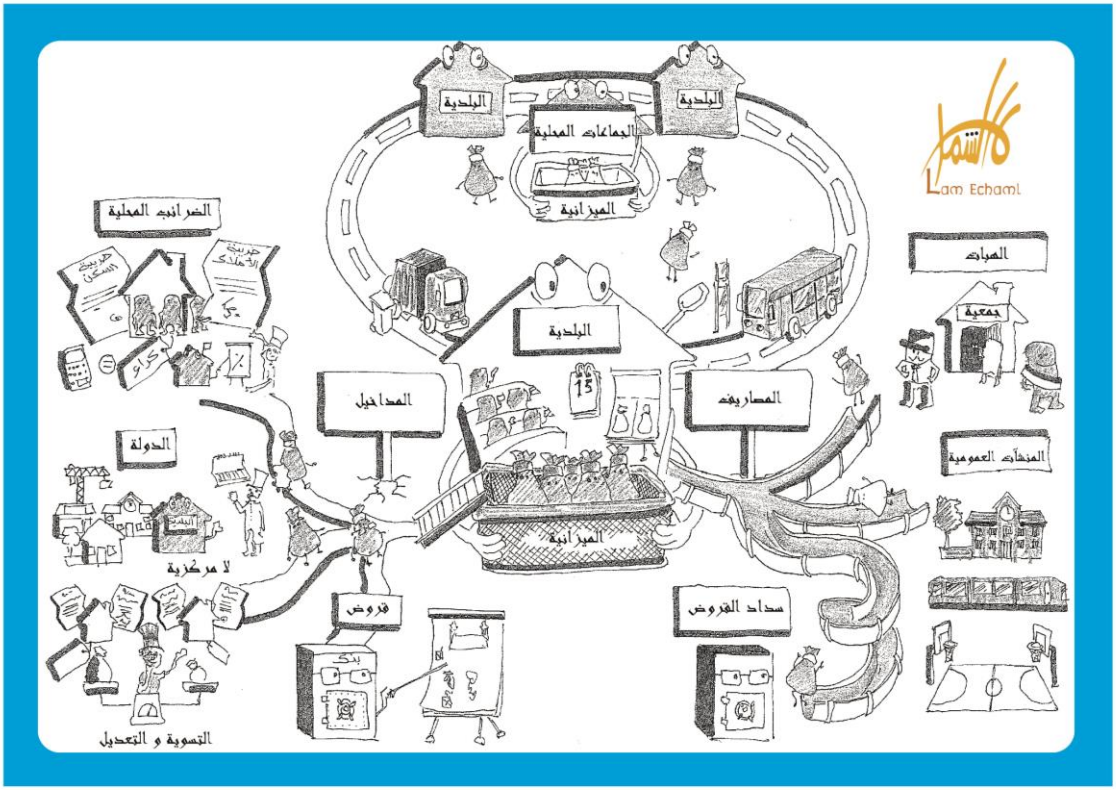
تم إنجاز هذا العمل من خلال دعم الشعب الامريكي عن طريق وزارة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية. مضمون هذا المنشور هو مسؤولية جمعية " لم الشمل" ولا يعكس بالأساس وجهة نظر وزارة الخارجية الأمريكية أو حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.

الفهرس

المقدّمة..... 1
لمن يتوجه هذا الدليل؟..... 2
كيف يمكن استعمال هذا الدّليل؟.... 3
السّلطة الـمـحلّية..... 5
الحوكمة..... 6
المشاركة..... 7
الشّفافيّة..... 16
المساءلة..... 18
نصائح عامّة..... 20



المقدّمة

تضمّن دستور 27 جانفي 2014 مجموعة من المبادئ من أهمّها تكريس الحقوق والحرّيات والتّفريق بين السّلطات وإرساء منظومة حكم محلّي ديمقراطي لامركزي. ويعتبر هذا الأخير مراجعة جذرية لتسيير الشّأن المحلّي من جهة والعلاقة بين المواطنين والجماعات المحليّة من جهة أخرى.
و تتعلق المبادئ المضمّنة بالباب السابع من الدّستور أساسا بإرساء اللاّمركزية و تعميم النّظام البلدي وإقرار مبادئ الاستقلالية المالية والإدارية والتّدبير الحرّ والرّقابة اللاّحقة لفائدة الجماعات المحلّية وإخضاعها إلى مبادئ الدّيمقراطية التّشاركية والحوكمة المفتوحة واعتماد مبدإ إنفراد القضاء الإداري والمالي بالنزّاعات والرّقابة المالية.

