادي السبعي، المرجع السابق الذكر، ص17.

ويدخل ضمن الاهتمام بالعنصر البشري إصلاح نظام الأجور على مستوى الجماعات المحلية، والذي يعد أحد الآليات الرئيسية لأداء الموظفين لمسؤولياتهم بكل فعالية.

- العمل على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب في الوقت المناسب، من خلال اختيار المنتخبين والموظفين وفق أسس القيم ومبادئ النجاعة والشفافية والجدارة، وتأهيلهم بوضع برامج تكوينية وعمليات تدريبية لتحسين المعارف والقدرات، وتعليمية وفقا لمستواهم ومؤهلاتهم العلمية من أجل الأداء الصحيح.⁽¹⁾

- كما تتوضح أهمية المورد البشري في المنظمة من مقولة أحد المسيرين الأمريكيين في إحدى أكبر المؤسسات، يوضح الأهمية البالغة التي توليها المؤسسات لتسيير (رأس المال البشري) المتمثلة في: إن الفارق الأساسي بين مؤسسة ناجحة وأخرى غير ناجحة، هو العامل البشري؛ أي نشاطهم وقدراتهم الفعالة، أما باقي الأشياء فيمكن أن تشتري أو تعلم أو تتقل.⁽²⁾

فعلى الجزائر أن تستغل مواردها وكفاءاتها البشرية على مستوى الهيئات المحلية، كذلك يجب تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي من خلال تفعيل مبدأ الإدارة بالشفافية، فالجزائر دولة وحكومة وشعبا تؤكد على ضرورة الإصلاح ووضع إستراتيجية وقائية لمكافحة الفساد، وهذه الإستراتيجية تتضمن تفعيل مبدأ الإدارة بالشفافية.⁽¹⁾

وما نستخلصه أنه لبناء قدرات الجهاز الإداري وتنميته ومكافحة الفساد داخله، لابد من تبني إصلاحات تمس كافة الجوانب في الإدارات المستخدمة في الوحدات المحلية، بتبني إستراتيجيات بديلة لتحقيق التنمية الإدارية من طرف القيادة، وذلك للبحث عن الأسباب

(1) عنتر بن مرزوق، نحو بناء مقارنة إصلاحية لتفعيل دور الإدارة المحلية في الجزائر، المرجع السابق الذكر، ص6.

(2) منير نوري، تسيير الموارد البشرية، ط2، شلف: ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص22.

(1) مليكة بوضياف، المرجع السابق الذكر، ص6.

الحقيقية لانتشار الفساد ومعالجتها من جذورها، وتحسين نوعية الموارد البشرية عن طريق تدريبها في الوحدات المحلية، وتفعيل مبادئ الحوكمة المحلية.

خلاصة واستنتاجات:

في الفصل الثالث من هذا البحث، تم التطرق بداية إلى مؤشرات الحوكمة في قانون الإدارة المحلية، اقتصارا على مؤشري الشفافية والمساءلة وواقعهما في قانون البلدية (10-11) وقانون الولاية (07-12) بدءا مفهوم كل من الشفافية والمساءلة وصولا إلى وضع مقترحات

استراتيجية لبناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد من خلال إظهار فشل الدولة الجزائرية في مكافحة الفساد، وما نستنتجه:

- أنه لا يمكن الحديث عن حوكمة محلية في الجزائر لأنها مازالت تعاني من ظاهرة الفساد الإداري.

- كما أننا نلاحظ أن الإصلاحات هي عبارة عن قوانين، أما الواقع العملي فهو مخالف لذلك.

- كما أنه لبناء قدرات الجهاز الإداري المحلي وتتميته ومكافحة الفساد داخله، لا بد من إصلاحات تمس كافة الجوانب في الإدارات المستخدمة في الوحدات المحلية، وذلك بتبني استراتيجية بديلة لتحقيق التنمية الإدارية من طرف القيادة، وذلك للبحث عن الأسباب الحقيقية لانتشار ظاهرة الفساد الإداري ومعالجتها من جذورها وتحسين نوعية الموارد البشرية عن طريق تدريبها في الوحدات المحلية، وتفعيل مبادئ الحوكمة المحلية.