

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

قسم السياسات العامة والنظم المقارنة

مطبوعة

محاضرات مقياس الجماعات المحلية في الجزائر

مقدمة لطلبة الماستر السنة الثانية

تخصص السياسات العامة

إعداد الدكتورة: هارون مليكة

الوطنية العليا
الاجلاس
رئيس المجلس العلمي
الدكتور صالح مصطفى

السنة الجامعية

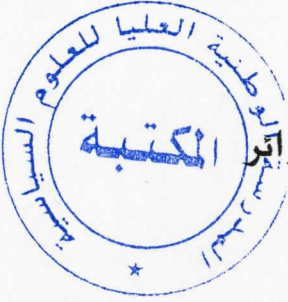
2022-2021

الوطنية العليا للعلوم السياسية
المكتبة
بنميعة بن قويدر
مديرة المكتبة

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

قسم السياسات العامة والنظم المقارنة

مطبوعة



محاضرات مقياس الجماعات المحلية في الجزائر

مقدمة لطلبة الماستر تخصص

السنة الثانية

تخصص السياسات العامة

إعداد الدكتورة هارون مليكة

السنة الجامعية

2021-2022

مقدمة :

يعد تخصص السياسات العامة والنظم المقارنة من التخصصات الهامة في حقل العلوم السياسية، التي يجد فيها الطالب تجسيدا للأفكار النظرية والمقاربات العلمية التي تهتم بربط العلاقة بين العالم المعرفي والعالم المادي، والذي لا يفصل فيهما الا رؤية الباحث التي تختلف باختلاف انتمائه المعرفي وتوجهه العلمي، ولأن التخصص يفتح فضاءات معرفية ومادية مختلفة، فان الجماعات المحلية التي تعد عنصرا هاما في السياسة العامة تجمع هي الأخرى بين البعد المعرفي والبعد المادي.

تشكل الجماعات المحلية قاعدة أساسية في عملية الفهم للسياسات العامة للدول على اختلاف أنظمتها السياسية، وهي على الرغم من طابعها الإداري المحض، تشكل فضاء هاما لفهم وإدراك النظم السياسية للدول كونها تشكل صورة مصغرة عن الدولة وبنائها الإقليمي وكذا نظامها السياسي.

يعد مقياس الجماعات المحلية في الجزائر، من المقاييس الأساسية بالنسبة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص سياسات عامة ونظم مقارنة، و الذي نحاول من خلاله تزويدهم بكم معلوماتي و معرفي يساعدهم في فهم العلاقة بين الجماعات المحلية و المواطن المحلي من جهة، و بينهما و بين السلطة المركزية، و تتقاطع الجماعات المحلية كمفهوم مع مفهوم التنمية المحلية و الديمقراطية التشاركية التي أكدت استحالة تطبيقها خارج نطاق المجتمع المحلي، الذي يعد القاعدة الأساسية في كل مشروع تنموي محلي أو وطني، فبظهور الديمقراطية التشاركية و ضرورة التنمية المحلية، أصبح للجماعات المحلية مكانة هامة و دور فعال في تجسيد مختلف المشاريع التنموية الوطنية و المحلية على حد سواء.

محاوالمحاضرات

المحورالأول: التأصيل النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية:

- مفهوم الجماعات المحلية
- مفهوم الإدارة المحلية
- مفهوم الحكم المحلي
- الجماعات المحلية والتنمية المحلية.
- المجالس المحلية ومبادئ تأسيسها.

المحورالثاني: تاريخ الجماعات المحلية في الجزائر.

- العهد العثماني
- العهد الاستعماري
- ما بعد الاستقلال

المحورالثالث: أساليب التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر.

- مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر وخصائصها.
- المركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري.
- اللامركزية الإدارية .
- تحديات التنمية المحلية في الجزائر
- مصادر التمويل المالي المحلي .

المحور الرابع: البلدية والولاية في الدساتير الجزائرية، قراءة في بعض المواد القانونية.

1- معالجة دساتير الأحادية الحزبية للجماعات المحلية

- دستور 1963

- الميثاق الوطني 1976

- دستور 1976

2- البلدية والولاية في دساتير التعددية الحزبية

- الجماعات المحلية في دستور 1989

- الجماعات المحلية في دستور 1996

3- البلدية والولاية في دساتير الإصلاحات

- دستور 2016

- دستور 2020

المحور الخامس: مشروع كابدال

- ماهية مشروع كابدال

- كابدال والديمقراطية التشاركية: أهمية تفعيل القدرات المحلية

- كابدال والتنمية المحلية

قائمة المراجع

المحور الأول: التأصيل النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية .

المحاضرة الأولى: مفهوم الجماعات المحلية والإدارة المحلية :

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والاهداف التي أنشأت نظام الإدارة المحلية أصلا من أجلها و من خلال العوامل البيئية الداخلية و الخارجية التي ساهمت في تكوينها و بلورتها و قدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة و استمرار هذه الأنظمة، وبمعنى آخر إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة على تساؤل رئيسي و مشروع وهو : لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات و المجتمعات المحلية؟ إن الإجابة على هذا السؤال يقودنا الى إدراك منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة و المحلية حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون و المشاركة بين الجهود المركزية و الجهود الشعبية في تقديم الخدمات و المصالح المحلية ذات الأولوية و المساس المباشر لحياة المواطنين ، وقد يكون هو الدافع الرئيسي لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز و الهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بشعبها و مواطنيها واطمئنانهم لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، ويمكن تلخيص الدوافع الرئيسية أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية الى تحقيقها فيما يلي:

- 1 تقسيم العمل و النشاطات بين الحكومة المركزية و المحليات نظرا لصعوبة تحمل عبء مسؤولية تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
- 2 ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي يتلقاها المواطنين.

- 3- أهمية إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى.
- 4- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة و الفاعلية .
- 5- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي و الاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلا من تركيزها في العاصمة .
- 6- تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية:

1- تعريف الإدارة المحلية:

يمكن تعريف الإدارة المحلية "بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها واشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيآت لقدر من الرقابة من السلطة المركزية¹.

إن ما يميز هذا التعريف هو ضمه للعناصر الأساسية اللامركزية الإدارية الإقليمية هو إبراز الهدف الحقيقي لنظام الإدارة المحلية والمتمثل في تنمية المجتمعات المحلية. و يمكن تعريف الإدارة المحلية أيضا "على أنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها و تعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية و ترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة و العلاقات المحددة في الدستور و القانون"

¹- خالد ممدوح، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية ، 2009، ص 270

و تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين و زوايا

معالجتهم للموضوع حيث يعرفها الكاتب الفرنسي walline: "بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى

مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"²

و يعرفها Johne Cherke: "بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة

معينة ، بالإضافة إلى الأمور التي يرى البرلمان أنها من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل

الحكومة المركزية"³ و يعرفها جانب من الفقه بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع

الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية و المحلية بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في

النطاق المرسوم قانونا"⁴ و بالنظر للإدارة العامة كنظام، فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي

يهدف إلى اللامركزية، و يتكون نظام الإدارة المحلية من وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية المعنوية

لكل منها تنظيمها و اختصاصاتها و مواردها و إمكانياتها، و تتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على

ما تحققه من مخرجات (أهداف) و من مدخلات (الموارد والإمكانيات) المتاحة في ظل النظام السياسي و

الظروف الاقتصادية و الاجتماعية يوضح الإدارة المحلية كنظام.

مبررات قيام الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة، وتعود أسباب ومبررات وجودها كنظام إداري

إلى :

• اعتماد الدول على نظام الإدارة المحلية هو أمر ضروري، حيث أن أسلوب اللامركزية هو سمة الحكم

الديمقراطي ، مادام يسمح بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية والسهر عليها.

²- عبد الرزاق الشبخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية دراسة مقارنة، متحصل عليه <http://www.shat harat .net>

بتاريخ 12_03_2018 على الساعة 16:00

³- عبد الرزاق الشبخلي ، مرجع سابق الذكر .

⁴- خالد ممدوح ، مرجع سابق الذكر، ص 272

- التغييرات والتطورات الدولية والمحلية، في ظل انتشار العولمة وتطور وسائل الاعلام والاتصال والتكنولوجيا الحديثة، انتشرت الأفكار الديمقراطية وسادت الاتجاهات نحو التحرر وهو ما انعكس على دور الوحدات المحلية في المجتمع، حيث أصبحت الدول تسعى الى دور جديد يتناسب وكل هذه التغييرات لتحقيق التنمية بمختلف أشكالها، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية .
- ربط الحكومة بالشعب من خلال توثيق التعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وذلك عن طريق التنسيق بينهما لوضع الخطط والمشاريع التنموية التي تلي وتتلاءم وحاجات السكان المحليين
- التخفيف من أعباء الإدارة المركزية ومهام الموظفين فيها، خاصة في ظل اتساع النشاط الإداري وتنوعه.
- تمثل الهيئات المحلية نظماً سياسية بمعنى الكلمة، وذلك باعتبار أن الوحدات المحلية هي هيئات منتخبة لها السلطة والقدرة على الاختيار بين البدائل المتوفرة والمتاحة في حدود الصلاحيات المخولة لها، وضمن قيود يفرضها محيط المجتمع، كما أن اتجاهات الراي العام القومي أصبحت تستسقى من اتجاهات الراي العام المحلي، خاصة في الانتخابات المحلية.
- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي و الاقتصادي للدولة، وذلك من خلال تنمية كل أقاليم الدولة بدل التركيز على العاصمة فقط.
- انفاق عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الانفاق، فلا يعقل ان يتحمل المواطن العبء الضريبي المتوجب عليه ليتم انفاقه في العاصمة او المدن الكبرى كونها تحظى بخدمات ومشاريع تنموية أكبر.
- ترسيخ مجموعة من المفاهيم مثل: الرقابة الشعبية، المواطنة، الديمقراطية التشاركية.
- يعتبر نظام الادارة المحلية وسيلة لتدارك التفاوت بين أقاليم الدولة الواحدة ولعلاج الفوارق الموجودة بين المدينة والقرية خاصة في الدول النامية، وهو ما من شأنه منع أو التقليل من النزوح الريفي.

- تعمل الادارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المحلية، والتي تتمثل في تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وزيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي كارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من التلوث البيئي وغيرها.
- شعور الفرد داخل مجتمعه المحلي بأهميته وتأثيره في عملية صناعة وتنفيذ القرارات المحلية التي تعني مجتمعه، وهو ما يعزز ثقته بنفسه وينعكس على ارتباطه بمحيطه الذي ينتمي اليه.
- الإدارة المحلية أكثر إدراكا لاحتياجات ومتطلبات السكان المحليين من الإدارة المركزية، وذلك لقربها منهم ولمشاركتهم في تسيير شؤونهم التي هم أدري بها أكثر من غيرهم.
- إضافة إلى ما سبق ذكره، هناك مجموعة أخرى من المبررات وراء قيام الادارة المحلية نذكر منها:
- ضمان سرعة الانجاز بكفاءة وفعالية وشمولية، إضافة إلى تبسيط الإجراءات الإدارية.
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الابتكار والإبداع، وإكساب الإطارات المحلية خبرة نتيجة مشاركتها في عملية اتخاذ وتنفيذ القرارات .
- التعاون بين الحكومة والشعب شرط أساسي لازدهار وتطور أي مجتمع، لذلك فان عملية المشاركة الشعبية في ادارة المرافق والخدمات العمومية ومختلف المشاريع التنموية أمر ضروري لتحقيق أهداف التنمية بنجاح وعلى أكمل وجه.
- تستلزم ظروف كل مجتمع محلي أنماط وأساليب متنوعة لإنجاز المشاريع التنموية كالخدمات والمرافق العمومية، وذلك على خلاف الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة المركزية في مختلف أقاليم الدولة، والتي عادة ما تكون متشابهة ومتماثلة، وهذا اغفال للتفاوت بين الوحدات الادارية المحلية على عدة مستويات.

أهداف الإدارة المحلية

اعتماد أسلوب الإدارة المحلية له مجموعة من الأهداف نذكر منها ما يلي:

• اللامركزية: ونقصد بها توزيع المهام بين السلطات المحلية والسلطة المركزية، لتخفيف الضغط عن هذه الأخيرة، ولكي يشمل نشاطها كل أقاليم الدولة، حيث أن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات وتنفيذها في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة عند الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المواطنين على المستوى المحلي، وذلك بخلاف المركزية الإدارية.

• الديمقراطية: هي أهم الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها، وذلك من خلال ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، حيث تسمح السلطة المركزية للوحدات المحلية بالمشاركة في صنع واتخاذ وتنفيذ القرارات في مختلف المجالات المهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والتهيئة العمرانية والبيئة والأمن وغيرها، وتمنح المواطنين والسكان المحليين حرية انتخاب مجالسهم المحلية، وهو ما من شأنه تشجيع المواطن على الاهتمام بالشؤون العامة، وتوثيق صلته بالحكومة، كما تنمي لديه الشعور بالمسؤولية اتجاه مجتمعه ومحيطه ودولته، وتزيد من وعيه وإدراكه لحقوقه وواجباته.

• تحقيق التنمية السياسية: وذلك من خلال تقوية الفهم السياسي للمواطن واكسابه خبرة في إدارة شؤون محيطه ومناقشة القضايا المهمة التي تخص مجتمعه المحلي كميزانية البلدية ونفقاتها وغير ذلك، كما تتيح الفرصة لتدريب القيادات واعدادها لشغل مناصب سياسية عليا في المجالين التشريعي والتنفيذي على المستوى القومي.

• تنمية المجتمع المحلي في مختلف المجالات، وتلبية احتياجات ورغبات السكان المحليين من الخدمات المحلية المتنوعة، إضافة إلى إشعار الفرد داخل مجتمعه بأهميته ومكانته في عملية صنع وتنفيذ القرارات التنموية المحلية، مما يعزز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطه بمجتمعه ومحيطه الذي ينتهي إليه (تنمية روح المواطنة لديه).

- النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمع المحلي، والقضاء على البيروقراطية الإدارية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض

مبادئ إدارة الجماعات المحلية

هناك مجموعة من المبادئ التي يرتكز عليها نظام الإدارة المحلية نذكر منها⁵:

- الاستقلالية الإدارية: يقوم مبدئ استقلال الهيئات المحلية على توزيع سلطات ومهام الوظيفة الادارية في

الدولة بين السلطة الإدارية اللامركزية والسلطة الإدارية المركزية، من خلال تشكيل ادارة محلية مستقلة عن هذه الأخيرة للقيام بإدارة المصالح المحلية، لها شخصية معنوية، وتملك سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية، وكذا الانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة، ويمكن التفصيل أكثر في شروط استقلالية الادارة المحلية في النقاط التالية:

- وجود مصالح محلية تختلف وتتميز عن المصالح والوطنية: الى جانب الحاجيات القومية العامة التي تهتم

جميع السكان في الدولة كالأمن وغيرها، هناك مصالح واحتياجات محلية تهتم سكان الوحدة المحلية أو الاقليم تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين في الدولة، وهو ما استدعى تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها واستلزم منح المجالس والهيئات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة لتلبية احتياجات ومتطلبات السكان المحليين.

- إنشاء و قيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة: يقوم نظام الادارة المحلية على وجود وحدات ادارية

مستقلة تشرف على المرافق المحلية الاقليمية وتتولى ادارة شؤونها بدلا من الحكومة المركزية، حيث أن نظام اللامركزية الادارية يستوجب وجود مجالس محلية منتخبة، تتمتع بنوع من الاستقلالية والقدرة

⁵ - محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 1998، ص 3

الذاتية ماليا واداريا للقيام بالواجبات الموكلة اليها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية" الوصاية الادارية".

بناء على ما سبق يمكن القول أن أهم العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية هي :

- تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية :حيث تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، وهو ما يسمح للهيئات الادارية المحلية بممارسة نشاطها ويعطيها قدرا من الحرية ويدعم استقلاليتها المالية والادارية من جهة، ويترتب عن ذلك مجموعة من الالتزامات والمسؤوليات من جهة أخرى.
- تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب :ان الاخذ بأسلوب الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية من شأنه أن يجعل من استقلالية المجالس المحلية أمرا واقعا وملموسا، حيث أن نظام الادارة المحلية لا يهدف فقط الى تحقيق أهداف ادارية وتقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون، لكنه يهدف أيضا الى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ مبدئ الديمقراطية والسماح للمواطنين بانتخاب من يمثلهم على المستوى المحلي، خاصة وأن الأعضاء المعينين من طرف السلطة المركزية سيكونون تابعين وخاضعين لها بطريقة أو بأخرى كما هو الحال مع ممثلي الحكومة المركزية في مختلف الاقاليم، وهو ما يتناقض مع مبدئ الاستقلالية كعنصر من عناصر الادارة المحلية.
- الاستقلالية المالية :ونعني بها الوسائل والامكانيات المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية من أجل تلبية احتياجات ومتطلبات سكان الأقاليم وتحريك عجلة التنمية المحلية، حيث أن الاستقلال المالي يسمح للوحدات المحلية بتسيير شؤونها وتأدية نشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أكمل وجه، وتمويل المشاريع التنموية المحلية المختلفة.

ولتحقيق الاستقلال المالي يتطلب الأمر ضرورة تمتع الجماعات المحلية بموارد محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة، ما يعني منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها، وهو ما يدعم استقلالها الإداري، حيث يرتبط استقلال الهيئات الإدارية المحلية ارتباطاً وثيقاً بمواردها المالية، إذ يزداد الاستقلال قوة أو ضعفاً من الناحية العملية وفقاً لزيادة الموارد المالية أو قلتها .

• الرقابة الإدارية: وجود أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة المصالح والشؤون المحلية لا يعني استقلالها المطلق، حيث تبقى العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية قائمة في صورة رقابة أو وصاية إدارية، لضمان وحدة الدولة إدارياً وسياسياً، وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية في حال تعارضها، إضافة إلى مراجعة المسائل المالية للوحدات الإدارية للتأكد من توافقها مع الخطط التنموية على المستويين الوطني والمحلي...

وتوجد أنواع عديدة للرقابة التي يمكن ممارستها على الجماعات المحلية نذكر منها⁶:

- الرقابة الإدارية: هذا النوع من الرقابة هو من اختصاص السلطة التنفيذية، الهدف منه دعم الوحدة الإدارية للدولة والتأكد من حسن الخدمات المحلية، وتأخذ الرقابة الإدارية ثلاثة أشكال هي :
- الرقابة على الهيئات ذاتها: بموجب القانون المؤسس للوحدات الإدارية المحلية فإنه يخول للإدارة المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بشخصيتها المعنوية، حيث يمكن للسلطة المركزية طبقاً للشروط والإجراءات القانونية أن تعتمد إلى إيقاف نشاط وأعمال هيئة ما لفترة مؤقتة لاعتبارات معينة، كما يخول القانون للسلطة المركزية أيضاً حل وانتهاء مهام هيئة من الهيئات الإدارية المحلية (المجلس المنتخب)، لكن هذا الإجراء يمس بمبدئ الديمقراطية واختيار الشعب، وهو ما يستلزم إحاطته بمجموعة من القيود والشروط للحفاظ على استقلالية الجماعات المحلية.

⁶- مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 2002، ص324

- الرقابة على الأشخاص: هذا النوع من الرقابة تمارسه السلطة المركزية على المنتخبين أو أشخاص معينين بالإدارة اللامركزية، حيث تتجلى هذه الرقابة من خلال توقيف عضو من أعضاء الوحدات الادارية المحلية عن ممارسة مهامه لفترة محددة (شهر مثلا)، أو الاقالة لأسباب عملية كتولي العضو المنتخب لمهام ادارية في جهة اخرى، او من خلال العزل او الطرد في حال ارتكاب اعمال مخالفة للقانون.
- الرقابة على الأعمال: تخول القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية للسلطة المركزية الاطلاع على قرارات ومداوات الهيئات والأجهزة المحلية قبل تنفيذها، لمراقبة مدى شرعيتها وملاءمتها للتصديق عليها أو الغائها وفقا لما يحدده القانون، كما يمكن للسلطة المركزية في حالات معينة أن تحل محل الادارة المحلية للقيام بوظائفها وأعمالها، وذلك في حال امتناع هذه الأخيرة عن القيام باختصاصاتها رغم اعدارها وتنبيهها.
- الرقابة التشريعية: انشاء الوحدات المحلية أو حلها أو الغاؤها يستلزم اصدار قانون من السلطة المختصة، لذلك فالبرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية في الدول، فهو يختص بممارسة الرقابة على هذه الهيئات للتأكد من ممارسة الأجهزة المحلية لاختصاصاتها، ويستخدم في ذلك العديد من الوسائل كتشكيل لجان البحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين، حيث يحق لهذه اللجان دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم، أو توجيه الاسئلة والاستجواب للوزير المختص بالجماعات المحلية اذا تعلق الأمر بمشكل معين أو موضوع ما يخص قطاعه.
- الرقابة القضائية: على الهيئات الادارية المحلية ممارسة أعمالها في إطار القوانين المحددة لها، وأن لا تسيئ استعمال سلطتها أو تتجاوز حدودها، والا اعتبرت تصرفاتها وأفعالها مخالفة للقانون (غير مشروعة) وعرضة للطعن من قبل الادارة المركزية أو حتى الأفراد أمام القضاء.
- الرقابة المالية: في هذا النوع من الرقابة يمتد اشراف الحكومة الى كافة أنشطة الهيئات المحلية، حيث تتخذ هذه الرقابة عدة اشكال منها: التصديق على القروض، منح الاعلانات والتفتيش المالي...

• الرقابة الشعبية: ونقصد بها ممارسة سكان الاقليم او الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين بالأعمال الموكلة لهم بكفاءة وفعالية، وتختلف صور هذا النوع من الرقابة باختلاف نظم الادارة المحلية المعتمدة في الدول، فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض القرارات والمشاريع قبل تنفيذها، كما قد يكون لهم الحق في عزل الأعضاء اذا ما ثبت فسادهم أو عدم قدرتهم على أداء وظيفتهم بالشكل المطلوب، وقد تأخذ الرقابة الشعبية شكلا اخر من خلال السماح للمواطنين والسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي، وعرض جدول أعماله قبل عقده بفترة، إضافة إلى حقهم في تقديم الشكاوي والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي.

كما لا يمكن إهمال دور الرقابة الذي تمارسه الصحافة ومختلف وسائل الإعلام والاتصال، حيث تعتبر من أهم وسائل التعبير عن انشغالات المواطنين وآرائهم واحتياجاتهم في النظم الديمقراطية، وبواسطتها يستطيع الرأي العام المحلي التأثير على أعضاء المجالس المحلية وعلى قراراتهم التي لا تتناسب واحتياجاتهم ومتطلباتهم، وتوجههم في حال القيام بخطأ.

المحاضرة الثانية: مفهوم الحكم المحلي

يختلف الباحثون في وضع تعريف موحد لمفهوم الحكم المحلي، نظرا لاختلاف الأنظمة السياسية و الاجتماعية التي ظهر فيها النظام الإداري، و بذلك يقوم تعريف الحكم المحلي على اتجاهات ثلاث و هي:⁷

1- الاتجاه الأول: يستند هذا الاتجاه على البعد الوظيفي في ممارسة الحكم، الا ان هذا التعريف لم يكن جامعا لكون اختلاف و تعدد وظائف الحكم المحلي باختلاف الدول و اختلاف الأنظمة السياسية التي تنتهجها الحكومات و مراحل التطور السياسي و الفكري لكل دولة.

⁷- مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2018، ص 20

2- الاتجاه الثاني: يقوم هذا المنهج على مبدأ أهداف النظام الحكم المحلي، مما يجعل من تعريفه للحكم المحلي غير مؤسس، كون الأهداف التي يسعى اليها نظام الحكم المحلي ليست أهداف مطلقة و عامة باعتبارها تختلف من دولة لأخرى و اختلاف المراحل التاريخية التي تمر بها الدول

3- الاتجاه الثالث: ينطلق هذا الاتجاه في تعريفه للحكم المحلي من جوهر هذا النظام، وهو يعتبره انه الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية إضافة الى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية اللذان يكونان جوهر نظام الحكم المحلي.

والى جانب هذه الاتجاهات الثلاث في تعريف الحكم المحلي، يعرفه الكاتب الفرنسي أندريه ديلوبادير: " ان الحكم المحلي هو اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وان تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"، اما الكاتب البريطاني كرام مودي يعرف الحكم المحلي انه مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية، و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام المنتخبين، و سكان الوحدة المحلية، و يعد مكملًا لأجهزة الدولة⁸.

إن الحكم المحلي ليس له صفة السيادة مثل الحكومة المركزية، فهو لا يصدر القوانين بل يطبقها، وهو لا يمارس السلطات الا في إطار الحدود المفوض بها له من قبل الحكومة المركزية، وفي حدود ما تقرره السلطة التشريعية او دستور الدولة.

ويقوم الحكم المحلي على العناصر التالية:

- وجود مناطق وأقسام جغرافية محددة.
- منح الشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي.
- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين.

⁸ محمد محمود الطعمانة و سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير. الأردن: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص ص 15، 16

- الرقابة والاشراف المركزي ضروري ولازم.