لمن يتوجه هذا الدليل ؟

يعتبر دليل الحوكمة المحلّية محاولة متواضعة لتبسيط مجموعة من المفاهيم المتعلّقة بالسّلطة المحلية من جهة والحوكمة المحليّة من جهة أخرى. وعلى الرّغم من الصّعوبات التّقنية التي تحيط بالمفهومين والاختلافات الكبيرة التي تميزّ التّجارب المقارنة في هذا المجال فإن القاسم المشترك بينها هو أنها تتعلق أساسا بشكل السّلطة و طريقة ممارستها والأهداف المنتظرة، ممّا يجعل منها ثقافة مجتمعية تحدّد حقوق و واجبات جميع الأطراف المتدخّلة في الشّأن العام بحسب الموروث الثّقافي والاداري و السّياسي لكل بلد.

و باعتبار السلطة المحلّية شأنا عاما يهمّ كل المواطنين، فإن هذا الدّليل يتوجّه لكل الأطراف المتدخّلة في الشّأن العام عموما و على وجه الخصوص:

- منظّمات المجتمع المدني
- الأحزاب السياسية
- الهياكل العمومية الوطنية والمحلّية
- التّلاميذ والطّلبة
- المواطنين

كيف يمكن استعمال هذا الدّليل ؟

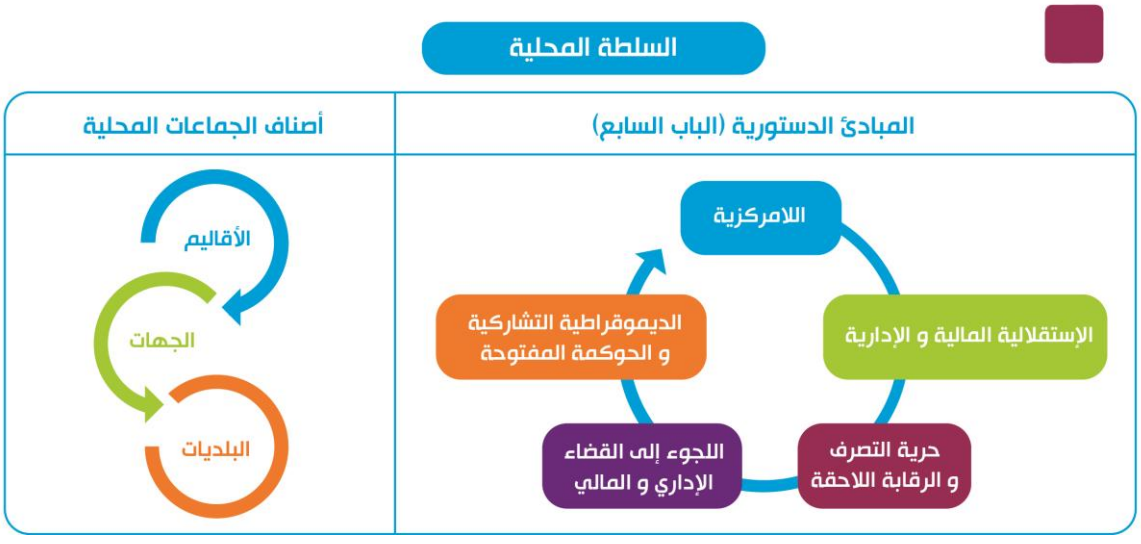
يهدف دليل الحوكمة المحليّة أساسا إلى :

- تبسيط المفاهيم المتعلّقة بالحوكمة والسّلطة المحليّة المبينة بدستور الجمهورية التّونسية ومجلّة الجماعات المحلّية
- عرض الطرّق والآليات التي يمكن من خلالها تفعيل المبادئ والأفكار المذكورة
- تقديم نصائح عمليّة لنشطاء المجتمع المدني خصوصا والأطراف المتدخّلة عموما حول أفضل السّبل التي يمكن من خلالها بناء نظام محلّي لامركزي ديموقراطي

و في هذا الإطار، يمكّن هذا الدّليل مستعمليه من دعم معارفهم وتطويرها في ما يتعلق بالحوكمة والسّلطة المحلّية.
كما يمكّنهم اعتماد محتوى الدّليل كقاعدة للنّقاش والتّحاور من جهة، والتعمّق في هذه المفاهيم، من جهة أخرى.

تنبيه...

في النّهاية، تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الدّليل لا يمكن بأيّ حال من الأحوال أن يغني مستعمليه عن الاطّلاع على الإطار القانوني والتّشريعي المتعلّق بالسّلطة المحليّة. كما ننصح مستعملي هذا الدّليل بمواصلة الإبداع والتّجديد في مجال الحوكمة والسّلطة المحلّية الذي لا يجب النّظر له كمفاهيم ثابتة وجامدة بل كإطار يخضع آليا للتّجديد والتّطوّر بما يتلاءم مع تطلّعات واحتياجات المجتمعات .



