

تعزيز قيم النزاهة و الشفافية و المساءلة و مشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية

بومدين حسين أستاذ مساعد جامعة تلمسان
أوجامع إبراهيم أستاذ مساعد جامعة تلمسان
اعضاء بمخبر البحث في المالية العامة - GREFIP -

ملخص :

الخدمة العمومية هي نشاط يهدف لإشباع حاجة عامة لكافة المواطنين في سائر أنحاء الوطن , و بالتالي هي قرار سياسي يهدف إلى انجاز أهداف محددة , له أبعاد قانونية , تنظيمية , و مالية .

و الخدمة العمومية المحلية هي خدمة حضرية جواريه (ماء , نظافة , عمران , إنارة عمومية , شرطة بلدية , طرقات , أسواق , صحة , تعليم ...) , و على إدارة الخدمة العامة أو الدولة و هيئاتها ضمان وصولها للمواطن على نحو سليم لتحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و الوصول إلى رفاهية المجتمع , لأن المواطن من خلال الخدمة العامة يستشعر دور الدولة في حياته و إحساسه بالانتماء و المواطنة . و نتيجة تعدد و تطور الخدمات العامة بتطور دور الدولة , تضخم الجهاز الإداري المعني بتقديم الخدمات العامة و اتسع نشاطه مما أدى إلى بروز ظواهر سلبية (كالفساد الإداري , الرشوة , المحسوبية , استغلال النفوذ , إساءة استعمال السلطة ...) , و بالتالي وجب على الدولة تحسين أداء الخدمة العامة لمواطنيها و تطويرها بالإصلاح الدائم لها للوصول إلى مستوى عال من الكفاءة و الشفافية و الفعالية في إرضاء المرتفقين .

و للوصول إلى ذلك نتساءل هل من دور لتعزيز قيم النزاهة و الشفافية و المساءلة و مشاركة المواطن في تحسين أداء الخدمة العامة المحلية في الجزائر ؟

الكلمات المفتاحية: الخدمة العمومية , الجماعات المحلية , المساءلة الاجتماعية , النزاهة , مشاركة المواطنين , تحسين أداء الخدمة العمومية .

مقدمة :

تعرف البلدية حسب نص المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 و المتعلق

بالبلدية على أنها: « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية و

الذمة المالية المستقلة.»

كما تنص المادة الثانية منه على أن « البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، و مكان لممارسة المواطنة،

و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.»

و بما أن البلدية هي المرفق العام القريب من المواطن ، و الذي يسعى من خلال صلاحياته المحلية تقديم

خدمات عامة لفائدة المواطنين عبر إقليم البلدية ، فإن المواطن يستشعر دور الدولة في حياته من خلال

مجموع الخدمات العامة التي تقدمها له البلدية ، و بالتالي يستشعر مدى اهتمام الدولة به و حرصها عليه

الأمر الذي يوجب على الدولة و الجماعات المحلية أيضا الاهتمام بتحسين مستوى أداء الخدمات العامة

لمواطنيها و تطويرها و توسيع نطاقها.¹

و للاستجابة بكفاءة لمطالب المواطنين حسب التجارب العالمية ، و جب الاهتمام بالمساءلة الاجتماعية و

النزاهة و مشاركة المواطنين و المجتمع المدني على المستوى المحلي كقيم تساهم في تطوير أداء الخدمات

العمومية المحلية.

و لتحسين نوعية الخدمات العامة المحلية ، أصبحت المساءلة الاجتماعية عنصرا أساسيا يتم من خلالها إشراك المواطنين بشأن الاحتياجات ، و تحديد المستفيدين و رصد و تقييم

الأداء و توفير المعلومات.

¹ محمد حمد الرومي - وكيل ديوان الخدمة المدنية لدولة الكويت - جهود الدولة في تطوير الخدمة العامة و مكافحة الفساد - ص 23

وبهذا تصبح المساءلة، النزاهة و مشاركة المواطنين أسلوبا للإدارة العامة يتم فيه إشراك المواطنين و المجتمع المدني في اتخاذ القرارات العمومية، كما يتم من خلاله إخضاع أجهزة الجماعات المحلية للمساءلة عن أفعالها، و هذا ما يؤدي إلى زيادة كفاءة الخدمات العمومية، و الحد من الفساد و رضا المواطن عنها. و سنتطرق لصلاحيات الجماعات المحلية (نعي بها على وجه الخصوص هنا البلدية) و الخدمات العمومية التي تقدمها، ثم نعرض قيم المساءلة الاجتماعية و النزاهة و مشاركة المواطنين حسب المعايير الدولية، ثم نفحص مدى توفر هذه القيم من خلال قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية لسنة 2011.

أ. صلاحيات البلدية (الخدمات التي تقدمها):

يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية¹. و على هذا الأساس أوكلت للبلدية صلاحيات تتمثل فيما يلي:

1. التهيئة و التنمية المحلية
2. التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز
3. نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة.
4. النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية.

و بالإضافة إلى هذه الصلاحيات فإن البلدية مسؤولة أيضا عن توفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها عن طريق إحداث إضافة إلى مصالح الإدارة العمومية، مصالح عمومية تقنية

1 المادة 103 - القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية

قصد التكفل على وجه الخصوص بالمجالات التالية:

1. التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التنظيف و صرف المياه القذرة
2. القمامات المنزلية و غيرها من الفضلات
3. صيانة الطرقات و إشارات المرور
4. الإنارة العمومية
5. الأسواق المغطاة و الأسواق و الأوزان و المكايل العمومية
6. التوقف مقابل دفع رسم و الحظائر و المحاشر
7. النقل العمومي
8. المذابح العمومية
9. المقابر و المصالح الجنائزية

و بالنظر إلى الحجم الكبير للصلاحيات و المهام المنوطة بالبلدية فلا شك أن السلطات العمومية تريد أن تجعل منها الأداة الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية, لكن هذا الدور يحتاج إلى تنظيم و تسيير محكم و يحتاج إلى موارد مالية, مادية و بشرية, كما يتطلب هذا الدور أيضا درجة لا بأس بها من مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار على المستوى المحلي باعتباره الممول و المرتفق لهذه الخدمات.

II. طرق تسيير المصالح العمومية المحلية (المقدمة للخدمات):

✓ تعريف الخدمة العمومية:

الخدمة العمومية هي نشاط يهدف لإشباع حاجة عامة لكافة المواطنين في سائر أنحاء الوطن, و بالتالي هي قرار سياسي يهدف إلى انجاز أهداف محددة, له أبعاد قانونية, تنظيمية, و مالية.

و الخدمة العمومية المحلية هي خدمة حضرية جواريه (ماء , نظافة , عمران , إنارة عمومية , شرطة بلدية , طرقات , أسواق , صحة , تعليم ...) , و على إدارة الخدمة العامة أو الدولة و هيئاتها ضمان وصولها للمواطن على نحو سليم لتحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و الوصول إلى رفاهية المجتمع , لأن المواطن من خلال الخدمة العامة يستشعر دور الدولة في حياته و إحساسه بالانتماء و المواطنة.

أما الطرق العامة لتسيير المصالح التي تقوم على تقديم الخدمات العمومية فتكون على الشكل التالي:

التسيير المباشر : الجماعات المحلية تسيير خدماتها عن طريق مصالحها أو عبر مؤسسة عمومية , و في التسيير المباشر يمكن تمييز ثلاثة طرق للتسيير حسب مستوى استقلاليتها عن الجماعات المحلية¹.

✓ الاستغلال المباشر البسيط: بهذه الطريقة يعتبر تسيير الخدمة تابع للجماعة المحلية ماليا و إداريا , و هي خاصة بالخدمات العمومية الإدارية , تكون إيراداتها و نفقاتها مدرجة ضمن ميزانية الجماعات المحلية.

✓ استغلال مباشر يمتاز باستقلال مالي : تقوم على أساس هيئات للتسيير مستقلة عن الجماعات المحلية , و تحتفظ هذه الأخيرة بسلطة القرار , أما تكاليف المصلحة فتدرج ضمن ميزانية ملحقة بميزانية الجماعات المحلية.

✓ استغلال مباشر يمتاز بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية : و هذا عن طريق مؤسسة عمومية مستقلة قانونيا و ماليا عن الجماعة المحلية , تسيير عن طريق مجلس إدارة (معين من طرف المجالس المحلية) , تعتبر ميزانيتها مستقلة و غير ملحقة بميزانية الجماعات المحلية و تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

التسيير الغير مباشر: يمكن تمييز طريقتين هامتين :

✓ الصفقات العمومية : و هي عقد توريد (أشغال , مواد , خدمات ... إلخ) يبرم بين الجماعة المحلية و مؤسسة تقوم بكامل الخدمة العمومية أو بجزء منها (خدمة

¹ Association des Maires de Grandes villes de France , Direction des Etudes de Dexia-Crédit Local - Enquête sur la gestion des services publique locaux 2004 P06

إدارية أو صناعية أو تجارية) ، و المؤسسة تحصل في مقابل ذلك على مردود (ثمن الخدمة).

✓ تفويض الخدمة العمومية : هو عقد تقوم بموجبه الجماعة المحلية بتفويض أحد الشركاء باستغلال الخدمة ، و هذا تحت رقابتها ، و يحصل المفوض على مقابل من المرتفق نتيجة استفادته بطريقة مباشرة من الخدمة.

VI. تعزيز قيم المساءلة الاجتماعية ، النزاهة و مشاركة المواطنين:

أصبحت قيم المساءلة الاجتماعية ، النزاهة و مشاركة المواطنين من العناصر الأساسية للحكم الرشيد خاصة على المستوى المحلي ، و بالتالي فإن جعل الهيئات المحلية أكثر خضوعا لهذه القيم و استجابة لمطالب المواطنين من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمات العامة و تعزيز النمو الشامل و التنمية المستدامة.

✓ المساءلة الاجتماعية:

المساءلة الاجتماعية هي أسلوب إدارة يشرك المواطنين و منظمات المجتمع المدني و وسائل الإعلام ، و غيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية، في محاسبة أجهزة الحكومة عن قراراتها و أفعالها ، لاسيما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة و إدارتها¹.

و في إطار المساءلة الاجتماعية يتم إتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم و عرض احتياجاتهم و مراقبة أفعال الجهات الحكومية خاصة ما تعلق منها بوضع السياسات ، إدارة الأموال العامة و تقديم الخدمات العمومية.

كما تسمح المساءلة الاجتماعية للمواطنين بالتعبير عن رضاهم من عدمه عن الأداء الحكومي و الخدمات المقدمة ، الأمر الذي يدفع نحو زيادة كفاءة الأداء لدى الجهات الحكومية ، و تعزيز الحكم الديمقراطي و التنمية المستدامة.

¹ تقرير البنك الدولي - مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا ، دروس مستفادة من التحولات السياسية و الاقتصادية السابقة - نوفمبر 2011 ص 12

و في السنوات الأخيرة قام صندوق الأمم المتحدة الإنمائي و غيره من الشركاء في التنمية بالاستثمار بشكل متزايد في برامج و مشروعات ترمي إلى تعزيز المشاركة بالرأي و المساءلة الاجتماعية في تقديم الخدمات¹.

و يتمحور إطار المساءلة الاجتماعية حول ثلاثة مبادئ أساسية هي :

(1) الشفافية : و تعني وضوح إجراءات تقديم الخدمات العمومية و إتاحة

كافة المعلومات حولها للجمهور ، و لها ثلاثة أبعاد :

- الإفصاح عن المعلومات ، و هذا يعني درجة شفافية الهيئات الحكومية فيما يتعلق بالمعلومات خاصة ما تعلق منها بالميزانية ، برامج التنمية و الإنفاق الحكومي.
- تبسيط المعلومات ، بإزالة الغموض عنها و الرفع من مستوى وعي المواطنين و فهمهم للقوانين.
- نشر المعلومات على نطاق واسع يشمل جميع المواطنين ، مع سن تشريعات تكفل حرية تداول المعلومات.

(2) المشاركة : و تعني أن يكون للمواطنين تأثير على القرارات و السياسات و

الميزانيات و الأنشطة الحكومية التي تعنهم ، مما يساهم في تحسين تقديم الخدمات العمومية ، و ينبغي أن تكون المشاركة جادة و ذات نوعية من جهة ، و أن تلتزم الدولة و الجماعات المحلية من جهة أخرى بإعلاء صوت المواطن و الاستجابة لأرائه .

(3) المساءلة : و هي التزام المسؤولين الحكوميين بالخضوع للمساءلة ، و

تحمل المسؤولية عن أفعالهم ، حيث يجب عليهم تفسير أو تبرير الأفعال التي يقومون بها و يمكن أن تشمل المساءلة ما يلي :

- سلوك المسؤولين : و هو مدى التزامهم و امتثالهم للقوانين و

¹ المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة ، مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - المشاركة بالرأي و المساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات - وثيقة معلومات أساسية لفعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية ، القاهرة مصر 3،5 أكتوبر 2010 ص 09.

التنظيمات المعمول بها مع عد التعسف في استعمال السلطة.

- أداء المسؤولين: وهي مساءلة تشمل الكفاءة و الفعالية و النزاهة في تقديم الخدمة العمومية.

✓ النزاهة :

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق و الأمانة و الإخلاص في العمل ، يتضمن وجودها استيفاء عدد من الشروط منها¹ :

- عدم وجود تضارب في المصالح بين المصلحة الخاصة للمسئول المحلي و المصلحة العامة .
- تقديم بيانات و معلومات عن الذمة المالية عند تولي المنصب .
- عدم تلقي أي مقابل مالي من مصدر خارجي «رشوة» يؤثر على المصلحة العامة.
- و جود نظام واضح يعمل على الحفاظ على المال العام من الهدر « الإنفاق العام».

.VII المساءلة الاجتماعية و النزاهة من خلال قانون البلدية 10-11 لسنة 2011

خصص الباب الثالث من هذا القانون لمشاركة المواطنين حيث جاء في المادة 11 ما يلي :

« تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوارى.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول

¹ النزاهة و الشفافية و المساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين - سلسلة تقارير (27) الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة « أمان »

خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

و يمكن في هذا المجال استعمال ، على وجه الخصوص الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

أما المادة 12 فقد نصت على أن يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم.

و يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية ، أن يستعين بصفة استشارية ، بكل شخصية محلية و كل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا ، الذي من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

أما بشأن إعلام المواطنين ، فقد نصت المادة 26 على أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة.

كما نصت المادة 30 من قانون البلدية أيضا على أن تعلق المداولات ، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور ، و تنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون .

أما في ما يخص قيمة النزاهة فقد أشار القانون إلى بعض شروطها منها :

ما جاء في المادة 28 أنه يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه ، أما المادة 60 فقد نصت على عدم تعارض المصالح حيث جاء فيها ما يلي : « لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو

أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي ، و يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي».

VIII . النتائج :

من خلال تعريف المساءلة الاجتماعية و مبادئها حسب ما هو متداول عالميا من خلال التقارير المذكورة سابقا ، و بعد فحص لقانون البلدية الحالي المؤرخ في 22 جوان 2011 و الذي شمل مواد خاصة بمشاركة المواطنين ، و أخرى خاصة بقييم النزاهة اتضح ما يلي :

- ✓ أن إطار هذه المشاركة إطار عام و لم يتم تقنينه بصفة دقيقة.
- ✓ يعتبر حضور المواطنين و اطلاعهم على المداولات أمر غير معمول به رغم أنه قانوني ، و هذا راجع إلى عدم وعي المواطن بحقوقه ، و عدم رغبة المسؤولين المحليين في إشراكه و إلا تمت توعيته و تحفيزه .
- ✓ أن إعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول الخيارات و أولويات التنمية ، بقي نسبي و بالتالي يمكن أن يحدث عبر وسائط إعلامية ، و لم يكن إلزامي.
- ✓ أن عرض حصائل النشاط للمجالس الشعبية البلدية أيضا لم تكن إجبارية إنما اختيارية لأنها جاءت بصيغة يمكن.
- ✓ أن آراء المواطنين تؤخذ بصفة استشارية بحكم المؤهلات إذا اقتضت ذلك شؤون البلدية.
- ✓ من هذه المواد المنصوص عليها في القانون نستنتج أن مشاركة المواطنين تكون شكلية و ليست باعتبار أن المواطن شريك في التنمية و تحسين أداء

الخدمات.

- ✓ لم يتم الإشارة للمساءلة الاجتماعية بأي صفة كانت.
- ✓ تمت الإشارة لقيم النزاهة خاصة في الشق المتمثل في تعارض المصالح ، و هذا أيضا واقعا ضعيف التطبيق نظرا لضعف الشفافية ، و عدم وجود المعلومات الكافية.
- ✓ ينقص التأكيد على قيم أخرى كالشفافية ، الإفصاح عن الممتلكات ، وضع إطار للمساءلة الاجتماعية...إلخ.

IX. الخاتمة:

كانت تهدف هذه الدراسة إلى محاولة فحص مدى مساندة قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، لقيام المساءلة الاجتماعية و مشاركة المواطنين و تدعيم قيم النزاهة في الجماعات المحلية وفقا للمعايير الدولية ، و هو فحص على أساس الوثائق ، ما يبين أن مبادئ أو مصطلحات المساءلة الاجتماعية أو الشفافية لم تكن واضحة بالشكل المطلوب الذي يؤدي إلى محاسبة المسؤولين عن أفعالهم أمام المواطنين ، كما أن ضمانات النزاهة تبدو ناقصة و بالتالي وجب تعزيز هذه القيم للدفع نحو تحسين كفاءة تقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي و هذا عن طريق الآليات التالية :

- تبسيط أسلوب و إجراءات تقديم الخدمات العمومية.
- تحقيق قدر عالي من الشفافية
- استخدام نظم و تقنيات المعلومات و التكنولوجيات المتطورة في تقديم الخدمات.
- خلق ظروف ملائمة لمشاركة المواطنين بالرأي ، من خلال توفير المعلومات ، تعزيز التشريعات الخاصة بذلك ، و توعية المواطنين بحقوقهم و قدرتهم على المطالبة بتحسين الخدمات المقدمة لهم.

المراجع :

- عبد القادر خليل – البلدية في مواجهة تحدي التسيير و الهندسة الإقليمية- دار القصة للنشر الجزائر 2011.
- القانون 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.
- تقرير البنك الدولي –مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا ، دروس مستفادة من التحولات السياسية و الاقتصادية السابقة – نوفمبر 2011 .
- المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة ، مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي – المشاركة بالرأي و المساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات – وثيقة معلومات أساسية لفعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية ، القاهرة مصر 3،5 أكتوبر 2010.
- Association des Maires de Grandes villes de France , Direction des Etudes de Dexia-Crédit Local – Enquête sur la gestion des services publique locaux 2004
- محمد حمد الرومي – وكيل ديوان الخدمة المدنية لدولة الكويت – جهود الدولة في تطوير الخدمة العامة و مكافحة الفساد.
- الإئتلاف من أجل النزاهة و المساءلة « أمان » النزاهة و الشفافية و المساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين – سلسلة تقارير (27).