فلسفة نظام الحكم المحلي:

تشكل دوافع وأهداف الحكم المحلي المبدأ الأساسي الذي يؤسس لفلسفته الأساسية لتطبيق الحكم المحلي و التي تكمن في رغبة الدولة المعاصرة في توثيق و تضافر الجهود الرسمية و الشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تعزز الكفاءة، الفاعلية و تستجيب لاحتياجات و توقعات المواطنين.

و ساهم ظهور الحكامة Gouvernance في تعزيز و بلورة فلسفة الحكم المحلي، هذا المصطلح الذي ظهر في التسعينيات و الذي يعبر عن : " أهمية و ضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية _ التي توصف بالانعزال عن المواطنين و التقيد بالعمليات الإدارية _ الى الحالة الأكثر تفاعلا و تكاملا بين عناصر الدولة و التي من أهمها الوحدات المحلية.

و تتجسد أهداف الحكامة الأساسية وفق ما ورد في تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فيما يلي:

- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية.

- تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع.

- الكفاءة في تحقيق التنمية الاقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد العامة.

و على أساس مجمل هذه الأهداف ظهر مفهوم الحكامة الراشدة او الجيدة la bonne gouvernance

التي تشتمل على مجموعة من القيم المتمثلة في : - المشاركة - المشاركة - الشفافية- الاستجابة- العدالة-

الفاعلية و الكفاءة- المساءلة.

واستنادا لما تم ذكره يمكننا ان ندرك الدوافع وراء انشاء الحكم المحلي، ولضمان الوصول الى تحقيق تلك القيم التي لا يمكن تجسيدها الا من خلال وجود شراكة حقيقية مع الوحدات المحلية.

التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية :

أسهب الفقهاء العرب في التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، فمنهم من اتجه الى وجود اختلافات جوهرية بينهما و منهم و لا يميز بينهما، و منهم من يعتبر الحكم المحلي مرحلة أساسية قبل التوجه الى الإدارة المحلية، و ساهم هذا الاختلاف في ظهور ثلاث اتجاهات مختلفة في دراسة الحكم المحلي و الإدارة المحلية⁹.

1- الاتجاه الأول: يستند هذا الاتجاه على مبدأ الفرق الموجود بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي، و يعتبر أصحاب هذا الاتجاه ان الإدارة المحلية تشير الى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية حيث توزع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية، اما الحكم المحلي فهو يشير الى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية توزع من خلاله الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية ، بمعنى ان تعنى الإدارة المحلية بالجوانب التنفيذية في حين يهتم الحكم المحلي بالجوانب السياسية و التقريرية و التوجيهية .

و يبدو ان هذا الفرق قائم على المدلول اللغوي للمصطلحين مما يجعل من نظام الحكم المحلي يقتصر وجوده بالدول الفيدرالية (و هي تنظيم سياسي و دستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء او ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها ينطوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي ، إذ يظهر

⁹ - مثنى فائق المرعي العبيدي، مرجع سابق الذكر، ص ص 24, 25 .

الاتحاد كدولة واحدة في مجال السياسة الخارجية ، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية) ، اما الإدارة المحلية فنجدها بالدول البسيطة ، و بهذا يكون عامل التمييز بين المصطلحين هو العامل السياسي.

2- الاتجاه الثاني: يعتبر هذا الاتجاه الإدارة المحلية كمرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث يرى انصاره ان بعض الدول عند محاولتها لتطبيق اللامركزية الإدارية تقوم بتفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية لممثلها في الأقاليم و المحافظات، ثم تبدأ بعد ذلك بتطبيق الإدارة المحلية، و في حالة نجاح هذا التوجه تبدأ في تطبيق نظام الحكم المحلي، أي العمل بمبدأ التدرج للوصول الى التطبيق الأمثل للامركزية الإقليمية، و يكون ذلك على أساس اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فان هذا يعد القاعدة الأساسية لنظام الحكم المحلي، اما اذا تم اختيار الأعضاء على أساس التعيين فإننا نكون في إطار الإدارة المحلية.

3- الاتجاه الثالث: يرى هذا الاتجاه بعدم ضرورة التمييز بين المفهومين، بما ان لدهما مدلول واحد، وانهما يشيران الى أسلوب واحد من أساليب الإدارة و هو يختلف باختلاف الدول و باختلاف الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و يؤسس أصحاب هذا الاتجاه رأيهم على أساس الحجج التالية:
-رغم وجود اختلاف بصورة مجردة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي الا ان هذين المصطلحين يحملان الدلالة نفسها

-ان مبدأ التعيين او الانتخاب في تحديد أعضاء المجالس المحلية ليس دليلا قاطعا على التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي بما ان عملية اختيار الأعضاء او تعيينهم تختلف باختلاف الدول مثل : فرنسا (التي تستخدم مصطلح الإدارة المحلية على الرغم من ان أعضاء مجالسها المحلية منتخبين) عكس إنجلترا التي تعتمد مصطلح الحكم المحلي على الرغم من تعيي أعضاء مجالسها المحلية).

-يختلف استخدام المصطلحين باختلاف الدول و المراحل التاريخية التي تمر بها او حتى على مستوى الدولة ذاتها، حيث يتغير استخدام مصطلح الإدارة المحلية الى نظام الحكم المحلي او العكس دون ان

يكون هناك تغيير في الجانب الوظيفي -يختلف استخدام المصطلحين باختلاف الدول و المراحل التاريخية التي تمر بها او حتى على مستوى الدولة ذاتها، حيث يتغير استخدام مصطلح الإدارة المحلية الى نظام الحكم المحلي او العكس دون ان يكون هناك تغيير في الجانب الوظيفي للمصطلحين.

-يمنح كلا النظامين أي منطقة جغرافية نسبة من الاستقلالية في إدارة شؤونها بواسطة ممثلين عن سكانها، تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية.

مقومات الحكم المحلي: يقوم الحكم المحلي على مجموعة من الأسس تتمثل فيما يلي:¹⁰

- 1- التمتع بالاستقلال: هو من المقومات الأساسية التي يركز عليها الحكم المحلي و هو يتمثل في تمتع الوحدة المحلية بشخصية معنوية مستقلة ضمن حدود إقليمية من حدود الدولة، ويعد الاعتراف بالشخصية المعنوية للحكم المحلي هو نتيجة منطقية للاعتراف باستقلاله و بوجود مصالح محلية خاصة به.
- 2- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية: لا يعد عنصر الشخصية المعنوية كافيا بالنسبة للحكم المحلي بل يجب ان يستند أيضا الى هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم و ذلك عن طريق انتخاب من ينوب عنهم و من ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.
- 3- مصالح محلية متميزة: يقوم الحكم المحلي إضافة الى مبدأ الانتخاب، على ضرورة وجود مصالح محلية متميزة خاصة بإقليم معين دون الاخر باعتبارها أكثر فعالية و كفاءة و أكثر استجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم، مما يجعل من الوحدة المحلية تتميز بمصالح تختلف عن المصالح الإقليمية او مصالح الوحدات المحلية الأخرى،

¹⁰- عبد الرزاق الشبخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 14، العدد 52، ص 25

4- استقلالية المجالس المحلية في ممارسة الاختصاصات مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية: رغم

تخلي السلطة المركزية عن سلطتها لصالح الوحدات المحلية، إلا انها تحتفظ بحق الرقابة والاشراف عليها، وذلك لضمان السير الحسن و بما يتناسب و السياسات العامة للدولة، و يكون ذلك بموجب نص قانوني يوضح فيه صلاحيات الإدارة المحلية وتحديد كيفية و نوعية الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية، وتهدف الحكومة المركزية في ممارستها للرقابة على الوحدات المحلية الى ما يلي:

-تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية بمت ام الوحدات المحلية هي نظام فرعي ضمن النظام العام للدولة وأجهزتها.

-ضمان أن عمل الوحدات المحلية يتم وفق قوانين و قرارات الحكومة المركزية، و ضبط مدى موثمة قرارات المجالس المحلية و مدى مطابقتها للقوانين المعمول بها.

-التأكيد على مدى قيام الوحدات المحلية بواجباتها بدرجة من الكفاءة و الفاعلية و اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.

-ضمان حسن سير الخدمات المحلية، و معرفة مدى تمكن الوحدات المحلية بتعاونها مع الحكومة المركزية في الاستجابة لتطلعات السكان المحليين.

أنظمة الحكم المحلي: تعد أنظمة الحكم المحلي مظهرا من مظاهر اللامركزية التي تحدد الوظائف و

الاختصاصات الموزعة بين الحكومة المركزية و الوحدة المحلية و تعكس أنظمة الحكم المحلي طبيعة العلاقة الموجودة بين الحكومة المركزية و الوحدة المحلية ووفقا للوظائف التي توكل للحكم المحلي، و

تحدد طبيعة الأنظمة في الأنواع التالية:¹¹

¹¹- عبد الرزاق الشبخلي، نفس المرجع السابق، ص 26

1- نظام الحكم المحلي الشامل: يقوم الحكم المحلي في هذا النوع بتقديم أكبر عدد ممكن من الوظائف خاصة منه ذات الطابع الاجتماعي، حيث يعد الحكم المحلي في هذا النظام بمثابة أجهزة تنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة.

2- النظام القائم على المشاركة: حيث يتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وفروع الوزارات المركزية بينما يقوم الحكم المحلي بمباشرة بعض الاختصاصات على سبيل الاستقلال سواء بالأصالة عن نفسه او نيابة عن الحكومة المركزية .

3- النظام المزدوج: حيث يكتفي الحكم المحلي في هذا النوع بأداء الخدمات ذات الطابع الإداري، في حين تقوم الحكومة المركزية بأداء الوظائف الأخرى، حيث الحكم المحلي في هذا النوع باستقلال قانوني في أداء الخدمات ولكن تكون اختصاصاته ضئيلة حيث تقوم الحكومة المركزية بأداء الغالبية العظمى من الخدمات المحلية.

4- النظام الإداري المندمج: تقوم في ظل هذا النظام الحكومة المركزية عن طريق فروعها بإدارة كافة الأنشطة المحلية دون ان يكون للحكم المحلي أي دور تنفيذي.

أنماط الحكم المحلي: تتمثل أنماط الحكم المحلي فيما يلي:

1- النمط الانجلوساكسوني: هو النمط المطبق في الدول الانجلوساكسونية و الدول التابعة لنظامها و فيه تتعاون كل من الحكومة المركزية و الحكم المحلي و التوجيه و الاعلام، حيث يتمتع الحكم المحلي بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاته، ووظائفه و يكون دور الحكومة المركزية هو المساعدة وفق خبرتها و تجربتها.

2- النموذج الفرانكفوني: يتأس هذا النمط فرنسا والدول التابعة لنظامها والتي كانت تابعة لها في فترة ما، و في هذا النمط لا يمكن للحكم المحلي القيام بالأعمال و الوظائف المنوطة به دون موافقة الحكومة

المركزية سواء كانت هذه الموافقة قبل القيام بالواجبات و ممارسة المسؤوليات او بعد ذلك مما يدل على ان الحكومة المركزية تمارس رقابة و ضغط على السلطات المحلية.

-3 النمط السوفييتي: يقوم هذا النمط على الربط بين السلطات المحلية و الحكومة المركزية.

-4 النمط التقليدي: يقوم هذا النمط على الاهتمام بالأعراف والتقاليد في إدارة شؤون الوحدة المحلية.

رغم وجود الأنماط الأربعة المحددة لطبيعة الحكم المحلي يبقى كل من النموذج الانجلوساكسوني و النموذج الفرانكفوني هو الأكثر شمولية اما على مستوى الدول المتبينة لهذا النظام او تلك التي تجمعها بهم علاقات تاريخية محددة.

المحاضرة الثالثة: الجماعات المحلية والتنمية المحلية

مفهوم التنمية المحلية:

يرتبط مصطلح التنمية المحلية ارتباطا عضويا بالجماعات المحلية التي وجدت أساسا لتحقيق التنمية المحلية، و هي تشكل أيضا من الأهداف الأساسية التي على الجماعات المحلية تحقيقها حتى تؤكد وجودها ، وقبل التطرق الى طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية و التنمية المحلية ، فمن البديهي التوقف عند تحديد مصطلح التنمية و كذا التنمية المحلية.

مفهوم التنمية:

تعتبر التنمية تغييرا اجتماعيا موجهها من خلال أيديولوجية معينة ، وهي عبارة عن عملية معقدة على المدى الطويل، ومتكاملة في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية و السياسية و الثقافية و البيئية و التكنولوجية .

وتختلف التنمية عن النمو الاقتصادي الذي يشير الى الزيادة الكمية في متوسط نصيب الفرد في الدخل الحقيقي، والمفهوم العكسي له هو الركود الاقتصادي، بينما تعد التنمية الاقتصادية ظاهرة مركبة تتضمن النمو الاقتصادي كأحد عناصرها، إضافة الى التغييرات التي تحدث على المستويات الاجتماعية و السياسية¹²

تطور مفهوم التنمية خلال الستينيات من القرن الماضي، حيث كان يهتم بمسائل التكوين و التدريب، لينتقل الى ظاهرة الفقر و البحث عن آليات الحد منها وتأمين الحاجيات الأساسية للأفراد خلال مرحلة السبعينيات، أما في الثمانينيات تم التركيز على سياسات التكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي ، و في بداية التسعينيات ، بادر برنامج الأمم المتحدة الى ضرورة التركيز على الجانب البشري في مفهوم التنمية فظهر مفهوم التنمية البشرية و مفهوم التنمية المستدامة، وذلك من خلال التقارير الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة سنة 1990، ويشير مفهوم التنمية البشرية_ الذي يركز على ان الفرد هو المحور الأساسي في التنمية_ الى عملية توسيع الخيارات المتاحة للأفراد لتمكينهم من العيش حياة طويلة و صحية ، والحصول على المعارف مع توفير الموارد الضرورية لتوفير مستوى معيشي مناسب.

أما مفهوم التنمية المستدامة فقد استخدم سنة 1980 من طرف الاتحاد الدولي للحفاظ على البيئة في إطار الاستراتيجية العالمية للبقاء.

¹²- غريبي محمد، أبعاد التنمية المحلية و تحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات العلمية، المجلد 4، رقم1، ص 2

عرفه برنامج الأمم المتحدة للبيئة سنة 1991 : " بأنه تحسين شروط وجود المجتمعات البشرية ، مع البقاء في قدرة تحمل أعباء الانظمة البيئية "13 كما عرف المفهوم تطوراً من خلال إعادة طرحه كمبدأ أساسي خلال مؤتمر البيئة و التنمية بالبرازيل سنة 1992 .

يسعى مفهوم التنمية المستدامة الى التوفيق بين التوازنات البيئية و السكانية و الطبيعية ، وذلك من خلال الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية دون الحاق الضرر بالأجيال اللاحقة .

وخلال القمة العالمية للتنمية المستدامة التي انعقدت بجنوب افريقيا سنة 2002، تم دمج مفهوم التنمية البشرية بالتنمية المستدامة، ليظهر مفهوم التنمية البشرية المستدامة .

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية تطور مفهوم التنمية عبر مراحلها نوضحها فيما يلي:

من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى منتصف القرن العشرين ← التنمية = النمو الإقتصادي

منتصف الستينيات إلى سبعينيات القرن العشرين ← التنمية = النمو الإقتصادي + التوزيع العادل

منتصف السبعينيات إلى منتصف ثمانينيات القرن العشرين ← التنمية الشاملة = الإهتمام بجميع الجوانب الإقتصادية و الإجتماعية

منذ سنة 1990 إلى 1992 التنمية البشرية ← تحقيق مستوى حياة كريمة وصحة للسكان

منذ مؤتمر قمة الأرض سنة 1992 ← التنمية المستدامة = النمو الإقتصادي + التوزيع العادل

للمو الإقتصادي + الإهتمام بجميع الجوانب الإقتصادية و الإجتماعية و البيئية

مفهوم التنمية المحلية:

يعرفه برنامج الأمم المتحدة أنه العمليات التي يشترك فيها الافراد على المستوى المحلي و التي تضم قطاعات مختلفة، تهدف الى خلق وظائف جديدة وتحسين حياة الفرد و المجتمع المحلي، وهي تتسم بالمرونة و الاستدامة، مع التركيز على البعد البيئي.

تعريف الدكتور فاروق زكي: التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، بتوفير ما يلزمهم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية ، ويعرفها الأستاذ آرثر دونهام Arthure Dunham انها نشاط منظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع وتنمية قدراته على تحقيق التكامل الإجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية.

أبعاد التنمية المحلية :

- البعد الاقتصادي: يظهر في تحديد النشاطات الاقتصادية الخاصة بالاقليم المحلي يهد استقطاب المستثمرين اليه، و المحافظة على رؤوس الأموال المحلية ، بهدف تنمية الإقليم المحلي اقتصاديا.
- البعد الاجتماعي: يكون بالتركيز على العامل البشري من خلال الحد من الفقر و توفير الخدمات الاجتماعية بما يساهم من اشراك المواطنين في تسيير اقليمهم.

- البعد البيئي: وذلك من خلال التركيز على الاقتصاد التقليدي المحلي، بالعودة الى النشاطات

الاقتصادية الصديقة للبيئة.

علاقة الجماعات المحلية بالتنمية المحلية:

إن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وهو ارتباط قائم على مستويين ، أحدهما عضوي و الآخر وظيفي، و بما انه يتعذر على الحكومة بتسيير أقاليمها بنفسها و الاطلاع على حقيقة أوضاعها و تلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الوضع المحلي، فان الحكومة تعمد الى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الافراد محليا من خلال اشراكهم في تسيير اقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة و تمثل هذه الأطر في الغالب الجمع بين عنصر منتخب كمثل للشعب (المجالس المحلية المنتخبة)، وعنصر آخر ممثل للإدارة (مجالس وأجهزة إدارية معينة) حيث يشكل هذا التزاوج بينهما المفهوم العضوي للجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، ويبقى نجاح وتجسيد برنامج التنمية المحلية مرهونا بمدى توافق هذين العنصرين وتجاوز أي خلاف بينهما في قيادة الإدارة المحلية .

وتعد الجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة هيئات لا مركزية للدولة، وواحدة من بين الهياكل و النماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية و دورها في التنمية واختيار الاستراتيجية الملائمة و النماذج الكفيلة لتلبية حاجيات المواطن ، و التي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية التي لا تخرج عن سياقها العام و هو البعد التنموي الوطني المستدام ضمن فضاء بيئي نظيف و متجدد.

إن نجاح مهمة الجماعات المحلية و تحديدا البلدية في مجال التنمية المحلية، يتطلب ضمان استقرارها وابعادها عن الخلافات الحزبية وحالات الانسداد التي تعطل شؤون المواطنين، هذا ما جعل وزارة الداخلية و الجماعات الداخلية، تعيد النظر في قانون الولاية و البلدية لتعزيز دورهما في إدارة الشؤون المحلية ، خاصة في تنفيذ المشاريع التنموية ، وتجسيد أكبر للديمقراطية التشاركية.

إن اسناد مهمة انجاز التنمية المحلية الى البلدية، يقتضي بالأساس وضعه تحت تصرفها ومرافقتها بجملة من الاليات ، بدءا من التأطير القانوني و التنظيمي الكفيل بالإجابة عن كل تساؤل واهام فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية المحلي ثمين ايراداته التي تتعدد خدماتها بتعدد أدوارها و مرافقها ، أين يتقاطع دور البلدية مع باقي أدوار القطاع الفاعلة و المعنية هي الأخرى بالتنمية المحلية ، فهي بذلك - البلدية - تستقي قوتها وفعاليتها من القوانين الرسمية و المستقلة التي تهدف الى تنظيم العلاقات القانونية التي تنشأ في هذا الفضاء مثل التنمية الريفية ، ان نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطني فعال ، ونظام حكم محلي راشد وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة بهدف تطبيقها، و المحفزة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته.

إن هذا الطرح، له اسقاطاته على ميزانية البلدية كون مواردها المحلية و الخارجية تشكل قاعدة مالية ونقطة ارتكاز لبناء نظرة استراتيجية للتنمية المحلية و هي تتفاوت من بلدية الى أخرى حسب الموقع الجغرافي و الاقتصادي وحسب ترتيب أولويات حاجيات سكانها .

الدور التنموي للبلدية، مظاهره وآليات تطبيقه:

تستقر معظم الدراسات الاقتصادية و القانونية والأكاديمية ان للتنمية المحلية بعدا زماني ومكاني مرتبط بصفة دائمة ومستمرة بحياة الانسان عبر مختلف مراحل تطوره لتلبية احتياجاته المحلية، وبتزايد هذه الاحتياجات في شتى المجالات بالموازاة مع اتساع مفهوم الدولة وبسط سيادتها الإقليمية من خلال تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية، أدركت بانها معنية بإشباع حاجات مواطنيها من خلال البلدية التي توصف أحيانا بدولة التنمية حيث تمثل التنمية المحلية المرآة العاكسة للبرامج الوطنية و المشاريع على المستوى المحلي، حيث يشكل التنظيم الإداري سندا طبيعيا لها، ذلك ان ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وتتجسد

صورها الحقيقية من خلال الدور الذي تقوم به البلدية كونها البيئة المناسبة التي تتفاعل فيها الأجهزة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي) و باقي الأجهزة الإدارية الأخرى (الوصاية الإدارية) ، لتطبيق الاستراتيجية التنموية المسطرة من قبل الدولة و التي تجد مرجعيتها الأيديولوجية وإطارها القانوني ضمن النسق السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي الذي وضعت من أجله و من ثم تأخذ أشكال ومظاهر عدة تتنوع بتنوع إطارها القانوني و التنظيمي الخاص بها.

لتحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية لا بد من وضع تحت تصرف هذه الهيئة مجموعة من الاليات تمكنها من القيام بدورها التنموي على أحسن وجه، ويضبط عملها مع غيرها من الإدارات و الهيئات المركزية و المحلية الفاعلة و المشتركة معها في العمل التنموي المحلي.

وحسب سعيدة شيخ فهي تعرف التنمية المحلية في الجزائر انها: " تتمثل في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام بها على مستوى أقاليمها في إطار النصوص القانونية و التنظيمية أساسا و البرامج الوطنية ، و هي تعرف باختصار انها كل ما يصدر عن الجماعات المحلية في المجال التنموي ويظهر ارادتها في التعبير عن إتيان اختصاصاتها في هذا المجال في ظل النصوص و الأنظمة المعمول بها ، و ما ترسمه و تحدده القوانين ، و كذا في ظل التوجهات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للدولة"¹⁴.

يشمل مجال التنمية المحلية على المستوى المركزي المشاريع المخططة و المتمثلة أساسا في المخططات الخاصة بكل بلدية PCD (أي مخططات البلدية للتنمية) و المخططات الخاصة بمصالح الدولة ، التي تعكسه المخططات القطاعية غير الممركزة PSD (أي المخططات القطاعية للتنمية)، و التي تشرف على متابعة إنجازها المديرات الولائية و التي تشكل مجتمعة مجلس الولاية.

عرفت الجزائر بداية الاهتمام بالتنمية المحلية و الدور الذي تؤديه للتكفل بالحاجيات الخاصة بكل بلدية مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) بتخصيص 8 برامج موجهة الى 8 ولايات

¹⁴- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011، ص 79

شمالية ، لتتطور الى 18 برنامجا بعد التقسيم الإداري لسنة 1974 حيث ارتفع فيه عدد الولايات من 15 الى 31 ولاية ، حيث تفرعت 10 ولايات عن الثمانية ولايات المستفيدة من البرامج .

وعند وضع المخطط الرباعي الأول (1970-1974) تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لصالح الولايات ، و خلال المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)

أخذ العمل المحلي مساحة أوسع بإقرار نوع جديد من البرامج الاستثمارية أكثر محلية وذات طابع لامركزي، ساهمت فب الاستجابة الى احتياجات المواطنين الى حد كبير، وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي، حيث حددت السلطات الجزائرية مجموعة من الأسس التي تقوم عليها سياسة التنمية المحلية والمتمثلة في:

- 1 تدخل الدولة: من خلال منحها الدور القيادي كونها المعبر عن إرادة المواطنين.
- 2 المشاركة الشعبية: والتي تتجسد في المراسيم المنظمة للإدارة المحلية وكيفية تشكيل مجالسها المحلية التي تكون عن طريق الانتخاب، خاصة مع صدور دستور 1989 الذي أقر التعددية السياسية من خلال ظهور الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، حيث أصبحت المشاركة الشعبية عبر جمعيات الاحياء.
- 3 التخطيط: وهو يعد أداة فعالة في التغيير الاجتماعي خاصة على المستوى المحلي، ويعتمد بهدف استثمار الطاقات البشرية و المادية على المستوى المحلي باتخاذ القرارات الرشيدة، واعتمدت الجزائر مجموعة من البرامج نذكر منها:

- التخطيط المركزي في صورة برامج ممرضة PSC
- التخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير ممرضة PSD
- المخططات البلدية التنموية PCD

المحاضرة الرابعة: المجالس المحلية ومبادئ تأسيسها.

مفهوم المجالس المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، إذ لا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف بها المشرع، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم القيام بهذه المهمة مباشرة، فكان من الضروري ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، و من ثم اعتبر الانتخاب الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي، و نحن في هذا الاطار لن نتحدث عن الشكل الذي تتكون به هذه المجالس بل سنكتفي بتعريفها.

تعد المجالس جوهر الجماعات المحلية ، إذ يعهد الى أبناء الوحدة المحلية بان يشبعوا حاجاتهم بأنفسهم من خلال هيئة مختارة من أبناءها و مستقلة في عملها عن الدولة و إن كانت تخضع لأشرافها و رقابتها، و يعد الانتخاب الطريقة الرئيسية التي يمكن من خلالها تكوين المجالس المحلية، إذ ينجر عن منح الشخصية الاعتبارية للهيئات المحلية تمتعها بالاستقلال عن الأشخاص الممثلين لها الذين يعبرون عن أرائهم، و يباشرون باسمها و نيابة عنها الصلاحيات الموكلة لها، إذ جعل عنصر الاستقلال قضية ارتباط ممثلي الهيئات المحلية بالسلطة المركزية قضية شعبية، فاستقلالهم عنها او تبعيتهم لها يرهن مبدأ الجماعة المحلية و من شأنه ان يجعله واقعا معاشا و فاعلا او حبرا على ورق، و خيالا، و هذا الرهان على مدى استقلالية أعضاء الهيئات المحلية عن السلطة المركزية أثار جدلا لدى المختصين الذين اختلفوا حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال.

وتختلف هذه المجالس باختلاف الدول و باختلاف الأقاليم المحلية في الدولة ذاتها، كما ان تقسيمها يختلف باختلاف النظام الإداري الذي تتبناه كل دولة.

يتحدد نجاح أي نظام إداري و تحقيقه لأهدافه بكفاءة و فعالية على مدى توفر أركانه او عناصره،
وبما ان البلدية و دون منازع هي الجماعة القاعدية في التنظيم الإداري الصورة الأبرز في تجسيد
اللامركزية الإدارية، فمسألة تشكيل مجالسها قد اختلفت الدراسات بشأنها، فمنهم من يرى أن الانتخاب
ركن و طريق واحد لذلك، في حين يعتبره فريق آخر انه ليس كذلك وأن كان شرطاً او تقنية ممتازة، و قبل
تحديد هذين الاتجاهين سنتوقف عند مفهوم الانتخاب لغة واصطلاحاً.

مفهوم الانتخاب:

التعريف اللغوي: يعرف الانتخاب لغة بأنه الانتزاع، وانتخبته أي انتزعته، ويقال رجل نخيب او منتخب
أي ذاهب عقله، وهو نخبة أي خيار القوم، وهو نجيب القوم.

التعريف الاصطلاحي: يعرف الانتخاب من الناحية الاصطلاحية انه قيام المواطنين المؤهلين باختيار
البعض منهم، شريطة ان يكونوا ذي كفاءة كافية لتسيير أجهزة سياسية و إدارية محضّة، و ذلك من
خلال القيام بعملية التصويت، و في تعريف آخر نجد ان الانتخاب هو اختيار شخص او اكثر من بين
عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد، و يعرف الفقه الفرنسي الانتخاب بأنه حق الاختيار على نحو
تتسابق فيه الإدارات المؤهلة لتلك الممارسة، و يعرف أيضاً بأنه الاطار الذي يعبر فيه الناخبون عن
السيادة الوطنية، و يشمل انتخاب رئيس الدولة، الانتخابات التشريعية و الاستفتاء¹⁵.

التعريف القانوني: يعرف الانتخاب من الناحية القانونية، بأنه سلطة قانونية يقرها المشرع للمواطنين
للمشاركة في اختيار السلطة العامة للدولة، فالسلطة القانونية مقررة من أجل الجماعة وليس من أجل

¹⁵فريجات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 14، جانفي 2016، ص

الفرد، وللمشرع سلطة تعديل مضمونها وطرق استعمالها، وجاء هذا التعريف للتوفيق بين الراي الأول والقائل بأنه حق شخصي، والراي الثالث القائل بان الانتخاب مجرد وظيفة¹⁶.

علاقة مبدأ الانتخاب بتشكيل الجماعات المحلية:

تعتبر الانتخابات عنصرا أساسيا من عناصر الديمقراطية المحلية و ملمحا هاما وركنا أساسيا عن ديمقراطية الحكم و الإدارة المحلية، هذا لارتباطه الشديد بالمفاهيم الديمقراطية في نظام الإدارة الحديثة و أيضا لبعده العالمي، إضافة الى ضمانات تطبيقه نزها شفافا على أساس من الحيادية، فاختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب هو ضمانا لاستقلالها و نجاحها، إلا ان الامر لا يؤخذ بطريقة هيينة، لوجود عوامل عدة تشترك الى جانبه تعظم من أدوار المجالس المحلية و تعلي شأنها، كتقوية و تدعيم أطر المشاركة الشعبية بالإضافة الى تصويب العلاقة بينها و بين الحكومة المركزية، فالحقيقة ان النصوص القانونية المنظمة للانتخاب تسير في خطوطها العريضة الأنظمة الانتخابية المقارنة، الا ان ذلك لم يضمن حصول تجاوزات عدة أفقدتها معناها و زادت بها بعدا عن الناخبين، و بالرغم من مكانة الانتخاب كمبدأ تشكيل المجالس المحلي أهميتها و مكانتها ما ان كانت ركنا هاما في نظام الإدارة المحلية من عدمه؟

1- الانتخاب ركن في نظام الإدارة المحلية:¹⁷

يذهب أنصار هذا الراي الذي أخذ به طائفة من الفقه على غرار دي لوبادير، بونار، سليمان محمد الطماوي و غيرهم الى ان الانتخاب ليس شرطا لقيام اللامركزية الإدارية في عمومها، بل هو ركن من أركانها، و لا يوجد خلاف حول مسألة ان الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، كونه الضامن الأكبر لاستقلال الهيئات و المجالس المحلية عن السلطة المركزية، لذا فهم يرون ان الانتخاب

¹⁶-سعید بوعلی وآخرون، القانون الإداري، سلسلة مباحث في القانون، الجزائر، دار بلقيس، ط2، 2016، ص 24

¹⁷- فريجات إسماعيل، مرجع سابق الذكر، ص 192

هو ضامن للاستقلال من جهة و يجسد الاعتبار السياسي لنظام الديمقراطية المحلية، ان الانتخاب ضمان للاستقلال حيث يمكن المواطنين اختيار أعضاء من بينهم، كون ارتباطهم بالإقليم من ناحية، و لانهم أصحاب مصلحة في تنمية منطقتهم من ناحية أخرى، حيث يتم انتخابهم بعيدا عن تدخل هيمنة السلطة المركزية.

-الانتخاب هو تطبيق للديمقراطية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية ذو طابع ديمقراطي أي له اعتبار سياسي يتمظهر في الانتخاب كأداة لممارسة الحريات على المستوى المحلي، أي انها ليست أسلوبا إداريا بحتا، بل هو وسيلة للتعبير عن موقع اجتماعي على اعتبار ان المصالح المحلية لا تتمثل في جوانبها المادية فقط بل تتعداها الى مصالح معنوية، فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية هي علاقة سطحية بل ان الانتخاب يرتبط عضويا بفكرة الديمقراطية.

2- الانتخاب ليس ركنا في نظام الإدارة المحلية: يذهب انصار هذا الرأي الذي تبناه كل من دوجي، ماسيتيول، لاروك و آخرون الى اعتبار ان نظام الإدارة المحلية يقوم على ركائز ليس من بينها الانتخاب وان عملية التعيين لا تتنافى ومبادئها، فالعنصر الأساسي و المهم يتمثل في استقلال هذه الهيئات في مباشرة نشاطها، أي في استقلال المجالس المحلية دون خضوع لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، و ليس في طريقة تكوينها من خلال انتخاب او تعيين هؤلاء الأعضاء، لذلك فهم يركزون على استقلال المجالس المحلية من خلال ممارسة مهامها بعيدا عن هيمنة تدخل المركز في ذلك.

الاقتراع العام هو الاقتراع الذي يقوم بموجبه المواطنون بممارسة حق الانتخاب بشكل واسع وذلك بإلغاء الشروط التي يفرضها الانتخاب المقيد و المتمثلة في النصاب المالي و المستوى العلمي، مع الاحتفاظ ببعض الشروط الموضوعية و الضرورية مثل الجنسية و سن الرشد و الاهلية، وإذا كان الاقتراع العام يتماشى مع المبادئ الديمقراطية، فان الانتخاب المقيد يتعارض مع هذه المبادئ، كونه يمنع

جزءا كبيرا من أفراد الشعب من ممارسة حق الانتخاب، بالإضافة الى انه يؤدي الى حصر السلطة في يد طبقة معينة من المجتمع، ولذلك جاء مبدأ الاقتراع العام على أنقاض الاقتراع المقيد، وهذا بعد نضال مرير و حركة مست مختلف الأنظمة.¹⁸

و لما كان الاقتراع العام يشكل أساسا من أسس النظام الانتخابي وجب لكي يكون معبر عن المبادئ الديمقراطية الصحيحة ان يكون مباشرا، بمعنى أن يقوم الناخبون بانتخاب ممثلهم مباشرة دون وساطة ، أي على درجة واحدة وهو بهذا المفهوم نقيض الاقتراع غير المباشر الذي يقوم بموجبه الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون اختيار النواب، أي ان الانتخاب يكون على درجتين او اكثر، و الاقتراع وفقا للأفكار الديمقراطية و حتى يتماشى مع الهدف المرجو لابد من السرية ، أي ان يكون الانتخاب العام المباشر سريرا، بمعنى ان يعلن الناخب عن إرادته الحرة في اختيار المرشح الذي يراه مناسباً، و هذا دون الخضوع لأي ضغوط مادية او معنوية من جانب المترشحين، او القائمين بعملية تنظيم الانتخابات أثناء قيامه بعملية التصويت و السرية يوم الاقتراع من الناحية التطبيقية، يعني اجراء التصويت في مكان متعزل بعيدا عن أعين أعضاء مكتب التصويت و المراقبين المعتمدين قانونا، وذلك بوضع الناخب ورقة المرشحين المختارة ضمن القائمة في ظرف مغلق داخل صندوق الانتخاب. وحتى يكون الاقتراع العام المباشر والسري معبرا عن إرادة الناخبين يتعين ان يكون التصويت شخويا، أي ان يقوم الناخب بنفسه بعملية الانتخاب والتصويت وذلك بعد التأكد من تسجيل اسمه بالقوائم الانتخابية واثبات هويته.

مبدأ التعيين:

يتم بواسطة هذه الطريقة تعيين أعضاء المجلس المحلي بواسطة السلطة المركزية التي تختار أشخاصا لعضوية المجالس بناء على توصية ممثلها في المنطقة المحلية.

¹⁸- حسينة شقرن، مرجع سابق الذكر، ص 126

إن الهدف من ذلك هو ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية الهامة في الوحدات المحلية الى وجود أشخاص لديهم خبرات ويحملون مؤهلات ضرورية. وتتبع هذه الطريقة في عدد من الدول النامية حيث يتم بموجها فتعيين أعضاء المجلس المحلي من فئات مختلفة من السكان الذين يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان، التجار، و الموظفين وغيرهم من فئات المجتمع المحلي ، و من بين الدول التي تأخذ بهذه الطريقة نجد دول الخليج العربي، و نلاحظ ان الدول تختلف في ملء المقاعد المجالس المحلية بين أسلوب الانتخاب المباشر، بالإضافة الى أسلوب التعيين الكامل للأعضاء¹⁹.

الاتجاه المؤيد للتعين:

يرى أنصار هذا الرأي بأنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية، دون ان يؤثر في استقلال المجالس المحلية او حتى في إدارتها، وذلك شريطة توفير مجموعة من الشروط نذكر منها:

- 1- ضرورة توافر ضمانات تكفل لأعضاء المجالس المحلية المعنيين في استقلالهم في مواجهة السلطة المركزية، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.
- 2- ضرورة مراعاة الحكومة المركزية في تعيين الأعضاء وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء وتمثيل المصالح المحلية سواء كان الرابط الجغرافي مثلا الإقامة في الإقليم لمدة زمنية معينة، او ممكن تقوم على أساس مالي كان يكون للعضو مصالح تجارية او مالية بالإقليم.

¹⁹- عبد الرزاق الشبخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 14، العدد 52، ص 30

بالإضافة الى هذه الضمانات فان أنضار اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين، يقدمون بعضا من الحجج، تؤيد وجهة نظرهم في أن أسلوب الانتخاب ليس شرطا أساسيا لقيام نظام الجماعات المحلية او استقلال مجالسها في ممارسة نشاطها و من بين هذه الحجج نذكر ما يلي: 20

1- المجتمع المحلي غير مهيا بطبيعته لتطبيق نظام الجماعات المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب وذلك لضعف المستوى التعليمي، ولقلة الثقافة الانتخابية للناخبين، وسيادة النظام القبلي و العشائري على الوحدة المحلية، ما يؤدي الى صعوبة الانتخاب من الناحية العملية.

2- استعمال أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية قد لا يؤدي عادة الى انتقاء الاكفأ إداريا، و بذلك نحرم هذه المجالس من الكفاءات الإدارية المتخصصة، إذ ان اختيار الأعضاء عن طريق أسلوب الانتخاب عادة ما يقوم على ما للمترشحين من مكانة اجتماعية، سياسية او اقتصادية، و ليس على و ليس على ما يتمتع به العضو من خبرة أو تخصص و بذلك يكون التعيين من طرف الحكومة المركزية هو الضمان للحصول على كفاءات جيدة.

3- لا يعد الانتخاب الضمان الوحيد لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، اذ ان هذا الأخير يمكن ان يتحقق بدون ذلك الأسلوب، اذ ان أعضاء مجالس الإدارات العامة و التي تعد صورة اللامركزية الحكومية يتمتعون باستقلال في أداء مهامهم على الرغم من أنهم معينون من طرف الحكومة.

ورغم هذه الحجج المؤيدة لأسلوب التعيين، الا انه ينبغي القول ان أسلوب الانتخاب حتى و ان كان تجربة سياسية تتعلم الجماهير من خلالها أبعديات العمل و الممارسة السياسية، ولكون المجالس المحلية منتخبة تعد الى جانب كونها تدخل في بناء الدولة إداريا، فهي نظما سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة، فينبغي القول ان أسلوب الانتخاب لا ينظر اليه كأساس تجسيد فكرة استقلال الجماعات المحلية ، بل يعد ركنا لوجود هذه الجماعات وحتى انجح الطرق لتكريس مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه.

²⁰ -فريجات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر، ص 195

المحور الثاني تاريخ الجماعات المحلية في الجزائر:

عرف نظام الإدارة المحلية في الجزائر العديد من التطورات وعلى فترات متعاقبة، حسب المراحل التاريخية التي مرت بها، حيث تشكل فترة الحكم العثماني ومرحلة الاستعمار الفرنسي، وبعدها مرحلة ما بعد الاستقلال أهم المحطات التاريخية التي تركت أثرها في نظام الإدارة المحلية بما فيها المجالات والقطاعات الأخرى، حيث سنحاول في هذا المحور استعراض أهم ما ميز النظام الإداري المحلي في العهد

العثماني بصفة عامة، لتتوقف عند تاريخ كل من الولاية والبلدية خلال فترة الاحتلال الفرنسي، ثم خلال مرحلة ما بعد الاستقلال.

المحاضرة الخامسة : نظام الإدارة المحلية في فترة العهد العثماني

ان نفوذ الدولة العثمانية لم ينتج للجزائر غزو عسكري او تدخل مباشر من حكومة العثمانيين ، بل جاء بعد الصراع الذي حصل بين الاسلام والمسيحية في الحوض الغربي للبحر الابيض المتوسط في اوائل القرن السادس عشر ، و كانت إدارة العثمانيين سطحية و تهتم بشؤون المجتمع و كل هم هذه الإدارة السعي إلى ضمان السيطرة المستمرة للدولة على جميع مرافق البلاد و خاصة مرفق الأمن، وقد تميزت هذه المرحلة في بلادنا و التي دامت ثلاث قرون (1518_1830) حيث عرفت كل مرحلة تنظيما إداريا خاصا .

مرحلة البايات (1535-1588): لقد عرفت هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا حيث سيطرت القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم و الإدارة في البلاد، و يعود ذلك إلى عدة عوامل لعل أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة، و الصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم ،

مرحلة الباشاوات (1588-1659) : ظل النظام مركزيا في هذه المرحلة و لكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية و السبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدة ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد و تعيينه لا يحتاج لولاء الشعب.

مرحلة الأغوات(1659-1771): تميزت هذه المرحلة بالطابع العسكري الذي عرف به الحكام في هذه المرحلة، و لعل ما يميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، لكن هذا النظام كان نظام غير واقعي يحمل أسباب زواله في ذاته.

مرحلة الدايات (1771-1830). في هذه المرحلة تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر، حيث ظهر تنظيم إداري محلي في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية، فكانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الدايات و الديوانيين، ديوان خاص، ديوان عام²¹.

كانت الجزائر خلال الحكم العثماني مقسمة إداريا إلى ثلاث مقاطعات وهي: بايلك الشرق ومركزه مدينة قسنطينة ويحكمه نائب عن الوالي يسمى باي الشرق، وبايلك التيطري ومركزه مدينة المدية ويحكمه نائب عن الوالي يسمى باي التيطري، وبايلك الغرب ومركزه وهران ويحكمه نائب عن الوالي يسمى باي الغرب، أما بايلك الجزائر العاصمة فكان يخضع لنظام خاص ويحكمه الحاكم العام أو الوالي، وبقي هذا التقسيم الإداري ساري المفعول إلى غاية نهاية الحكم العثماني، حيث كان الطابع العسكري هو المتحكم في التقسيم الإداري الذي لا يمكن مقارنته باي شكل من الأشكال لنظام الجماعات المحلية الذي بدأت تظهر بوادره خلال فترة الاستعمار الفرنسي.

المحاضرة السادسة: نظام الإدارة المحلية في عهد الاحتلال الفرنسي:

يقودنا الحديث عن نظام الإدارة المحلية، لا محالة إلى الحديث عن البلدية التي تعد النواة الأساسية للجماعات المحلية، وهو العنصر الأول الذي استهل به الاستعمار الفرنسي مجرد دخوله إلى الجزائر، ففي الفترة الممتدة من عام 1830 إلى غاية عام 1833 قامت فرنسا بإنشاء لجان بلدية لإدارة العاصمة والمدن الكبرى التي استولت عليها القوات العسكرية، لتعرف الجزائر بعدها وتحديدا عام 1834 نظاما إداريا تميز بضمها إلى فرنسا وتقسيمها إلى عمالات ثلاث هي: الجزائر وهران و قسنطينة، وتم تعيين على رأس كل منها والي، كما تم تشكيل المجلس الولائي على غرار ما كان سائدا في فرنسا، وكانت كل عمالة أو ولاية مقسمة إلى دوائر arrondissements وبلديات communes، وتضم العمالة مجلسا conseil de prefecture يتكون من رئيس وثلاثة أعضاء، علاوة على المجلس العام conseil general

²¹- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 130

الذي وصل عدد أعضائه المنتخبين من طرف المعمرين عام 1860 الى 25 عضوا في عمالة الجزائر و 23 عضوا في كل من قسنطينة ووهران، وكان الحاكم العام هو الذي يقوم بتعيين جميع أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وقد ارتفع عدد البلديات من 47 بلدية عام 1856 الى 71 بلدية عام²². 1863

أولا: البلدية في عهد الاحتلال الفرنسي:

بعد زيارة نابليون الثالث للجزائر قام بتنظيم جديد للبلديات، ففي 27 ديسمبر من عام 1866 تم اقرار تعيين رئيس البلدية ونوابه من طرف رئيس الدولة، أما أعضاء المجلس البلدي فيتم تعيينهم من طرف رئيس المقاطعة أو العمالة لمدة خمس سنوات، ليرتفع بعد ذلك عدد أعضاء المجلس البلدي من تسعة 9 أعضاء إلى 24 عضو حسب عدد السكان، وبمقتضى المرسوم الصادر في 23 سبتمبر 1875 أصبح للمستوطنين الأوروبيين حق انتخاب ممثلي بلدياتهم في حين أنه لم يكن للجزائريين حق انتخاب ممثلهم.

وفي 15 أبريل 1884 تم إصدار قانون يتعلق باستحداث بلديات مدنية ذات الصلاحيات الكاملة **communes de plein exercice** ويتمركز فيها الأوروبيون وتخضع في تسييرها لقانون البلدية الصادر في 2 أبريل 1884 ، الذي أنشأ نظام رئيس البلدية أو العمدة **le maire** والمنتخب من طرف المجلس البلدي **le Conseil Municipal** والذي تم انتخابه بدوره من قبل الفرنسيين، وبلديات مختلطة **les communes mixtes** ويتمركز فيها الأغلبية من الجزائريين والأقلية من المعمرين، حيث بلغ عام 1874 عدد الجزائريين 1569566 مقابل 12248 من الفرنسيين، أي فرق بنسبة %99.22 لصالح الجزائريين، لكن تسيير البلديات كان يخضع للعنصرية اذ كان يتم انتخاب الممثلين الفرنسيين من طرف المعمرين في حين يتم تعيين الجزائريين بدل انتخابهم، أي أن الفرنسي كان يخضع للإدارة المدنية والجزائري للإدارة

²²- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، ص 38

العسكرية، وفي عام 1956 كانت هناك محاولة لإلغاء هذا النوع من البلديات في إطار السياسة الإصلاحية الاستعمارية للقضاء على الثورة المسلحة من خلال برنامج الإصلاح الإقليمي .

إضافة إلى النوعين السابقين من البلديات كانت هناك بلديات أهلية والتي يسكنها الجزائريون فقط وتقع في المناطق الشمالية النائية والهضاب العليا والصحراء، وتدار عسكريا من طرف الجيش الفرنسي بمساعدة بعض المتعاونين من الجزائريين، والذين كان يطلق عليهم اسم الأغا أو القائد أو شيخ العرب، وكانت هذه البلديات تقوم على أساس التعيين وليس الانتخاب، كما تم استحداث المكاتب العربية **Bureaux arabes** رسميا في هذه المناطق بموجب المرسوم الإمبراطوري لنابليون الثالث عام 1854 ، حيث تشكل هذه المكاتب من رئيس المكتب وهو ضابط عسكري برتبة ملازم وقاضي يتم اختياره ممن يلم بتقاليد المنطقة، إضافة إلى كاتبان واحد فرنسي وآخر جزائري، ويكمن هدفها (المكاتب) في أحكام السيطرة على الشعب الجزائري والتصدي لأي تمرد أو مقاومة، إضافة إلى ضمان إمداد الجيش الفرنسي بالموونة اللازمة من خلال الضرائب الكبيرة المفروضة على الجزائريين، لكن في عام 1870 تم حل هذه المكاتب من الناحية الشكلية (القانونية فقط) بعد سقوط الامبراطورية وانهزام نابليون الثالث امام ألمانيا.

استمرت الاوضاع على ماكانت عليه الى غاية1956 ، حيث صدر مرسوم في 28 جوان 1956 يقضي بإلغاء البلديات المختلطة والأهلية، وتعميم تطبيق القانون البلدي الفرنسي الصادر سنة1884 ، لكن بعد قيام ثورة 1954 أقامت فرنسا تنظيمات جديدة لقمع الثورة وارهاب الأهالي، تمثلت في أقسام ادارية متخصصة (Sections Administratives Spécialisées S.A.S) وهي خاصة بالمناطق الريفية، واقسام ادارية حضرية (Sections Administratives Urbaines) وهي نسخة للمكاتب العربية التي كانت موجودة سابقا، وتم منح الرؤساء العسكريين لهذه الاقسام سلطة أوسع وفقا للمرسوم الصادر في 2

سبتمبر 1959 ، وكان كل قسم يضم خمسة مكاتب يتخصص كل منها في عمل معين كمكتب الشؤون الاجتماعية ومكتب المسائل النفسية، الارهاب والتعذيب النفسي .

ثانيا : الولاية خلال الفترة الاستعمارية.

شكل اندلاع الثورة التحريرية منعرجا هاما في تاريخ التنظيم السياسي و الإداري في الجزائر، خاصة مع التفاف الجبهة الشعبية حول الثورة رغم الوسائل القمعية التي تبنتها السلطات الاستعمارية ، جعلها في الوقت ذاته تعيد التفكير في مسالة التعامل مع المدنيين، قامت السلطات الفرنسية آنذاك باتخاذ مجموعة من التدابير الإصلاحية، خاصة منها في الجانب الإداري، حيث قام وزير الداخلية الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterand بتقديم مشروع إصلاحات سياسية وإدارية الى مجلس الوزراء الفرنسي آنذاك بتاريخ 5 يناير 1955 يتمثل في إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة في الجزائر تهدف الى تكوين فئة من الإطارات الإدارية الجزائرية و تعيينهم في مناصب عليا في الوظيف العمومي مع تعيين جاك سوستال Jacques Soustelle حاكما عاما للجزائر في 25 يناير 1955 الذي اقترح برنامجا اصلاحيا يتضمن ما يلي:

- رفع عدد الجزائريين في الوظائف العامة .
- إصلاح الجهاز الإداري في الولاية .
- تعيين خمس نواب بولاية عنابة الجديدة ، بالإضافة الى الغاء نظام البلديات المختلطة بهدف توحيد النظام الادري بين الجزائر وفرنسا.²³

بالنسبة للعمليات أو الولايات فالأمر لم يكن يختلف، حيث ألحقت هي الأخرى كغيرها من المؤسسات الجزائرية بتمثيلاتها الفرنسية، وكان عدد الولايات او العمليات يتغير حسب كل مرحلة استعمارية، فبعد

²³- بومدين طاشمة، أسس التنظيم السياسي والإداري منذ الاحتلال الى غاية إرساء أسس الدولة الوطنية 1962، مجلة الحوار المتوسطي، العدد 1، دت، ص 116.

الولايات الثلاث التي حافظ عليها المستعمر من الحقبة العثمانية وهي وهران وقسنطينة والجزائر العاصمة، تم إضافة عنابة كولاية رابعة لاحقا، ثم جاء المرسوم المتضمن "الإصلاح الإقليمي" الصادر في 28/06/1956 ليضيف ثمان (8) محافظات أخرى هي: الشلف، المدية، تيزي وزو، تلمسان، مستغانم، تيارت، باتنة وسطيف، ليصبح مجموع المحافظات 12 محافظة، وفي عام 1958 تمت إضافة كل من سعيدة وصور الغزلان وبجاية، ليتم بعد سنة واحدة وتحديدًا عام 1959 إلغاء المحافظتين الأخيرتين سابقتي الذكر (بجاية وصور الغزلان) واستبدالهما بولايتي الواحات و الصوارة في الجنوب بناء على المرسوم الصادر في 03 ديسمبر 1960، ليصل العدد في مجمله غداة الاستقلال 15 محافظة: اثنين منها في الجنوب و 13 في الشمال .

انطلاقًا مما سبق يمكن القول أن التقسيم الإداري الذي اعتمده المستعمر في الجزائر كان يخدم سياسته الاستيطانية وحاجته الأمنية، دون الاهتمام أو النظر في حاجات السكان الاجتماعية والاقتصادية والإدارية أو حتى الخدماتية، كما كان يخدم مصالح الإنسان الفرنسي والأوروبي على حساب الجزائريين، بالإضافة إلى أن الثورة التحريرية كان لها أثرًا في تحديد نظام الإدارة الجزائرية في تلك الفترة .

- المجالس المحلية اثناء الثورة التحريرية

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954 في عقد مؤتمر الصومام 1956 لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسامات، وبذلك تجسد السلطة المحلية.

- تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهيكل ومكاتب وأجهزة إدارية

• أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجهة التحرير الوطني لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيورها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعماري.

المحاضرة السابعة: نظام الإدارة المحلية في مرحلة ما بعد الاستقلال.

تتطلب دراسة الجماعات المحلية في الجزائر خلال مرحلة ما بعد الاستقلال ضرورة ربط هذه المرحلة بظهور الدساتير الجزائرية منذ مرحلة الاستقلال الى غاية 2020، و هذا ما سنفصله لاحقا في المحور الرابع لمجموع هذه المحاضرات و الذي نهتم فيه بالبحث عن تطور كل من الولاية و البلدية من خلال الدساتير الجزائرية، و لكن الحديث عن الجماعات المحلية خلال مرحلة ما بعد الاستقلال سنحددها في الفترة ما بين 1962 و 1967 كونها الفترة الحاسمة و التي تشكل أيضا القاعدة الأساسية لتأسيس الإدارة المحلية في الجزائر المستقلة.

البلدية في مرحلة ما بعد الاستقلال:

شهدت الجزائر غداة الاستقلال عجزا في تسييرها للجماعات المحلية- خاصة البلدية التي اعتبرها المستعمر الفرنسي القاعدة الأساسية للإدارة المحلية- بعد المغادرة الجماعية للإطارات و الموظفين الأوروبيين بالموازاة مع غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية وهذا راجع للسياسة الاستعمارية التي كانت تمنع الجزائريين من حقهم في التعليم ، الا القلة منهم و الذين أغلبهم كانوا موالون

للوجود الفرنسي في الجزائر، إضافة الى العجز المالي الذي شهدته البلديات نتيجة المساعدات المالية المقدمة لصالح الفئات المتضررة من الحرب، مما استدعى الى اتخاذ إجراءات إصلاحية تمثلت في :

- الاهتمام بالتكوين و التدريب لموظفي البلدية .
- تقليص عدد البلديات الموروثة عن الاستعمار و التي قدر عددها ب 1578 بلدية الى 632 بلدية بهدف امتصاص العجز البشري في تسيير البلدية، وذلك بمقتضى المرسوم رقم 63_ 189 المؤرخ في 16 / 05 / 1963 المتضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات والتي كانت خاضعة لقانون البلدية الفرنسي المؤرخ في 5 أفريل 1884 و ذلك عملا بالقانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي يمدد العمل بالقوانين الفرنسية الا فيما يتنافى ومبدأ السيادة الوطنية ، او كل ما يتضمن تمييزا عنصريا، وظل الوضع كذلك الى غاية صدور أول قانون للبلدية رقم 67 / 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967²⁴ الذي تبني النموذجين الفرنسي و الاشتراكي من خلال الإبقاء على ذات النهج الإداري المعتمد في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية، مع إدراج أهمية الحزب الواحد و مكانته في التنظيم الإداري.
- تعيين على مستوى كل بلدية لجان خاصة ، تهتم بالشؤون المحلية يرأسها رئيسا يقوم بوظيفة رئيس البلدية و هذا في انتظار اعداد قانون 1967 ، مع العلم ان هذه اللجان اعتمدت من طرف الاستعمار الفرنسي ، و التي يقرها القانون البلدي الفرنسي لسنة 1884 في مادته 44، و الذي يهدف في حقيقة الامر الى إخفاء البلدية تماما من التقسيم الإقليمي، و الذي يحد أيضا من مشاركة المواطن في إدارة شؤونه المحلية²⁵

- مساهمة البلدية في النشاط الاجتماعي والاقتصادي من خلال الاعتماد على جهازين يتمثلان في لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي ، تتكون من ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة في تسيير شؤون

²⁴- ربوح ياسين، محاضرات إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص

22

²⁵- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010- 2011، ص 22

المرافق العامة و المشاريع الخاصة ، تنحصر وظيفته الأساسية في بعث التنظيم الاقتصادي و الاجتماعي على مستوى البلدية وذلك بتقديم اقتراحات وآراء حول مشروع الميزانية، و المساهمة في دفع التنمية المحلية

أما الجهاز الثاني فيتمثل في المجلس البلدي للتنشيط الاشتراكي تنحصر مهامه في تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة، ويتألف من رؤساء البلديات ولجان التسيير الذاتي، بالإضافة الى ممثل عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين، الجيش، و السلطات الإدارية بالبلدية²⁶، و ترسخت فكرة التنظيم الإداري في هذه المرحلة بصدور أول قانون خاص بالبلدية و هو المرسوم رقم 67- 24 المؤرخ في 18/01/1967، المتعلق بالبلدية و يعد القاعدة الأساسية التي جسدت من خلالها السلطة المركزية نظرتها للتنظيم الإداري في الجزائر.

الولاية في مرحلة ما بعد الاستقلال:

تشكل البلدية القاعدة الأساسية في التنظيم الإداري، غير ان الولاية أو العمالة هي الأخرى حظيت بالاهتمام الواسع في فترة الاستعمار الفرنسي، إذ اعتمدت كعنصر أساسيا في التمييز بين المناطق وتحديد انتماءاتها.

وشهدت الولاية هي الأخرى العديد من الإصلاحات الإقليمية التي باشرت باتخاذها السلطات الجزائرية بغرض إعادة التنظيم الهيكلي للولاية ، حيث تم احداث لجان جهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي ، تضم ممثلين عن السكان، وممثلين عن المصالح الإدارية و هم يعينون من طرف المحافظ، الذي يتأسس اللجنة ويحتفظ الأعضاء بالرأي الاستشاري حول ما يقدمه المحافظ من مشاريع وقرارات²⁷

²⁶- نفس المرجع السابق، ص 23

²⁷- ربوح ياسين، مرجع سابق الذكر، ص 54

وبعد انتخابات البلدية التي عرفتها الجزائر سنة 1967، استبدلت اللجنة المذكورة سابقا بمجلس جهوي ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية، وهو يضم في تشكيلته جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وممثل عن الحزب وممثل عن النقابة و الجيش .

وظل الوضع على ما عليه الى غاية صدور أول نص قانوني وهو الامر 1969 المتعلق بالولاية ، و الذي بموجبه أوكلت لها مهام سياسية، اقتصادية و اجتماعية، مع التركيز على دورها في تنشيط البلديات بالإضافة الى مهامها الإدارية و التنظيمية.

وانطلاقا من الأهمية التي تكتسبها الولاية في فضاءها الإقليمي، تم استحداث ثلاث أجهزة مختلفة ومتكاملة وهي:

- المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة شأنه شأن المجلس البلدي.
 - المجلس التنفيذي للولاية: و هو تحت سلطة الوالي، ويتشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.
 - الوالي: وهو يتمتع بسلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة، ويعين من طرف رئيس الدولة.²⁸
- ان المتبع للمسار التاريخي للتنظيم الإداري في الجزائر، يدرك الى أهمية التمثيل الشعبي و اشراك المواطن في إدارة شؤون إقليمه، تحقيقا للعملية التنموية على مستوى الأقاليم المحلية.

المحور الثالث: أساليب التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر.

²⁸- شويح بن عثمان ، مرجع سابق الذكر، ص 46

يقوم التنظيم الإداري على مجموعة من الأساليب يختلف اعتمادها من مرحلة لأخرى من مراحل تطور الدولة، كما أن التنظيم أو النظام الإداري يرتبط بطبيعة النظام السياسي، حيث تعرف اللامركزية وجودا لها بالدول ذات الأنظمة المفتوحة أكثر منها بالأنظمة المغلقة، يعرف التنظيم الإداري مجموعة مختلفة من الأساليب بهدف تنظيم العمل الإداري.

وشهدت الجزائر خلال مختلف مراحلها التاريخية أساليب للتنظيم الإداري اختلفت باختلاف التواجد الاستعماري من عدمه، حيث سنحاول في هذا المحور التطرق الى مختلف أشكال التنظيم الإداري، مع التوقف عند هذه الاشكال وطبيعة المراحل التاريخية التي شهدتها الجزائر، حتى يتسنى لنا تحديد أساليب التنظيم الإداري في الجزائر.

- المحاضرة الثامنة: مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر وخصائصها.

يعد مبدأ وحدة إقليم الدولة منذ الاستقلال القاعدة الأساسية التي تبناها المؤسس الدستوري في تعامله مع الجماعات المحلية في الجزائر، كونها نظاما إداريا لا مركزيا قائما على كل من البلدية و الولاية حيث اعترف لهما بالاستقلال الإداري و المالي، ومنح لهما اختصاصات إدارية واسعة ومتعددة ، غير أنه في الوقت ذاته فرض عليها رقابة إدارية مشددة جعل منها مجرد إدارة غير ممركرة تخضع للسلطة المركزية مما أثر سلبا على قواعد اللامركزية التي يقرها الدستور في مضمونه، و على الأداء الإداري الذي لا يخدم طابع اللامركزية الإدارية.

أولا: أساليب التنظيم الإداري يختلف أسلوب تنظيم الإدارة المحلية من دولة لأخرى تبعا لظروف تلك الدولة من الناحية السياسية و الإدارية و البيئية و الإيكولوجية، و هذا الاختلاف يعد أمرا طبيعيا بالرغم من وجود تشابهها بين الدول العربية، من الناحية الدينية و السياسية و الإدارية و

الثقافية و الدينية و البيئية، فهي في مجملها دول نامية تسعى الى تطوير أنظمتها الإدارية بما يؤدي الى توحيد هذه الأنظمة التي تتأثر بالعوامل التالية:

-العامل السياسي: حيث يؤثر عدم الاستقرار السياسي على النظام الإداري .

- العامل التاريخي وتأثير ظاهرة الاستعمار في بناء الأنظمة الإدارية.

- البعد الإقليمي في بناء الدول.

1- علاقة الجماعات المحلية باللامركزية الإدارية:

تتركز أساليب التنظيم الإداري المطبقة في دول العالم بين أسلوبين إداريين رئيسيين هما: المركزية الإدارية التي كانت هي الأسلوب الأقدم ، و تجسدت بتمركز الوظائف في السلطة ، و لكن تبعا للتطور الكبير الذي عرفته مختلف دول العالم، ظهرت حاجات عامة و مرافق عامة جديدة فبدأت معظم الدول تتخلى تدريجيا عن أسلوبها المركزي في إدارة الدولة و التحول الى أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية و بين السلطات اللامركزية.

1- مفهوم اللامركزية الإدارية: لجأت الدولة و منذ بداية نشأتها الى الاخذ بأسلوب المركزية الإدارية

بهدف تقوية السلطة السياسية المركزية، و بعد أن استقرت الدولة و قويت و اعتمدت أساليب ديمقراطية في الحكم، و جدت الحاجة الى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشاريع و الهيئات و المصالح العامة او في مجالات تخص الوحدات المحلية و الإقليمية ، و بذلك يكون وحدة السلطة الإدارية او تعددها هو معيار التمييز بين اعتماد كل من أسلوب المركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية في الدولة، فاذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فالدولة تعتمد أسلوب المركزية

الإدارية، أما اذا كان هناك العديد من السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، و بنوع من الاستقلال محدد قانونا في ممارسة اختصاصاتها فالدولة تعتمد أسلوب اللامركزية.

1-1-1 تعريف اللامركزية الإدارية:

لقد عرفت غالبية الدول تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات إدارية أخرى مستقلة إقليمية و مصلحة، و تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها في نطاق القانون و تحت رقابة الدولة من غير ان تخضع لها خضوعا رئاسيا، و على هذا الأساس تم تقديم العديد من التعاريف للامركزية الإدارية ومنها تعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي أنها²⁹: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية او مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها تحت اشراف و رقابة الحكومة المركزية .

كما عرفها الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب :³⁰ على انها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية و بين اشخاص عامة و أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال و لكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"

وعرفها جورج فيدال **George Vidal** :³¹ " بانها إعطاء سلطة البت النهائي لهيئات أخرى غير

السلطة المركزية الذين لا يخضعون قابتها الرئاسية و المنتخبون من قبل المواطنين"

²⁹- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط1 مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 183.
³⁰- مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي، المفاهيم الأسس و التجارب، المنظمة العربية للتنمية الادارية، جامعة الدول العربية، 2018، ص42

³¹ -Francis Paul Benoit, le droit administratif Français, ed Dalloz, paris, 1968, P130

و عموما يقصد باللامركزية الإدارية هو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة و بين هيئات إقليمية او مصلحة على المستوى المحلي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تخضع لرقابة وصائية من السلطة المركزية.

و يتضح مما سبق أن اللامركزية الإدارية بها جانبين الأول سياسي و الثاني قانوني، حيث يتمثل الجانب السياسي في مرتكزات اللامركزية الإدارية و المتمثلة في توسيعها لمفهوم الديمقراطية، لتنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة الى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة، أما الجانب القانوني يظهر في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و الهيئات المحلية ذات الطابع الإقليمي او المرفقي، الأمر الذي سيسهم في تقريب الإدارة من المواطنين.

2-1-1 أنواع اللامركزية الإدارية:

إن الهدف من اللامركزية الإدارية هو تطبيق قدر كاف من الاستقلالية التي تضمن حرية العمل الإداري الذي لابد ان يكون مؤثرا و فاعلا، وهي ليست على نوع و تطبيق واحد، و إنما تتنوع وفقا لنوع الاختصاص الممنوح من طرف السلطة المركزية للسلطة اللامركزية، أو تتنوع على أساس كيفية تحديد اختصاصات الهيئات و الاشخاص المعنوية التي تم منحها قسما من سلطات الإدارة المركزية، فاذا كان اختصاصها يتحدد إقليميا ، كانت اللامركزية إقليمية او محلية، و اذا كان اختصاصها موضوعيا كانت اللامركزية مرفقية او مصلحة .

و تنقسم اللامركزية الإدارية الى نوعين هما: النوع الأول: هو اللامركزية الإقليمية او الجغرافية او المحلية، ويسمى في كل من مصر و فرنسا بالإدارة المحلية و هي تتمثل في قيام مواطني الوحدات الإقليمية بإدارة بعض مصالحها الخاصة في نطاق اقليمها، أما النوع الثاني فهو اللامركزية المرفقية او المصلحية و هي تتمثل في قيام مرافق عامة بأشباع الحاجات العامة على مستوى أقاليم الدولة.

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية:³² وهي أن تمنح السلطات المركزية الى جزء من إقليم الدولة جانب

من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في مباشرة الاختصاصات الموكلة اليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت الرقابة الوصائية للحكومة و يدير شؤونها أفراد منتخبون.

و تتحقق اللامركزية الإقليمية من خلال إنشاء هيئات إقليمية محلية مستقلة تعمل على إدارة من إقليم الدولة بمعنى أنها تضطلع بالوظيفة الإدارية لبقعة جغرافية يحددها المشرع، كما تستند اللامركزية الإقليمية على الفلسفة الديمقراطية الى تؤكد على أهمية إعطاء مواطني كل وحدة إقليمية الحق في إدارة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم، و من ثم يقرر المشرع بان المجالس المحلية التي تمثل إرادة الأشخاص المعنوية يجب ان تكون منتخبة من بين سكان الوحدات المحلية.

و هناك من يرى أن نظام اللامركزية الإقليمية يقوم أساسا باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في كل او بعض الشؤون المحلية و تكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها.

ومن تعريفات اللامركزية الإقليمية تعريف الاستاذ فالين Valin:³³ " حتى يكون هناك نظام الإدارة المحلية – اللامركزية الإقليمية- فلا بد من الاعتراف بشخص قانوني غير الدولة، و باسمه تمارس الهيئة المحلية أعمالها، وتضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية التي تخص بإدارتها طبقا للقانون/ و هي مرافق متنوعة و غير متجانسة، لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المنطقة من صحية تعليمية و مواصلات و كهرباء و مياه، و غيرها من المصالح و المرافق التي تعتبر حاجيات ضرورية لأفراد الإقليم.

³²- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1 النظام الإداري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 239
³³- محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص30.

2- اللامركزية المرفقية او التقنية: هي شكل أو صورة ثانية من اللامركزية الإدارية، و هي لا تختلف كثيرا

عن اللامركزية الإدارية الإقليمية او المحلية، فبينما في اللامركزية الإقليمية تتوزع الصلاحيات و المهام الإدارية جغرافيا استجابة لتطلعات اجتماعية، يتم هذا التوزيع في اللامركزية المرفقية وظائفيا وفقا لطبيعة النشاط الإداري وللحاجة المراد اشباعها، فاللامركزية المرفقية هي وحدة إدارية فنية متخصصة تدير مرفقا عاما ضمن النطاق الوطني او المحلي، و تتمتع بشخصية عامة معنوية مع استقلال اداري و مالي، و تخضع لوصاية السلطة المركزية.

تمارس السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية المرفقية ذات سلطة الوصاية التي تمارسها على الهيئات اللامركزية الإقليمية او المحلية و بصورة أوسع وأشد، فالأشخاص الذين يتولون مهمة إدارة شؤون المؤسسة العامة يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية وفقا للشروط و المؤهلات التي يفرضها القانون وليسوا منتخبين من طرف أهالي المنطقة كما هو الحال في الهيئات اللامركزية المحلية، كما تختلف اللامركزية المرفقية عن اللامركزية الإقليمية او المحلية من حيث الموضوع، فالهيئة اللامركزية المرفقية تقوم بتنفيذ نشاط معين ذات غرض معين بغض النظر عن الافراد الذين ينتفعون من خدماتها أو عن النطاق الجغرافي الذي يمارس ضمنه النشاط فهي تقوم بإدارة مرفق عام واحد، أو في أقصى الحالات إدارة عدة مرافق متشابهة او مكمله لبعضها البعض بغية تحقيق غاية محددة.

أما الهيئة اللامركزية الإقليمية او المحلية، فهي تقوم عادة بإدارة شؤون جماعة من الافراد ضمن حدود إقليم او منطقة محددة، و يتناول اختصاصها كافة النشاطات و المرافق العامة الخاصة بإقليمها أو منطقتها، تتواجد الهيئة اللامركزية المرفقية عادة بمعزل عن الهيئة اللامركزية الإقليمية او المحلية و لكنها في بعض الأحيان تتواجد مع اللامركزية الإقليمية او المحلية، فهناك مؤسسات عامة وطنية يشمل اختصاصها كامل أراضي البلاد، و تتحقق اللامركزية المرفقية خارج إطار اللامركزية الإقليمية او المحلية وهناك مرافق عامة تتبع الهيئات الإقليمية او المحلية ينظم بعضها بكل مؤسسات

عامة و يدار بعضها الاخر مباشرة من قبل الهيئة الإقليمية المحلية، فالهيئة اللامركزية الإقليمية او المحلية تستطيع انشاء مؤسسات عامة في نطاق الإقليم الذي تمثله.

ثانيا: المركزية الإدارية: يعتبر النظام الإداري مركزي عندما نجد أن كل السلطات موحدة ، وان اتخاذ القرارات يكون بين أيدي سلطة مركزية في الدولة تكون متواجدة في العاصمة .

1- تعريف المركزية الإدارية: يقصد بالمركزية الإدارية هو قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي

الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

و تعرف أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة، حيث تقتصر الوظائف الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية، إلا انه هذا لا يعني أن تكون التبعية لشخص واحد داخل الدولة او أجهزة معينة داخل الدولة، وليس بمعنى أن يقوم الوزراء بجميع الأعمال عبر كامل أنحاء الوطن³⁴.

كما يعرف أيضا عن المركزية أنها عبارة عن السيطرة الكلية للإدارة المركزية الحكومة المركزية والوزارات التابعة لها على زمام الوظائف الإدارية بما فيها الإدارة المحلية والإقليمية، وبالتالي فهي الوحيدة التي تقوم بتشريع وتنفيذ الأوامر سواء كان ذلك مركزيا أو محليا.

وتقوم المركزية الإدارية على عنصرين أساسيين هما :

- حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة تكون هي المهيمنة على كل عناصرها.

³⁴- محمد محمود الطعمنة: نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف ، الملتقى العربي الأول نزم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس، 2003، ص 8

- التبعية المتدرجة للسلطة الرئاسية ، ويعني هذا العنصر اتخاذ الجهاز الإداري في الدولة في شكل صورة الهرم المتدرج على ان يقوم بين تلك الدرجات قدر من التبعية يتمثل بالنسبة للدرجات الدنيا بما يسمى السلطة الرئاسية .

2- صور المركزية الإدارية:

تختلف صور المركزية الإدارية أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري وبين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

1-2 التركيز الإداري:

يسمى البعض هذا بالصورة الوزارية وذلك إبرازا لدور الوزارة في هذا النظام وأهمية الوزير تامة على شؤون وزارته ، كما يطلق عليها المركزية المكثفة أو الكاملة أو المطلقة يطلق عليها البعض المركزية المطلقة أو الكاملة ، إلا أن مصطلح التركيز الإداري هو المعنى الأقرب والأكثر تعبير ودلالة عن المعنى ، وفي هذه الصورة تطبق المركزية على إطلاقها أي تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ وبكل خصائصها في يد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح والإدارات الموجودة في العاصمة ، غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حاليا حتى في ظل الدول الديكتاتورية التي ظهرت في العصور السابقة ، ومع التطور والتقدم التكنولوجي التي شهدته الشعوب ، وازدادت اختصاصات الدول وكبرت وظائفها بحكم الأفكار الاشتراكية والتقدم العلمي والتكنولوجي الهائل أصبح من العسير بل من المستحيل ان نضطلع بسلطة واحدة باتخاذ القرارات في كل أنحاء الدولة .

2-2 عدم التركيز الإداري

يسميه البعض بالمركزية النسبية أو المخففة أو البسيطة وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة (الصورة الأولى المركزية المطلقة) وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها و كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص، كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداها لهذا الغرض، والهدف من ذلك تخفيف العبء عن المركز وتحويل جزء من سلطتها الى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الولاية، حيث ان هذه الهيئات والموظفين يبقون في مرتبتين بعلاقة التدرج الرئاسي القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها.

مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر و خصائصها:

اولا مفهوم الجماعات المحلية: تعرف الجماعات المحلية على انها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويفضل البعض استعمال مصطلح "الجماعات المحلية المنتخبة" لان جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات، إن عبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 و التي تنص على ان الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات و الولايات، و ذلك نتيجة التغييرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية³⁵.

³⁵- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، عنابة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص16

أما بعد الاستقلال تم إنشاء جماعات محلية جديدة، فنشأت البلدية جماعات بموجب الأمر 67-24 الصادر بتاريخ 28 جانفي 1967 ، و نشأت الولاية جماعات بموجب الأمر 69-38 الصادر بتاريخ 23 ماي 1969 و أصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة على تسيير المرافق و الممتلكات التابعة لها و سنقوم بتعريف كل منها فيما سيأتي ، و تتميز الجماعات المحلية في الجزائر بمجموعة من الخصائص سنقوم بذكرها .

ثانيا خصائص الجماعات المحلية: تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص ومن أهمها
الاستقلال الاداري والمالي

- الاستقلالية الإدارية : ينتج الاستقلال الاداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية ، وهو ما اكدته لنا المادة الاولى من القانون 90-08 المؤرخ في 4 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية ، فالاستقلال الاداري هو الذي يجعل من الاجهزة الادارية المحلية تتمتع بكل السلطات اللازمة لممارسة نشاطها ، بحيث يتم توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة ، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة .

وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها

- تخفيف العبء عن الادارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- تجنب التباطؤ وتحقيق الاسراع في اصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الادارة المركزية.
- تحقيق مبدا الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية والمحلية.

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية: بما أن الجماعات المحلية قد تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري حسب ما ذكرنا سابقا ، فإنه سيكون سبب يوجب لها الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفر للجماعات المحلية موارد مالية تكون ملكيتها للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها ، واشباع حاجات المواطنين وتنص المادة 60 من القانون 90-08 المؤرخ في 4 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية بان يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة على الاموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية انه تستطيع الجماعات المحلية ادارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة ، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة³⁶.

المحاضرة التاسعة : التنظيم الإداري في الجزائر

تعتمد الجزائر كغيرها من دول العالم تنظيما إداريا قائما على المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية و التي سنوضح طريقة توزيعها في مضمون هذه المحاضرة.

أولا المركزية الإدارية: تعرف الجزائر تطبيقا للمركزية الإدارية بصورتها و المتمثلة في التركيز الادري و عدم التركيز الإداري / وتتجسد المركزية الإدارية في الهيئات التابعة للسلطة و هي كما يلي:

- 1- رئاسة الدولة: إن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا لدستور 1996 المعدل حيث تنص المادة 84 منه على " يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة، ووحدة الامة ، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد و خارجها، وله أن يخاطب الامة مباشرة " ³⁷ وهي تقوم على مجموعة من الهيئات المحدد في المرسوم الرئاسي رقم 94-32 المؤرخ في 29/05/1995 وتمثل في الأجهزة و

³⁶-مسعود شيهوب، مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الجديدة، مجلة مجلس الامة، الجزائر، العدد 3، 2002، ص 31
³⁷- سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص60

الهيكل الداخلية كالأمانة العامة والمديريات المختلفة، ويتمتع رئيس الجمهورية بسلطات محددة في أحكام الدستور لسنة 1996 و هي تتمثل في:

- سلطة التعيين وفقا للمادة 101 من دستور 1996 المعدل.
- سلطة التنظيم : تنص المادة 143 في فقرتها الأولى من الدستور المعدل ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"
- الحفاظ على أمن الدولة: و الذي يتأكد من خلال مضمون المواد 105 الى 111 من الدستور المعدل.
- 2 الأجهزة الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية : وهي وجدت تخفيفا لأعباء الرئيس، ويختلف عددها باختلاف المهام الموكلة لها ، وحسب تغيير الظروف السياسية، و هي تضم:
 - الأمانة العامة للرئاسة .
 - ديوان رئاسة الجمهورية .
 - الأمانة العامة للحكومة.
- 3 الحكومة: تعرف الحكومة أنها هيئة جماعية مكلفة بتأمين الإدارة السياسية للبلاد، فهي الهيئة المعول عليها في تسيير شؤون الدولة والبلاد، وهي تتألف من مجموعة وزراء يتراأسهم الوزير الأول.
- الوزير الأول: يعد أحد أعضاء الإدارة المركزية ، والعضو الثاني للسلطة التنفيذية حسب دستور 1996، يعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة أغلبية البرلمان.
- الأجهزة المساعدة للوزير الأول: و هي تشمل المصالح التالية: مدير الديوان، رئيس الديوان، المكلفون بالمهمة ، بالإضافة الى أجهزة أخرى مثل: المدير العام للتوظيف العمومية، و المديرية العامة للإصلاح الإداري .
- 4 الوزارات: والتي هي تابعة لرئاسة الدولة وتشمل مختلف القطاعات التي تضمها الدولة، وهي تمثل أهم الأقسام الإدارية والأكثر شيوعا لما تتميز به من تركيز للسلطة، و هي -حسب نص المادة 49 من القانون المدني- لا تتمتع بالشخصية المعنوية فهي تستمد وجودها من الدولة،

5- السلطات الإدارية المستقلة: ظهرت مع بداية التسعينات، وتسمى أيضا بالهيئات العمومية الوطنية، ومن بينها نذكر:

- اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها.

- مجلس المنافسة

- سلطة الضبط للبريد والمواصلات

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

- هيئة الضبط في مجال الصحافة المكتوبة.

ثانيا اللامركزية الإدارية: نص الدستور في المادة 15 منه على ان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وركز على أهمية البلدية باعتبار البلدية هي القاعدة الأساسية للجماعات المحلية حيث تجسد الاهتمام بها منذ دستور 1963 على الرغم من الحالة الكارثية التي كانت تعيشها الجزائر بعد الاستقلال، وهذا ما يؤكد على حرص الجزائر على تجسيد النظام اللامركزي في تسيير إدارتها حتى تكون أكثر قربا من المواطن والحرص على مشاركته في كل ما يتعلق بمحيطه المحلي.

حدد القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في المواد 1،2،6،7 تعريف البلدية، حيث اعتبرتها الجماعة

الإقليمية القاعدية للدولة، والقاعدة الإقليمية اللامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

المالي، لها اسم وإقليم ومقر رئيسي يمكن تعديله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف

بالداخلية، بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني واخطار المجلس الولائي، وطبقا

لنص المادة 15 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، تتكون البلدية من:

- هيئة مداولة وهي مكونة من المجلس الشعبي البلدي.

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة منتخبة وجهاز للمداولة، ويعد الجهاز الأساسي في البلدية، حيث اعتبره الدستور المعدل لسنة 1996 المعدل، انه الاطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وهو أيضا قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

يتكون المجلس الشعبي البلدي ويختار أعضائه حسب العدد السكاني بالبلدية، وحددت المادة 79 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، عدد أعضاء المجلس البلدي ب 13 عضو بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة، الى 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة، وينتخب أعضائه لمدة 5 سنوات من قوائم الانتخابات التي تقدمها الأحزاب من قبل جميع السكان عن طريق الاقتراع العام

و السري، يجري المجلس أعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين بمعدل 6 دورات في السنة و تحدد مدة كل دورة بخمس أيام، كما يمكنه عقد دورات غير عادية كلما اقتضى الامر ذلك بطلب من رئيس المجلس، أو 3/2 ثلثي أعضاءه، او بطلب من الوالي، او في الحالات الاستثنائية المرتبطة بخطر ما او كارثة ما، فيجتمع المجلس بقوة القانون³⁸.

تشكيلة المجلس: يمكن ان يحدث المجلس لجان دائمة بموجب مداولة يصادق عليها أغلبية أعضاء المجلس بناء على اقتراح رئيسه، حيث تعمل هذه اللجان على معالجة مختلف المسائل التي تهتم البلدية خاصة في المجالات التالية:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية والري والفلاحة والصيد البحري
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

³⁸- سعيد بوعلي وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 98

ويختلف عدد هذه اللجان حسب التعداد السكاني حيث تتراوح بين 3 الى 6 لجان .

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: يتولى المجلس صلاحيات تقليدية وأخرى ذات طابع اجتماعي و اقتصادي وثقافي، حيث تتمثل الصلاحيات التقليدية المنصوص عليها في القانون رقم 10-11 في مواد 180، 162، 163، 194 في:

-مناقشة ميزانية البلدية و المصادقة عليها.

- السهر تحت مسؤولية رئيس المجلس على مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية و الأملاك المنقولة.

- اتخاذ التدابير اللازمة وبصفة دورية من أجل تثمين أملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية .

-المصادقة على محضر المناقصة والصفقة العمومية.

الهيئة التنفيذية: الجهاز التنفيذي للبلدية هو هيئة جماعية منتخبة لمدة خمس سنوات، تمثل البلدية وتشرف على تسييرها، يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعدة نواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين 2 الى أربع 4 نواب وذلك حسب عدد المنتخبين لكل مجلس.

صلاحياته: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية بازدواجية في الصفة القانونية و الوظائف و المهام التي يمارسها، فهو يعد الممثل الطبيعي و الشرعي للبلدية، بالإضافة الى اختصاصاته كونه ممثلا للدولة .

ثانيا الولاية :

تعد الولاية أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، و هي تعد همزة وصل بين الإدارة المركزية و اللامركزية، و تعرف الولاية حسب نص المادة الأولى من القانون 07/12: أنها جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة الى الاستقلال المالي و القانوني، و تشكل الدائرة غير المركززة للدولة، بحيث تساهم هذه الأخيرة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة، وكذا حماية و ترقية و تحسين الاطار المعيشي للمواطن³⁹، و تنص المادة 9 من ذات القانون، أن للولاية اسم خاص بها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي.

تتكون الولاية حسب نص المادة 2 من القانون رقم 07/12 من هيئتان هما:

-هيئة منتخبة وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي.

-هيئة معينة تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي.

أولا- المجلس الشعبي الولائي (هيئة مداولة): هو هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق

الاقتراع العام، وهو هيئة مداولة ومراقبة، والمعبر الرئيسي عن مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية

حسب المادتين 12 و 51 من القانون 07/12.

تكوين المجلس واختيار الأعضاء: تخضع مسألة تكوين المجلس الشعبي الولائي الى العدد السكاني

للولاية، حيث يتراوح عدد أعضائه من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة، الى

55 عضو في الولايات التي يتعدى عدد سكانها 1.250.000 نسمة وفقا للمادة 32 من القانون 01/12

المتعلق بنظام الانتخابات، ينتخب أعضائه لمدة 5 سنوات⁴⁰ من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب

المعتمدة، أو من قوائم المترشحين الاحرار عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري.

³⁹قانون 07/12 مؤرخ في 12 فبراير سنة 2012

⁴⁰ نذير العلواني، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري و الفرنسي، دراسة مقارنة، مجلة

أفاق العلوم، العدد 10، جانفي 2018، ص 136

سير أعمال المجلس: تجرى أعمال المجلس من خلال عقد 4 دورات عادية في السنة، مدة كل دورة هي 15 يوما، وهي تعقد وجوبا خلال شهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر وبصفة متفرقة ولا يجوز جمعها حسب نص المادة 14 من قانون الولاية، ويمكن ان تعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه، او بطلب من الوالي.

ولا يمكن للمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعه إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاءه الممارسين الحاضرين، وفي حالة عدم اجتماعه بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فان المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين حسب المادة 19 من قانون الولاية.

تشكيلة المجلس الشعبي الولائي:

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من الأجهزة التالية:

1- مكتب المجلس: حددت المادة 28 من القانون رقم 07/21 تشكيلة المجلس الشعبي الولائي و الذي

يتكون من:

-رئيس المجلس الشعبي الولائي.

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي ، أعضاء

- رؤساء اللجان الدائمة ، أعضاء

1-1- رئيس المجلس الشعبي الولائي: حددت المادة 59 من قانون الولاية آلية انتخاب رئيس المجلس

الشعبي الولائي التي تكون عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وفي حالة عدم ذلك تجرى دورة

ثانية بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، فيتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا، وخلال 8 أيام من تنصيبه رئيسا للمجلس يختار هذا الأخير نواب من بين أعضائه ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة على المجلس الشعبي الولائي.

2-1 _____ اللجان: وذلك حسب نص المادة 33 من قانون رقم 07/12، وتمثل هذه اللجان الدائمة في :

- لجنة التربية و التعليم العالي و التكوين المهني
- لجنة الاقتصاد و المالية
- لجنة الصحة و النظافة و حماية البيئة
- لجنة الاتصال و تكنولوجيات الاعلام
- لجنة تهيئة الإقليم و النقل
- لجنة التعمير و السكن
- لجنة الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة
- لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة
- لجنة التنمية المحلية، التجهيز و الاستثمار و التشغيل.

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان خاصة للنظر في كل ما يتعلق بالولاية وفقا لأحكام المادة 33، وتتشكل هذه اللجان حسب نص المادة 34 من أعضاء يتم تعيينهم باقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو بالأغلبية المطلقة لأعضائه عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا - الهيئة التنفيذية وتتمثل في الوالي: هو شخص معنوي عام، يرأس الولاية ويمثلها في جميع المجالات المدنية والإدارية، ويعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، فهو يمثل الدولة على مستوى الولاية و مفوض من الحكومة، ورجل القرار والوساطة بين مختلف الأطراف .

يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية و ذلك طبقا للمادة 92 من دستور 1996 المعدل، ونص المادة الولي من المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 21 أكتوبر 1999 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، كما تنهى مهام الوالي أيضا من طرف رئيس الجمهورية و بموجب مرسوم رئاسي.

ا. سلطات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

- نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.

- الاعلام

- إعداد الميزانية

- تمثيل الولاية

- إدارة أملاك الولاية

- ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية على موظفي الولاية .

اا. سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

-السهير على تطبيق سياسة الدولة على مستوى الولاية وتنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء.

- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات والتقاضي باسم الدولة خاصة في دعاوى القضاء الكامل.

- ممارسة سلطات الضبط الإداري والضبط القضائي

-السهير على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها من خلال تسخير

الأشخاص والممتلكات.

- السهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات⁴¹.

الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي:

تتمثل الهياكل الإدارية الخاضعة لسلطة الوالي حسب نص المادة 127 من قانون الولاية التي على ضوءها

صدر المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 07/23 المحدد لهيئات وهياكل الإدارة العامة للولاية،

حيث تنص المادة 2 من ذات المرسوم على الهيكل الإداري للولاية و المكون من الأجهزة التالية:

- الديوان
- الأمانة العامة للولاية.
- المفتشية العامة.
- مديرية الإدارة المحلية
- مديرية التقنين والشؤون العامة للولاية
- المجلس الولائي
- رئيس الدائرة

الرقابة الممارسة على الولاية: وهي تتمثل في امن الرقابة الوصائية على الاعمال، و الرقابة الوصائية على

كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وعلى الهيئة ككل.

المحاضرة العاشرة: تحديات التنمية المحلية في الجزائر

تطرقنا في المحور الأول من هذه المحاضرات الى العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية و التنمية المحلية

، حيث تتجسد هذه العلاقة في جانبين أساسيين هما: أولا الجانب العضوي و الذي يكمن في وجود

الجماعات المحلية مرتبط بالأساس بالتنمية المحلية، فكان من الضروري وجود هذه الهيئات المحلية حتى

تصبح المشاريع ذات البعد التنموي المحلي قابلة للتحقيق على مستوى الجماعة المحلية، وثانيا جانب

⁴¹- سعيد بو علي وآخرون، ص ص 82-83

وظيفي، بمعنى ان التنمية المحلية تعد الوظيفة الأساسية للجماعات المحلية، فهي تجسد مشاريع التنمية المحلي من خلال توفير الاطار الهيكلي و اللوجستيكي لهذه المشاريع.

وتعد الجزائر كغيرها من الدول النامية التي وجدت نفسها بعد الاستقلال مثقلة بالمشاكل التي خلفها الاستعمار وعلى كل الأصعدة، فلجأت إلى اعتماد أسلوب التخطيط المركزي في تلك الحقبة كأداة لتحقيق التنمية الوطنية، لكن هذا الأسلوب كان له انعكاسات سلبية كثيرة، فانتهجت بعدها مبدأ اللامركزية في التسيير(الانطلاق من الجزء إلى الكل ومن القاعدة نحو المركز)، حيث أوكلت صلاحيات واسعة للجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية، والتي رافقها جملة من الإصلاحات القانونية التي شملت العديد من المجالات، ورغم مختلف الجهود المبذولة لدفع عجلة التنمية المحلية غير انها واجهت وتواجه العديد من التحديات التي انعكست سلبا على التنمية المحلية وحالت دون تحقيق أهدافها التنموية، حيث سنحاول في مضمون هذه المحاضرة التطرق الى أهم التحديات التنموية التي تعرفها الجزائر منذ الاستقلال.

1- طبيعة النظام السياسي: إن التطرق الى السلطات الثلاث في الجزائر، وتحديد العلاقة بينها يمكننا

من الوقوف على مميزات النظام السياسي الجزائري، لمحاولة فهم كيفية صنع السياسات العامة في

الجزائر، ومعرفة التوازنات والإجراءات و العمليات التي تسبق وضع البرامج و المخططات التنموية

و التي هي مخرجات للنظام السياسي القائم.

يتكون النظام السياسي من ثلاث سلطات أساسية هي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، و يختلف كل نظام حسب طبيعة العلاقة التي تربط بين هذه السلطات الثلاث ببعضها البعض ووفقا لما يحدده الدستور وما تقره الأعراف السياسية غير المكتوبة.

2- السياسات التنموية في الجزائر

قامت الجزائر بمجموعة من المخططات أولها كان المخطط الثلاثي(1967-1969)، ثم المخطط الرباعي الأول(1970-1973)، ثم تلاه المخطط الخماسي الأول(1980-1987)، وبعدها المخطط الخماسي الثاني (1987-1989)، وقد ركزت هذه القطاعات على القطاع المنتج وشمل الزراعة والري والصيد البحري والغابات والمحروقات والصناعات التحويلية والطاقة والمناجم والأشغال العمومية والبناء، إضافة إلى قطاع البنية التحتية حيث شمل شبكات النقل من طرقات وسكك حديدية وموانئ ومطارات والهيئة العمرانية والتكوين والصحة والثقافة وتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب والكهرباء والغاز... الخ.

لقد استطاعت هذه البرامج تحقيق نتائج ايجابية إلى حد ما، حيث تكفلت بحاجات واحتياجات السكان المحلية، وأوجدت قاعدة مادية واسعة من الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية خاصة في الفترة ما بين (1967-1984)، إلا أنها واجهت العديد من الصعوبات والتحديات وتضمنت الكثير من السلبيات أثناء التنفيذ، وهو ما جعلها لا تحقق أهدافها كما كان مبرمجا لها، ومن أسباب ذلك نذكر:

- المركزية في اتخاذ القرار والتسيير.
- ضعف إن لم نقل انعدام التنسيق والتكامل بين القائمين على إعداد وبناء وتنفيذ ومتابعة هذه البرامج وتداخل الصلاحيات.
- نقص وغياب المؤشرات الكافية لتحديد وترتيب أولويات الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين.
- إلى جانب تهميش المشاركة الشعبية والقطاع الخاص وهو ما أدى إلى غياب التنافسية وتقص الفعالية والكفاءة.

في التسعينات كانت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية متردية جدا في الجزائر، ومع صدور دستور 1989 دخلت الجزائر مرحلة جديدة (مرحلة اقتصاد السوق) على غرار باقي البلدان الاشتراكية، حيث تضمنت وشملت هذه المرحلة جملة من الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية والإدارية والقانونية نكر منها⁴²:

- ✓ برنامج الاستقرار الاقتصادي: تم تنفيذ هذا البرنامج في الفترة الممتدة ما بين 01 أبريل 1994 و 31 مارس 1995.
- ✓ برنامج التعديل الهيكلي ركز هذا البرنامج على تصحيح هيكل الإنتاج وإدارة جانب العرض من خلال إصلاح السياسات السعرية وتحرير أسواق العمل والتجارة الدولية والاستثمار، إضافة إلى إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص (الخصوصية).
- ✓ سياسة الإنعاش الاقتصادي: لبعث النمو في مختلف المناطق والأقاليم وتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي مستديم، قامت الحكومة الجزائرية بتطبيق برنامج استثماري للإنعاش الاقتصادي 2001-2004، ثم البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009، ثم تلاه البرنامج الخماسي 2010-2014.

⁴²- علي بن بلعزوز، انعكاس الصلاحيات الاق تصادية في الجزائر، مجلة البحوث الاقتصادية العربية، ع . 30، 2003، ص.20

✓ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004⁴³: سعى هذا البرنامج إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، كتحسين المستوى المعيشي للحد من الفقر والبحث عن فرص العمل ومناصب الشغل للقضاء على البطالة، والعمل على تحقيق التوازن الجهوي.

✓ البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009⁴⁴: جاء هذا البرنامج لمواصلة إنعاش ودعم النمو الاقتصادي وإتمام المشاريع التي تم إقرارها في الفترة الممتدة بين 2001-2004، وأهم ما ميزه هو تدعيمه ببرامج خاصة لصالح الولايات والبلديات الجنوبية والهضاب العليا، حيث وصل الغلاف المالي لعمليات التنمية في الفترة ما بين 2005-2009 حوالي 175000 مليار دينار جزائري، وكان يهدف إلى تحسين مستوى المعيشة وخلق مناصب شغل ومواصلة إنشاء المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمات العمومية وغيرها.



والملاحظ أن هذا البرنامج قد حقق معدلات نمو معتبرة خارج قطاع المحروقات، مقابل معدلات نمو منخفضة في هذا الأخير نتيجة انخفاض أسعار البترول بسبب الأزمة المالية العالمية أواخر عام 2007.

✓ البرنامج الخماسي 2010-2014: هذا البرنامج هو تكملة للبرامج السابقة التي عملت على تشييد البنى التحتية من طرق وسكك حديدية ومطارات وموانئ، حيث سعى هذا البرنامج إلى الاستفادة من كل الانجازات السابقة لخلق فرص عمل وتحسين الدخل الفردي والمستوى المعيشي، وقدر الغلاف المالي الذي خصص لهذا البرنامج ب 286 مليار دولار⁴⁵.

لكن ورغم الايجابيات الكثيرة التي جاءت بها مخططات التنمية بالجزائر على المستوى المحلي، إلا أنها لم تقض على التفاوت والفروق الجهوية، وهذا المشكل لا يزال مطروحا إلى يومنا هذا وعلى مستويات عديدة ومختلفة، إضافة إلى أنه ورغم الإمكانيات والمؤهلات الكبيرة والضخمة التي تزخر بها الجزائر إلا أن مصادر تمويل التنمية لطالما بقيت محصورة ومنحصرة في العوائد البترولية فقط.

3- البرامج والمخططات التنموية المحلية

تتجسد التنمية المحلية من خلال نوعين من البرامج التنموية، وهي برامج التجهيز والبرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية:

⁴³- الأخضر فاسمي، أثر الصادرات غير النفطية على النمو الاقتصادي في الجزائر، دراسة مستقبلية حول تنويع الاقتصاد الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2013-2014، ص. 38.

⁴⁴- البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009)، ص. 6-7، على الموقع:

www.premierministre.gov.dz/arab/media/pdf/textereference/texteessentiels/progcroibilan/progcrois

⁴⁵- برنامج التنمية الخماسي 2010/2014، بيان اجتماع مجلس الوزراء، على الموقع: www.mae.dz

- برامج التجهيز: نصت المادة 08 من المرسوم رقم 380/81 على أن هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلي في مجال التنمية، مخططات يتم إعدادها للبلدية وأخرى خاصة بالولاية:

✓ المخططات البلدية: تعني بالمخططات البلدية مجمل الإجراءات التنظيمية التي تباشرها البلدية في مختلف المجالات، والتي تسمح بتحديد أولويات التنمية بها ووسائل انجازها وتمثل المخططات البلدية في ثلاث أنواع هي:

● المخطط البلدي للتنمية (P.C.D): هو مخطط خاص بإحصاء وتسجيل مختلف جوانب الاستثمارات والمشاريع المعدة لصالح تنمية البلديات مع توافقه مع المخطط الوطني للتنمية.

● المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU): يعود الأصل القانوني لهذا المخطط إلى القانون 29/90 الصادر في 1990/12/01 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، والذي تم تعريفه في المادة 16 بأنه: "أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية العمرانية للبلدية أو للبلديات المعنية، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي

● مخطط شغل الأراضي (P.O.S): يحدد هذا المخطط طرق شغل الأراضي في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتلتزم البلدية القيام به وفقا لأحكام المادة 34 من القانون 29/90 والتي تنص على: "يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي، يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته"⁴⁶.

✓ المخططات الخاصة بالولاية: عالج المرسوم 380/81 المؤرخ في 1981/12/26 هذا النوع من المخططات، والذي تضمن صلاحيات البلديات والولايات في مجال التخطيط والتهيئة العمرانية، ولقد نص هذا المرسوم على إمكانية إبداء المجلس الشعبي الولائي لرأيه أثناء القيام بإعداد المخطط الولائي الذي يرتبط ويتعلق بمختلف المشاريع التي تتكفل بها الولاية، إضافة إلى إمكانية تسجيل اقتراحاته التي يشترط أن تكون في إطار وفي حدود المخطط الوطني: كإمكانية انجاز المشروع، والقيمة الحقيقية التي يكلفها المشروع قصد انجازه وقدرة الولاية على تمويله، إضافة إلى مردودية المشروع الاقتصادية والإنتاجية وفوائده الاجتماعية والفترة المحددة لانجازه⁴⁷.

⁴⁶- جمال زيدان، مرجع سابق، ص. 69.

⁴⁷- المرجع نفسه، ص. 70.

ومن الأمثلة عن المخططات ذات الطابع الولائي نجد: المخطط القطاعي غير الممركز (P.S.D)، ويتضمن التخطيط لمختلف المشاريع التنموية التي تشرف عليها المديرات الولائية التابعة للوزارات بالعاصمة، ويوجد هذا المخطط بشكلين: سنوي ومتوسط المدى⁴⁸.

البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية: هذا النوع من البرامج يستجيب لوضعيات معينة، ومن أهم هذه البرامج:

✓ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي: هو برنامج يادور به رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز بوتفليقة، وامتد على مدى أربع سنوات (2001-2004)، ويهتم هذا النوع من البرامج بمختلف الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها، إضافة إلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية، وتحسين الظروف المعيشية والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

✓ برنامج صندوق الجنوب: هو برنامج يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية للوطن.

✓ الصناديق الخاصة: هذا النوع من الصناديق يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر مختلف ولايات الوطن التي تعاني تخلفا بالمقارنة مع ولايات أخرى، وذلك لمحاربة الفوارق الجهوية.

✓ إضافة إلى صناديق أخرى منها: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية وصندوق الكوارث الطبيعية.



4- دور القطاع الاقتصادي العام المحلي في التنمية المحلية

يتمثل القطاع العام المحلي في المؤسسات العمومية* المحلية ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري، التي خول للبلدية إنشاؤها بمقتضى مداولة حسب ما ورد في المادتان 153 و154 من القانون البلدي 10/11⁴⁹، وتشمل المؤسسات العمومية المحلية ما يلي:

1. المؤسسات العمومية الولائية: بعد مصادقة وزير الداخلية والوزير المعني بالنشاط الذي ستختص به هذه المؤسسة، يتم تأسيسها بموجب مداولة يصدرها المجلس الشعبي الولائي، وهذا بعد الاتفاق

⁴⁸- المرجع نفسه.

* يمكن تعريف المؤسسة العمومية حسيما ورد في كتاب "إدارة التنمية في الجزائر" لجمال زيدان في الصفحة 71 أنها: مرفق عام له شخصية معنوية، وهي ذات طابع إداري، صناعي أو تجاري الهدف منها هو تلبية حاجات عامة، وتنشأ على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي، كما جاء تعريفها في المعجم النقدي لعلم الاجتماع أنها التزام اجتماعي فعال، يقيم بين جماعة من الأفراد علاقات منظمة تحكمها قوانين وتنظيمات محددة.

⁴⁹- المرجع نفسه، ص. 71.

مسبقا على تسمية المؤسسة ومقرها والأهداف والأعمال المسندة إليها واختصاصاتها والسلطة الوصية عليها...، ويتألف مجلس إدارة هذه المؤسسة العمومية من الوالي أو من يمثله، إضافة إلى ممثلي المديرية الولائية التي لها علاقة بنشاط المؤسسة، وعضوان من المجلس الشعبي الولائي ومدير المؤسسة، حيث يتم اقتراح مشروع نظام داخلي للمؤسسة من قبل هذا الأخير، والذي يتم عرضه على مجلس الإدارة للمصادقة عليه⁵⁰.

أما فيما يتعلق بالجانب المالي فإن ذلك يختلف حسب طبيعة المؤسسة العمومية، فإن كانت ذات طابع إداري فإنها تخضع لقواعد المحاسبة المتعلقة بميزانية التسيير لمصالح الولاية، وأما إذا كانت ذات طابع تجاري فإنها تخضع للمخطط الوطني للمحاسبة، حيث يتم تكليف العمل المحاسبي وتداول الأموال لعون محاسب يعتمده وزير المالية⁵¹.

2. المؤسسات العمومية المشتركة ما بين الولايات: يتم إنشاء هذا النوع من المؤسسات من خلال مداوات تتخذها المجالس الشعبية الولائية للولايات المعنية، ويتأسس مجلس إدارتها والي الولاية التي يتواجد بها مقر المؤسسة أو ممثلا عنه، إضافة إلى باقي الأعضاء ممثلين في المديرين التنفيذيين للقطاعات المعنية بنشاط المؤسسة، وعضوان من كل مجلس شعبي ولائي للولايات المعنية ومدير المؤسسة والعون المحاسب في المؤسسة⁵².

3. المؤسسة العمومية المشتركة ما بين الولاية والبلديات: بموجب مداوات يصدرها المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية للبلديات يمكن تأسيس مؤسسة عمومية مشتركة بين هذه الهيئات، ولا يختلف مجلس إدارتها عن مجلس إدارة المؤسسة العمومية المشتركة ما بين الولايات إلا من حيث الاختصاص الإقليمي.

4. المؤسسات العمومية البلدية: ينشأ هذا النوع من المؤسسات عن طريق مداولة يصدرها المجلس الشعبي البلدي، وذلك بعد مصادقة الوالي عليها للتكفل بقطاع نشاط معين، ويتشكل مجلس إدارتها من رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيسا، والكاتب العام للبلدية بصفته عضوا، إضافة إلى عضوان من المجلس الشعبي البلدي ومدير المؤسسة والعون المحاسب، ولا يختلف هذا النوع من المؤسسات عن المؤسسات العمومية الولائية، فرغم اختلاف تشكيلة مجالس الإدارة إلا أنهما يتشاركان في الصلاحيات والتي تتمثل فيما يلي⁵³: وضع التنظيم الهيكلي والإداري والتسييري

⁵⁰- المرجع نفسه، ص.72

⁵¹- جمال زيدان، مرجع سابق، ص.73

⁵²- المرجع نفسه.

⁵³- المرجع نفسه، ص.74

للمؤسسة، وإعداد ميزانيتها ومتابعة عملية الشراء والإيجار التي تقوم بها المؤسسة، إضافة إلى دراسة الشروط لأي عقد أو اتفاقية، وإمكانية قبول القروض والبرامج الاستثمارية....

5- دور القطاع الاقتصادي الخاص المحلي في التنمية المحلية

حقق نموذج قيادة الدولة لمشروع التنمية الاجتماعية وحتى الاقتصادية العديد من النجاحات في العديد من الدول، إلا أن الأزمة العالمية لسنوات السبعينات والتي ميزها الكساد وندرة الموارد أدت إلى تراجع هذا النموذج ومحدوديته، ومن هنا ظهرت الحاجة لرؤيا جديدة ومختلفة لدور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، تقوم على تقليص هذا الدور لفائدة أعوان وأطراف جدد كالقطاع الخاص الذي أصبح شريكا أساسيا ومهما جدا في عملية التنمية المحلية في معظم الدول الليبرالية، وأصبح يؤثر حتى من الناحية السياسية من خلال فرض أو رفض بعض التشريعات، وهو ما يؤكد على فعالية المجتمع المحلي وأهميته في اتخاذ القرار.

أما عن دور القطاع الخاص المحلي في التنمية المحلية في الجزائر فيمكن تحديده في مرحلتين:

المرحلة الأولى والتي تبدأ من عام 1962 إلى غاية صدور القانون 25/88 المؤرخ في 25/07/1988 والمتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة والوطنية⁵⁴، حيث تميزت هذه المرحلة بوجود العديد من النصوص القانونية التي أشارت لمساهمة القطاع الاقتصادي الوطني الخاص في التنمية المحلية والوطنية، لكن هذه القوانين لم تقدم ضمانات حقيقية لتشجيع المستثمرين على المغامرة برؤوس أموالهم في نشاط اقتصادي معين، بل العكس من ذلك فقد أرغمت القطاع الخاص على مغادرة العديد من القطاعات ذات الأهمية الإنتاجية، وشكلت عائقا أمام دخول الاستثمار الأجنبي للجزائر، وهو ما انعكس سلبا على حركية التنمية المحلية، واقتصرت هذه الأخيرة على ما يقدمه القطاع العام من مشاريع والتي عادة ما لا تتناسب وواقع التنمية بالمنطقة واحتياجات سكانها.

وبعد صدور دستور عام 1989 كان له انعكاسات عديدة على المجال السياسي والاقتصادي عموما، حيث فضلت الدولة في هذه المرحلة الاستثمار بناء على أسلوب الشركات المختلطة رافضة الاستثمار الأجنبي المباشر، كما صدر قانون 01/88 بتاريخ 12/01/1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث شكل تمهيدا لبداية التحول نحو إيديولوجية جديدة في عملية التنمية المحلية والوطنية على حد سواء، وذلك من خلال الاعتماد أكثر على القطاع الخاص في هذا المجال، وهو ما أكدته المرسوم التشريعي المتعلق بترقية الاستثمار رقم 12/93 المؤرخ في 05/10/1993، حيث قدمت الدولة من خلاله ضمانات لدعم وتشجيع القطاع الخاص للاستثمار المحلي، لأن عدم قدرة الدولة على توفير

54- جمال زيدان، مرجع سابق، ص. 75.

خدمات نوعية، إضافة للاختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرفق العام، تطلب الاستعانة بالقطاع الخاص كطرف فاعل في التنمية الاقتصادية وطنيا ومحليا، وذلك عن طريق آليات عديدة ومختلفة منها الخوصصة⁵⁵، وقد كان لهذه الإجراءات انعكاس وتأثير واضح على البلدية كونها تمثل إحدى مؤسسات الدولة التي أوكل لها مجموعة من المهام الاقتصادية، فتم حل أو خصخصة العديد من المؤسسات العمومية التابعة للبلدية، لكن سياسة الخصخصة هذه أثبتت فشلها الذريع وكان لها العديد من الانعكاسات السلبية، وهو ما أشار إليه الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة في لقاءه مع رؤساء البلديات في 2008/07/26 في جلسة تقييمية لأداء المجالس المحلية بعد مرور تسع سنوات من تطبيق قانون الخوصصة، إذ أكد فيها على أن مشاركة القطاع الخاص أو الشراكة معه لا تعني بالضرورة الخوصصة، فقد تكون عن طريق منح الامتياز أو عقود تسيير⁵⁶، وهو ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية السابق والتي تتعلق بمنح عقد الامتياز، إذ أوردتها المشرع كحل تلجأ إليه البلديات في حالة عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات، ورغم أن المشرع لم يحدد المجالات التي يتم فيها منح عقد الامتياز إلا أنه يمكن تحديد ذلك من خلال طبيعة المؤسسة العمومية للبلدية والتي قد تكون ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري، ما يعني أن منح عقد الامتياز* يكون في هذه المجالات الثلاث⁵⁷.

6- عقد الامتياز

تتعاقد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة أو عن طريق عقد شراكة بين هذا الأخير (القطاع الخاص) وممثل القطاع العام كالبلدية، أو من خلال منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة⁵⁸. وتتعدد أشكال عقد الامتياز وأساليبه من دولة لأخرى، ففي فرنسا مثلا يمكن للبلدية إنشاء شركات مع القطاع الخاص في مجال إنشاء مشاريع من خلال عقود الامتياز كالبنى التحتية وخدمات النظافة وصيانة الطرقات، ولتنظيم ذلك تم إنشاء هيئة الخدمات العامة لمتابعة هذه العقود، وتزويد البلديات العاجزة بكل المستلزمات الضرورية لإتمام هذه الصفقات⁵⁹، أما في إنجلترا فقد أصبح القطاع الخاص ورقة رابحة لأعرق حزبين في بريطانيا (العمال والمحافظين) لدعم الإصلاح على المستوى المحلي، فقد نقلت حكومة المحافظين تسيير العديد من المشاريع من الحكومة المحلية إلى القطاع الخاص عن طريق أجهزة خاصة

⁵⁵ بوحنية قوي، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، آفاق التنمية المحلية في الجنوب، ص. 52.

⁵⁶ من كتاب "آفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري"، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 56.

*- رغم أن عقد الامتياز يدخل في إطار المناقصات لكن لم ينص عليه في قانون الصفقات العمومية.

⁵⁷ من كتاب "آفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري"، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 52.

⁵⁸ المرجع نفسه، ص. 53.

⁵⁹ سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص. 39.

تتولى إدارة وتنفيذ هذه المشاريع بعيدا عن السلطة المحلية⁶⁰، أما الإدارة المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية فهي تتمتع بالاستقلالية الكبيرة والواسعة، حيث أن كل مقاطعة لها قوانينها وكل ولاية لها دستورها الخاص على أن لا يتعارض مع الدستور والقوانين الفدرالية، وتتمتع البلديات بنظام التعاقد مع أطراف عديدة للقيام بالخدمات الضرورية كالنظافة والصيانة وانجاز المباني والطرق⁶¹.

كما يتدخل القطاع الخاص إما عن طريق تأجير الحكومة المحلية له بعض المرافق لتقديم الخدمات بنفسه للمواطنين أو عن طريق ما يسمى BOT (build-operate-transfer)، حيث يتضمن هذا العقد انجاز القطاع الخاص للمشاريع والمنشآت الكبرى التي تتعلق بالبناء والنقل وغير ذلك كالجسور والطرق والسدود، مع تحديد الفترة والمدة التي يتولى فيها تسيير هذه المشاريع والاستفادة من عائدات المرفق العام، وبمجرد انتهاء تلك المدة المحددة تتولى الحكومة المحلية إدارة وتسيير ذلك المرفق العمومي⁶².

1. مفهوم عقد الامتياز في التشريع الجزائري: عرف سليمان الطماوي عقد الامتياز بأنه تعهد الدولة والإدارة المحلية لأحد الأفراد أو الشركات الخاصة بإدارة احد المرافق العمومية واستغلاله لمدة محددة مقابل تقاضي فوائده وعائداته ورسومه⁶³، أي أن عقد الامتياز هو عقد تكلف بموجبه الدولة أو احد أشخاصها الاعتبارية (الولاية والبلدية) شخصا معنويا أو طبيعيا آخر بتسيير وإدارة المرفق العام لفترة محددة متفق عليها في العقد مقابل حصول صاحب الامتياز على العائدات المالية⁶⁴.

والمشروع الجزائري كما سبق وأشرنا لم يتناول تعريف عقد الامتياز في قانون البلدية، وتم التعرض له في قانون المياه رقم 13/96 في المادة 4، ويقصد بالامتياز حسب هذا القانون بأنه عقد قانوني تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا لتقديم خدمة عمومية، كما أشارت المادة 33 من القانون المتعلق بتسيير النفايات أنه يمكن للبلدية بأن تعهد لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين بإدارة هذا المرفق، ويمكن للإدارة التراجع عنه بموجب القرار رقم 11950 الصادر في: 2004/03/09⁶⁵.

تجدر الإشارة أن عقد الامتياز ذو طبيعة خاصة، لتضمنه شروط تنظيمية باعتبار الإدارة طرفا فيه كصاحبة السلطة التي بإمكانها فرض بنود العقد، حيث أن العقد لا يعتبر تنازلا كليا للإدارة عن المرفق

⁶⁰- من كتاب "أفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري"، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.55

⁶¹- المرجع نفسه، ص.54

⁶²- سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، ص.43

⁶³- من كتاب "أفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري"، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.56

⁶⁴- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، منشورات دحلب، ط1، 2006، ص.212

⁶⁵- عمار بوضياف، عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص:

www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t

العام، وهو يختلف عن عقد الإيجار وعن الاستغلال، هذا الأخير الذي تتخلى فيه الإدارة كلية عن المرفق العام، كما يختلف عقد الامتياز عن التعاقد عن طريق الصفقات من حيث مدة العقد، حيث تكون مدة عقد الامتياز طويلة نسبيا ويمكن أن تمتد إلى أكثر من خمسين (50) سنة، رغم أن قانون البلدية لم يحدد هذه المدة لا في حدها الأقصى ولا الأدنى⁶⁶.

2. تطور عقد الامتياز في الجزائر: كانت البلدية في ظل النظام الاشتراكي وسيلة لدعم ركائز هذا الأخير، لذلك أعطى المشرع في هذه الفترة الأولوية والأفضلية للتسيير الاشتراكي بدل التسيير الخاص، فكانت البلدية تضمن خدمات النقل والسياحة وتوزيع المواد الاستهلاكية، حيث كانت الدولة مسيطرة على أغلب النشاطات والقطاعات والمجالات، ورغم صدور قانون البلدية 08/90 الذي جاء بعد صدور الدستور الجديد لعام 1989 وما تضمنه من تغييرات في المجالين السياسي والاقتصادي، إلا أن سيطرة الفكر الاشتراكي كان واضحا ولم تحبذ فكرة إشراك القطاع الخاص، لذلك لم يكن عقد الامتياز وسيلة مباشرة واختيارية للبلدية لتسيير المرفق العام، كما أن هذا الإجراء لم يسلم من الرقابة من خلال مصادقة الوالي على مداولة المجلس الشعبي البلدي المانحة للامتياز.

ليتم بعدها صدور تعليمية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحمل رقم 842/3-94 تنفيذا لتعليمية أخرى صادرة عن رئيس الحكومة في 1994/07/07 تحمل عنوان: امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، حيث كانت موجهة للولاية ورؤساء الدوائر والبلديات، لتحديد كيفية منح الامتياز وشروطه ومدته وأهدافه⁶⁷ وذلك بهدف إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في التسيير المحلي للمرافق العمومية، غير أن المجالات التي يشارك فيها القطاع الخاص لم تحدها المادة 138 بدقة، لكنها تتمثل في العموم في جمع النفايات، المياه الصالحة للشرب، وتصريف المياه القذرة، التوقف، النقل العمومي، استغلال الأسواق المغطاة... الخ، والأمر قد لا يقتصر فقط على هذه المجالات فقد يشمل مجالات آخر إشراك القطاع الخاص عن طريق عقد الامتياز يسمح للبلديات ذات الإمكانيات الضعيفة والموارد المالية المحدودة من تبني هذا النظام لانجاز العديد من المشاريع التنموية من جهة، كما يستفيد صاحب الامتياز من عائدات استثماره في مشروع معين من جهة أخرى.

المحاضرة الحادية عشر: مصادر التمويل المالي

⁶⁶ من كتاب "أفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري"، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.58

⁶⁷ من كتاب "أفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري"، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.59

يرتبط نجاح التنمية المحلية بمدى توفر الجماعات المحلية على الوسائل المادية والمالية والاقتصادية، للقيام بوظيفتها واختصاصاتها بكل حرية وعلى أكمل وجه، وهذا ما يجعل من مصادر التمويل المالي للجماعات المحلية العامل الاساسي الذي يضمن لهل تجسيد الاستقلالية المالية التي منحها لها الدستور .

تعريف التمويل المحلي: هو مجمل الموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية و خارجية لميزانية البلدية. الموارد المالية للجماعات المحلية: قبل التطرق الى الحديث عن الموارد المالية للجماعات المحلية يجدر بنا التوقف عند مفهوم الميزانية التي تحتوي على شقين هما: قسم التسيير، حيث يحتوي كل قسم على النفقات و الإيرادات، وقسم التجهيز و الاستثمار ويكون متوازنا إجباريا مع اقتطاع اجباري لا يقل عن نسبة 10% من قسم التسيير مخصص لتمويل قسم التجهيز، و تشكل الموارد المالية المحلية العامل الأساسي لنجاح المشاريع التنموية⁶⁸ المحلية، ما يجعل هذه الموارد ان تتسم بمجموعة من الخصائص و هي:

مصادر التمويل المحلي: تتفق مجمل النصوص القانونية في هذا المجال على أن مصادر التمويل المحلي هي:

1 الإيرادات المحلية: وهي مختلف الأملاك المدرة وغير المدرة للمداخيل و التي تكون تابعة للبلدية، و هي كما يلي:

1-1 الأملاك المدرة للمداخيل و هي تتمثل في مجمل المداخيل الناتجة عن كراء ممتلكات البلدية و هي تشمل: _إيجار الأملاك العقارية: و تشمل: المحلات ذات الاستعمال السكني المحلات ذات الاستعمال التجاري، مواقف السيارات

⁶⁸ المادة 179، قانون الجماعات المحلية 2012، ص 27

المذابح

حقوق المكان داخل الأسواق

مداخل المخيمات الصيفية

حقوق الحفلات

الحجز العمومي (fourrière publique)

مداخل الأسواق العمومية و اليومية

مداخل بيع منتوجات البلدية

2-1_ مداخل الأملاك المنقولة: وهي تضم :

العتاد (شاحنات، حافلات.....)

المعدات الكبيرة (تجهيزات الأشغال العمومية)

ويشترط ان تتم مختلف العمليات المتعلقة بالإيجار، او التنازل عن الممتلكات العقارية أو المنقولة بمداولة من المجلس الشعبي البلدي، او عن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر .

وفي حالة بيع الممتلكات، يتوجب على البلدية تطبيق مبدأ المناقصة العلانية التي يتوجب اللجوء إليها دائما لتحصيل حقوق الاستعمال مثل الطرق والأماكن العمومية والتوقف في الأسواق والمذابح ويكون ذلك وفق دفتر شروط نموذجي، ولتأمين هذه الموارد يتعين على البلدية القيام بما يلي:

-إعداد رخص تعاقدية لمختلف الاستعمالات المؤقتة للأملاك العمومية للبلدية

-إعذار المؤسسات والهيئات والخواص الذين لم يقوموا بإعادة الطرق الى حالتها الاصلية من جراء ما قامت به من إصلاحات، وفي حالة عدم الاستجابة يرسل اليه إعذار، وعلى البلديات إصلاحها وإعداد سند توصيل إجباري ضدها،

-تحسين تسعيرة الخدمات المؤقتة لمستعملي المرافق العامة

-تخصيص جزء من الاقتطاع موجه لإنشاء أملاك منتجة للمداخيل وتهيئة الأملاك الموجودة.
يتم توجيه ناتج تحصيل الإيرادات الى صيانة المدارس الابتدائية والمساجد، مع تشجيع مبادرات الشباب والرياضة.

1-3 إيرادات الجباية و الرسوم: تتسم معظم المداخيل المالية لميزانية الهيئات المحلية بطابعها الجبائي

حيث يشترط لنجاحها توفر الأنشطة الاقتصادية للمداخيل من جهة لتكون الوعاء الجبائي، وأيضا تكاثف جهود الإدارة الجبائية والهيئات المحلية لتحسين مستوى الضرائب و الرسوم، لان المبالغ المحصلة فعلا هي التي يتم اعتمادها فعلا في الميزانية، حسب وثيقة بطاقة الحسابات المعمول بها في إعداد ميزانية البلدية، وأحدثت قوانين المالية لسنوات 2000 الى غاية 2005 جملة من التحولات من أبرزها نقل الصلاحيات تحديد وتحصيل الرسوم من المصالح الجبائية الى المصالح البلدية،⁶⁹ كما هو الشأن بالنسبة للوحات الأشهر التي ألحقها قانون المالية لسنة 2000 لمصالح البلدية (المادة 12 من قانون المالية سنة 2002)، ويوجد رسوم موجهة كليا لميزانية البلدية و نذكر منها:

أ- الرسم على النشاط المني: أحدث بموجب قانون المالية 1996، وحصل هذا الرسم بمعدل 2%

حسب قانون المالية لسنة 2002، وتمثل حصة البلدية منه 30%، وهو رسم يطبق على الإيرادات المحققة على تراب البلدية من طرف الأشخاص الطبيعية و المعنوية.

ب- الرسم العقاري: تأسس المرسوم بموجب الامر رقم 67_83 المؤرخ بتاريخ 2 جوان 1967 وهو يمثل

ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية و هو يؤسس على الملكيات المبنية و غير المبنية.

ج- رسم التطهير: يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلدية و التي تتضمن على مصالح لإزالة

القمامات المنزلية فاصطاح عليه برسم رفع القمامات المنزلية، ويتحدد من خلال مصادقة السلطة

الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية، للإشارة فان

⁶⁹ شويح بن عثمان، مرجع سابق الذكر، ص 106

مهمة تحصيل الرسم العقاري ورسم التطهير تسند الى مصالح أمناء خزينة البلديات الممارسون تحت سلطة أمين الخزينة الولائية.

ح- الرسم على القيمة المضافة TVA : هو من بين الرسوم الموجهة جزئيا الى الجماعات المحلية ، تطبق على عمليات بيع الاشغال العقارية والخدمات، وهو يمثل نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة، اما 15% توزع بين البلدية 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10% عندما يتعلق الامر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات في الداخل فان النسبة في مجملها 15% تخصص كلها للصندوق المشترك .

خ- رسم الذبح: تحصله البلدية خلال ذبح الحيوانات، ويكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة .

- إيرادات الضرائب:

- الضريبة الجزافية الوحيدة: جاءت هذه الضريبة بموجب القانون 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر

2006، المتضمن قانون المالية 2007، وحلت هذه الضريبة محل النظام الجزافي المعمول به قبل هذا التاريخ حيث عوضت الضرائب التالية: الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على النشاط المني، الرسم على القيمة المضافة، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الممارسون لأنشطة تجارية صناعية و حرفية عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم 300000000 دج تستفيد منه ميزانية البلدية بنسبة 2%.

- الضريبة على الممتلكات: يخضع لها الأشخاص الذين اختاروا موطنهم الجبائي الجزائر على أملاكهم

الموجودة في الجزائر او خارجها وتستفيد منها ميزانية البلدية بنسبة 20%

- قسمة السيارات: يخضع لها كل شخص طبيعي او معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة، وتوزع

هذه الضريبة بين الدولة بنسبة 20% و 80% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية ، يصرف منها جزء على شكل اعانات لمصالح الجماعات المحلية.

إضافة الى الموارد الداخلية، فان للجماعات المحلية موارد خارجية المتمثلة في القروض و الإعانات.

الموارد الخارجية:

- 1- **القروض:** تمثل مورداً آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغلا التجهيز و الإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز و الاستثمار، و في حالة اقتراض البلدية فيتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيرادات من الاستثمار و المتمثلة في :
 - مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز و التي تتراوح بين 1 الى 5% من قيمة العقار و الأرض المعدة للبناء.
 - إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.
 - القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة
- كما نجد أن المشرع الجزائري رخص للجماعات المحلية إمكانية اللجوء الى القرض البنكي، حيث كان صندوق التوفير والاحتياط أول بنك يقدم قرضا لصالح الجماعات المحلية، غير أن هذه العملية لم تدم طويلا وذلك بفعل تقلص الحاجة الى التمويل طويل الاجل
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية Fccl:** هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئ سنة 1973 بموجب المادة رقم 24 من قانون المالية لسنة 1973، تتمثل مهمة الصندوق في:
 - يوفر للجماعات المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الاجبارية.
 - تقديم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة او التي يتعين عليها أن تواجه كوارث أو أحداث طارئة.

- تقديم إعانات مالية للجماعات المحلية لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار حسب توجهات المخطط الوطني للإستثمار.
- القيام بالدراسات والأبحاث المرتبطة بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية.
- تمويل أعمال تكوين عمال الإدارة المحلية و تحسين مستواهم من خلال: -تنظيم ملتقيات التكوينية- تبادل الخبرات و اللقاءات لترقية الجماعات المحلية.
- تشجيع أعمال الاعلام و تبادل الخبرات و اللقاءات لترقية الجماعات المحلية .
- وتتنوع الإعانات المقدمة من قبل الصندوق بين اعانات استثنائية وهي تلك التي تقدم للجماعات المحلية في الحالات الصعبة، وإعانات التجهيز و الاستثمار و التي ينبغي ترشيدها و ذلك حسب المادة 13 من ذات المرسوم.
- وبالنسبة لموارد الصندوق فيجب التمييز بين صندوق التضامن وصندوق الضمان، حيث تتمثل موارد صندوق التضامن_ حسب المادة 35 من المرسوم رقم 86_266 المؤرخ في 4 أوت 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية_ في :
- الضرائب المباشرة التي يخصصها التشريع الجاري به العمل.
- الارصدة الدائنة الناتجة عن تصفية الضرائب والرسوم، حسب مضمون المادة 22 من ذات المرسوم.
- جمع الإيرادات الأخرى الواردة في شكل هبات أو وصايا.
- وتتمثل موارد صندوق الضمان في:
- مساهمة البلديات والولايات وتحددها الوزارات سنويا من خلال قرارات وزارية.
- إجمالي الجداول الإضافية وجداول التسوية بعنوان الضرائب المباشرة والتي تعود الى الجماعات المحلية بعنوان السنة السابقة.
- مبلغ فوائض القيمة والتي هي من تقدير الضرائب بالنسبة الى البلديات و الولايات.

3- الإعانات المالية: تمنح هذه الإعانات لتحقيق التوازن المالي بين الهيئات المحلية ، وتعد الاعانة سلطة

مالية للدولة دون أي منازع لأنها استثنائية، لذلك حددت الدولة رسميا الإعانات و حصرتها في:

- دفع الجماعات المحلية للعمل في إطار الاختيارات الوطنية للتنمية.

- سد حاجيات الجماعات المحلية في مجال التجهيز

و لكونها استثنائية فان هذه الإعانات تقدمها الدولة بغرض تدعيم الجماعات المحلية للتكيف مع

الاختيارات الوطنية للتنمية، بالإضافة الى توفير التجهيزات اللازمة لحسن سير الجماعات المحلية.

4- الهيئات والوصايا: تصنف هي الأخرى من الموارد الخارجية التي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي

باسم البلدية قبولها او رفضها، شريطة ان لا تكون مثقلة بأعباء وشروط حتى لا تمس باستقلالية

الجماعات المحلية .

و يكون مصدر الهيئات إما شخصا طبيعيا أو حكوميا، وتعد هذه الهيئات موردا إضافيا بالنسبة للجماعات

المحلية تساهم في تغطية الأعباء.

المحور الرابع: البلدية والولاية في الدساتير الجزائرية .

تبنّت الجزائر منذ استقلالها التنظيم اللامركزي في إدارة الجماعات المحلية، رغم ما ورثته من

مخلفات الحقبة الاستعمارية التي تم التطرق لها سابقا، غير أن ذلك لم يقلل من تأكيد السلطة المركزية

على أهمية الجماعات المحلية في عملية التنمية وضرورة الخروج من ظاهرة التخلف الموروثة عن الحقبة

الاستعمارية، حيث حاولت في بداية الامر اتباع سياسة التوازن الجهوي اعتمادا على التخطيط المركزي،

غير ان الامر لم يجدي نفعاً، وأدركت الحكومة عدم إمكانية تحقيق ذلك الا من خلال اسناد المهمة

للجماعات المحلية وفقا لطابعها الإقليمي المحلي وقربها من المواطن، و لكن كان عليها ان تنتظر لمدة

خمس سنوات حتى يتسنى لها التأسيس لنظام قانوني خاص بالجماعات المحلية في الجزائر، فظهر بذلك

أول قانون للبلدية سنة 1967، وصدور أول قانون للولاية سنة 1969، غير ان هذا لا ينفي أنها قد تطرقت الى الجماعات المحلية من خلال الدساتير التي أسست لها من أول دستور للجزائر المستقلة الى غاية آخر دستور عرفته الجزائر سنة 2020 .

وتأكيدا على أهمية الجماعات المحلية، سنتطرق في هذا المحور الى البلدية والولاية في الدساتير الجزائرية، من خلال البحث فيما قدمته هذه الدساتير للجماعات المحلية في الجزائر، حيث يتضمن المحور شقين أساسيين حددهما طبيعة النظام السياسي في الجزائر الذي انتقل من نظام الحزب الواحد الى التعددية السياسية.

المحاضرة الثانية عشر: البلدية والولاية في دستور 1963 ودستور 1976

حاولت الجزائر منذ عدة سنوات مضت، إرساء مبدأ اللامركزية، كونه الوسيلة الأهم لتحقيق التنمية المحلية إما على المستوى المحلي او الوطني، حيث يبرز ذلك جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية_ البلدية والولاية _ من خلال الاصلاحات المستمرة التي شملت مختلف القطاعات، حيث مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كونها هيئات لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية المحلية.

و على الرغم من اسلوبها الإداري اللامركزي، فان الجماعات المحلية هي جزء لا يتجزأ عن الدولة، أي انها تابعة لها، فكان من الضروري وضع وتعيين النظام القانوني للجماعات المحلية بصفة مستمرة خاصة

بعد فترة الاستقلال، وما عرفته هذه الوحدات من شلل على جميع المستويات المادية و البشرية، فأصبح من الضروري وضع إطار قانوني للجماعات المحلية بصفة عامة (بين قانون ومرسوم و قرار وغيرها) غير أننا في إطار هذا المحور لن نهتم بدراسة قانون الجماعات المحلية في الجزائر، بل سنكتفي بدراستها في الدساتير الجزائرية التالية: دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989، ودستور 1996، و التي تعكس مرحلتين سياسيتين مختلفتين عايشتهما الجزائر .

-1 **تعريف الدستور:** يعتبر الدستور أو كما يسمى كذلك بالتشريع الأساسي من بين المصادر الرسمية للقانون الإداري نتيجة لما يحتويه من قواعد ومبادئ متعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كل منها.⁷⁰

يسمح التكريس الدستوري بحماية اللامركزية أي تحقيق الاستقلالية للجماعات المحلية، من خلال تأمين وجود الجماعة، والتمتع باختصاصات فعلية، وأيضا الموارد اللازمة لمواجهة هذه الصلاحيات. يشكل الدستور القاعدة الأولى في الدولة، وبذلك فان تطرقه للجماعات المحلية يعد من الضمانات الأساسية للاستقلالية الجماعات المحلية، مما يستوجب على القوانين الأدنى درجة ان تتوافق مع مضمون الدستور وإلا تصنف انها غير دستورية.

-2 **معالجة دساتير الأحادية الحزبية للجماعات المحلية:** تميزت مرحلة الأحادية الحزبية بوجود لون سياسي واحد في جميع مؤسسات الدولة بما فيها الجماعات المحلية، وتتمثل هذه الدساتير في دستور 1963 و دستور 1976.

1-2 دستور 1963:

⁷⁰ سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ط2، 2016، ص 11

يعتبر دستور 1963 أول دستور للجزائر المستقلة، و الذي كان دستور برنامج، وتم اعداد مشروعه في 31 اوت 1963 ، وتم الإقرار و الموافقة عليه من طرف المجلس التأسيسي، وعرض على الاستفتاء بتاريخ 8 سبتمبر 1963 و أصدر في 10 سبتمبر⁷¹ 1963.

نصت المادة التاسعة منه على: " تتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها، ويعتبر الحوز (البلدية) أساس للمجموعة الترابية، والإدارية، و الاقتصادية والاجتماعية" ، وان لم يشر الدستور في هذه المادة الى اللامركزية و مسألة الاستقلالية، غير انه تحدث عن الوجود المادي للبلدية و على أهميتها كونها أساس التقسيم الإقليمي، و التي لا يمكن حذفها من الجماعة الترابية الا بتعديل دستوري، كما نص الدستور على صلاحية المشرع في تحديد مدى المجموعات الإقليمية .

وما ينتقد على دستور 1963، اغفاله لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية، اما على مستوى تكريس مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، او على مستوى التمتع بالاستقلالية المالية او الإدارية، حيث يرجع ذلك الى ان الهدف الأساسي في تلك الفترة هو البناء الإقليمي للدولة من خلال تقسيم الإقليم الى وحدات محلية، تكون هي الأساس للخروج من مخلفات الاستعمار التي كانت سائدة في تلك الفترة، فلم يتحدث الدستور عن اللامركزية الإدارية ولا عن الاستقلالية التي من المفترض ان تتمتع بها الجماعات المحلية كونها أفكار غير مطروحة في الأساس، بالإضافة الى أن هذا الدستور لم يعمر طويلا فلم يدم الا 23 يوما، فعوض بميثاق الجزائر العاصمة لسنة 1964 الذي أكد على حقيقة الخيار الاشتراكي كنظام سياسي للجزائر في النقطة العاشرة من الفصل الثاني بالقسم الثالث من نص الميثاق، وأكد على ضرورة منح الجماعات المحلية سلطات فعلية من خلال جعل المجلس الشعبي البلدي قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي للبلاد ، والمجلس البلدي الى جانب وظائفه الإدارية و الثقافية و الاجتماعية، يجب ان تكون له سلطات تمكنه من توفير شروط التطوير وتحسين الحالة الثقافية داخل البلدية وتوجيه التطور

⁷¹ برازة وهيبة ، ص 42

الاقتصادي، وتوزيع جزء من الدخل المحقق في البلدية نحو تلبية الحاجات الثقافية و الاقتصادية و الاجتماعية، وتكييف مصالح سكانه مع المصالح العامة للمجتمع، وفق تقدم الهيئات الاقتصادية وكذلك إنتاجية العمل ، ولتزيد هيئة البلدية فعاليتها، عليها ان تخص مجموعة المنتجين (عمال التسيير و التعاونيين) بتمثيل خاص ضمن التمثيل العام للمواطنين⁷²

وإضافة على ما تضمنته المادة التاسعة من دستور 1963، فان ميثاق الجزائر أكد في مضمونه على أهمية واستقلالية الجماعات المحلية في تحقيق التطور الاقتصادي، ولكن دون ان يبرز مبادئ هذه الاستقلالية ، بالإضافة الى عدم تفصيله في كيفية تمثيل المواطنين بالمجالس الشعبية البلدية، اما ما يتعلق بالولاية فلم يتم الإشارة اليها صراحة او ضمناً لا في نص الدستور ولا في نص ميثاق الجزائر.

2-2 الميثاق الوطني 1976 : يعد الميثاق الوطني دستور مادي صادر عن مجلس الثورة سنة 1976، وتضمن المحاور الكبرى للاشترابية التي اعتبرت حركة حتمية لا رجعة فيها، وتطرق للامركزية الإدارية في بابه الثاني المعنون " بالحزب و الدولة" حيث نص على أن يعمل تنظيم الدولة على إزالة العراقيل الإدارية، وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، وأن يعمل على تحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات، وتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها، فالدولة الاشتراكية أخذت اللامركزية أساساً لتطورها وتنظيمها.

أكد الميثاق الوطني على الوجود المادي للولاية و البلدية من خلال العبارة التالية:"...وتساهم الولايات و البلديات بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط..."⁷³

رغم تأكيد نص الميثاق على استقلالية الجماعات المحلية و على أهميتها في تحقيق التنمية، غير انه وضع مجموعة من القيود التي تحد من هذه الاستقلالية و المتمثلة في ضرورة الانتماء لحزب جهة التحرير الوطني، وبذلك يربط نص الميثاق بين النظام الإداري و السياسي ارتباطاً وثيقاً .

⁷² ميثاق الجزائر لسنة 1964، ص 117

⁷³ -الميثاق الوطني لسنة 1976، ص 86

2-3 دستور 1976: صدر بتاريخ 22 نوفمبر 1976 ، وتضمن مبدأ اللامركزية ضمن الفصل الثالث منه المعنون بالدولة، مبدأ اللامركزية الإقليمية في ظل وحدة الدولة، من خلال المواد 34، 35، 36 ، حيث نصت المادة 34 منه على أن تنظيم الدولة يستند على مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، كما نصت المادة 35 منه على تكفل الدولة بتبنيان الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية وهو توزيع الصلاحيات و المهام، مؤكدة على أن هذا التوزيع يكون في إطار وحدة الدولة، وحدد في الفقرة الثانية من نفس المادة الهدف من سياسة اللامركزية في منح الجماعات الإقليمية الوسائل البشرية و المادية من أجل تحقيق التنمية كمهام تكميلية لما تقوم به الأمة⁷⁴

أما المادة 36 منه صرحت من خلال نصها بالوجود المادي للجماعات الإقليمية والمتمثلة في البلدية و الولاية من نص المادة 36 : المجموعات الإقليمية هي البلدية و الولاية. البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة. التقسيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون⁷⁵ ن دستور 1976، أقر بالوجود المادي للجماعات المحلية، كما انه أكد على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية التي وضعها في يد المشرع وحده ولكن دون التفصيل فيها، بالإضافة الى تأكيد دستور 1976 على مكانته في كل ما يتعلق بإلغاء او تغيير او تحديد المدى الإقليمي للجماعات المحلية فهي في يد المشرع وحده.

وما يعاب عليه تغييبه للاستقلالية المالية التي تعد محرك ممارسة الاختصاصات بالنسبة للجماعات المحلية، وكذا أهمية مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية التي يشترط فيها ان تكون الأغلبية من الفلاحين مما يفرغ مبدأ الانتخاب من محتواه الأساسي، فنص الدستور على المبادئ دون تفصيل لا يمثل ضمانات كافية لاستقلالية الجماعات المحلية، يظهر من خلال نصوص المواد المذكورة سابقا.

74 - وحيدة قدمة، الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها، مجلة القانون، ع 9، الجزائر، ديسمبر 2017، ص 221

المحاضرة الثالثة عشر: البلدية والولاية في دساتير التعددية الحزبية.

شكلت فترة الثمانينات في الجزائر من أهم الفترات التاريخية التي أحدثت تغييرا جذريا في نظامها السياسي وفي البنية الاجتماعية خاصة بعد أحداث أكتوبر 1988 التي ألزمت إعادة النظر في المنظومة السياسية في الجزائر التي كانت أساس مجمل الازمات التي عايشها المجتمع الجزائري.

تبنت الجزائر التعددية الحزبية ابتداء من سنة 1989، مما سمح بفتح المجال أمام المواطنين على اختلاف انتماءاتهم السياسية للمشاركة في الشؤون العامة الوطنية منها و المحلية، وذلك من خلال فتح مجال الترشح لسكان الأقاليم للعضوية بالمجالس الإقليمية وذلك من خلال نص المادة 14 في الفصل الثالث من الباب الأول.

وإذا كان دستور 1989 وهو أول دستور أقر بالتعددية الحزبية، فما هو الجديد الذي قدمه للجماعات المحلية؟

1-الجماعات المحلية في دستور 1989:

جاء دستور 1989 أكثر تقليصا لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية ولموضوعها بصفة عامة، إذ تضمن مادتين فقط تحدث من خلالهما عن موضوع الجماعات المحلية، حيث تنص المادة منه على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، و البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية"⁷⁶ كما أقر مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في المادة 16 من ذات الفصل و التي تنص على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة."

من خلال تحليل المادتين، نجد ان دستور 1989 لم يحدد بالتفصيل كل ما يتعلق بالجماعات المحلية من حيث الاستقلالية، ونظام اللامركزية، وترك أمر تفصيلها للقانون الخاص بالجماعات المحلية، كون ان الدستور في ذاته جاء في قالب سياسي باعتباره أول دستور يقر التعددية الحزبية في الجزائر.

⁷⁶ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989،

1-1 الجماعات المحلية في دستور 1996: لم يقدم دستور 1996 أي إضافة لما جاء به دستور 1989 في مجال الجماعات المحلية، حيث نجده اعتمد ذات المواد (المادة 15 و المادة 16 من دستور 1989 و بذات المضمون ، تاركا بذلك ما يتعلق بالجماعات المحلية للإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية في الجزائر، غير أنه ساهم في ترقية مشاركة الجماعات الإقليمية في بناء مؤسسات سياسية بالغة الأهمية، حيث تم إشراكها لأول مرة في بناء مجلس الأمة وفق ما نصت عليه المادة 101: " ينتخب ثلثا 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع الغير مباشر و السري، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي ... " وبذلك تعززت مكانة المجالس الشعبية بترقية مركزها القانوني من خلال المشاركة الوطنية و الانتخابات المحلية إضافة الى طابعها المحلي.

وتشترك دساتير الجزائر أنها دساتير أزمات، حيث ظهر دستور 1963 في ظل الخلافات بين قادة الثورة، بل حتى مشروعه أعد خارج المجلس التأسيسي، ليقصر دوره على المصادقة عليه قبل عرضه على استفتاء الشعب، و على الرغم من ذلك فهو لم يعمر طويلا حيث دام الا بضعة أسابيع، وجاء دستور 1976 هو الآخر ليعالج الفراغ الدستوري الذي عاشته الجزائر لفترة 11 عاما، ليخضع هو الآخر لتعديل جوهري سنة 1989، وذلك بعد أحداث 5 أكتوبر 1988 حيث حاولت أحكامه التأقلم مع الأوضاع الدولية و الداخلية السائدة آنذاك، ولم يصمد كثيرا حيث دام لفترة ثلاث سنوات، حيث غاب عن محريره وضع حكم يعالج شغور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة وزامنها شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل، لتدخل البلاد في أزمة سياسية ودستورية أخذت ابعادا دامية مما عجل بضرورة وضع دستور جديد محاولة من طرف السلطة القائمة معالجة الوضع وحل الازمة والقضاء على أساسها فكان دستور 1996 هو الآخر مستعجلا⁷⁷

3- البلدية و الولاية في دساتير الإصلاحات:

1-3 الجماعات المحلية في دستور 2016:

⁷⁷ - برازة وهيبية، مرجع سابق الذكر، ص 41

عرف دستور 1996 تعديلات متتالية خلال سنتي 2002 و2008 ، غير انها لم تغير في مضمون مواد المتعلقة بالجماعات المحلية في الجزائر، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر في مارس 2016 و الذي تزامن ظهوره مع جملة الإصلاحات السياسية التي بادر بها رئيس الجمهورية الأسبق في سنة 2011، الذي عرف تغييرا في ترتيب مواد وعزز من مكانة الجماعات المحلية في تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية في الفقرة الثالثة من المادة 15 كما يلي: تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية⁷⁸، واحتفظت بذات التحديد للجماعات المحلية و المتمثلة في البلدية و الولاية مع التركيز على أن البلدية هي الجماعة القاعدية في نص المادة 16، مع ضرورة التأكيد على مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية كونها تمثل اللامركزية، و تسمح باشتراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة، وبذلك يكون دستور 2016 أول دستور يؤكد على ضرورة اشراك المواطن في تسيير الجماعة المحلية تجسيدا للديمقراطية التشاركية بهدف توطيد العلاقة بين المنتخبين و المواطن ، ولكن دون ان يفصل في مضمون مواد عن آليات اشراك المواطن في العمل المحلي ليترك ذلك للجانب القانوني، كما أنه جاء تدعيما للإصلاحات السياسية وليس للامركزية، ولم يعزز مبدأ استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية.

2-3 الجماعات المحلية في دستور 2020:

صدر دستور 2020 في العدد 82 للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بتاريخ 30 ديسمبر 2020، حاملا في مضمونه العديد من الإضافات الخاصة بالجماعات المحلية، إذ لم يحتفظ بذات الترتيب للمواد القانونية مثل الدساتير السابقة، وعلى الرغم من تأكيده على تعريف الجماعات المحلية و التي يحددها في البلدية و الولاية واعتبار البلدية الجماعة القاعدية في نص المادة 17، وأضاف في الفقرة الثانية منها فكرة التنمية وأهمية تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي للبلديات محدودة التنمية، مع توضيح طبيعة العلاقة بين الجماعات المحلية و الدولة التي تقوم على اللامركزية و عدم

⁷⁸ - دستور 2016، ص 4

التركيز الإداري وفق للمادة 18 كما يلي: " تقوم العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز الاداري"⁷⁹، وأقر بضرورة الانتخاب كأهم مبدأ في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة كونها مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة في نص المادة 19، وبذلك نجد ان دستور 2020 جاء أكثر تفصيلا فيما يتعلق بالجماعات المحلية من خلال تجسيده الفعلي للامركزية الإدارية، واهتمامه بمبدأ التنمية الذي كان غائبا في الدساتير السابقة وهذا ما يؤكد تجسيده للاستقلالية الإدارية و المالية و الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية تحقيقا للتنمية.

المحور الخامس: مشروع كابدال

- ماهية مشروع كابدال
- كابدال و الديمقراطية التشاركية: أهمية تفعيل القدرات المحلية
- كابدال و التنمية المحلية

المحاضرة الرابعة عشر: مشروع كابدال

جاء برنامج كابدال وهو برنامج قدرات الفاعلين المحليين programme de renforcement des capacités des acteurs de developpement local Cap Del في إطار مسعى الدولة من خلال الإصلاحات التي بادرت بها منذ 2011 الى إعادة اكتساب علاقتها بالمواطن التي طالما سعت الدساتير خلال المراحل السابقة الى استعادتها و لكنها باءت بالفشل، غير أن دستور 2016 أظهر خاصة مع تغير الرؤى

⁷⁹ - دستور 2020، ص 9

التنمية التي لم تعد تقتصر على البعد الداخلي بل أصبح له بعدا خارجيا يحدد من خلاله مكانة الجزائر على المستوى الخارجي، وهذه الرؤية التي جسدها مشروع كابدال الذي يعد حلقة تكامل بين الجزائر – و هي المبادرة بالمشروع- و منظمة الأمم المتحدة للتنمية PNUD و الاتحاد الأوروبي .

أولا: ماهية مشروع كابدال:

هو برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية تشرف عليه وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، يفدر حجم تمويله ب 11 مليون يورو، قدرت فيه مساهمة الحكومة الجزائرية ب 2,5 مليون يورو، و الاتحاد الأوروبي 7,7 مليون يورو، و برنامج الأمم المتحدة للتنمية ب 170000 يورو⁸⁰ تستند هذه الشراكة على مبدأ جلب الخبرة و تسيير المشاريع، حيث حددت مهام القطاعات المشاركة كما يلي:⁸¹

- تنفذ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية و الإقليم باسم الحكومة الجزائرية، الإصلاحات الكبرى للجماعات المحلية من حيث الحكامة و التنمية الاقتصادية المحلية
- يتحدد دور وزارة الخارجية كشريك في المشروع، في إفادة الجزائر و الجماعات الإقليمية من تجارب عالمية ناجحة في مجال التنمية المحلية و الديمقراطية التشاركية بهدف بناء نموذج جزائري فعال يروج له دوليا.
- يساهم الاتحاد الأوروبي بصفته مرقيا للتنمية المحلية بتجربته و دعمه المالي

⁸⁰ - Mohamed Dahmani, Recommandation des acteurs locaux pour la mise en oeuvre du CAPDEL, Optimum communication, Alger, septembre 2017, P5

أمانة طوالة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين : خطوة نحو الديمقراطية التشاركية و التنمية المستدامة، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد3، الصفحات 110- 133

- أمانة طوالة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين : خطوة نحو الديمقراطية التشاركية و التنمية المستدامة، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد3، الصفحات 110- 133

- ينحصر دور برنامج الأمم المتحدة للتنمية في تقديم خبرته في مجال التنمية المحلية عبر جميع أنحاء العالم و في تنفيذ السياسات العمومية في الجزائر

و تحت شعار " ديمقراطية تشاركية و تنمية محلية " يسعى برنامج كابدال الى دعم الفاعلين المحليين و الذين يصنفهم الى:

-1 الفاعلون الأساسيون: هم المنتخبون و أعضاء الإدارة المحلية

-2 المجتمع المدني: هم جمعيات المجتمع المدني و سائر المواطنين غير المهيكليين داخل الجمعيات

-3 مختلف التنظيمات المهنية و الحرفية و المتعاملون الاقتصاديون المحليون.

يؤسس برنامج كابدال من خلال مختلف الفاعلين فيه، لثلاث فضاءات أساسية هي :

-1 فضاء تمكيني: من خلال اعتماده على :

- التكوين: من خلال البرامج المسطرة للفاعلين المحليين خاصة منهم المنتخبين المحليين و جمعيات المجتمع المدني، و كذا تكوين المكونين.

- التدريب و المرافقة: التعلم بالممارسة من أجل إدارة المشاريع لتفيل الاقتصاد المحلي و خلق مناصب شغل و مداخيل مستدامة

- التحسيس: بأهمية العمل المشترك و أهمية انخراط المواطنين للمحافظة على البيئة.

-2 فضاء تفاعلي: يقوم برنامج كابدال على مبدأ المشاركة في التنمية المحلية التي تجمع بين مختلف

أصناف الفاعلين المذكورين سابقا بهدف الحوار و تشجيع المبادرات المحلية الهادفة ، و تنفيذ مشاريع تنمية مشتركة بين الجماعات المحلية و شبكة الفاعلين المحليين مما يسمح بخلق فضاء تفاعلي حقيقي

لمختلف الأطراف المعنية بالتنمية المحلية

3- فضاء استراتيجي: يهدف كابدال الى بناء تصور واقعي و مقبول و متفق عليه لتنمية داخلية محلية من خلال التخطيط الاستراتيجي التشاوري كأساس لتشخيص الإقليم و لرسم رؤية مستقبلية مستدامة له وإعداد الخطة الاستراتيجية المناسبة.

عوامل تبني برنامج كابدال: يعود تبني برنامج كابدال الى عاملين أساسيين أولاهما داخلي و الثاني خارجي.

العامل الداخلي: شهدت الجزائر خلال سنوات 2011-2015 العديد من الاحتجاجات من طرف المواطنين جراء تأزم الوضع و انسداد قنوات الحوار بينهم و بين السلطة المركزية، الامر الذي جعلها تعيد النظر في دور المنتخب المحلي ، و تعزيز مكانة جمعيات المجتمع المدني في ظل غياب محاورين مهيكلين و منظمين قادرين على ترجمة مطالب المواطنين وأيصالها الى السلطات المعنية في جلسات منظمة بدل اللجوء الى أساليب العنف للتعبير عن التذمر و عدم الرضا، إضافة الى تراجع أسعار البترول وتأزم الوضعية الاقتصادية مع استحالة لجوء الدولة الى سياسة شراء السلم الاجتماعي ، مع عدم نجاعة سياسة التخطيط و التمويل المركزي المتبناة من طرف الدولة في تسييرها للجماعات المحلية و التي عطلت من بعث عجلت التنمية على مستوى الجماعات المحلية، مختلف هذه الأسباب كانت وراء ضرورة تبني الدولة لبرنامج كابدال الذي يسعى الى تطبيق أسس جديدة في تسيير الجماعات المحلية من خلال اشراك المجتمع المحلي في عملية تحقيق التنمية المحلية.

العامل الخارجي : منح مؤتمر قمة الأرض من خلال أجندة القرن 21، بعدا استراتيجيا للجماعات المحلية من خلال ما أطلق عليها بالسلطات المحلية نظرا لدورها المحوري في تحقيق التنمية المستدامة التي اعتبرها المجتمع الدولي الحل الأنسب للقضاء على المشاكل البيئية، بالإضافة الى معالجتها لقضايا مرتبطة بالتنمية المستدامة مثل النمو الاقتصادي و الادمج الاقتصادي

و تحقيقا لخطة التنمية المستدامة في آفاق 2030، و نظرا للتفاوت التنموي الموجود بين دول العالم ،
اعتبرت الشراكة أحد الركائز الأساسية لتحقيق خطط التنمية المستدامة، حيث ظهر هذا البرنامج
استجابة لآفاق المؤتمر و تجسيدها لاستراتيجية تحقيق التنمية المستدامة عبر جميع دول العالم،
بالإضافة الى هذه العوامل نجد التحولات العالمية التي أصبحت تنادي بالديمقراطية و حقوق الانسان و
حقوق الأقليات و الجماعات الإقليمية وفق تقارير و مؤشرات دولية.

يشكل مبدأ التشاركية القاعدة الأساسية لبرنامج كابدال، ولكن السؤال الذي يطرح يكمن في كفية
تجسيد البرنامج واقعيا في الجزائر مع غياب مفهوم المشاركة لدى المواطن الجزائري؟

للإجابة على هذا السؤال و إمكانية تجسيد برنامج كابدال على ارض الواقع، تم اعتماد منهجية CLEAR و

هي كلمة مختصرة للمصطلحات التالية: ⁸²

C(can do), L(like to), E(nabled to) A(sked to) R(espended to)

تقوم هذه المنهجية على خمس عوامل أساسية لتحفيز المشاركة هي:

- 1 القدرة على المشاركة: أي امتلاك الموارد و الكفاءة و الخبرة .
- 2 الرغبة في المشاركة: حس المواطنة والانتماء والارتباط العاطفي بالإقليم
- 3 إتاحة الفرصة للمشاركة: من خلال إمكانية الانخراط في منظمات و جمعيات و سهولة التجمع
- 4 التعبئة اللازمة للمشاركة : في إطار جمعيات او شبكات محلية
- 5 الاستماع و الإستجابة : الاستماع لآراء المواطنين وأخذ بمبادراتهم بجدية

- صالح بن صالح و نور الدين حروش، كابدال كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية للتنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم
القانونية و السياسية، المجلد 10، العدد 01، ص ص1368-1389، أبريل، 2019، ص 12

كما استند البرنامج الى القاعدة القانونية لتفعيل مشاركة المواطن المحلي في التنمية المحلية وإعادة بناء العلاقة بينه و بين السلطة، وفق ما قدمه دستور 2016 بمختلف مواد القانونية التي تنص على ضرورة التشاركية تحقيقا للتنمية المحلية

أهداف البرنامج:

يهدف برنامج كابدال الى إعادة النظر في دور الجماعات المحلية و علاقتها مع المواطن المحلي و في علاقة الوحدات المحلية بعضها البعض و علاقتها بالسلطة المركزية من خلال توجه الديمقراطية التشاركية التي تساهم لا محالة في جعل المواطن هو محور أي عملية تنمية، حيث تم اختبار عشر بلديات نموذجية كمرحلة أولى من 2017 الى غاية 2020 ، لكي تعمم بعد ذلك على جميع بلديات الوطن .

ينحصر الهدف الرئيسي للبرنامج في دعم قدرات الفاعلين المحليين خاصة النساء و الشباب من الناحية الاقتصادية و من ناحية التكوين أيضا و ذلك عبر عشر بلديات نموذجية و على مدار أربع سنوات، وهذا بهدف تعزيز مشاركة المواطن في عملية التخطيط المحلي مع ضمان الشفافية التي من شأنها تسهيل التفاعل بين مختلف الأطراف الفاعلة في البلدية، و هذا ما يؤكد الديمقراطية التشاركية في عملية التنمية من خلال طرح الأفكار و المشاريع من القاعدة عبر جمعيات المجتمع المدني التي تعد شريكا فعالا في الوحدة المحلية كونها تنقل انشغالات المواطنين الى الإدارة المحلية، حيث ستتخذ هذه الأخيرة القرارات و المخططات برؤية تشاركية بما يخدم أهداف التنمية المحلية و ذلك بالبحث عن موارد مالية محلية تساهم في دفع عجلة التنمية المحلية وتعزز ثقة المواطن في الإدارة تفعيلا للحكامة الرشيدة.

المجال الجغرافي للبرنامج: يهدف البرنامج الى تدعيم التنمية المحلية في الجزائر من خلال الديمقراطية التشاركية، و حتى لا تقتصر مختلف المشاريع التنموية في العاصمة دون الأقاليم الأخرى، تم اختيار 10 بلديات نموذجية على مدار أربع سنوات، لكي تعمم التجربة بعدها و تشمل مختلف أقاليم الوطن، و

تتمثل هذه البلديات في : بلدية تميمون بولاية أدار و التي كان نقطة انطلاق البرنامج، بلدية أولاد بن عبد القادر بولاية شلف، بلدية بني معوش بولاية بجاية، بلدية غزوات بولاية تلمسان، بلدية تيقزيرت بولاية تيزي وزو، بلدية مسعد بولاية الجلفة، بلدية جميلة بولاية سطيف، بلدية جانت بولاية اليزي، بلدية الخروب بولاية قسنطينة، و بلدية بابار بولاية خنشلة.

اختيرت هذه البلديات نسبة إلى إختلاف خصوصياتها الثقافية و الجغرافية و الاقتصادية لكل بلدية، و التي تعكس في الوقت ذاته التنوع الجغرافي و الاقتصادي و الثقافي الذي تزخر به الجزائر، و تشكل عينة لتطبيق مقارنة كابدال النموذجية حيث يتم الاستفادة من التجارب الناجحة لتك البلديات لتصبح نماذج تتبناها البلديات الأخرى عبر التراب الوطني .

إن ما يؤخذ على البرنامج في لنطاق الجغرافي هو قلة البلديات النموذجية مقارنة باجمالي البلديات عبر التراب الوطني مما يخلق نوع من اللامساواة بين البلديات في الاستفادة من الدعم المالي و الموضوعي الذي يتضمنه البرنامج، إضافة إلى كونها غير تمثيلية مقارنة لعدد البلديات الكبير في الجزائر على الرغم من كونها عينة صغيرة يمكن التحكم بها في تطبيق مبادئ البرنامج كونها تجربة أولى في الجزائر تمكننا من الوصول إلى الهدف المرجو و هو تعميم النماذج المختارة على باقي البلديات الأخرى و تحقيق الديمقراطية التشاركية و التنمية المحلية.

النطاق الزمني للبرنامج: يمتد برنامج على مدار أربع سنوات حيث أنطلقت أول ورشة للبرنامج بتاريخ 16 جانفي 2017 و يمتد إلى نهاية 2020 ، و هي فترة ثلاث المنتخبين الجدد الاستفادة مما يقدمه البرنامج خاصة و ان التشريعات أجريت بتاريخ 4 ماي 2017.

- النطاق الموضوعي للبرنامج: تضمن برنامج كابدال أربع محاور أساسية تشترك بهدف دمج الفاعلين المحليين في إدارة التنمية المحلية على المستوى البلدي، الى جانب الدعم الاقتصادي للجماعات المحلية هي:

- الديمقراطية التشاركية : تتجسد من خلال مجموعة من الآليات لاشراك الفاعلين من المجتمع المحلي خاصة الشباب و النساء، و منظمات المجتمع المدني، المتعاملين الاقتصاديين الى جانب السلطات المحلية ، من مسؤولون و موظفو الإدارة، حيث تم انشاء لجان محلية منتدبة تتكون من 23 عضو على الأقل يمثلون مختلف شرائح المجتمع بالبلديات النموذجية، على غرار المنتخبين المحليين، المواطنين، موظفي الإدارة، و لجان الأحياء و الفاعلين الاقتصاديين، وتتمثل مهمة هذه اللجان المنتدبة في المساهمة و العمل على إثراء التشخيص الإقليمي لمكونات كل بلدية و النقائص التي تعاني منها و الذي يتم إعداده من طرف خبراء و هذا بغرض تحديد الأولويات و المساهمة في وضع برنامج دقيق حول التنمية في شتى المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و غيرها و من خلال هذا الإطار التشاركي تتاح الفرصة لممثلي المجتمع المدني المحلي للمشاركة جنبا الى جنب مع المجلس المنتخب لتحديد رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل البلدية، وبذلك ستسمح هذه المشاركة في غرس وتعزيز الثقة بين الفاعلين في الحياة العامة المحلية وتوطيد التماسك الاجتماعي، وعليه ستكون الإدارة المحلية في اتصال مستمر مع السكان المحليين، و يتمكن فاعلوا المجتمع المدني من الاطلاع على كيفية تسيير شؤون البلدية، غير ان السؤال الذي يطرح مرتبط بدرجة تأثير هطه اللجان على المجلس البلدي المنتخب، وكيف تحدد صلاحياتها دون أن يمس ذلك بصلاحيات المجلس البلدي المنتخب ؟

يبدو الامر في البداية أن وجود هذه اللجان هو انتقاص للديمقراطية التمثيلية، غير انه في الحقيقة هي

مكملا حقيقيا للمجالس المنتخبة و هذا ما أكده وزير الداخلية الأسبق نور الدين بدوي خلال أشغال

ورشة انطلاق البرنامج،

و الذي أكد على أهمية الاصغاء و احترام آراء المواطنين و أخذها بعين الاعتبار و التخلي عن اتخاذ القرارات بصفة انفرادية و المساهمة في وضع برنامج دقيق حول التنمية في شتى المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، حيث ستتاح الفرصة لممثلي المجتمع المدني المحلي للمشاركة مع المجلس المنتخب لتحديد رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل و المساهمة في وضع برنامج دقيق حول التنمية في شتى المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية... الخ مما يساعد في تعزيز الثقة بين و مختلف الفاعلين في الحياة العامة المحلية، و على الرغم من مختلف الإيجابيات التي تتمتع بها هذه اللجان غير ان إشكال تأثيرها على عمل المجالس المحلية أثير بشدة بين مختلف الفاعلين المحليين، غير أن تواجد هذه اللجان الى جانب المجالس المحلية المنتخبة هو التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية.

تحسين و عصرنه المرفق العام: يعمل البرنامج من خلال هذا المحور على تقديم خدمات عمومية ذات جودة مع تبسيط الإجراءات الإدارية و ذلك من خلال: تدعيم أنشطة التكوين لفائدة الأوان الإداريين، و تطوير وسائل جديدة لتسيير و تقديم الخدمة العمومية خاصة منها الخدمات الالكترونية، الاهتمام بأنشطة الاعلام و التوعية الموجهة للمواطنين، و تلبية احتياجات المواطنين بالبلدية من حيث المياه، الصرف الصحي، التربية، الصحة، و غيرها

- التنمية الاقتصادية المحلية: تترجع الجماعات المحلية على موارد اقتصادية هامة و متنوعة و خلاقية لفرص العمل و مداخيل مستدامة، غير ان لا يمكن ان يتحقق ذلك إلا من خلال تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي الذي سيساعد البلديات للانتقال من منطق سلبي اتكالي على مصادر السلطة المركزية الى منطق إيجابي يخلق الثروة و مداخيل مستدامة، و لتحقيق ذلك يقتضي من البلدية اعتماد التخطيط المحلي و ذلك بدعم من برنامج كابدال بما يلي:

- بناء رؤية توافقية ومشاركة بين كل الفاعلين لتحقيق التنمية في البلدية

- الاستثمار في موارد إقليم البلدية

- تطوير كل فرص التعاون مع الأقاليم الأخرى التي من شأنها ترقية وتنمية البلدية .

- دعم الشبكات المحلية من مؤسسات صغيرة ومتوسطة وتعاونيات و فاعلين أكاديميين و حتى التابعين

لقطاع التكوين المهني و جميع الفاعلين العموميين ومساعدتهم في تحديد أولوياته في ميدان التنمية

الاقتصادية المحلية حيث تحدد مشاريع استراتيجية وفقا للأولويات المحددة وتكون محفزا لاستثمارات

أخرى عمومية وخاصة.

- تسيير المخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي: يرتكز الهدف الاستراتيجي لهذا المحور على تعزيز

النظام الوطني لتسيير المخاطر البيئية الكبرى في بعده المحلي ، وذلك عن طريق إدماج المخاطر البيئية في

التخطيط الاستراتيجي من جهة وتعزيز دور المجتمع المدني في مرافقة السلطات المحلية في تنفيذ هذا

النظام للوقاية من المخاطر و الكوارث وتسييرها

ويتكفل برنامج كابدال في هذا الجانب بتعزيز قدرات الفاعلين المحليين من خلال أساليب مبتكرة في

إدارة المخاطر الكبرى تتمثل في: المبدأ التشاركي للمخاطر ، وإيجاد أساليب مبتكرة فيما يخص المخاطر

على المستوى المحلي.

آليات و مراحل تطبيق البرنامج :

دخل برنامج كابدال حيز التنفيذ الرسمي في فترة أقل من شهر من الإعلان عنه، حيث نظمت ووزارة

الداخلية و ذلك بدعم من برنامج الأمم المتحدة للتنمية خلال الفترة الممتدة من 2017-2-22 الى غاية 8-

4-2017 ورشات البلديات النموذجية للتعرف على الفاعلين المحليين الأساسيين ، وعرض البرنامج عليهم

وتكليفه حسب الواقع المحلي لكل بلدية ، و بعد مرور أكثر من سنة على انطلاق البرنامج ، شهد تطبيق مجموعة من الورشات جسدت وسائل وآليات تنفيذ المشروع أهمها:

1- التشخيص الإقليمي التشاركي: يعد أول خطوة لتنفيذ البرنامج و هو عبارة عن عرض حال راهنة للبيديات النموذجية، من حيث الحوكمة و نظام تسيير الخدمات العمومية و التنمية الاقتصادية و تسيير المخاطر البيئية، حيث يكلف بهذه العملية فريق من الخبراء من المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل السكان و التنمية و بإشراف من المشروع ، حيث يهدف هذا التشخيص الى تقديم كم معلومات لواقع البلدية و اقليمها، إضافة الى قياس مدى التقدم الذي وصلت اليه البلدية بصفة ملموسة بفضل برنامج كابدال، وبناء رؤية واقعية ومشاركة للواقع المعاش مدركة نقاط القوة و الضعف على مستوى اقليمها، يساعدها في رسم سيناريوهات التنمية ، كما يسمح للجان المنتدبة بصياغة " الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة ، وهو نوع من العقد الاجتماعي أخلاقي وتوافقي يتم صياغته من طرف الفاعلين المحليين، جاء هذا الميثاق ليقنن مشاركة المواطنين في إدارة شؤون بلديتهم.

- منظمات المجتمع المدني: تعد منظمات المجتمع المدني شريك أساسي في تجسيد المقاربة التشاركية، فكان من الضروري للقائمين على البرنامج معرفة طبيعة هذه المنظمات المتواجدة على المستوى الإقليمي للبيديات النموذجية وتصنيفها وتقييم قدراتها وتحديد احتياجاتها، ومعرفة طريقة عملها وكيفية مشاركتها للسلطات المحلية وهذا كله بغرض إدراك نقاط القوة و الضعف لديها.

- المشاريع التنموية: وجد برنامج كابدال أساسا لتحقيق التنمية المحلية وذلك من خلال تظافر جهود مختلف الفاعلين في عملية التنمية المحلية و التي لا يمكنها ان تتحقق خارج دائرة التخطيط لمشاريع التنمية المحلية، وذلك من خلال الدعم النظري عن طريق التكوين، و الدعم المادي لمشاريع صغيرة نموذجية من شأنها تلبية المطالب الأولوية الاستراتيجية في إطار التخطيط الاستراتيجي التشاركي وآليات

التنسيق بين المصالح المركزية و المحلية و فريق كابدال، حيث تستفيد البلديات النموذجية من انشاء مؤسساتها المصغرة لتصبح بذلك مصادر دعم مالية للبلديات.

- مخططات بلدية للتنمية: لا تقتصر مخططات التنمية وفق برنامج كابدال على اقتراح مشاريع للتنمية المستدامة ، أو عرض مشاريع ذات أولوية بالنسبة للبلدية، بل يتعين عليها وضع رؤية استراتيجية للتنمية المستدامة قائمة على تحديد الأهداف المشتركة و التوافقية لمستقبل البلدية حتى لا يحيد عنها أي مجلس منتخب و الذي يكون مطالباً باستكمال مسار التنمية وفق برنامج دقيق مما يسمح بترشيد النفقات و تحقيق نتائج أفضل
- مخطط تكوين الفاعلين المحليين في مجال الحكامة التشاركية: قام برنامج كابدال بداية من الثلاثي الثاني لسنة 2018 بتنفيذ مخطط تكوين في الحكامة المحلية، لفائدة الفاعلين المحليين من منتخبين وإطارات الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني في البلديات النموذجية العشرة، وذلك عبر دورات تكوينية لفائدة النساء المنتخبات لمنحهن دوراً رائداً في تفعيل الحوار والعمل المشترك بين المجتمع المحلي ومنتخبين المحليين، وتعميمها بعد ذلك على باقي البلديات الأخرى.
- النتائج المنتظرة من برنامج كابدال: يعد مشروع كابدال برنامجاً تجريبياً نحو تطبيق مبادئ الديمقراطية التشاركية و التنمية بالجماعات المحلية و ذلك من خلال اختيار عشر بلديات نموذجية، مما جعل القائمون على المشروع ينتظرون مجموعة من النتائج المتمثلة في :
 - 1- ابرام وتعزيز الرابطة المدني بين المواطنين
 - 2- تقوية الشعور بالانتماء للجماعة المحلية
 - 3- الحد منم التوترات الاجتماعية وتعزيز فكرة التعايش المشترك
 - 4- تجسيد الحكامة التشاركية من خلال غرس الممارسة الديمقراطية وتوسيع مشاركة المواطن
- تثمين دور الحركة الجمعوية المحلية

- تعزيز العلاقات الاجتماعية بين المواطنين وتحفيز مشاركتهم في الحياة المدنية المحلية.
- وضع نظام دقيق لتفادي مختلف الكوارث و المخاطر الكبرى وحماية المواطنين ومنشآتهم و مصالحتهم من كافة الأخطار .
- تحسين الخدمة العمومية للإدارة المحلية ومحاربة كل أشكال البيروقراطية لاسيما عبر استعمال تكنولوجيا الاعلام للانتقال الى مرحلة الإدارة الالكترونية.

قائمة المراجع والمصادر:

1- المصادر:

2- ميثاق الجزائر لسنة 1964

- 3- الميثاق الوطني لسنة 1976
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989
- 5- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل ب: القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، و القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، قانون الجماعات الإقليمية، المؤرخ في 12 فبراير سنة 2012
- 2- الكتب:**
- 1- الطعمانة محمد محمود وعبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
- 2- الطعمانة محمد محمود، نظم الإدارة المحلية، المفهوم و الفلسفة و الأهداف، الملتقى العربي الأول نزم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس، 2003
- 3- أبو القاسم خشيم مصطفى عبد الله، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 2002
- 4- الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 1 مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986
- 5- العبيدي مثنى فائق مرعي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2018
- 6- بوعلي سعيد وآخرون، القانون الإداري، سلسلة مباحث في القانون، الجزائر، دار بلقيس، ط 2، 2016

7- باقي نصر الدين، آفاق التنمية المحلية في الجنوب الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، ج 1، من مقال: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية،

8- عبد الوهاب محمد سمير، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،

9- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، منشورات دحلب، ط1، 2006

10- ممدوح خالد، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية، 2009

3- المقالات العلمية:

1- الشيخلي عبد الرزاق، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم

الاقتصادية و الإدارية، المجلد 14، العدد 52

2- العلواني نذير، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري و الفرنسي، دراسة مقارنة، مجلة آفاق العلوم، العدد 10، جانفي 2018

3- بن بلعزوز علي، انعكاس الصلاحيات الاقتصادية في الجزائر، مجلة البحوث الاقتصادية العربية، ع. 30، 2003

4- خلف بوبكر، مقارنة نحو نشأة و تعديل الدساتير الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016

5- شهبوب مسعود، مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3، 2002

6- شقرون حسينة، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، 2009

7- غريبي محمد، أبعاد التنمية المحلية و تحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات العلمية، المجلد 4، العدد 1

8- زيدان جمال، سياسات التنمية المحلية في الجزائر دراسة تحليلية لدور البلدية في ظل القانون البلدي الجديد 10_11، مجلة أكاديمية، المجلد 1، العدد 2، 2014-12-1، ص ص 87-112

- 9- طاشمة بومدين، أسس التنظيم السياسي والإداري منذ الاحتلال الى غاية إرساء أسس الدولة الوطنية 1962، مجلة الحوار المتوسطي، العدد 1، دت
- 10- فريجات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 14، جانفي 2016
- 11- قوي بوحنية، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة: مدخل الإدارة المحلية، آفاق التنمية المحلية في الجنوب،
- 12- قدومة وحيدة، الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها، مجلة القانون، ع 9، الجزائر، ديسمبر 2017
- 13- طواولة أمينة، برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين : خطوة نحو الديمقراطية التشاركية و التنمية المستدامة، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، المجلد 2، العدد 3، الصفحات 110
- 4- المذكرات الجامعية:**
- 1- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017
- 2- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011، ص 79
- 3- قاسمي الأخضر، أثر الصادرات غير النفطية على النمو الاقتصادي في الجزائر، دراسة مستقبلية حول تنوع الاقتصاد الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2013-2014،
- 5- المطبوعات:
- 1- ربوح ياسين، محاضرات إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 22
- 2- بن علي خلدون، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الأولى (ل، م، د)، مقياس القانون الإداري، السداسي الأول، المركز الجامعي نور البشير، البيض، السنة الجامعية 2017_2018
- 6- المواقع الالكترونية:

- 1 البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009)، ص ص. 6-7، على الموقع:
- 2 www.premierministre.gov.dz/arab/media/pdf/textereference/texteessentiels/progcroibilan/progcrois
- 3 برنامج التنمية الخماسي 2010/2014، بيان اجتماع مجلس الوزراء، على الموقع: www.mae.dz
- 4 عمار بوضيف، عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص:
- 5 www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t

- Ouvrages en langues étrangères :

Livres :

- 1- Francis Paul Benoit, le droit administratif Français, éd Dalloz, paris, 1968, P130
- Mohamed Dahmani, Recommandation des acteurs locaux pour la mise en œuvre du CAPDEL, Optimum communication, Alger, septembre 2017, P5