السلطة المحلية

لتفادي التّجاوزات التي يمكن أن تنجر عن حرية التّدبير والتّصرف، كان من الضّروري إخضاع قرارات الجماعات المحلّية وتصرّفها للقضاء الإداري والمالي للتأكّد من شرعيتها وسلامتها القانونية.

غير أن هذه الضّمانات المتعلقّة بقانونية وشرعيّة قرارات الجماعات المحليّة وتصرّفها المالي تبقى غير كافية بالنّظر إلى طبيعة عملها ومجالات تدخّلها. فبغضّ النّظر عن الجوانب القانونية تعمل الجماعات المحلية على بلورة وتنفيذ مخططات تنموية تهدف إلى تحسين ظروف عيش المتساكنين من جهة، والرّفع من جاذبية المدن والجهات من جهة أخرى، بما يضعها أمام العديد من الخيارات والتوجّهات التي قد تتّسم بعدم النّجاعة والإقصاء وسوء التّدبير.

و بناءا عليه، كان من الضّروري إيجاد آليات أخرى تُجبر المجالس المحلّية على اعتماد مخطّطات تنموية تضمن إدماج جميع الفئات والشّرائح وتستجيب لانتظارات وتطلّعات المواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار مجمل الحقوق المدنية والسّياسية والاقتصادية والاجتماعية لسكّان الجماعة المحلية. وتجدر الإشارة أنه تم في هذا الإطار تضمين هذه المبادئ بالفصل 139 من الدّستور الذي ينصّ على ضرورة أن تعتمد الجماعات المحلّية الدّيمقراطية التّشاركية والحوكمة المفتوحة.

الحوكمة

يمكن اعتبار الحوكمة مجموعة من المبادئ تحيط بعملية التّصرف بمختلف أشكاله ومجالاته بما يعزّز من سلامة القرارات المتّخذة و يضمن ملاءمتها لإنتظارات وتطلّعات الأطراف المتدخّلة والمستفيدة.

أما من الناحية النظرية، فيقع تعريف الحوكمة "بالآليات أو الطرّق التي تعتمدها الإدارة العمومية أو الجماعة المحلّية لاتّخاذ قراراتها وتنفيذها".

ويتّجه الرّأي إلى تلخيص الآليات المذكورة في أربع نقاط رئيسية هي المشاركة والشّفافية والمساءلة وعلويّة القانون.

كما يمكن في هذا السياق، إدراج العديد من المبادئ كالحياد والنزاهة والعدالة والإدماج، غير أن العديد من المهتمّين بمجال الحوكمة يعتبرون أن هذه المبادئ تضمنها ضمنيًا الآليات الأربعة المذكورة سابقا.

المشاركة

تمثّل المشاركة أفضل السّبل لضمان عدم الإقصاء وبلورة برامج ومشاريع تنموية ناجعة.
كما يمكن اعتبارها السّبيل الوحيد لإدماج الفئات الضّعيفة والهشّة داخل المجتمع بما يعزز السّلم الإجتماعي، وتمكّن المجموعة من الاستفادة من قدرات وطاقات جميع الأفراد.

كما تعتبر المشاركة أداة فعّالة للعمل المشترك نحو تحقيق أهداف متّفق عليها يمكن إنجازها في ظروف أفضل وبطرق أنجع نظرا للتّوافق الحاصل حولها.

غير أنه، ومن النّاحية التّقنية، يبقى تنظيم عملية المشاركة محاطا بالعديد من الصّعوبات والتّعقيدات نظرا للمخاطر والتّهديدات التي تحيط بها.

العيوب و التهديدات

فمن العيوب التي يمكن أن تطرأ على عملية المشاركة نجد :

- البطء: يتطلّب اتّخاذ القرارات وقتا أطول
- العقم: يمكن أن لا تفضي عملية المشاركة إلى قرار بما يعطّل عمل المجموعة
- غياب المسؤولية: القرارات المشتركة يمكن أن تجعل الأطراف تتنصل من المسؤولية وتلقيها على عاتق الاخرين
- الوهن: في حال عدم القدرة على تنفيذ القرار المتفق عليه سواء لأسباب مالية أو لغياب الصّلاحيات أو لضرورة الحصول على موافقة جهة أخرى
- الكلفة: تستوجب عملية المشاركة تحمّل أعباء إضافية

التدابير والحلول

و لكي يتسنّى لنا الاستفادة من إيجابيات المشاركة، دون الوقوع في سلبياتها، كان لزاما اتّخاذ مجموعة من التّدابير تضمن حسن سير المقاربات التّشاركية التي ننوي اعتمادها. وتتعلّق هذه التّدابير خاصة بـــ :

- توفر جميع المعطيات التي تسمح للمشاركين باتّخاذ قرار تقبّل الشّروع في عملية المشاركة
- التأكّد من أن عملية المشاركة تحتوي على الظروف الملائمة والموارد الضّرورية لتنفيذ القرارات التي تنجرّ عنها
- التأكّد من مشاركة جميع الأطراف المتدخّلة والمستفيدين والمعنيين بالبرامج والمشاريع التي ننوي تنظيم المشاركة حولها
- تحديد الأدوار والمسؤوليات بشكل دقيق سواء في بداية عملية المشاركة أو بعد اتّخاذ القرار لغاية تنفيذه
- عدم التردّد في مراجعة مسار المشاركة في حال ما تبيّن لنا وجود خروقات واضحة لمبادئ الإدماج والشّفافية والنّزاهة
- ضمان مشاركة جميع الأطراف في جميع المراحل وعدم الاكتفاء بالمشاركة في عملية الصياغة والاستغناء عنها خلال مراحل التخطيط والانجاز والمتابعة
- ملاءمة آليات المشاركة لطبيعة البرامج والتدخّلات
- التّركيز على تمثيلية الأطراف عوضا عن الجانب الكمّي (عدد المشاركين)
- التأكّد من قدرات المشرفين على عملية المشاركة والرّفع منها
- إعطاء الأهمية الضّرورية للجوانب التّنظيمية واللّوجستية لضمان نجاح عملية المشاركة

مجالات المشاركة التشاركية

أمّا من حيث المحتوى، فتتمثل مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني بالنسبة للجماعات المحلية أساسا في مجالين اثنين :

- الانتخابات المحلية
- برامج التنمية والاستثمار والتهيئة الترابية.

الانتخابات المحلّية

تعتبر الانتخابات عموما من أهمّ الآليات الدّيمقراطية للتّداول السّلمي على السّلطة، و تتطلّب من الهيئات المشرفة عليها ومن المصالح والإدارات المتدخّلة في مراحلها ومنظّمات المجتمع المدني المشاركة في مختلف مراحلها، بذل مجهودات كبيرة لإنجاحها.

غير أن ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية في مختلف مراحلها لا تضمن وحدها تمثيلية حقيقية. فلا يمكن أن تفضي العملية الانتخابية إلى اختيار أفضل المترشحين إلاّ في حال مشاركة واسعة للمواطنين في عملية الاقتراع بما يسمح للنّتائج بترجمة فعلية لاختياراتهم.

وعلى الرّغم من أنه لا يمكن اعتماد تدنّي نسب المشاركة في الانتخابات كموجب لإلغاء نتائجها، فإن نسبة المشاركة في التّصويت تعدّ المؤشر الحقيقي لتمثيلية الفائزين في الانتخابات لإرادة الناخبين وبالتّالي الدّليل على مشروعية المجالس المنتخبة .

و مع أنّه من الصّعب الجزم بتصنيف المشاركة في الانتخابات ضمن الحقوق أو الواجبات، فإنّنا نتّفق جميعا على ضرورة تشجيع المواطنين على المشاركة في الانتخابات عموما والمحلّية على وجه الخصوص نظرا لعلاقة القرب التي تربط المجالس المحلّية بالمواطنين.

وعلى هذا الأساس كان لزاما على منظّمات المجتمع المدني العمل على تعزيز مشاركة جميع المواطنين في العملية الانتخابية باعتبارها أساسا للمواطنة من جهة، وضمانا لمشروعية المجالس المحلّية وأحقيّتها بتمثيل المواطنين من جهة أخرى.

برامج التّنمية والاستثمار والتّهيئة التّرابية

بالإضافة إلى الخدمات الإدارية التي تقدّمها الجماعات المحلّية، تتولّى هذه الأخيرة الإشراف على صياغة وتنفيذ البرامج التّنموية وإنجاز الاستثمارات المبرمجة والتي عادة ما تضمن في مخطّطات تناسب مدّتها النيابية سواء تعلّق الأمر بالمجالس البلديّة أو الجهوية.

و تتمثّل هذه المخطّطات عامّة في برامج تهدف إلى تحسين ظروف عيش المتساكنين من خلال تعزيز البنية التّحتية وإسداء الخدمات الاجتماعية للمتساكنين (الربط بشبكات الكهرباء والماء والتّطهير والصحّة والتّعليم والنّقل والسّكن والثّقافة...) وكذلك البرامج المتعلّقة بتطوير جاذبية المدن لجلب المزيد من الزّوار والاستثمارات الاقتصادية بما يسمح بتعزيز القدرة التّنافسية للمدن وخلق مزيد من فرص العمل بها.

ولضمان نجاعة هذه البرامج يستوجب إعدادها مجموعة من المراحل تتمثّل في: