

جامعة غرداية



فرقة البحث الجامعي PRFU
دور تخطيط المدينة في تنمية اقتصاد الجماعات
المحلية بالوطن العربي G02L01UN470120230004

مؤلف جماعي

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)



هيئة التحرير

د. طواهرية أحلام

أ.د. لكحل علي

أ.د. كلاع شريفة



جامعة غرداية



فرقة البحث الجامعي PRFU
دور تخطيط المدينة في تنمية اقتصاد الجماعات
المحلية بالوطن العربي G02L01UN470120230004

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)



مؤلف جماعي

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

يعالج كتاب الجماعات المحلية في الوطن العربي الرهانات والتحديات موضوع الجماعات المحلية في الوطن العربي بالطبع، بالنظر لعنوانه الكبير لاننا مازلنا بحاجة لفهم هذه المنظومة الادارية والقانونية وكيفية تسييرها وتنظيمها فيه، فلكل دولة ارثها الخاص في هذا المجال ، ففي البداية يعرج الكتاب على مدخل مهم تعرف من خلاله الجماعات المحلية و اهميتها بالنسبة للفرد والدولة وكذا علاقتها بالتنمية المحلية، والتي تعد هدف الحكومات على المستوى المركزي وممثلهم على المستوى المحلي ، ومن جانب اخر يحلل الكتاب اهم اشكالات هذه الجماعات سواء القانونية بحكم انها تنظيمات ادارية تخضع لقوانين تسييرية خاصة ، او الاقتصادية والمالية وذلك لانها تمتلك ميزانية مالية خاصة بها لاداء مهامها الادارية والتسييرية ومشاريعها الاقتصادية، ولا يغفل الكتاب عن تبيان اهم التحديات التي تواجه الجماعات المحلية العربية في ظل الزيادة السكانية والتصنيع وجدلية التنمية المستدامة المحلية والحفاظ على البيئة ، وكما يطرح الكتاب بعضا من الحلول تحتاج هي الاخرى لان تضاف اليها اعمال باحثين آخرين مهتمين بتحسين وضعية الجماعات المحلية في الوطن العربي.

ISBN : 978-9969-601-45-9



صوت الكتب للنشر والتوزيع

برج الكيفان - الجزائر

الهاتف:

+213(0) 784 629 181

Email : sawtelkotob@gmail.com

**الجماعات المحلية في الوطن العربي
(الرهانات والتحديات)**



عنوان الكتاب:
الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)
تأليف جماعي
الطبعة الاولى
الإيداع القانوني: جويلية 2025
ISBN : 978-9969-601-45-9



صوت الكتب للنشر و التوزيع

برج الكيفان - الجزائر

الهاتف:

+213(0) 784 629 181

Email

sawtelkotob@gmail.com



لصوت الكتب للنشر والتوزيع

الأفكار الواردة في هذا الكتاب مصدرها المؤلف
ولا تتبناها بالضرورة دار صوت الكتب

جامعة غرداية



فرقة البحث الجامعي PRFU

دورتخطيط المدينة في تنمية اقتصاد الجماعات

المحلية بالوطن العربي G02L01UN470120230004

مؤلف جماعي

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

هيئة التحرير

د. طواهرية أحلام

أ.د. لكحل علي

أ.د. كلال شريفة



اللجنة العلمية للكتاب

الرقم	اسم ولقب العضو	اسم المؤسسة	الرتبة العلمية
1	مفتاح حمد درباش	جامعة سرت -ليبيا-	استاذ التعليم العالي
2	محمد هاشم فالوقي	جامعة طرابلس -ليبيا-	استاذ التعليم العالي
3	خضر عباس عطوان	جامعة النهرين بغداد - العراق	استاذ التعليم العالي
4	بون ولد باهي	جامعة نواكشوط -موريتانيا-	استاذ محاضر (ا)
5	علي لكحل	جامعة الجزائر 3	استاذ التعليم العالي
6	كلاخ شريفة	جامعة الجزائر 3	استاذ التعليم العالي
7	علي بقشيش	جامعة الاغواط	استاذ التعليم العالي
8	سالم اقاري	جامعة تامنغست	استاذ التعليم العالي
9	مصطفى كراوة	جامعة تامنغست	استاذ محاضر (ا)
10	مسعودي يونس	جامعة تلمسان	استاذ محاضر (ا)
11	كريمة لعرايبي	جامعة تيزي وزو	استاذ محاضر (ا)
12	عقبة خضراوي	جامعة الجزائر 1	استاذ محاضر (ا)
13	زواوي لورية	جامعة بجاية	استاذ محاضر (ا)
14	بوزيان حورية	جامعة البليدة 2	استاذ محاضر (ا)
15	خالد بقاص	جامعة الوادي	استاذ التعليم العالي
16	فرج عبد الحميد	جامعة الوادي	استاذ محاضر (ا)
17	شليغم غنية	جامعة ورقلة	استاذ التعليم العالي
18	كاوي مبروك	جامعة ورقلة	استاذ التعليم العالي
19	زموري ليندا	جامعة ورقلة	استاذ التعليم العالي
20	ولد عامر نعيمة	جامعة ورقلة	استاذ محاضر (ا)
21	بوعافية محمد الصالح	جامعة ورقلة	استاذ محاضر (ا)
22	فروحات سعيد	جامعة غرداية	استاذ التعليم العالي
23	بن عودة محمد الامين	جامعة غرداية	استاذ التعليم العالي
24	حكيم سمير	جامعة غرداية	استاذ محاضر (ا)
25	خير الناس حمزة	جامعة غرداية	استاذ محاضر (ا)

25	طارق ابصير	جامعة غرداية	استاذ محاضر (أ)
26	بجقينة مصطفى	جامعة غرداية	استاذ محاضر (أ)
27	طواهرية احلام	جامعة غرداية	استاذ محاضر (أ)
28	مجدوب امنة	جامعة غرداية	استاذ محاضر (أ)
29	الاخضري ايمان	جامعة غرداية	استاذ محاضر (أ)
30	صوالحي ليلي	جامعة غرداية	استاذ محاضر (أ)

الفهرس

الرقم	اسم ولقب المتدخل	اسم المؤسسة	عنوان المقال	الصفحة
1	ط.د عبد اللطيف سنيي	جامعة تلمسان	أهمية الجماعات المحلية على مستوى الفرد والدولة	19
	ط.د علي طالي			
2	د. صبرين بوعزة	جامعة المدية	دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة	35
3	منى طواهرية	جامعة الجزائر (3)	دور الجماعات المحلية في التنمية الحضرية واستدامة المدن	67
4	ط.د مسيكن جمال الدين	جامعة باتنة 1	الجماعات المحلية والتنمية المحلية	86
5	ط . د لحر زهيرة	جامعة جيجل	العلاقة بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية	108
	د. بلعيساوي الطاهر			
6	ط.د مسعودة تخايلية	جامعة البليدة 2	دور الجماعات المحلية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة بالجزائر	121
7	د. زرباني عبد الله	جامعة غرداية	صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المحلية	134
	ط.د عبود مفتاح			
8	د. أبوبكر الصديق هتهات	جامعة تامنغست	الجماعات المحلية والتنمية المستدامة (الجزائر أنموذجا)	159
9	عطوات عبد النور	جامعة ورقلة	المقاولاتية ودورها في تعزيز التنمية المحلية في ظل قانون الجماعات المحلية	172
	ط. د. شنين احمد عبد المقتدر			

193	تطور منظومة الإدارة المحلية والحكم المحلي في المنطقة العربية: مقارنة تاريخية	جامعة ورقلة	د. مسلم باباعربي	10
214	تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر	جامعة غرداية	ط . د نوال بن زينب	11
234	الجماعات المحلية في الجزائر (دراسة تحليلية وقانونية)	جامعة غرداية	د. مجدوب آمنة	12
			د. بن حمودة مختار	
254	مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري	جامعة النعامة	ط. د بلبوخاري سليم	13
275	أليات تفويض المرفق العام بالجماعات المحلية - الجزائر أنموذجا -	جامعة الطارف	د . بن نولي زرزور	14
296	رئيس المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته في كل من الجزائر وتونس	جامعة ورقلة	د. رضا سيف الدين جلولي	15
316	الجماعات المحلية في الجزائر وتونس دراسة في المفاهيم والاختصاصات	جامعة سيدي بلعباس	بن عثمان شويح	17
332	اختصاصات الجماعات المحلية في تونس في ظل الاصلاحات التشريعية بعد ثورة 2011	جامعة غرداية	د. لحرش عبد الرحيم	18
			د. شرع قدور	
357	السلطة المحلية ضمن دستور 2014 بتونس	جامعة ورقلة	أ.د. كاهي مبروك	19
		جامعة الوادي	د. بوهلال عبد الرزاق	
375	مؤشرات قياس فعالية الادارة المحلية (الجزائر، مصر، تونس) نموذجاً	جامعة الاغواط	د . قرطي العياشي	20
			ط.د. عققاق محمد	

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

399	تطور نظام الادارة المحلية في مصر	جامعة غرداية	د. صوالحي ليلي	21
428	الإدارة المحلية في الأردن من خلال عرض للنظام القانوني وتقييم للتجارب	جامعة غرداية	د. أبصير طارق	22
447	اللامركزية والحكم المحلي بمنطقة حوض النيل : دراسة للحالة السودانية	جامعة غرداية	د. بن عودة محمد الأمين	23
		جامعة تامنغست	ط.د. زينب بن حمو	
469	التنمية المحلية والصراعات الداخلية في المجالس (الجزائر نموذجا)	جامعة الاغواط	ط.د. ميلود المكرفي	24
			د. الطيب معاش	
489	واقع التنمية المحلية في الجماعات المحلية -الجزائر نموذجا	جامعة مستغانم	د. إنزارن عادل	25
			ط.د. كدروسي محي الدين	
509	رئيس البلدية بين لامركزية التسيير والرقابة الوصائية في ظل القانون رقم 10-11.	جامعة الطارف	د. عائشة عبد الحميد	26
525	إشكالية تنفيذ السياسات العامة في البلدية الجزائرية.	جامعة المسيلة	ط.د. اسمهان بن سعيد	27
			د. عمر بورنان	
557	الديمقراطية المحلية وإشكالية بناء نماذج الحكامة المحلية : الجزائر أنموذجا .	جامعة تيزي وزو	د. حمداني الوناس	28
585	مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر عرض وتحليل، وإشكالات مرتبطة بها	جامعة غرداية	د. بوزكري سليمان	29
			ط.د. هاشم علي	

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

614	مالية الجماعات المحلية في الجزائر (قراءة في الواقع والافاق)	جامعة أدرار	د.جرادة لخضر	30
		جامعة بشار	د.إسماعيل نبو	
646	الجماعات المحلية بالجزائر و اشكالية مواجهة التلوث البيئي في المدن (دراسة تحليلية لمستويات التلوث البيئي بالمدن والجهات الموكل بها حماية البيئة)	جامعة غرداية	د. طواهرية احلام	31
668	التحدّي البيئي و الطاقوي في الجزائر	جامعة الجزائر 2	د.عبد الكريم محمودي	32
		جامعة البويرة	د. سارة محفوظ	
697	الإشكالات السياسية والقانونية للوحدات المحلية في مصر	جامعة ورقلة	د.عائشة يدر	33
			ط.د.الطيب عبدوس	
715	النظام القانوني للجماعات المحلية في كل من : مصر ، سوريا ، الأردن بين إشكالات النص وتحديات الإصلاح .	جامعة غرداية	د.مولاي براهيم عبد الحكيم	34
			ط. د . بن السعيد سمية	
732	الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية: التحديات وأفاق الإصلاح.	جامعة الوادي	د الهادي دوش	35
			ط .د محمد المرتاجي سعيداوي	
749	واقع الادارة المحلية بالمملكة العربية السعودية	جامعة غرداية	د . بوضبية سمية	36
			ط.د بن سكريفة خولة	
781	الإدارة المحلية في الأردن : التحديات و الافاق	جامعة غرداية	د . سويقات عبدالرزاق	37

802	التحدي البيئي للجماعات المحلية في الأردن	جامعة غرداية	ط.د. رحمان سعاد	38
			ط.د. ملم جمعة	
827	فعالية تفويض المرفق العام المحلي، آلية لتحسين موارد الجماعات المحلية	جامعة ورقلة	ط.د. بوسعدة رستم	39
861	إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية كإستراتيجية لمواجهة العجز المالي للجماعات المحلية (البلدية أنموذجا)	جامعة غرداية	د. خويلدي سليمان	40
		جامعة البليدة	ط.د. بن فردية محمد علاء الدين	
880	دور الادارة الالكترونية في تطوير الجماعات المحلية في الجزائر	جامعة أدرار	د. لروي إكرام	41
889	دور الإطار التنظيمي للرقمنة في تحيين الخدمات العمومية في الإدارة المحلية الجزائر نموذجا.	جامعة ورقلة	د. ليندة زموري	42
			ط.د. : عرعار مفيدة	
915	دور المجتمع المدني الجزائري كآلية في تفعيل أدوار الجماعات المحلية من خلال مبدأ الرقابة الجموعية	جامعة غرداية	د. حكيم سمير	43
934	حوكمة الجماعات المحلية لتطوير التنمية المحلية	المركز الجامعي نور البشير البيض	د. مشكور مصطفى	44
951	حوكمة تسيير الموارد المالية المحلية و دورها في التنمية المحلية في الجزائر	جامعة الأغواط	د. علي بقشيش	45
			ط.د. بن نعيجة احمد	

989	التوجهات الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر في ظل تحديات المرحلة الراهنة	جامعة ورقلة	د. ربوح ياسين	46
1009	مقاربة التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال كآلية لتجاوز عقبات إدارة الجماعات المحلية في الوطن العربي- دراسة في النموذج اللبناني-	جامعة غرداية	د. العلوي بن عطاء الله	47
1038	Investissements étrangers directs dans les zones économiques locales : Étude de cas d'une zone franche arabe	جامعة ورقلة	Naima OULD AMER Ghania CHELIGHEME	48

تقديم للكتاب

يعد هذا الكتاب الجماعي ثمرة جهد علمي متميز، يجمع نخبة من الاساتذة والباحثين من مختلف الجامعات الجزائرية ، الذين اسهموا بانتاجهم في اثناء النقاش الاكاديمي حول موضوع الجماعات المحلية، ودورها الحيوي في تحقيق التنمية المستدامة . وقد جاءت بحوث هذا المؤلف لتعكس تنوع المقاربات الفكرية والمنهجية في تناول اشكاليات تسيير الشأن المحلي ، وابرار المكانة المتنامية للجماعات المحلية في دعم مسار اللامركزية وترسيخ الحكامة الترابية الرشيدة.

ان مايميز هذا العمل هو توازنه بين التحليل النظري والبعد التطبيقي، حيث تناولت الدراسات المقدمة ابعادا متعددة : اجتماعية اقتصادية ، بيئية، وقانونية مسلطة الضوء على اسهام الجماعات المحلية في حماية البيئة وتحقيق التنمية الحضرية، وتعزيز مشاركة المواطن في رسم السياسات المحلية. كما يبرز الكتاب الدور المتنامي للجماعات المحلية في تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية ، وتفعيل اليات التنمية المتوازنة ، بين مختلف مناطق الوطن.

وياتي هذا الجهد العلمي في سياق وطني يتجه نحو تعميق اللامركزية الادارية ، وتعزيز قدرات الجماعات المحلية لتكون فاعلا رئيسا في التنمية الشاملة . لذا فان هذا المؤلف يعد مرجعا قيما للباحثين والمهتمين بالشان المحلي ، ومساهمة نوعية في اثراء المكتبة القانونية والادارية الجزائرية .

البروفيسور: فروحات سعيد

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

مُقَدِّمَةُ الْكِتَابِ

تعتبر الجماعات المحلية عن الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي، حيث تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة للمواطنين ، هذه الأجهزة منها المنتخب والمعين ، حيث تباشر اختصاصاتها عن طريق النقل او التفويض ومن هنا يظهر توزيع الوظيفة الادارية بين الأجهزة المركزية في العاصمة وباقي الهيئات المستقلة عبر الوطن ، ومنه يمكن ان نقول أنها أسلوب من اساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق المزيد من اللامركزية.

وقد ظهرت الإدارة المحلية كنظام في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، كنتيجة طبيعية للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها، وعلى الرغم من وجود دول وأنظمة تأخذ بهذا الشكل من أشكال الحكم منذ قرون، فلم يتم التأصيل لمصطلح "الإدارة المحلية" بشكل قانوني إلا في القرن التاسع عشر ، وقد كانت إنجلترا أول من طبق نظام الإدارة المحلية في أوروبا على إثر صدور قانون الإصلاح الإداري في عام 1832 م، فجذور التنظيم الإداري المحلي في انكلترا، تمتد الى عهود تاريخية بعيدة المدى ،فقد كان هناك نوع من التنظيم الإداري في عهد السكسون ، خلال القرن السادس إلى القرن الحادي عشر، وكان هذا التنظيم قائما على أساس تجمع عدد من الأسر يتراوح بين عشرة الى ثلاثين في مساحة معينة من الأرض محددة بحدود ثابتة، ويتولى إدارة هذه المجموعة مجلس، ويقوم هذا المجلس باختيار أعضاء من بينه تناط بهم بعض المسائل التي تهم المجموعة، وظل هذا النظام قائماً حتى بداية عهد النور منديين (1066م - 1485م)، بل إن ملوكهم حاولوا في بداية الأمر أن يستفيدوا من هذا النظام ما أمكنهم، فعمدوا على استمالة هذه التجمعات المحلية إلى جانبهم بإصدار العديد من المراسيم بهدف تأكيد حقوقها في إدارة المسائل المتعلقة بها، ومنحها المزيد من الحرية في ممارستها.

وفي جانب آخر ظهرت الإدارة المحلية كنظام في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، كنتيجة طبيعية للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها، كما أنها جاءت كرد فعل منطقي لعدة متغيرات سياسية واجتماعية وثقافية وتكنولوجية واقتصادية في تحويل أسلوب إدارة المجتمعات محليا، نحو نظام السلطة المحلية، وقد تَمَثَّل ذلك في بروز فلسفات وأساليب جديدة جعلت الحكومات تسير في درب الحكم المحلي المحلية، وزامن ذلك استقلال العديد من الدول النامية من قيد الاستعمار الغربي، وانتهاجها سياسات إصلاحية على المستوى الاقتصادي والسياسي. ما يهمننا في عصرنا الحالي هو واقع تطبيق نظام الادارة المحلية على المستوى العربي ذا المساحة الجغرافية الشاسعة والمقدرة بنحو 13 مليوناً ألفاً و814 كم مربع، والموزعة ما بين قارتي آسيا وأفريقيا بنسبة 22 % و 78 % على التوالي، وبسواحل بطول 22 ألفاً و 828 كم، وبعدد سكان يقارب 400 مليون نسمة، حيث تعمل الادارات المحلية فيه بالتكفل بجميع انشغالاتهم ومتطلباتهم، مما يظهر العبئ الكبير الذي تتحمله هذه الادارات في مواجهة المتطلبات المتزايدة للمواطنين المحليين، في ظل اشكالات ندرة الموارد المادية والمالية والتحديات البيئية، والتي تدفع بالحكومات المركزية لإيجاد حلول في شكل سياسات واجراءات، تقنن فيما بعد لتحسين ظروف ملايين المواطنين المحليين العرب في الاقاليم والمدن والقرى والنجوع.

تحرير: د.طواهرية احلام

الفصل الأول

الجماعات المحلية :

مفهومها وأهميتها

ط.د عبد اللطيف سنيي و ط.د علي طالب

(جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان)

أهمية الجماعات المحلية على مستوى الفرد والدولة

Local Groups importance on the individual and country level

مقدمة

إن تنظيم الجهاز الإداري للدولة أصبح يلقي اهتماما متزايدا في الدولة ، حيث تعتمد أسلوب الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية الذي يعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجبها يناط بالإدارة المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراف أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية.

وتتجلى أهمية الجماعات المحلية على مستوى الفرد من خلال إشراف مواطني الأقاليم المحلية بإدارة أنفسهم عن طريق مجالس محلية منتخبة من قبلهم، مما يسهل للمواطنين المحليين سرعة إنجاز معاملاتهم الإدارية ، إلى التخفيف من أعباء السلطات الإدارية المركزية التي كانت ملقاة على كاهلها، فضلاً عن تنمية شعور المواطنين بأهميتهم عند إشرافهم في إدارة شؤون إقليمهم، مما يعزز روح المواطنة وينمي الوعي الديمقراطي لديهم.

إذ تحتل البلدية مكانة ذات أهمية في التنظيم الإداري للدولة الحديثة، فهي تتمتع بخصائص كثيرة منها يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.

وقد منح المشرع الجزائري للإدارة المحلية الاستقلالية القانونية والمالية والإدارية من أجل إصدار تصرفات قانونية تساعد في أداء نشاطها الإداري من جهة غير أنه غير أنه ينعكس على مستوى الفرد والدولة من جهة ثانية، هذا ما يجعلنا نتساءل عن فيما تكمن أهمية الجماعات المحلية على مستوى الفرد والدولة؟ للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا الدراسة إلى عنصرين بحيث بداية تطرقنا إلى التعريف بالجماعات المحلية بإظهار مفهومها وخصائصها في حين تكلمنا في العنصر الثاني إلى أهميتها بالنسبة للفرد والدولة.

أولاً: مفهوم الجماعات المحلية والعوامل المؤثرة فيها

1- مفهومها : يمكن أن نعرف الجماعات المحلية على أنها وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها مع بقاء حق المراقبة للسلطة المركزية¹

وقد تعددت تعاريف الإدارة المحلية، ويمكن الأخذ بهذا التعريف الذي يعتبر شاملاً، وهي أن الإدارة المحلية أسلوب لتنظيم شؤون الإدارة المحلية والإدارية من قبل هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين وتتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بالمهام الموكلة لها من قبل السلطات المركزية إلى أعمال رسم السياسات العامة لدولة

¹ - لخضر مرغاد، "الإدارات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد 07، 2005، ص 02.

وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطات المحلية للقيام بمهامها على أكمل وجه.

كما جاء تعريف الإدارة المحلية في كتاب الدكتور محمود عاطف البنا بأنه " : يقصد باللامركزية أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يتبع اختصاصها أصلا لكل إقليم الدولة، فإن السمة المميزة إذن للنظام المحلي هي الاستقلال الذي نجد من أهم ضماناته أن تتكون الهيئات المحلية بالانتخاب أساسا وتمثل تلك الهيئات في تمتعها بالشخصية المعنوية وفي عدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة وإنما تخضع فقط لنوع من الرقابة أو الوصاية الإدارية.¹

لقد تباينت آراء الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف الإدارة المحلية ولم يتفقوا على تعريف موحد لها فلكل منهم تعريف يعبر عن رأيه ونظريته الخاصة وفقا للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتهي إليه ويؤمن به. وهذا الاختلاف والتباين حول تعريف الإدارة المحلية يرجع إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة ، وإلى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى. وسيتجلى هذا الاختلاف والتباين في عرض تعريفات بعض الباحثين وفقهاء القانون للإدارة المحلية.² كما استخدم الفقه الفرنسي مصطلح اللامركزية المحلية للتعبير عن الإدارة المحلية وعرفها بأنه: هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية، وتتمتع باستقلال

¹ - عبد الرزق الشخيلي ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الاردن :جامعة مؤتة، 2011 ، ص 55.

² - حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982، ص17.

ذاتي واستخدم الفقه الفرنسي أيضا مصطلح اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية للتعبير عن الإدارة المحلية إذ عرفها بقوله: إنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي. أما في الوطن العربي فقد اختلف الكثير من الفقهاء والباحثين العرب حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، حيث عرف بعض الفقهاء والباحثين العرب الإدارة المحلية بأنها، توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصالحه مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية¹.

2- خصائصها

- تتميز الإدارة المحلية بعدة خصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:
 - قربها من الأفراد يجعلها تصل أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
 - تعمل على تنمية المجتمعات المحلية وتوفير للفرد مستوى معيشي أفضل.
 - اشتراك الأفراد في إدارة في الأمور ذات الأهمية الإدارية لكون أولئك الأفراد أقدر على معرفة حاجاتهم وكيفية تلبيتها.
 - تعمل على تكثيف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة .
 - تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة وتدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية.

¹ - حسين مصطفى حسين ، المرجع نفسه، ص18.

- إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض

بمجمعاتهم معتمدين في ذلك على جهودهم الداخلية.¹

3- وظائفها: هناك عدة وظائف أسندت إلى الإدارة المحلية ممثلة في مؤسساتها المختلفة من ولاية وبلدية وما

يتبعهما من أقسام، وتمثل هذه الوظائف في كل من:

- الأمن والنظام العام.

- المصلحة العامة المحلية.

- تخليد الرموز الوطنية (شعارات وطنية، أعياد وطنية)...

- الاتصال بالمحيط والاستماع إلى المواطن.²

4- مقومات نظام الجماعات المحلية: يعتبر نظام الإدارة المحلية أسلوباً إدارياً

بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات

مفهوم محلي، فهذا النظام على عدد من المقومات الأساسية. ويمكن إبراز

أبعاد كل مقو من هذه المقومات بالتفصيل كما يلي:

أ- تقسيم إداري لإقليم الدولة: يشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم

إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي ولا تكون إلا بتوفير وحدة المصلحة

لدى سكانها ووحدة الانتماء يتوقف نوع التقسيم

الإداري لإقليم الدولة على يد الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف

البيئية السائدة في إقليم الدولة، في هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائماً موضع

¹ - عبد الغفار الحنفي، أساسيات إدارة منظمات الأعمال " الوظائف والممارسات الإدارية ، الإسكندرية: الدار الجامعية ، 2006 ، ص 1.

² - لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفم للنشر، 1998 ، ص 11 .

الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، أهميتها : تجانس المجتمعات المحلية والقوة الدالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية للحصول على موارد مالية

ذاتية تكفي لتغطية جزء كبت من نفقاتها، فهذا يتطلب حجما أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية¹.

ب- المجالس المحلية المنتجة: من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتجة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أدري بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً.

الأصل أن تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك أف الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي،

وفي الأقرب إلى الأهالي ماديا ومعنويا، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة

المركزية لأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية تقو أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة والتنفيذ.

ج- التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية: يكون استقلال الوحدات المحلية إداريا باستقلالها المالي وتباعا لاستقلالها بموارد مالية ذاتية تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي تتمتع بحرية تامة في إنفاق أموالها، فلا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري، لكن و يساهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية².

¹ - بسمة عولي، " دور الجباية المحلية في تدويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات تبسة"، مذكرة الماجستير في العلوم التجارية، تخصص مالية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي تبسة، 2003 ، ص 01.

² - بسمة عولي ، مرجع سابق الذكر ، ص 07.

د- رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية: تقوم على عدت أسس من أهمها أن السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية تبعاً لما يأتي لكل منها من حصيلة الموارد المالية المقررة لذا، الأمر الذي يتطلب مراقبة أعمال هذه السلطات بالإضافة إلى أن الجماعات المحلية تتفاوت في أحجامها، طبيعة اقتصادها ومستوى سكانها الاجتماعي والثقافي.

هـ- المشاركة الشعبية: تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية وفي العمال الخاصة بالتنمية المحلية تبتعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنون من مشكلات وحاجات فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين أفراد وجماعات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات وتدويل المشاريع واتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات.

و- التخطيط وضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط: يمكن اعتبار التنمية المحلية على أنها تلك العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع المستويات. عند التحدث عن التنمية المحلية كهدف أساسي للإدارة المحلية فإنه كي تحدث على الوجه المطلوب لابد أن تكون مخططة، أي أن التخطيط هو أحد المقومات الضرورية لأي نظام للإدارة المحلية¹.

فإذا كان تحديد اتجاهات التنمية فيما يتعلق بالأهداف والأولويات العامة تبدأ من السلطة العليا والمجلس الشعبي بها فإن الأهداف التفصيلية والمنشأة القاعدية ينبغي أن تبدأ من الوحدات الأدنى ومجالسها الشعبية على أن يتم إقرارها من السلطات العليا والمجلس الشعبي بها ضماناً لواقعية التخطيط. ويلزم ذلك ربط

¹ - بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص 08.

التخطيط الإقليمي والمحلي بالتخطيط القومي بحيث تتضمن الخطة الوطنية الخطط الإقليمية والمحلية بما يحقق التكامل الاقتصادي والاجتماعي والعمراني وحماية البيئة وهذا يتطلب التنسيق بين أجهزة التخطيط على كافة المستويات.

ح- توفر العنصر البشري: يعمل العنصر البشري على إصلاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام وتدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها، وذلك يجب أن تتوفر لدى وحدات الإدارة المحلية للموارد البشرية المؤهلة فنيا وإداريا بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة إلى غاية تنفيذها وهو عمل إلزامي.

خ- مقومات قانوني: تعتبر مقومات القانونية من أهم المقومات الأساسية التي تقو عليها الإدارة المحلية فيمكن استخلاص أن المقوم الخاص بضرورة ذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من اعتمادها على الحكومة المركزية في الحصول على إعلانات حكومية، هو الركن الأساسي لقيام نظام إدارة محلية ناجحة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية أمر لا بد من ولكي تقوم الوحدات المحلية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.¹

كما تجدر الإشارة إلى أن تلك الأهداف المنوطة بالوحدات المحلية تجتمع كلها في هدف رئيسي يتلخص في السعي إلى تحقيق التنمية المحلية أكبر درجة ممكنة من الكفاءة وحسن الأداء ذلك أن تحقيق هذا الهدف بالصورة المطلوبة يتبع و تحقيق المقومات الأخرى التي تقوم عليها نظم الإدارة المحلية ومن ثم نجاح نظام الإدارة المحلية المطبق.

¹ - بسمه عولي، مرجع سابق الذكر ، ص10.

5- العوامل البيئية المؤثرة في نظام الإدارة المحلية : يتباين نظام الإدارة المحلية من دولة لأخرى كما قد يتباين في إطار الدولة الواحدة من مرحلة لأخرى ومن ثم فإن نظام الإدارة المحلية يتأثر بالعوامل السياسية والثقافية والتاريخية التي يوجد فيها، وتساعد نظام دراسة الإدارة المحلية أو ما يصطلح عليه بتسمية إيكولوجية الإدارة المحلية في تحليل الدور الذي تقوم به الوحدات المحلية وفي المقارنة بين هذه الوحدات وبعضها البعض.

أ- العوامل الجغرافية والطبيعية : تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل الاتصال والمواصلات من العوامل المؤثرة في نظام الإدارة المحلية وتحديد بناءه التنظيمي وتشكيلاته، وتحديد الحدود الإدارية بوحداته، فالانعزال الجغرافي يؤثر في نظام الإدارة المحلية.

ب- مساحة الدولة : مما لا شك فيه أن نظام الإدارة المحلية يتأثر بمساحة الدولة الشاسعة التي تكون في حاجة ضرورية إلى نظام الإدارة المحلية كالجزائر. وعلى العكس من ذلك قد لا تكون هذه الحاجة من نفس الدرجة بالنسبة لدولة صغيرة المساحة مثل قطر...

ج- تضاريس الدولة : تؤثر تضاريس الدولة على نظام الإدارة المحلية المطبق فيها، فنظام الإدارة المحلية الذي يطبق في المناطق الصحراوية والجبلية يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول على اختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم، ففي المناطق الصحراوية والجبلية تسود أنماط الإدارة المحلية التي لا سبيل لتغييرها إلا بتغيير الطبيعة الصحراوية وهذا من صعوبة المر، ويرى بعض من الفقه أن البيئة الجغرافية لمصر والعراق خاصة وجود أنهار قد ساعدت على قيام سلطة قوية من كل منهما في تنظيم مياه النهر وضمن توزيعها بشكل يجول دون توزيع نزاعات كما ساعد اعتماد الزراعة على الأمطار.

د- الموقع : لقد أكدت بعض الدراسات الميدانية في تحقيق التنمية، فنجاح الإدارة المحلية له علاقة مباشرة بالموقع الذي هو محدد مهم للإمكانيات الاقتصادية، فهو قاعدة أساسية للدخل والإدارة.

* العوامل التاريخية : كثيراً ما نسمع عن أن نظام الإدارة المحلية في دولة ما يرتبط به الدولة وأنه جزء لا يتجزأ منه، وهو لا يمكن أن يكون سنداً لهذه المجتمعات وتتمثل أهم العوامل التاريخية فيما يلي:

أ- أسلوب نشأة الدولة

يؤثر في خصائص نظام الإدارة المحلية في حالة نشأة الدولة بعدد من الأقاليم بخصائص متميزة فإن نظام الإدارة المحلية هنا يعكس لنا ذلك، أما في حالة انفصال أقاليم الدولة لتكوين دولة مستقلة فإن نظام الإدارة المحلية لهذا الإقليم يعكس مثيله في الدولة الأم.

* مبررات الدول في تبني فكرة الإدارة المحلية

أ- السياسية

- تعتبر الإدارة المحلية تجسيداً للديمقراطية والمشاركة الشعبية، وهذا المصطلح أخذ أبعاده الواسعة وتبلور على الساحة الدولية وخاصة في الآونة الأخيرة.
- يساهم نظام الإدارة المحلية في ترابط النسيج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة بتوزيع القوى المنتجة بدل تركيزها في الحكومة، والعمل على ترابط الدعائم التي يقوم عليها هذا المبنى لامتصاص الأزمات الداخلية ومواجهة الأخطار الخارجية التي تتعرض لها الدول¹.

¹- بسمة عولي، مرجع سابق الذكر، ص15.

²- المرجع نفسه. نفس الصفحة.

ب- الاقتصادية

- تعمل الإدارة المحلية على تقليل النفقات وعدم هدر الوقت.
- لإدارة المحلية وسيلة لتحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية القومية.
- إيجاد مصادر التمويل للإدارة المحلية.
- تأسيس المشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية.
- الإدارة المحلية تساعد على تحرير المناطق النائية والعمل على تطويره²

ج- الاجتماعية

- يسهل نظام الإدارة المحلية مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد.
- يعمل نظام الإدارة المحلية على تحقيق الولاء القومي ، ويعمل على التخلص من العادات

والتقاليد الاجتماعية السيئة كالولاء للعشيرة وغيرها.

- يعمل نظام الإدارة المحلية على دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي.

- يعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير الطاقات الفكرية والثقافية والفنية للسكان المحليين¹.

د- الإدارية

- اتساع نطاق وظائف الدولة وازدياد مجالات تدخلها في شؤون المجتمع والحياة.

- تبسيط الإجراءات الإدارية والتخلص من الروتين و البيروقراطية والإجراءات الإدارية المعقدة

¹ - أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، مصر : مطابع الهيئة المصرية العامة للكتابة، 1985، ص67.

- الحرية والاستقلال في إدارة الشؤون المحلية، وبالتالي مرونة أكثر في تنفيذ مهامها.

- الإصلاح الإداري يقضي بأن تكون هذه الأجهزة قريبة من مصدر الحاجات العامة التي

تقوم بإشباعها، وأن تكن متصلة قدر الإمكان اتصالاً مباشراً ودائماً هذه الحاجات.

- يعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير التنظيمات الإدارية وتطوير الخبرات أو الكفاءات الإدارية المستقبلية على المستوى القومي.¹

ثانياً: أهمية الإدارة المحلية

1- على مستوى الأفراد

أ- الديمقراطية والمشاركة: تعتبر الديمقراطية والمشاركة ذات أهمية كبيرة و أساسية يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية.²

ب- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، فإن نظم الإدارة المحلية تساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء على عليها مبدئياً.

¹ - أحمد رشيد ، المرجع نفسه، ص68.

² - محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، سلطنة عمان، 2003، ص14.

ج- تقوية البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة.¹

د- تساهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.

هـ- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

و- إحساس الأفراد بانتمائهم الإقليمية والقومية وتخفيف أثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها للتنظيمات الحديثة.

2- على مستوى الدولة

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقييم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها

وتتلخص هذه الأهمية فيما يلي:

أ- من أهم ميزات نظام اللامركزية - BROWING تحقق الكفاءة الإدارية ، لقد أشار براونج هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية حيث إن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية، حيث يمكن نظام اللامركزية تزويد المواطنين بالأهمية المطلوبة والتي تختلف من محلية لأخرى وهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي.²

¹ - بسمة عولمي، مرجع سابق الذكر ، ص15.

² - محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق الذكر، ص15.

ب- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين زمني خلال رقابة وأشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

ج- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرص للمحليات للتقريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض¹.

الخاتمة

من خلال دراستنا لأهمية الجماعات المحلية على مستوى الفرد والجماعة نستنتج أن الانجازات التي على عاتق الجماعات المحلية لا بد أن تلي معايير موضوعية علمية لا شعبية ولا لأغراض سياسية إنتاجية وتؤدي خدمة تساهم في ترقية الفرد والجماعة إما فكريا أو اجتماعيا أو اقتصاديا أو سياسيا واعتبارا من هذا كله فإن مهام الجماعات المحلية يجب أن تعطي تطورا واهتماما آخر لطريقة تسييرها بما وفقا للإصلاحات الجارية وطنيا ودوليا.

ومن أهم النتائج والتوصيات المتوصل إليها من خلال هاته الدراسة تكمن فيما يلي:

- تحديد نوع العلاقة سواء من الناحية الفنية أو الإدارية بين مديريات الإسكان بالمحافظات والإدارات الهندسية بالوحدات المحلية وذلك بغرض تحديد المسؤولية في عمليات إقامة المباني.

- تحديد العلاقة بين الجهة التي تدير بعض المرافق كالكهرباء و المياه و الصرف الصحي والمنشآت التعليمية و بين المحافظ بحيث يشرف المحافظ إشرافا كاملا عليها لأن هذه المرافق تعمل في نطاق المحليات.

¹ - بسمه عولي، مرجع سابق الذكر ، ص15.

- زيادة الاهتمام بالقيادات المحلية من خلال رفع المهارات الإدارية و الفنية بواسطة البرامج التدريبية المختلفة والتي يجب أن تركز على فهم المتغيرات الدوائية و المحلية و الإقليمية.
- تفعيل دور الأقاليم الاقتصادي لا يجاد كيانات اقتصادية تحقق الأهداف التي من أجلها
- قد أنشئت و بصفة خاصة ما يتعلق منها بالاستقرار الإقليمي و التوظيف.
- دعم الموارد الذاتية للوحدات المحلية و ذلك بالحصول على رسوم معينة للمساهمة في تدبير
- بعض الموارد التي تستخدم في تعزيز الميزانيات المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

- (1)-الحنفي عبد الغفار ، أساسيات إدارة منظمات الأعمال " الوظائف والممارسات الإدارية ، الإسكندرية: الدار الجامعية ، 2006 .
- (2)-الشيخلي عبد الرزق ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الاردن :جامعة مؤتة، 2011 .
- (3)-الطعامنة محمد محمود ، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف ، سلطنة عمان، 2003.
- (4)- حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- (5)-رشيد أحمد ، مقدمة في الإدارة المحلية، مصر : مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985.
- (6)-سرياك لحسن ، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفم للنشر، 1998 .

➤ المجلات

- (1)-مرغاد لخضر ، " الإدارات العامة للجماعات المحلية في الجزائر " ، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد 07، 2005.

➤ الرسائل الجامعية

- (1)-عولي بسمة ، " دور الجباية المحلية في تدويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات تبسة" ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، تخصص مالية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي تبسة، 2003 .

د. صبرين بوعزة
(جامعة يحي فارس -المدية-)

الجماعات المحلية: مفهومها وأهميتها

Local communities: their concept and importance

مقدمة

تعد عملية التنمية بصفة عامة و التنمية المحلية بصفة خاصة أحد أهم الأهداف التي سعت الدولة إلى تحقيقها ،أي يمكن من خلالها الإنتقال بالمجتمع من حالة الركود و الضعف إلى حالة التقدم و الرفاهية و الإرتقاء إلى ما هو أفضل،و كذلك تحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة. ونظرا لأهمية التنمية المحلية اتجهت الجزائر إلى الإهتمام أكثر بالجماعات المحلية كونها تشكل اللبنة الأولى و الخلية القاعدية في هرم الدولة و كونها تتحكم في العمليات الإدارية المختلفة من تخطيط توجيه و رقابة و إشراف و المتابعة، و هي التي يمكن لها حصرا لحاجات الملحة و تحديد أولويات العمل الواجب القيام به كما جاء هذا الإهتمام في إطار إتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين و دورهم في عملية التنمية و النهوض بالمجتمع المحلي في جميع المجالات بصفة عامة ، و لذلك سعت الجزائر إلى القيام بتطوير نظام الجماعات المحلية من خلال إصدار قانون البلدية 90- 08 و قانون الولاي 90- 09 ثم القانون الجديد للبلدية 11-10 و قانون الولاية 12-07 لقد أصبحت الجماعات المحلية اليوم ذات اختصاصات واسعة باعتبارها مؤسسات للتنمية المحلية بكل أبعادها و هي تشكل الوسيط بين المواطن و الإدارة المركزية. ومن هذا

المنطلق أحاول في هذه الدراسة تحديد وظائف و أدوار الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية.

الإشكالية :من خلال ماسبق تم طرح التساؤل الرئيسي على النحو التالي: كيف تساهم الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة؟

و يتفرع عن هذه الإشكالية جملة من

الأسئلة الفرعية: يكن إجمالها فيما يلي:

- ما المقصود بكل من الجماعات المحلية و التنمية المحلية المستدامة؟

- ماهي الهيئات المكلفة بتسيير الجماعات المحلية ؟

- مادور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة ؟

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى التعريف بموضوع الدراسة من خلال تقديم الإطار المفاهيمي لكل من الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة ، والتعرف على الهيئات الموكل لها تسيير الجماعات المحلية وإبراز دور هذا الأخير في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

أهمية الدراسة: يستمد البحث أهميته من كون أن موضوع التنمية يحتل مركزا مهما بين مواضيع الفكر الإقتصادي والدراسات الإجتماعية والسياسات والبرامج الحكومية والمنظمات الدولية، فباعتبار أن الجزائر تسعى إلى إحداث التنمية الوطنية الشاملة وذلك من خلال سعي السلطات العامة في الجزائر من تشريعية وتنفيذية وقضائية من أجل الإصلاح الشامل في مختلف المجالات من خلال الإدارة العامة والسياسات العامة والجماعات المحلية في إطار توجه الدولة نحو نظام اللامركزية الإدارية مما يزيد من دور الجماعات المحلية في الجزائر في مجال إحداث التنمية المحلية مما يؤدي لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة

المنهج المتبع : انتهجنا في دراستنا المنهج الاستقرائي بالاعتماد على الأسلوب الوصفي من خلال ابراز أهمية الموضوع والتعريف به.

تقسيمات الدراسة: قسمنا الدراسة إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول : إطار المفاهيمي للجماعات المحلية.

المبحث الثاني: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

المبحث الأول: إطار المفاهيمي للجماعات المحلية

لقد ظهرت الجماعات المحلية منذ القدم ، حيث إن الإدارة المحلية ليست ابتكارا حديثا اكتشفه الإنسان بل لازمت البشرية منذ العصور القديمة ، وذلك لأن ظهور القرى الصغيرة كان قبل ان تنشأ الدولة ، أو قبل ان تتبلور فكرة الدولة في عصرنا الحالي حيث كانت تجتمع القرى والمدن فيما بينها ، الإدارة شؤونهم المحلية وحل مشاكلهم.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

سننطلق إلى أهم ومختلف التعاريف التي تناولت الجماعات المحلية

الفرع الأول : تعريف الجماعات المحلية

أولا-تعد الجماعات المحلية: 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 المالي¹.

وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها الحكومة المحلية، ويمكن التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي كون هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ والقضاء، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له

بالتشريع ولا القضاء، حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي.¹

ويتبين مما سبق من تعريفات أن الإدارة المحلية عبارة عن هيئات محلية منتخبة مستقلة في عملها عن الجهات المركزية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتعمل تحت إشراف الجهاز المركزي ورقابته، وذلك لتحقيق المصالح المحلية.

وتتجسد الجماعات المحلية في الجزائر من خلال البلديات والولايات وهي وحدة من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون الإداري وتتمتع بالشخصية المعنوية سنقوم لتطرق لكلاهما على حدى على النحو التالي :

ثانيا- البلدية :وحسب المادة الأولى والثانية من قانون 11-10 المؤرخ 22 يوليو 2011 تم تعريف البلدية على أنها " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون. ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."²

ومن خلال التعريف السابق نستنتج أنها تعتبر الخلية القاعدية الجوارية للتنظيم الإداري وهي مكلفة بتقديم خدمات عمومية للمواطنين التابعين لها اقليميا والمساهمة في تقريب الإدارة من المواطن، و منح لها المشرع استقلالية مالية وإدارية تجعلها تتمتع بالحرية في اختيار وتجسيد قراراتها في أرض الواقع وهذا لا ينفي أنها لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية وغيرها من الرقابة .

¹عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية. دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973، ص 17.

¹مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الإسكندرية: منشأة المعارض، 1986، ص 18.

²قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مؤرخ في 10 20 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011.

ثالثا-الولاية :وحسب المادة الاولى من قانون12-07 المؤرخ في 21 فبراير فإن تعريفها جرى على النحو التالي :

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون . شعارها هو بالشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون".¹ تنشأ الولاية بقانون ويحدد اسم الولاية ومركزها الإداري و التعديل في حدودها الإقلي مية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي.

ويمر إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي:²

- 1- مرحلة التقرير: يتم فيها اتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية
- 2- مرحلة التحضير: يتم فيها تحضير كل الوسائل المادية والبشرية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية.
- 3- مرحلة التنفيذ: وهي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق

¹ قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية ، مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 فبراير سنة 2012.

² نسرين سليمان ، " تسيير الخدمات العامة المحلية –دراسة الحالة ولاية تلمسان -"، رسالة دكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2017/2018 ، ص 70.

الفرع الثاني: أهمية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية ذات أهمية كبيرة من خلال المزايا التي تتمتع بها و المتمثلة فيما يلي:¹ تجسيد الديمقراطية على المستوى المحليين خلال اشتراك المنتخبين من الشعب في مشاركة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية.

✓ تساعد في تقليل من مهام الدولة فتتبع نشاط الدولة،

كإنشاء هياكل تساعد في الدور المنوط بها

✓ تعمل الجماعات المحلية بأسلوب الإدارة المحلية الذي

يؤدي إلى التحاشي البطيء في صدور القرارات التي لها صلة بالمصالح المحلية وذلك من خلال مشاركة المواطن في إعداد وإصدار القرارات المحلية بناء على الحاجيات المحلية ومشروعات ذات العائد المحلي .

✓ تتبنى الجماعات المحلية نظام الإدارة المحلية في توزيع المال العام فيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية إضافة إلى ما يدفع أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية ، حتى يتم صرفه على هذه المرافق بالذات وفي ذلك يتحقق مبدأ العدالة الاجتماعية.

✓ تقوم الجماعات المحلية ببسط الإجراءات والقضاء على الروتين فاليهيات المحلية تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين، وبذلك تحل المشاكل المحلية بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال .

¹ مهدية بن طيبة ، سفيان خروبي ، " دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية دراسة حالة لبلدية العفرون -البليدة-"، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ايليزي، الجزائر، العدد الأول، 2016، ص ص(77-78).

الفرع الثالث: خصائص الجماعات المحلية

أولاً- الاستقلالية الإدارية: وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية؛ وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر¹. فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة؛ وذلك وفقاً لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة. وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها²:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظراً لكثرة وتعدد وظائفها؛ تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛ تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية. - تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسير شؤونه العمومية المحلية.

ثانياً- الاستقلالية المالية للجماعات المحلية: بمأن الجماعات المحلية قد تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري حسب ما ذكرناه سابقاً فإنه سيكون سبباً 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 في نطاق عملها - وتتمتع بحق التملك للأموال الخاصة وتنص المادة 60 من قانون 90-08 المؤرخ في 7/4/1990 م المتعلق بقانون البلدية بأن يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس

¹ قانون 10-11 ، مرجع سابق الذكر .

² لخضر مرغاد ، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية " ، مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، فيفري 2005 ، ص 3 .

بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية أنه تستطيع الجماعات المحلية ادارة ميزانيتها بحرية في حدود ماتمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة ، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجري نمو النشاط الاقتصادي للدولة.¹

ثالثا- اللامركزية: أهم ما يميز الجماعات المحلية هو اللامركزية بكل أنواعها (اللامركزية الإدارية، اللامركزية الوظيفية، اللامركزية الاقتصادية)، وهي تعين توزيع المهام بين السلطات المركزية والمرافق اللامركزية "البلدية والولاية" ومع خضوعها دوما لرقابة السلطات المركزية.²

رابعا- الشخصية المعنوية: يقصد بها اكتساب المنظمة أو المؤسسة الصفة القانونية فهي لها حقوق وعليها واجبات مثلها مثل الأفراد العادين لها ذمة مالية، وتقوم بمختلف الوظائف المخول لها من طرف القانون

المطلب الثاني: الهيئات المكلفة بتسيير الجماعات المحلية

إن الإعراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية؛ فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة

تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها وما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة

¹ عبد القادر لمير ، " الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد وادارة أعمال ، جامعة وهران، سنة الجامعية ، 2014/2013 ، ص 45.

² صادق زوين ، "الجماعات المحلية كدعامة أساسية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة بلدية وادي العثمانية خلال الفترة 2002-2020 " ، مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات المجلد 09 / العدد: 01 (2020) ، ص 149.

فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم فإن الإنتخاب هو الطريقة لذلك.

الفرع الأول : هيئات تسيير البلدية

أولا- المجلس الشعبي البلدي: يتألف من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر لعهدة انتخابية مدتها خمس سنوات من قائمة واحدة يعدها الحزب.

ويعد المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي في البلدية، وهو جهاز المداولة تكون جلساته علنية ويشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل التي تهتم البلدية.

وحدد منها القانون على وجه الخصوص اللجنة المتعلقة بالإدارة والشؤون المالية والتخطيط والاقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الاجتماعية والثقافية، والفلاحة والتنمية الريفية ويرأس كل لجنة عضو من الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه المجلس الشعبي البلدي.¹

ثانيا-تشكيل المجلس الشعبي البلدي :حسب المادة 97 من أمر 97-07يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي الأخير وضمن الشروط الآتية:²

7-أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

9- أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

¹ محمد علي ، "مدي فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري" ، مذكرة ماجستير في القانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011/ 2012 ، ص 33 .

² أمر رقم 97- 07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، مؤرخ في 27 شوال 1417هـ- الموافق ل 6 مارس سنة 1997 ، ج ر ج ، العدد 12.

- 11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 200.000 نسمة.

- 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.
- حيث الشروط الموجود في الناخب وفق المادة 5 من قانون 01_12 المتعلق بالانتخابات:¹

- لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره
 - من حكم عليه في الجناح التي يحكم فيها الحرمان في ممارسة حق الانتخاب
 - من أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره
 - المحجوز والمحجوز عليه طبقا للقانون.
- ويشترط في المترشح البلدي أن يكون بالغ 23 سنة على أقل يم الانتخاب .
- المجلس الشعبي البلدي هو هيئة المداولة في البلدية، و يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه في أول دورة.
- و يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتغدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام² .
- يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي³.

¹ القانون العضوي رقم 01-12 يتعلق بنظام الانتخابات ، المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012.

² قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، المادة : 16 .

³ المرجع نفسه ، المادة : 17 .

كما يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى. و يخطر الوالي بذلك فوراً¹. ترسل الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه و تدون بسجل مداولات البلدية.

تسلم الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول الى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة. و يمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات².

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الممارسين. اذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي يعد الاستدعاء الأول اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة³.

ثالثاً- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يحدد قانون الجماعات الإقليمية كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بحيث يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيساً لمجلس الشعبي البلدي لمدة انتخابية تقدر بـ 05 سنوات، ويتم تنصيبه رئيس في مدة أقصاها 08 أيام من تاريخ

¹ نفسه، المادة : 18،

² القانون رقم 10-11، مرجع سابق الذكر، المادة : 21.

³ القانون رقم 10-11، مرجع سابق الذكر، المادة : 23.

إعلان نتائج الإقتراع على أن يعلن ذلك لعامة الجمهور ويبلغ الوالي فوراً. وبعد تعيينه رئيس يقوم هذا الأخير بتشكيل هيئة تنفيذية عن طريق تعيين نواب له حسب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتعداد السكاني لتلك البلديات. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الاقليمية التي يمثلها و باسم الدولة.

1-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية:¹

- ✓ يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية. ويمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية ضمن الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- ✓ يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.
- ✓ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للبلدية وإدارتها.
- ✓ إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها
- ✓ ابرام الصفقات ومراقبة تنفيذها
- ✓ توظيف المستخدمين والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم
- ✓ اعداد واقتراح ميزانية البلدية ،والقيام بمتابعة تنفيذها .

¹ جمال دوبي بونوة ، "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري". مجلة القانون، العدد06، جوان 2016، ص. ص(9-10).

2-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:¹

✓ لقد نص قانون البلدية في المادة 93 منه على منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات ذات طابع إداري غايته في ذلك هي تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة و الساهر على احترام وتطبيق القوانين والتنظيمات السارية المفعول، من الحفاظ على النظام العام بمحتوياته الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة و الصحة العمومية.

✓ لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية.وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

✓ لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية بغية السيطرة على الجريمة و محاصرتها، حيث يتمتع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال فتتمثل في مباشرته عملية جمع الأدلة و التحري عن مرتكبي الجرائم، و لقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنهم من القيام بدورهم في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته و للمتهم حقوقه.

الفرع الثاني : هيئات تسيير الولاية وصلاحياتها

حسب المادة 2 من قانون الولاية 07-12 إن الولاية تتمثل في هيئتان هما مجلس الشعبي الولائي والوالي ومن هذا المنطلق سنقوم بالتطرق إلى هاتاه الهيئتان ومعرفة صلاحياتهم .

¹ هدى نويوة ، "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد46-ديسمبر 2016، الجزائر، ص.ص (283-284).

أولاً- المجلس الشعبي الولائي: يمثل المجلس الشعبي الولائي هيئة التداولية في الولاية ومظهر التعبير عن اللامركزية، كما هو الحال في الإصلاح الولائي لسنة 2012 الذي عزز بدوره من محتواه، وأمله ليكون ترجمة حقيقية من أجل التنمية المحلية، وبالتالي ليس هناك نص قانوني يعرف المجلس الشعبي الولائي، بل هناك اتفاق بين رجال القانون على اعتبار أن هذا المجلس هو هيئة المداولة، والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية وكذا المكان الحقيقي الذي بموجبه يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره.¹

ينتخب المجلس الولائي لمدة (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة الانتخابية. تجري الانتخابات في ظرف (03) الأشهر التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية.²

ونصت المادة 14 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية على أن المجلس الشعبي الولائي يعقد أربعة دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوم على الأكثر وتنعقد وجوباً "مارس، جوان، سبتمبر ديسمبر" ولا يمكن جمعها.

غير أننا نلاحظ أن هناك استثناءات حسب المادة 15 من نفس القانون سابق الذكر أعلاه أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أنه ينعقد في دورة غير عادية بطلب من رئيس أو ثلاثي أعضاء أو من الوالي وتختتم الدورة غير العادية بإنهاء جدول أعمالها.

ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجيا.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار الريحانة، 1999، ص 133.

² القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 المادة: 65.

وفي نفس السياق نصت المادة 19 من قانون الولاية على أن اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الممارسين وإذا لم تجتمع أعضائه بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداوولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بخمسة أيام على الأقل تكون المداوولات صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء.

وبموجب المادة 24 من نفس القانون أعلاه ألزم المشرع ولأول مرة بحضور الوالي بدورات المجلس الشعبي الولائي وأكد على أنه في حالة حصول له مانع ينوب عنه ممثله (أمين العام للولاية).

ثانيا-تشكيلة المجلس الشعبي الولائي:

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن والسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:¹

- 35 عضوفي الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،
- 39 عضوفي الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة،
- 43 عضوفي الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة،
- 47 عضوفي الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة،
- 51 عضوفي الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة،
- 55 عضوفي الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة .

¹ المرجع نفسه ، المادة : 82 .

إلا أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل .
ثانيا-الوالي واختصاصاته:يمثل الوالي الهيئة التنفيذية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية وفقا لمقتضيات المادة 02 من قانون الولاية 07-12 من جهة أولى، كما يرأس الجهاز الإداري للإدارة المحلية باعتباره ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى الولاية، باعتبارها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة من جهة ثانية، كما أن وظيفة الوالي من الوظائف العليا للدولة، بذلك فهو يخضع لنظام قانوني خاص، وهو ما سأحاول دارسته من خلال التطرق إلى كيفية تعيينه وإنهاء مهامه وصلاحياته.¹

1-كيفية تعيين الوالي:تؤكد المادة (92) من الدستور لسنة 1996 المعدل والمتمم في سنة 2016؛ في سياق تعداد الوظائف العليا التي يختص رئيس الجمهورية بالتعيين فيها، أن تعيين الولاة هو من اختصاص رئيس الجمهورية؛ حيث نصت على أنه: يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:²

- ✓ الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- ✓ الوظائف المدنية والعسكرية.
- ✓ التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- ✓ رئيس مجلس الدولة.
- ✓ الأمين العام للحكومة.
- ✓ محافظ بنك الجزائر.
- ✓ القضاة.

¹ المرسوم التنفيذي 90-226 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، المؤرخ في 03 محرم 1411 الموافق ل 25 يوليو 1990، ج. ر. ج ، العدد 31.

² القانون 01-16 المؤرخ في 07 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ج ، العدد 14، دستور 1996 المعدل في 2016.

✓ مسؤولو أجهزة الأمن.

✓ الولاية.

ثالثا-صلاحيات الوالي كممثل للدولة:يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات التابعة لها.¹

الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.²الوالي يعتبر ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية،³فهو ينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية وقد استثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي⁴:- العمل التريوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي- وعاء الضرائب وتحصيلها- الرقابة المالية.- إدارة الجمارك.- مفتشية العمل.- مفتشية الوظيفة العمومية.- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية. يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وإحترام رموز الدولة وشعاراتها على الإقليم.⁵

كما يسهر أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم،⁶كما ألزم المشرع رؤساء مصالح الأمن، بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العام، ويعد الولي مسؤولا عن وضع تدابير الدفاع والحماية

¹ القانون 07-12، مرجع سابق الذكر ، المادة : 120.

² قانون الولاية 07-12، مرجع سابق الذكر ، المادة : 121.

³ نفسه ، المادة : 110.

⁴ نفسه ، المادة : 111،.

⁵ نفسه ، المادة : 113.

⁶ نفسه ، المادة : 112.

التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً ويشرف على تنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به.¹

يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الإستثنائية أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجد داخل إقليم الولاية عن طريق تسخير.²

ثانياً-صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية: نصت المواد من (102) إلى (109). من قانون الولاية 07-12 على نوعين من الصلاحيات، من حيث تمثيل الولاية وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.³

يمثل الوالي الولاية في جميع التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية، ويتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية؛ وبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك، ويمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، ويعد الوالي هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية، حيث يعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي، ويتولى تنفيذ هذه الميزانية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية؛ ويقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، كما يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية، وإلى القطاعات المعنية.

كما أن الوالي يرأس إدارة الولاية، حيث نصت المادة (127) من قانون الولاية على مايلي: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزءاً منها ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".⁴

¹ قانون الولاية 07-12، المواد: 115، 117، 119.

² نفسه، المادة: 116.

³ نفسه، المواد من 102 إلى 109.

⁴ نفسه، المادة: 127.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 94-215 في المادة رقم (02) نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعية تحت تصرف الوالي تتمثل في:¹(الكتابة العامة:المفتشية العامة؛الديوان؛رؤساء الدوائر.

المبحث الثاني: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة

ظهر مصطلح التنمية المحلية في بداية ستينيات القرن الماضي في فرنسا كرد فعل لقرارات الدولة التي تعالت حول تهيئة وإعداد التراب التي سعت إلى القضاء على الفوارق الجهوية بين العاصمة والضواحي وحتى داخل العاصمة نفسها، وهذا عن طريق سياسة إدارية تعيد تنظيماً لأنشطة الاقتصادية من فوق حسب منطق قطاعي للمصالح، هذه النظرة الفوقية (اتخاذ القرارات من المركز دون التشاور مع السكان المحليين). ولقد كان العالم القروي الحقل الأول لتطبيق المفهوم ، لكنه اليوم تجاوز حدود القرية إلى المدن خصوصاً في الأحياء.

إن التنمية المحلية هي جزء من التنمية المستدامة هدفها تطوير التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية، هذا التطور يكون من خلال تحقيق التقدم في مختلف المستويات

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية والتنمية المستدامة

سنتناول ضمن هذا الجزء مفهوم التنمية المحلي وجانب التنمية المستدامة

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية

تعرف على أنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية

¹ المرسوم التنفيذي 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ، المؤرخ في 23 جويلية. ج ر ج ، العدد 48.

والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة،

لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"¹

تعرف التنمية المحلية المستدامة: بأنها تستجيب لحاجات الأجيال الراهنة دون أن تعرض للخطر قدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجاتها هي الأخرى"²

الفرع الثاني: أسس التنمية المحلية المستدامة

تستند عملية التنمية المحلية المستدامة على مجموعة من المرتكزات يمكن توضيحها فيما يلي:³

- المشاركة الشعبية: حيث تقوم التنمية المحلية المستدامة على إشراك أعضاء البيئة المحلية في التفكير والعمل على وضع وتنفيذ البرامج التي تهدف إلى النهوض بهم وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من الحياة.
- القيادة المحلية: إذ تساهم القيادات المحلية في القيام بالمشروعات التنموية التي تعمل على سد احتياجات المجتمع فالقادة المحليين بحكم وظائفهم وبحكم إحساسهم العميق بحجم مشكلات مجتمعاتهم ورغبتهم في تطور المجتمع متفاعلين مع المجتمع المحلي

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، إسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2001، ص 13.

² يونس قرواط ، "أهمية نظام إدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة ، دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة"، مجلة المعيار، العدد 16/ديسمبر 2016، ص 287.

³ فاطمة الزهراء مولقركة ، مختار عصماني، دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، سبتمبر 2014، ص 165.

- تكامل مشروعات الخدمات والتنسيق بين أعمالها: بحيث لا تصبح متكررة أو في حالة تضاد، وأيضا إحداث تكامل بين المشروعات التي أقيمت أساسا لحل وعلاج مشكلات المجتمع المحلي
- مساهمة الجهات الحكومية في العمل التنموي: فالتنمية المحلية المستدامة لا تقوم على مشاركة المواطنين فقط بل لا بد من مساهمة ودعم من الحكومة وذلك من خلال إعداد الفنيين وتدريب النفقات، واختيار المجتمعات المحلية التي ستطبق بها البرامج الإنمائية.
- أن تكون التنمية المحلية ضمن خطة التنمية القومية: فالجماعات المحلية لا يمكن حل مشاكلها في معزل عن الدولة فهي تعتمد في كثير من الأمور على ما جاورها من المجتمعات وعلى المنطقة والمحافظات والدولة.

المطلب الثاني: دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة

يتولى المجلس الشعبي البلدي بإدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية ويساهم بصفة خاصة الى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.⁽¹⁾

وتتمثل هذه الصلاحيات التي قننها المشرع في المجالات التالية:

- 1- في المجال المالي: طبقا للمادة 180 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الاولى

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2012، ص 122.

قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وباب باب.

وغني عن الذكر أن الدولة هي من تدعم البلديات ماليا، وما يلاحظ في المدة الأخيرة أن عددا كبيرا من البلديات يعاني من ظاهرة الديون، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من أجل التكفل بهذا الملف، حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات¹

2- في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية ومتعددة السنوات الموافقة لعهدته في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية حسب ما جاءت به المادتين 107 و108 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

وتنفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد هذه البرامج، أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية، يشمل كافة

الدراسات، والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية، والعملية المتعلقة بالولاية² ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية، وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون.

¹ Ben issa Saïd, L'aide de L'état Aux Collectivités Locales, Alger: OPU, 1983, P138.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية "قانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية"، عين مليلة - الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، 2011، ص 28.

كما أعد المشرع على تجانس المجموعات السكنية والطابع الجمالي للبلدية. وعلى صعيد آخر وطبقا للمادة 116 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، حمل المشرع البلدية حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية، والآثار، والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية وتهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية، أو التجارية، أو الخدماتية.

3- في مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية: لا يشمل الدور الاساسي للبلدية في تحقيق التنمية فقط، وإنما دوره هو مواجهة المشاكل التي تدخل في إطار الخدمة العمومية، كالأمن، والصحة، والتربية، والرياضة، والسياحة وغيرها، وقد اختزل المشرع المواد المتعلقة بهذه المجالات في فصل واحد، تضمن مادة واحدة عكس ما تضمنه القانون القديم في تناثر هذه المواد على مختلف الفصول

4- في المجال الاجتماعي والسياحي: للبلدية كامل الحقوق في المبادرة بكل ما من شأنه حماية الفئات المحرومة اجتماعيا، سواء نتيجة الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات أو لسوء ظروف المعيشة، كالسكن أو الحالات الاستثنائية كالتكفل باليتامى وضحايا الإرهاب والمشردين وعابري السبيل.

أما عن أهم المحاور التي يمكن للبلدية تقديم يد المساعد في إطار التضامن المحلي، يمكن ذكر بعض الإجراءات:

4-1- في السكن: تعمل البلدية على القضاء على الأكواخ والبناءات الفوضوية، وذلك بتقديم المساعدة سواء في إطار البناء الريفي أو إعادة هيكلة الأحياء القديمة.

4-2- في الشغل: خاصة الشباب، وتتم هذه العملية بالتنسيق مع مختلف القطاعات كقطاع التكوين المهني والفلاحة والطرق، وهذا بمساعدة الشباب الراغب في العمل بإتباع إجراءات إدارية تمكنه من تكوين ورشات أو تعاونيات أو حتى مؤسسات صغيرة.

ولقد نص المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 122 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.¹

أما بالنسبة للمجال السياحي فقد نص المرسوم رقم 81-372، الذي يحدد صلاحيات البلدية في القطاع السياحي في المادة الثانية منه أنه من صلاحيات البلدية إنشاء الفنادق، الحضرية الصغيرة، محطات الطرق، المطاعم، المراكز العائلية ساحات التخييم، حظائر التسلية، الحمامات المعدنية الصغيرة، المحطات المناخية الصغيرة، الشواطئ المهيأة، كما تتولى صيانتها وتسييرها واستغلالها.²

ويجب عليها ان تسهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة، ولها في سبيل تحقيق هذه الغاية أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والآثار³، لتصبح قبلة للمختصين ومحطة للمعجبين، ومكانا للسواح، وهذا كله يزيد البلدية وسكانها وزنا على المستوى الوطني والدولي وقد يساهم في تطوير حركة السياحة والتجارة والفنون والثقافة.

5- المجال الاقتصادي: طبقا للمادة 109 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، يخضع اقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية الى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، وفي مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية يوكل للبلدية

¹ القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر ، المادة : 122،

² المرسوم 372-81 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع السياحة ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، ج ر ج ، العدد52، المادة : 2.

³ حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، أفريل 2010، ص 89.

القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي. وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين، وترقية الجانب السياحي في البلدية، وتشجيع المستثمرين في هذا المجال. كما أجاز القانون 10-11، المتعلق بالبلدية المعمول به للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.¹

6- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق للبلدية: تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية، كما تصهر على حفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات التالية:
- توزيع المياه الصالحة للشرب. - صرف المياه المستعملة ومعالجتها. - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة. - الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور. - صيانة الطرق البلدية. - إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.²

كما نص المرسوم 81-385 المتعلق بصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية على أن للبلدية دورا هاما في مجال إنشاء الطرق وصيانتها ذلك لما لها من أهمية كبرى في حياة الفرد اليومية. وقد خولت المادة الأولى من المرسوم السالف الذكر مهمة تطوير شبكة الطرق ومختلف المواصلات لصالح البلدية خاصة الطرق ذات الأهمية الاقتصادية والثقافية والسياحية.

لذا يتعين على البلدية بوصفها هيئة قاعدية القيام بما يأتي:

¹ أعمار بوضياف، مرجع سابق الذكر، ص 204.

² القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، المادة: 125.

-شق الطرق البلدية وجعلها عصرية.- إنجاز جميع الأشغال الكبرى عبر الطرق البلدية- إنشاء أي مصلحة تقنية ملائمة تخصص للقيام بالصيانة الإعتيادية لشبكات الطرق والمياه البلدية.- صيانة أعمدة الإنارة العمومية.¹

بالإضافة إلى المرسوم 374-81 الذي يحدد صلاحية الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الصحة فلقد نص هذا القانون في مادته الخامسة على أن تتولى البلدية في ميدان الوقاية لتنظيم الأعمال التالية:

-التلقيح، حفظ الصحة المدرسية ، حماية الأمومة والطفولة، التربية الصحية، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.²

المطلب الثاني: دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المستدامة

للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات واختصاصات عديدة ومتنوعة تتصل بالولاية، غير أن إطلاق الاختصاص المعتمد في قانون الولاية الجديد رقم 07-12 لم يمنع المشرع من رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس في الميادين المختلفة والتي يمكن حصرها طبقاً لأهميتها فيما يلي:

1 -إختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية: وذلك

بالقيام بالأنشطة التالية:تهيئة إقليم الولاية وصيانتها وتصنيفها؛ ترقية هيكل استقبال الأنشطة؛ الإنارة الريفية وفك العزلة .

2 -إختصاصات في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي: يمارس المجلس

الشعبي الولائي مهاماً كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي طبقاً للمواد من 93 إلى غاية 99 من قانون الولاية رقم 07-12 إذ يساهم بدوره في :

¹ المرسوم 385-81 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، ج ر ج، العدد 52، المادة: 01.

² المرسوم 374-81 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الصحة ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، ج ر ج، العدد 5، المادة: 05.

-إنجاز هياكل الصحة العمومية وبرامج ترقية التشغيل ومساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة وإنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية.

-بعث وتنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.

3 -إختصاصات في مجال الفلاحة والري على مستوى الولاية: وذلك كتوسيع وترقية الفلاحة والتشجير والصحة الحيوانية والمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه وحماية البيئة والغابات .

4 -إختصاصات في المجال المالي: يتولى الوالي طبقا لنص المادة 160 من قانون الولاية رقم 07-12؛ إعداد مشروع ميزانية الولاية؛ ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي، الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون، وفي حالة ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الولاية رقم 07-12 .

5 -إختصاصات في مجال السكن: إذ يساهم المجلس الشعبي الولائي، ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية، وفي الأخير من خلال نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي يتضح مايلي:- أن المجلس الشعبي الولائي يشكل هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وهذا ما نستشفه صراحة من خلال نص المادة 79 من قانون الولاية رقم 07-12 .

-أن تدخل الولاية التي تتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية.

الخاتمة

لقد أصبحت الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها تعد الوسيط بين الحكومة والشعب باعتبارها الإدارة الأقرب الى المواطن و هي أسلوب من أساليب التنظيم الاداري و صورة من صور اللامركزية. انطلاقا مما سبق فإنه يلاحظ أن المكانة الهامة للجماعات المحلية في الجزائر، جعلت المشرع الجزائري يقوم بإصلاحات على مستوى هيئاتها البلدية والولاية ، حتى تتماشى مع الواقع و المتغيرات العالمية، السياسية، الاقتصادية. وحتى الاجتماعية وتفعيل دورها في ادارة التنمية المحلية.

ومن خلال هذه البحث تم التوصل الى مجموعة من النتائج أهمها:

- التنمية المحلية لا تتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط و انما يستوجب الى جانب ذلك مساندة حكومية و شعب واعي و مخلص.
- للوصول الى الرفاهية و الرقي و الازدهار و دفع عجلة التنمية يجب التركيز على الجانب الاقتصادي بدرجة أولى وذلك بالاستغلال الأمثل للإمكانات و الطاقات استغلال أمثل دون اهمال الجوانب الأخرى، مع وجوب تظافر كل الجهود الحكومية.
- بالرغم من الشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية الجماعات المحلية الا ان معظمها تفتقر الى الوسائل و الامكانيات لأداء مهامها و كذا الموارد المالية التي تجعلها تحقق أهدافها
- انتهاج الجزائر لأسلوب اللامركزية في التنظيم الإداري هو بمثابة أحسن قرار قامت به لتحقيق التنمية المحلية
- الزامية توسيع صلاحيات البلدية و الاهتمام بها أكثر من الناحية المالية باعتبارها الأقرب للمواطنين

- تنشأ الجماعات المحلية وفق القوانين الإدارية التي تتطلب في الغالب إجراءات معقدة لتعديلها أو إلغائها، كما أن السلطات النخلة التي تتمتع بها الوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية هي سلطة مفوضة وليست مكتسبة أما إستقلاليتها فهي إدارية محضة.
- توصلت الدراسة إلى جملة من التوصيات أهمها:
- رفع كفاءة الإدارة المحلية وهذا بتوظيف إطارات جامعية على مستوى الهيئات المحلية أو تكوين وتدريب الموظفين العاملين بها.
- القيام بإجراء تعديلات على القوانين المتعلقة بالانتخابات تتضمن شروط المؤهلات العلمية لتقلد منصب رئيس بلدية للتبيان والتركيز على التسيير الأمثل والقانوني
- تطبيق مبادئ الحوكمة في الجماعات المحلية هذا يؤدي إلى زيادة الشفافية وإتاحة المعلومات وتداولها على نطاق واسع وتحقيق أكبر درجات المساءلة المجتمعية والسياسية، وتحقيق سيادة القانون والامتثال لقواعده وهذا يساهم بشكل كبير في محاربة الفساد والحفاظ على المال العام.
- العمل على رفع مستوى أداء الجماعات المحلية والتقليل من الإجراءات البيروقراطية، وتقوية التواصل مع المواطنين وإشراكه في عملية صنع القرار.
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية حتى تقوم الجماعات المحلية بمهامها ومواجهة أي تحديات ومنه تحقيق تنمية محلية فعلية.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- (1)-الجندي مصطفى ، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الإسكندرية: منشأة المعارض، 1986.
- (2)-بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر : دار الريحانة ، 1999.
- (3)-حمدي عادل محمود ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية .دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي ، 1973.
- (4)-عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي والتنمية المحلية، إسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2001.
- (5)-عشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية"قانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، عين مليلة - الجزائر : دار الهدى للنشر والتوزيع ، 2011.
- (6)-عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري، عين مليلة، الجزائر : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.

➤ المجلات

- (1)-بن طيبة مهدي ، خروبي سفيان ، "دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية دراسة حالة لبلدية العفرون -البليدة-" ، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ايليزي، الجزائر، العدد الأول، 2016.
- (2)-دوبي بونوة جمال ، "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري"، مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016.
- (3)-زوين صادق ، "الجماعات المحلية كدعامة أساسية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة بلدية وادي العثمانية خلال الفترة 2002-2020" ، مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات المجلد 09 / العدد: 01 (2020).
- (4)-فريجة حسين ، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، أفريل 2010.
- (5)-قرواط يونس ، "أهمية نظام إدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة ، دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة"، مجلة المعيار، العدد 16/ديسمبر 2016.

- (6)-مرغاد لخضر ، " الايرادات العامة للجماعات المحلية " ،مجلة العلوم الإنسانية – جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ،فيفري 2005.
- (7)-مولقرفة فاطمة الزهراء ، عصماني مختار ، دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014،مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول ،سبتمبر 2014.
- (8)-نويوة هدى ،"صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائريين الاستقلالية والتبعية"،مجلة العلوم الإنسانية،عدد46-ديسمبر 2016،الجزائر .

➤ الرسائل الجامعية

- (1)-سليمان نسرين ، " تسيير الخدمات العامة المحلية –دراسة الحالة ولاية تلمسان -"، رسالة دكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2018/2017 .
- (2)-علي محمد، "مدي فاعلية دورالجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري" ،مذكرة ماجستير في القانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2012 / 2011.
- (3)-لمير عبد القادر ، " الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار" ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال ، جامعة وهران، سنة الجامعية ، 2014/2013 .

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ الاوامر

- (1)-أمر رقم 97- 07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، مؤرخ في 27 شوال 1417هـ- الموافق ل 6 مارس سنة 1997 ، ج ر ج ، العدد 12.

✓ القوانين

- (1)-قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، مؤرخ في 10 20 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 .
- (2)-قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ، مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 فبراير سنة 2012.

(3)- القانون العضوي رقم 01-12 يتعلق بنظام الانتخابات ، المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012.

(4)- القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات ، المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 .

(5)- القانون 01-16 المؤرخ في 07 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ج ، العدد 14، دستور 1996 المعدل في 2016.

✓ المراسيم

(1)- المرسوم 372-81 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع السياحة ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، ج ر ج ، العدد 52.

(2)- المرسوم 385-81 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، ج ر ج ، العدد 52.

(3)- المرسوم 374-81 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الصحة ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، ج ر ج ، العدد 5.

(4)- المرسوم التنفيذي 226-90 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، المؤرخ في 03 محرم 1411 الموافق ل 25 يوليو 1990، ج ر ج ، العدد 31.

(5)- المرسوم التنفيذي 94-1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ، المؤرخ في 23 جويلية. ج ر ج ، العدد 48.

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

➤ الكتب

¹ Ben issa Saïd, L'aide de L'état Aux Collectivités Locales, Alger: OPU, 1983.

د. منى طواهرية
(جامعة الجزائر 03)

دور الجماعات المحلية في التنمية الحضرية واستدامة المدن

The role of Local Groups in the Urban Development and sustainable cities

مقدمة

تمثل الجماعات المحلية الخلية الأولى والركيزة الأساسية في التنظيم اللامركزي بالجزائر، بالنظر إلى الدور المحوري الذي تقوم به في مجال التنمية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، وتعد التنمية الحضرية من أهم المجالات التي تتدخل فيها الإدارة المحلية في ظل التوسع الكبير وتزايد عدد السكان بتطوير المدن وتوفير التهيئة الضرورية للفضاء الذي يعيش فيه المواطنون. لذلك تسعى الجماعات المحلية للنهوض بالتنمية الحضرية خدمة للمواطن بما يحقق رفاهيته وتحسين مستوى معيشته من خلال تقديم مختلف البرامج السكنية وتسطير عديد الخطط لتلبية حاجات المواطنين المتزايدة، خاصة في ظل ما تعرفه المدن من مظاهر التدهور والتلوث وما يشوبها من نقائص التهيئة والخدمات، الأمر الذي جعل من النهوض بالتنمية الحضرية وبناء مدن جديدة تستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة إحدى أهم المجالات التي تعنى بها الجماعات المحلية في إطار السياسات العامة للدولة .

انطلاقا من ذلك، تأت ورقتنا البحثية للكشف عن الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الحضرية ومدى فعاليتها في إقامة مدن مستدامة تستجيب لمتطلبات المواطنين والنهوض ببرامج التنمية المحلية وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية:

أي دور تلعبه الجماعات المحلية في النهوض ببرامج التنمية الحضرية بالجزائر، وكيف يمكنها المساهمة في بناء مدن تستجيب للمعايير العالمية في ظل التحديات المطروحة؟.

لمعالجة هذا الموضوع ارتأينا تقسيم الورقة البحثية وفق السياق التالي:

المحور الأول: التنمية الحضرية والجماعات المحلية: مقارنة مفاهيمية

المحور الثاني: دور الإدارة المحلية في التنمية الحضرية المستدامة

المحور الثالث: تحديات وسبل تعزيز دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الحضرية المستدامة.

المحور الأول: التنمية الحضرية والجماعات المحلية: مقارنة مفاهيمية

أولاً: الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية قاعدة التنظيم الإداري، حيث تعرف بأنها: "وحدات جغرافية مقسمة في إقليم الدولة، وهي وحدات مستقلة في الولايات والمدن، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتتولى إدارة الشؤون المحلية بالأساليب المتوفرة لديها".¹

كما تعرفها الأمم المتحدة والاتحاد الدولي بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية وأن تتمكن الثانية من تسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق الأهداف المشروعة².

يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي: الولايات والدوائر والبلديات (الجماعات المحلية)، حيث تشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات، تشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية،

¹ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، الأردن: دار وائل للنشر، 2001، ص 25.

² أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد 10، ص 410.

تهدف لتقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية.

أما البلدية فهي: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون". في حين تعرف الولاية بأنها: "الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، تحدث بموجب قانون¹.

ثانيا: التنمية الحضرية

يعتبر مفهوم التنمية من المفاهيم التي عرفت تطورا كبيرا عبر مراحل متباينة، فقد ركزت في البداية على مفهوم النمو الاقتصادي، لتعبر في مرحلة ثانية على التنمية البشرية ثم التنمية المستدامة وفي مرحلة لاحقة عرفت بالتنمية الإنسانية بمعناها الشامل، وقد ساهم التطور في أدبيات الأمم المتحدة في بروز مفاهيم الحكامة وارتباطها بمفهوم التنمية، لتظهر التنمية البشرية المستدامة كمفهوم أكثر قبولا في الوقت الراهن لارتباطها بين مظاهر التنمية والحرية للأجيال الحالية والمستقبلية².

أما التنمية كمفهوم له علاقة بالتحضر، فتشير إلى العملية التي يمكن بها توحيد جهود كل المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، 03 جويلية 2011.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، 29 فيفري 2012.

والثقافية للمجتمعات المحلية ولمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة (المدينة) والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر، أي أن التنمية هي تدعيم المجهودات الأهلية للمجتمع المحلي بالمجهودات الحكومية لتحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية والحضرية لهذا المجتمع على أن تكون خطط الإصلاح بهذه المجتمعات المحلية هي تشجيع المجتمع على أن يتخذ الخطوات المختلفة اللازمة بجعل حياته المادية والروحية أكثر غنى، معتمدا في ذلك على نفسه¹.

وقد جاء تعريف التنمية الحضرية المستدامة من خلال مؤتمر العمران الواحد والعشرون في برلين بأنها: "تحسين نوعية الحياة في المدينة، ويتضمن ذلك فضلا عن الجانب العمراني، الجانب البيئي، الثقافي، السياسي والاجتماعي والاقتصادي، دون ترك الاعباء للأجيال القادمة، هذه الاعباء الناتجة عن استنزاف الموارد الطبيعية الرئيسية، والتوازن بين المدخلات والمخرجات والتي تؤدي دورا مهما في جميع القرارات المستقبلية لتنمية المناطق العمرانية²."

فالتنمية الحضرية تهتم بالتغيرات التي تعتري المدن، وما ينجر عنها من تحسينات في صورة المدينة والخدمات المقدمة للمواطنين، وقد عرفها حسين عبد الحميد رشوان بأنها: "عملية تطوير المجتمعات الريفية الى حضرية، والتغير الموجه الذي يعتري المدينة من حيث ازدياد الكثافة السكانية، كما تتضمن تجديد وإقامة المباني والتغير الجوهري في استخدام الأرض³."

في حين يقصد بالتنمية العمرانية والتي هي شق أساسي من التنمية الحضرية بها تنمية المناطق غير الريفية وتشمل التنمية العمرانية (الإسكان والبيئة الأساسية

¹ مليكة فريش، دور الدولة في التنمية دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/2011، ص47.

² حسية عايش، التخطيط الحضري ودوره في تحقيق أهداف التنمية الحضرية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 03، 2020، ص246.

³ عبد القادر صافي، دور ومساهمة التخطيط الإقليمي في دعم التنمية الحضرية المستدامة (آليات تخطيط البنية التحتية لترقية الخدمات المجتمعية والمرافق العامة)، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، العدد 03، 2022، ص127.

والاجتماعية وتوفير المرافق والخدمات وفرص العمل) ولا يمكننا دراسة مشكلات التنمية العمرانية بدون أخذ الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للسكان¹.

تأسيساً عمّ سبق يظهر لنا أن التنمية الحضرية انما تهدف إلى ادخال تغييرات أو تعديلات على الفضاء الحضري من خلال تنظيم وتسيير البيئة الحضرية على نحو يجدد المدن القديمة ويخلق مدناً حديثة مستدامة تستجيب للمعايير العالمية وتقضي على المشكلات الحضرية من بناءات فوضوية من شأنها تعقيد عملية التعمير والتهيئة فيما بعد.

أهداف التنمية الحضرية: تسعى التنمية الحضرية لتحقيق جملة من الأهداف نذكرها في ضوء النقاط التالية:

- تنمية المناطق الحضرية من خلال تحديث البنى التحتية وشبكات النقل والمواصلات وشبكات المياه والكهرباء فضلاً عن صيانة الطرق والأحياء.
- تنمية وتحديث المناطق الريفية وخلق قوى جذب في المناطق.
- توطين الصناعات الصغيرة بالقرى والمدن الصغيرة لخلق حركية بين المدن وجذب الأفراد.
- تشجيع النمو الحضري على مستوى القرى والمدن الصغيرة من خلال توفير الخدمات وتطوير البنى.
- الاهتمام بالتخطيط العمراني الحديث بما يواكب التطورات الحاصلة في مجال التعمير والهندسة الحديثة.
- تحقيق التنمية الاجتماعية لمختلف فئات المجتمع بما يضمن تحقيق التنمية الاقتصادية. والتوزيع العادل للثروات والمحافظة على البيئة وثرواتها واحترام

¹ ناريمان بطيب، "حوكمة التنمية الحضرية لتحسين أداء الإدارة المحلية بالجزائر" أبعاد مشاركة المواطن"، المجلة الجزائرية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد الأول، 2017، ص55.

التنوع الثقافي للمجتمع بما يحقق حاجات الجيل الحالي والأجيال المستقبلية من منظور التنمية المستدامة¹.

متطلبات التنمية الحضرية: إن تحقيق التنمية الحضرية إنما يتطلب جملة من العناصر والمتطلبات نذكرها فيما يلي:

- تحديد الاحتياجات وضبط الأولويات بدقة: بمعنى ضرورة التحديد الدقيق والواقعي لاحتياجات المجتمع الحضري لمختلف الفئات الاجتماعية وترتيبها حسب سلم الأولويات بناءً على دراسة مفصلة لواقع المجتمع ومتطلباته.

• تقييم الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة: وذلك برصد الموارد والإمكانات ومن ثم تفعيلها وتوظيفها بصورة تتماشى وخصوصية المجتمع المحلي ومتطلباته مع ترشيد استغلالها بما يسهم في خفض تكاليف المشاريع التنموية.

- اعتماد مبادئ واليات تخطيطية واقعية: ذلك أن التنمية الحضرية هي جهود مخططة ومنظمة تستهدف زيادة معدل رفاهية إنسان المدينة عن طريق مساعدته على إشباع المزيد من حاجاته، وحل المزيد من مشكلاته بواسطة الاستخدام الأمثل وتنمية موارده وإمكانياته البشرية والمادية والتنظيمية .

- الاعتماد على إدارة محلية فعالة مع إشراك المواطنين في جهود التنمية: ذلك أن التنمية الحضرية تعتبر عملاً تشاركياً ديمقراطياً يشجع مشاركة المواطنين بما يحقق التغيير الاجتماعي المطلوب بقصد نقل المجتمع الحضري من وضع اجتماعي معين إلى وضع أفضل منه ورفع وتنسيق مستوى معيشة الناس اقتصادياً واجتماعياً.

- التكامل والشمول: التنمية الحضرية عملية ديناميكية متعددة الأبعاد تهتم بتنمية القطاع الحضري في إطار الوفاء بالاحتياجات التي تتطلبها الأجيال الحالية دون إحداث نقص في الموارد المتاحة للأجيال القادمة، وبالتالي فهي عملية مستمرة

¹ إسماعيل بن السعدي، سمراء فاطمي، دور الجماعات المحلية في التنمية الحضرية، الباحث الاجتماعي، العدد 13، 2017، ص270.

وتسعى إلى تحقيق التوازن بين الأبعاد الفيزيكية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية بشكل شمولي متكامل¹.

مفهوم التخطيط الحضري

يعتبر التخطيط الحضري الأداة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تسيير مجالاتها الحضرية وتطبيق سياساتها الحضرية، إذ أنه يعكس رؤية الدولة وتنفيذها على أرض الواقع من خلال تهيئة فضاءاتها الحضرية خدمة للمواطنين والنهوض بمستوى التنمية المحلية. وللتخطيط الحضري أدوات قانونية وتشريعية تنظم العملية وتسمح بتنفيذ البرامج ومخططات التهيئة على أرض الواقع. فالتخطيط الحضري إنما يهدف إلى تعزيز التنظيم الحضري وخلق مدن مستدامة من خلال التركيز على جملة من المتغيرات أهمها:

- التركيز على تحديد الكثافة ووضع الحجم المثالي للمدن.
- وضع معايير ملائمة للبيئة السكنية من حيث التهيئة والتنظيم مع التركيز على التفاعل البيئي بين أفراد المدينة.
- تعزيز الجماعات الأولية وتكوين المجاورات السكنية (الجيران) والمساهمة في تجديد البناء والتركز.

- التركيز على المرافق والتجهيزات الضرورية وبناء مدن جديدة مستدامة².

المحور الثاني: دور الإدارة المحلية في التنمية الحضرية المستدامة

جاء في أجندة المواطنة لبيئة الأمم المتحدة استراتيجية إدارية لتحقيق استدامة التجمعات العمرانية شملت عناصر هي:

- الاستقلالية في المسؤوليات والموارد على المحليات وتعدد المستويات في الإدارة.

- تشجيع المشاركة الشعبية في وضع وتنفيذ ومراقبة الأولويات المحلية.

¹ ناريمان بطيب، مرجع سابق الذكر، ص 55.

² حسيبة عايش، مرجع سابق الذكر، ص 255.

- توسيع مجالات الشراكة بين ممثلي الدولة والقطاع الخاص لتحقيق أهداف مشتركة.

- بناء إطارات من كل الفئات (الشعبية والحكومية) القادرة على اتخاذ القرارات وإجراءات التنمية الحضرية وتسهيل الاتصالات والشبكات على كل المستويات.

- الأخذ بالرسائل الحديثة في نظم المعلومات والتكنولوجية للمساهمة في تطوير إدارة التنمية الحضرية المستدامة.¹

بناءً على ذلك، أعطت الجزائر خلال السنوات الماضية اهتماما كبيرا بالتنمية الحضرية بالنظر الى تزايد عدد السكان والمشاكل الحضرية التي رافقت ذلك، والتي اثرت على الصورة الجمالية والهندسية للمدينة مع انتشار البناءات الفوضوية، وذلك من خلال وضع ترسانة من القوانين والتشريعات واعداد المخططات والبرامج التي تهدف في مجملها إلى تحقيق التنمية الحضرية وبناء مدن حديثة مستدامة تتماشى والتطورات العالمية.

ففي سنة 2001 تم استحداث وزارة للتهيئة والاقليم والبيئة والتي أوكلت لها مهام تنظيم وتسيير المجال الحضري من منظور التنمية المستدامة وفق أطر قانونية صدرت عام 2002 والتي تتعلق بالتهيئة والتنمية المستدامة فضلا عن قانون حماية البيئة سنة 2003، وفي سنة 2005 صدر المرسوم التنفيذي للمخطط القطاعي وكذا القانون التوجيهي للمدينة سنة 2006، ليتبع سنة 2007 بصدور المرسوم التنفيذي المتعلق بعقود التعمير.

ترجمت هذه الترسنة القانونية ضمن عدة مخططات بهدف تنظيم البيئة الحضرية وخلق مدن حديثة تستجيب لمطالبات المواطنين وتحقيق التنمية المستدامة، والتي جعلت كأداة تحت تصرف السلطة العمومية بمشاركة الجماعات المحلية والشركاء الاجتماعيين باعتبارها الأقرب للمواطن والأكثر معرفة بالفضاءات

¹ منير بولعراس، التخطيط الحضري كآلية لتنظيم المدينة والحد من البناءات الفوضوية، مجلة الباحث الاجتماعي، العدد 14، 2018، ص 120.

الحضرية وكيفية استغلالها وفق ما نصت عليه المادة الثانية من القانون 20-01 حيث جاء فيها: تسير سياسة تهيئة الإقليم بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها وكذلك بالتشاور مع الاعوان الاقتصاديين و الاجتماعيين للتنمية، يساهم المواطنون في اعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقا للتشريع المعمول به¹.

كما جاء في المادة الأولى من قانون الولاية 07-12 في فقرته الثانية: تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين،² كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بوضع المخطط التنموي ويصادق عليه وتسهر البلدية على تنفيذه بانسجام مع مخططات الولاية وأهداف ومخططات التهيئة العمرانية ويتولى المجلس رسم النسيج العمراني للبلدية بما يتماشى مع القوانين والتنظيمات السائدة. وأثناء إقامة المشاريع في إقليم البلدية لابد من مراعاة حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء وعلى البلدية ان تتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها مع مباشرة الرقابة بصورة دائمة للتأكد من ان عمليات البناء تتم وفق الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات وخضوعها لترخيص مسبق من المصلحة المختصة بالبلدية مع تسديد الرسوم المحددة وذلك لتجنب أي مشاكل فيما بعد تتعلق بتخصيصات المساحات والبناءات العشوائية³.

وبذلك يظهر دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الحضرية من خلال المساهمة في إعداد وتنفيذ مختلف مخططات التنمية وفق الإمكانيات البشرية والمادية المتوفرة في إطار الصلاحيات المخولة لها بما ينسجم وأهداف مخططات التهيئة العمرانية، ومنها:

¹ رشيد جلود، دور اللامركزية الإدارية في التنمية الحضرية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 20، ص 159.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 20-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 16 ديسمبر 2001.

³ القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق الذكر.

1. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU

يترجم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التوجيهات والترتيبات الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ويرتكز على توزيع الصلاحيات ما بين الدولة والجماعات المحلية وبين مختلف أجهزة الدولة والمؤسسات، وفقا لمبادئ اللامركزية وعدم التركيز، ويكون موضوع تقييم وتحسين كل خمس سنوات ويتم تنفيذه عبر آليات أعلى مثل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) والمخطط الجهوي لتهيئة الإقليم (SRAT) مخطط تهيئة الولاية (PAW) وفقا لمبدأ المطابقة الذي يقصد به أن القاعدة الدنيا تحترم القاعدة العليا¹.

أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

- تحديد اختيارات التهيئة التي يتطلّبها تحقيق تنمية متناسقة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي للرقعة الأرضية المعنية.
- تحديد المناطق العمرانية الجديدة، وتواريخ السماح بالقيام بعمليات عمرانية فيها مع الحفاظ بالتحديد على الأراضي الزراعية والمناطق الغابية التي تتولى السلطة التنظيمية تحديدها.
- تحديد الأماكن الطبيعية والتاريخية والأثرية التي يجب حمايتها، أو إبراز قيمتها أو بهما معا يقوم بتحديد وإبراز قيمتها أي المساحات الخضراء التي يجب القيام بإحداثها وحمايتها وايضا تحديد الأغراض العامة من تخصيص الأراضي وتعيين مواقع المناطق الغابية والزراعية.
- * المناطق السكانية وكثافتها.
- * المناطق الصناعية والتجارية والسياحية.
- * مد أنابيب المياه والصرف الصحي لإيصال ماء الشرب وماء التطهير.
- * تحديد التجهيزات الجماعية الكبرى كشبكة الطرق الرئيسية بحيث يبرز خطوط مرور الطرق، وكذا تحديد منشآت ذات المنفعة العامة كالمؤسسات الرئيسية الصحية والرياضية والتعليمية.

¹ سماعيل بن السعدي، سمراء فاطمي، مرجع سابق الذكر، ص 272.

* تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق¹.

2. مخطط شغل الأراضي

يبين هذا المخطط ملفات التخطيط المحلي للأراضي والمساحات والذي بواسطته تحدد المناطق وتلك الموجهة للتعمير منها، إذ يعتبر وسيلة قانونية لضبط استعمال الأراضي عن طريق بيان تخصيصها حسب وجهة استعمالها الرئيسي ويقسمها إلى مناطق، كما يبين حسب المناطق القواعد المتعلقة بحقوق البناء، وكذا وجهة المباني وكيفية انجازها، مساحتها وارتفاعها توسعها ومظهرها الخارجي ومدى تأثيرها على البيئة... الخ، ويبين بدقة حقوق استعمال وشغل الأرض عن طريق توضيح القواعد العامة والاتفاقات التي من شأنها تحديد وتقييد إمكانيات البناء وأحيانا منعها في إطار احترام القواعد التي يتضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويجب أن يغطي هذا المخطط كل البلدية أو جزء منها².

3. المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لأفاق 2025

جاء هذا المخطط في إطار تصحيح الفوارق في ظروف الحياة ودعم الأنشطة الاقتصادية واحداث التوازن بين الأقاليم من خلال التحكم في نمو المدن وتنظيمها وكذا تصحيح الاختلالات الإقليمية وإيجاد بدائل للتهيئة وفقا لمتطلبات التنمية المستدامة، وذلك بالتأكد من وجود الانسجام وتحديد أوجه التناقضات بين الاستراتيجيات القطاعية والمخطط مع السعي لملاءمة الابعاد الإقليمية للمخطط وفق مبدأ التشاور بهدف ضمان مشاركة جميع الفاعلين في تهيئة الإقليم، وقد تضمن الأهداف التالية:

¹ هادية بن مهدي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2021/2020، ص 80.

² راجح زنبر، محمد الأمين حركات، عبد الرزاق جقجاق، المنظومة القانونية والتشريعية للتخطيط المجالي والحضري في الجزائر: الواقع والرهانات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 02، جوان 2022، ص 827.

- تأمين الموارد الطبيعية واستغلالها الأمثل وحماية التراث التاريخي والثقافي وترميمه وتثمينه.
- الاستدراك الاقتصادي والاجتماعي من خلال تنمية المناطق الداخلية تفاديا للهجرة البشرية والتراجع المادي والتوجه المحتمل للسكان نحو التل والساحل المشبع.
- تماسك الاختيارات مع المشاريع التكاملية الجهوية.
- الاستفادة من الاستثمارات الهامة في البنى التحتية المهيكلية للإقليم من الشرق الى الغرب¹.

4. المخططات الولائية لتهيئة الإقليم PAW

- نصت المادة 53 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ب: تحدد مخططات تهيئة الإقليم الولائي بالنسبة لإقليم كل منها مايلي²:
- مخططات تنظيم الخدمات المحلية ذات المنفعة العامة.
 - مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات.
 - السلم الترتيبي العام وحدود تمدن التجمعات الحضرية والريفية.
- وأضافت المادة 54 على الوالي أن يتخذ مبادرة اعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، وأن يُعد مخطط تهيئة إقليم الولاية للمدة التي يشملها المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، ويعرض على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.
- كما نصت المادة 78 من قانون الولاية على أن يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم وتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررّة في هذا المجال لما لها من انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية.

¹ ناريمان بطيب، مرجع سابق الذكر، ص 56.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية، عدد 61، 21 أكتوبر 2010.

ولأن العملية التنموية هي عملية تشاركية، فقد لخص باتريك قادس المشاركة المجتمعية في التنمية الحضرية بالقول: "إن السكان عليهم أن يكونوا قادرين على تخطيط مدينتهم"، أي تشاركية الفعل العمومي الحضري ضمن العمليات والمخططات المتعلقة بالإنتاج الحضري¹.

تبعاً لذلك، نص قانون البلدية على: يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

يقدم المجلس الشعبي البلدي عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين. يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم؛ قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري. كما يستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي - كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية - بصفة استشارية كل شخصية محلية أو خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه. يستطيع كل شخص الاطلاع على مخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية كما أنه بإمكان كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.

وقد استحدث بموجب القانون 06-06 المجلس الوطني للمدينة الذي يعتبر إطاراً للتشاور وتنسيق السياسات الوطنية للمدينة وتفعيل ذلك على مستوى الجماعات المحلية لتنفيذ سياسة المدينة، حيث هدف إلى ترسيخ مبدأ التشاور والشاركة في إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بسياسة المدينة والمشاركة في انجاحها،

¹ القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق الذكر.

مع التأكيد على مبدأ الخدمة العمومية والانصاف الاجتماعي والتنمية البشرية المستدامة.¹ أتبعاً لذلك، يشارك المواطن في التنمية الحضرية وفق آليات منها:

- الرقابة الشعبية: من خلال مراجعة الاعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية والتأكد من مدى مطابقتها للمقاييس الموضوعية واتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المال العام.

- المناقشة الجماعية واعتماد أسلوب الحوار: وذلك بإعطاء فرصة للمواطنين للحوار والتناقش حول القضايا التنموية التي تهمهم في نطاق وحدة محلية معينة.

- التخطيط التشاركي: يُعرف التخطيط التشاركي بأنه أفعال مشتركة من جانب السكان المحليين وكادر المشروع، بغرض صياغة خطط التنمية واختيار أفضل البدائل المتاحة لتنفيذها، وترمي مقارنة التخطيط التشاركي إلى تقوية القدرة المحلية على التنمية المستدامة عبر تحسين المعرفة وتوفير المهارات اللازمة ومتطلبات التنظيم.

- تنظيم لقاءات في مناسبات عامة وزيارات شخصية².

كل هذا يسهم بلا شك في تقديم تصور جديد يعكس رؤية المواطن ويترجم حاجاته باعتباره الأقدر على معرفة مشاكله وطرق حلها في إطار الإمكانيات التي تتوافر علمياً ومنطقته، وهو ما يعزز الثقة بين المواطن والإدارة من خلال إعطائه فرصة تخطيط مدينته وفق الرؤية التي يطمح لها، مما يغرس روح المبادرة وتقبل المشاريع بفعالية والمساهمة في الحفاظ على جمالية المدينة واستدامتها.

¹ محمد الأمين حركات، التخطيط الحضري في الجزائر والمشاركة المجتمعية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 43، جوان 2015، ص 640.

² القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق الذكر.

المحور الثالث: تحديات وسبل تعزيز دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الحضرية المستدامة

إن سرعة التوسع الحضري ونطاقه من قبيل تلبية الطلب المتسارع على الإسكان الاقتصادي، والبنية التحتية التي تتوفر لها مقومات البقاء، بما في ذلك شبكات النقل، والخدمات الأساسية، والوظائف، إنما تحمل عديد التحديات للإدارة المحلية في سبيل تحقيق التنمية الحضرية واستدامة المدن، لا سيما بالنسبة للمناطق النائية والتجمعات العشوائية، من بين هذه التحديات نجد¹:

- التحديات العمرانية: حيث أن التوسع العمراني الناتج عن التزايد السكاني بالإضافة إلى تدهور البيئة العمرانية في المناطق العشوائية يطرح كأول تحد للإدارة المحلية.

- التحديات الاجتماعية: تعتبر القيم الاجتماعية أساس تكوين البناء العمراني والاقتصادي والسياسي والثقافي للمجتمعات، ومن ثمة قد تكون دافعة للسلوك الاجتماعي أو معيقة له، يرجع ذلك لعدة أسباب منها:

- ضعف الإيمان بكل ما هو جديد ومغاير.
- غياب دور المرأة وعدم الاعتراف بأهميتها في المشاريع التنموية والعمرانية.
- التحديات الاقتصادية: فتزايد معدلات الفقر وضعف فرص العمل في المدن والريف يطرح عدة تحديات عمرانية واجتماعية وبيئية نتيجة انتشار الآفات الاجتماعية وغياب النظام العام.

- التحديات الإدارية والتنظيمية: فغالبا ما تكون المبادرة على المستوى المركزي والتنفيذ على المستوى المحلي وفق قرارات فوقية لا تسمح للإدارة المحلية بالتنفيذ الفعال مما يعيق عملية التنمية فضلا عن غياب آليات المشاركة الفعالة بين الدولة والمواطن، وبين الدولة وأجهزتها المحلية، فضلا عن ضعف الموارد المالية الأمر الذي يحد من أدائها الفعال في تقديم الخدمات والنهوض بالمشاريع التنموية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 12، 15 مارس 2006.

وفقا لما سبق، هناك حاجة عاجلة لتفعيل دور الجماعات المحلية في النهوض بمشاريع التنمية الحضري وتطوير المدن وتحديث المدن التقليدية بما يحقق رفاهية الانسان ويستجيب لمتطلبات التنمية المحلية وذلك من خلال :

- ضرورة دعم المسؤولين والقياديين استراتيجية المدينة المستدامة من خلال اعتماد المعايير العالمية للتنمية المستدامة ضمانا لمستوى متميز من المعيشة للسكان. فافتناع القادة المدنيين والسياسيين بأن المدن المستدامة تعد مدخلا هاما لمعالجة التحديات والمشكلات العمرانية، يسهم بلا شك في الدفع قدما بالخطة الحضرية الجديدة نحو الاستدامة.

- تعميق الفهم على مستوى السلطات المحلية بشأن التنمية الحضرية واستدامة المدن، ومن الضروري عند تحويل المدن التقليدية لمدن مستدامة مراعاة التدابير، واستخدام أدوات متينة لإنشاء مدن مستدامة قادرة على التكيف¹.

- ضرورة توفير الموارد المالية الضرورية لعمل الجماعات المحلية من خلال إنشاء صناديق تمويل خاصة مع ضرورة فرض الرقابة على كفاءات صرف المال العام بما يساعد الجماعات المحلية على أداء دورها في المجالات التنموية مع اشراك القطاع الخاص بتشجيع الاستثمار المحلي من خلال تعزيز الاستثمار على مستوى كل البنى التحتية التقليدية، وخصوصا في مجال النقل، والبنى التحتية الحديثة.

- ايجاد موارد بشرية ماهرة وذكية تسهم في تحقيق التنمية الحضرية وتعمل على وضع الاستراتيجيات والسياسات التنموية وترجمتها إلى واقع ملموس مع إنشاء مجالس جهوية تعمل على مناقشة القضايا والمشكلات الحضرية، والتنسيق بين الجماعات المحلية والادارات المختلفة تحقيقا للتنمية الحضرية، وذلك بهدف إتاحة الفرصة لمشاركة الشعب في اتخاذ القرار التنموي باعتباره المتأثر الأول، دون انتظار القرارات الفوقية من الإدارات المركزية².

¹ ناريمان بطيب، مرجع سابق الذكر، ص59.

² رشيد جلود، مرجع سابق الذكر، 162

الخاتمة

نصل في ختام الورقة البحثية إلى القول بأن الجماعات المحلية تعتبر حلقة الوصل بين الدولة والمواطن من خلال جملة المشاريع التي تقدمها والتي تعمل على تنفيذها على المستوى المحلي، وتمثل التنمية الحضرية واستدامة المدن من أهم المشاريع التنموية المخطط للإدارة المحلية والتي توجب ضرورة تكاتف الجهود بين الدولة والجماعات المحلية وكذا الفاعلين الاجتماعيين في سبيل إقامة مدن مستدامة تحفظ كرامة المواطن وتستجيب للمعايير العالمية.

وفقا لذلك، توصلت الباحثة إلى جملة من النتائج منها:

- تعتبر الجماعات المحلية أساس التنظيم الإداري في الجزائر، وهي منوطة بعدد المشاريع التنموية الحضرية.
- تعد استدامة المدن مسؤولية الجميع ومن ثمة وجب تفعيل التعاون بين الدولة والجماعات المحلية وكذا الشركاء الاجتماعيين بما يسمح بإقامة مدن تعزز التنمية المستدامة.
- إن التنمية الحضرية عملية طويلة الأجل، فتحويل أو بناء مدينة مستدامة تستوجب إجراءات عملية فعالة.

قائمة المصادر والمراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

❖ الكتب

- (1) - عبد الرزاق ابراهيم الشبخلي، الادارة المحلية: دراسة مقارنة، الاردن: دار وائل للنشر، 2001.

❖ الدوريات

- (1) - حسيبة عايش، التخطيط الحضري ودوره في تحقيق أهداف التنمية الحضرية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 03، 2020، ص246.
- (2) - عبد القادر صافي، دور ومساهمة التخطيط الإقليمي في دعم التنمية الحضرية المستدامة (آليات تخطيط البنية التحتية لترقية الخدمات المجتمعية والمرافق العامة)، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، العدد 03، 2022.
- (3) - ناريمان بطيب، حوكمة التنمية الحضرية لتحسين أداء الإدارة المحلية بالجزائر «أبعاد مشاركة المواطن"، المجلة الجزائرية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد الأول، 2017.
- (4) - إسماعيل بن السعدي، سمراء فاطمي، دور الجماعات المحلية في التنمية الحضرية، الباحث الاجتماعي، العدد 13، 2017.
- (5) - منير بولعراس، التخطيط الحضري كألية لتنظيم المدينة والحد من البناءات الفوضوية، الباحث الاجتماعي، العدد 14، 2018.
- (6) - رشيد جلود، دور اللامركزية الإدارية في التنمية الحضرية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 20.
- (7) - رابع زنير، محمد الأمين حركات، عبد الرزاق جقجاق، المنظومة القانونية والتشريعية للتخطيط المجالي والحضري في الجزائر: الواقع والرهانات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 02، جوان 2022.
- (8) - محمد الأمين حركات، التخطيط الحضري في الجزائر والمشاركة المجتمعية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 43، جوان 2015.

❖ الرسائل العلمية

- (1)- مليكة فريمش، دور الدولة في التنمية دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/2011، ص 47.
- (2)- هادية بن مهدي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2021/2020، ص 80.

❖ النصوص القانونية

➤ القوانين والمراسيم:

- (1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، 03 جويلية 2011.
- (2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، 29 فيفري 2012.
- (3)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 16 ديسمبر 2001.
- (4)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية، عدد 61، 21 أكتوبر 2010.
- (5)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 12، 15 مارس 2006.

❖ المواقع الإلكترونية

- (1)- عبد الرحمان مبتول. "الجزائر أمام تحديات العولمة.....دولة القانون والديمقراطية"، متوفر على الرابط <http://aljazairalyoum.com> (22 جانفي 2018)، تم التصفح يوم 2023/07/02.

ط.د. مسيكن جمال الدين
(جامعة باتنة 1)

الجماعات المحلية والتنمية المحلية

The Local Groups and the Local Development

مقدمة

يشهد العالم تغيرات كبيرة مست جميع المجالات وكنتيجة حتمية لتطور وظائف الدولة التي كانت منحسرة في الدفاع والأمن إلى وظائف جديدة عجزت الدولة عن تلبيتها وحدها مما أدى بها إلى إحداث سبل جديدة للاستجابة لمختلف متطلبات المواطنين، ومن هذه السبل إحداث النظم المحلية للتسيير وهو ما يعرف بالجماعات المحلية هذه الوحدات التي أخذت على عاتقها مسؤولية تحقيق التنمية المحلية، جنبا لجنب مع الدولة من خلال مختلف المخططات، وتعد الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة هيئات لامركزية للدولة، وواحدة من بين الهياكل والنماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية التي لها دور معتبر في التنمية المحلية واختيار الاستراتيجية الملائمة والآليات الكفيلة لتلبية حاجيات المواطن، نظرا للاهتمام المتزايد بموضوع التنمية المحلية واعتبار البلدية بوابة ولوج هذا الفضاء، والنواة المحلية الرئيسية لتكامل وظيفة الأجهزة الإدارية و المجلس المنتخب لتحقيق التنمية المحلية وضمان توسيع نطاق مشاركة المواطنين، وسنتطرق في هذه الورقة البحثية على الجماعات المحلية ودورها في التنمية المحلية.

أولاً: تعريف الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية (البلدية والولاية) تابعين في إطار أحكام المادتين 15 و 16 من الدستور ومعرفة بالقانونين 08/90 و 9/90 المؤرخين في 07 أفريل 1990 بحيث هما الوسيطتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة. فالجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية ، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، ولهذه الإعتبارات تعددت تسمياتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه. وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس وطني سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة وسميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان.

وتتجسد الجماعات المحلية في الجزائر من خلال الولاية والبلدية، فالولاية هي جماعة عمومية إقليمية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون الإداري تتمتع بالشخصية المعنوية وكذلك الذمة المالية المستقلة.

يتكون التقسيم الإقليمي للبلاد من 58 ولاية تحدد عن طريق تنظيم الحدود الإقليمية ومن البلديات والولايات المنصوص عليها في القانون وتكون الولاية من الوالي والمجلس الشعبي الولائي وتشتمل على ماياتي :

✓ الكتابة العامة.

✓ المفتشية العامة.

✓ الديوان.

✓ الأمانة العامة

مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

✓ رئيس الدائرة.

كما تشتمل البلدية على:

✓ المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

ويمكن أن نعرف الجماعات المحلية على أنها « وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها إستقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها مع بقاء حق المراقبة للسلطة المركزية»
-الجماعات المحلية : ممثلة في الإدارة المحلية التي هي عبارة عن مجموعة الأجهزة الفنية والتنفيذية التي تتولى تدبير الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي ، وهي تمثيل للدولة والسلطة المركزية على هذا المستوى حيث تضمن هذه الجماعات برامج وخدمات تتلاءم وخصوصيات البيئة المحلية وتأخذ بعين الاعتبار تطلعات وحاجات سكان الوحدة.²

ثانيا : أهمية الجماعات المحلية:

للجماعات المحلية أهمية كبيرة من خلال المزايا التي تتمتع بها المتمثلة فيما يلي:

- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال اشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية.
- تساعد في تقليل مهام الدولة فتتوزع نشاط الدولة كإنشاء هياكل تساعد الدولة في الدور المنوط بها.
- تعمل الجماعات المحلية بأسلوب الإدارة المحلية الذي يؤدي إلى تحاشي البطيء في صدور القرارات التي لها صلة بالمصالح المحلية وذلك من خلال مشاركة

¹ عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة ، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول ، جامعة لونيبي علي البلدية، 2012، ص20.

² لخضر مرغاد، الإدارات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 7، 2005، ص2.

المواطن في إعداد وإصدار القرارات المحلية بناء على الحاجيات محلية ومشروعات ذات العائد المحلي.¹

- تتبنى الجماعات المحلية نظام الإدارة المحلية في توزيع المال العام فيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية إضافة إلى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية ، ل يتم صرفه على هذه المرافق بالذات وفي ذلك يتحقق مبدأ العدالة الاجتماعية.

- تقوم الجماعات المحلية ببسط الإجراءات والقضاء على الروتين فاليهيات المحلية تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين، وبذلك تحل المشاكل المحلية بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية وفي ذلك اقتصاد للوقت و الجهد والمال.²

ثالثا : خصائص وأهداف الجماعات المحلية:

للجماعات المحلية عدة خصائص تمكنها من أداء أهدافها التي نقدمها فيما يلي :

1 - خصائص الجماعات المحلية:

1.1- الإستقلال الإداري: معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات والصلاحيات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة وهذا في إطار نظام رقابة مشددة من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية، حيث تتحقق الإستقلالية الإدارية في الجماعات المحلية من خلال:³

¹ محمد الديداموني، محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص21.

² آمنة شراك ، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية"، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2001، ص13.

³ نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة تقييمية للفترة الممتدة من 2000 إلى 2008 دراسة حالة ولاية البويرة، "مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2009، ص6.

- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.¹
- تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية.
- وإن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق القدر من الحرية في التصرف ويدعم الإستقلال الذي يجب أن تمنح به في مواجهة السلطة المركزية، مما يؤدي هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية.²
- تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الإنتخاب: لا ينبغي أن تمنع المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان إستقلالها بل لا بد من الأخذ بالإنتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل.
- وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:
- تخفيف العبئ عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- تجنب التواطئ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية.³

2.1- الإستقلال المالي: يعني هذا توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها، وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة بالإضافة إلى ذلك فإن الإستقلالية المالية للجماعات المحلية لها بإدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما عليها السياسة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري للتنظيم الإداري للنشاط الإداري، عناية : دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص 63.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية ، 2004، ص 16.

³ يوسف نور الدين ، مرجع سابق الذكر ، ص 6.

الإقتصادية الدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط تسمح الإقتصادي.

كما تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى قيود مفروضة عليها بموجب قوانين تضعها السلطة المركزية وتتمثل القيود في مبدأ توازن ميزانية الجماعات المحلية إذ تفرض عليها السلطة المركزية التوازن الفعلي لميزانيتها خلافا للميزانية العامة للدولة، مثلاً يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن، على هذا الأساس فإن ميزانية الجماعات المحلية حتى ولو تمت المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي أو البلدي لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقة السلطات الوصية السلطة الوصية بدورها يحق لها الرفض أو القبول.

أو تعديل النفقات والإيرادات في الميزانية المحلية، في حالة عدم التصويت على الميزانية بتوازن إيراداتها مع نفقاتها يقوم الوالي بتنفيذها فوراً حيث أن القاعدة العامة تفرض توازن الميزانية المحلية، أما السلطة الرقابية فإن لها كل الصلاحيات ما يمكنها من فرض احترام هذا التوازن.

(2)-أهداف الجماعات المحلية:

تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيق عدة أهداف، ومن جملة الأهداف نذكر ما يلي:

1.2-الأهداف السياسية: ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساساً في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلي وأنماط العمل السياسي الذي يتبع . هذا المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية:

- التعددية: يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصها وسلطاتها، فالتعددية في

صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيره.¹

- الديمقراطية: التي تعني حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية ولعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي:²

- إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الإهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية.

- تتيح فرصة تدريب القيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على مستوى قومي.³

- تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن وتمكنه من التميز بين الشعارات والبرامج الممكنة لاختيار التكافؤ ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات نفقات الميزانية المحلية والتخطيط المستقبلي.

- كما أن نظام الإدارة المحلية يعزز الديمقراطية والمشاركة من خلال الإختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين مما يكسبهم خبرة في إدارة الشأن العام، مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

¹ لخضر مرغاد ، مرجع سابق الذكر ، ص 3-4.

² عتيقة جديدي ، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر- بلدية بسكرة نموذجا" ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وإدارة محلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012 ، ص 11.

³ عبد الرزاق الشخلي ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، عمان : دار المسيرة ، 2001 ، ص 22.

2.2- الأهداف الإدارية: تتلخص الأهداف الإدارية للجماعات المحلية فيما يلي:

- النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمعات المحلية.
- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي
- إتاحة فرص تجريبية نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق وحدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة.
- تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الإقتصادية الملحة والتي غالبا ما تكون على جدول أولويات لشأن المحلي، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية وإستفادتها من تجارب بعضها البعض.¹

3.2- الأهداف الإجتماعية :

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها:

- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم، وأولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية إجتماعية اتجاه المواطنين.
- إذ لا بد أن يعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم واحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية بيسر وسهولة.
- شعور الفرد داخل الجماعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتهي إليه، وهي خطوط أولية نحو تطوير روح المواطنة الحرة.²

¹ أحمد بالجيلالي، "إشكالية عجز البلديات"، مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، 2010، ص20.

² عتيقة جديدي، مرجع سابق الذكر، صص(12-13).

كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدته الشعبية، وهو ما ينعكس إيجابيا على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.¹

رابعا : مقومات نظام الجماعات المحلية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية أسلوبا إداريا بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، فهذا النظام على عدد من المقومات الأساسية. ويمكن إبراز أبعاد كل مقوم من هذه المقومات بالتفصيل كما يلي:

1- تقسيم إداري لأقليم الدولة:

يشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي ولا تكون إلا بتوفير وحدة المصلحة لدى سكانها ووحدة الانتماء يتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، في هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، أهميتها: تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية للحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهذا يتطلب حجما أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية.²

2- المجالس المحلية المنتخبة:

من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتجة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أدرى بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً.

¹ أحمد بلجيلالي، مرجع سابق الذكر ، ص21.

² عتيقة جديدي، مرجع سابق الذكر ، ص14.

-الأصل أن تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك أن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، وهي الأقرب إلى الأهالي ماديا ومعنويا، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم إستقلال السلطات المحلية في مواجهة الحومة المركزية ولأن التنمية الإقتصادية والإجتماعية المحلية تقوم أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة والتنفيذ.

3- التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية:

يكون استقلال الوحدات المحلية إداريا باستقلالها المالي وتبعا لاستقلالها بموارد مالية ذاتية تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي تتمتع بحرية تامة في إنفاق أموالها، فلا يقتصر دور الإستقلال المالي على دعم الإستقلال الإداري، لكنه يسهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية.¹

4- رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية:

تقوم على عدت أسس من أهمها أن السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية تبعا لما يأتي لكل منها من حصيلة الموارد المالية المقررة لها، الأمر الذي يتطلب مراقبة أعمال هذه السلطات بالإضافة إلى أن الجماعات المحلية تتفاوت في أحجامها، طبيعة اقتصادها ومستوى سكانها الاجتماعي والثقافي. أحيانا قد تغالي بعض السلطات المحلية في أسعار الضرائب المحلية للحصول على تكفي لمواجهة الحاجات المحلية، مما يستدعي الأمر تدخل الحكومة المركزية لتحديد حد أعلى لأسعار الضرائب بين السلطات المحلية المختلفة.

5- المشاركة الشعبية:

تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية وفي العمال الخاصة

¹ بسمة عولي، "دور الجباية المحلية في تدويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات تبسة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي تبسة، 2003، ص 16.

بالتنمية المحلية تبتعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنون من مشكلات وحاجات فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين أفراد وجماعات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات وتمويل المشروعات واتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات.

6- التخطيط وضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط :

يمكن اعتبار التنمية المحلية على أنها تلك العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع المستويات.

-عند التحدث عن التنمية المحلية كهدف أساسي للإدارة المحلية فانه كي تحدث على الوجه المطلوب لابد أن تكون مخططة، أي أن التخطيط أحد هو المقومات الضرورية لأي نظام للإدارة المحلية.

فإذا كان تحديد اتجاهات التنمية فيما يتعلق بالأهداف والأولويات العامة تبدأ من السلطة العليا والمجلس الشعبي بها فان الأهداف التفصيلية والمنشأة القاعدية ينبغي أن تبدأ من الوحدات الأدنى ومجالسها الشعبية على أن يتم إقرارها من السلطات العليا والمجلس الشعبي بها ضمانا لواقعية التخطيط ويلزم ذلك ربط التخطيط الإقليمي والمحلي بالتخطيط القومي بحيث تتضمن الخطة الوطنية الخطط الإقليمية والمحلية بما يحقق التكامل الإقتصادي والإجتماعي والعمراني وحماية البيئة وهذا يتطلب التنسيق بين أجهزة التخطيط على كافة المستويات.

7- توفر العنصر البشري :

يعمل العنصر البشري على إنجاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية إستخدام الموارد المتاحة أفضل إستخدام وتدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها، وذلك يجب أن تتوفر لدى وحدات الإدارة المحلية للموارد البشرية المؤهلة فنيا وإداريا بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة إلى غاية تنفيذها وهو عمل إلزامي.

8- مقومات قانونية:

تعتبر مقومات القانونية من أهم المقومات الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية فيمكن استخلاص أن المقوم الخاص بضرورة ذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من اعتمادها على الحكومة المركزية في الحصول على إعلانات حكومية، هو الركن الأساسي لقيام نظام إدارة محلية ناجحة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية أمر لا بد منه لكي تقوم الوحدات المحلية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.¹

كما تجدر الإشارة إلى أن تلك الأهداف المنوطة بالوحدات المحلية تجتمع كلها في هدف رئيسي يتلخص في السعي إلى تحقيق التنمية المحلية أكبر درجة ممكنة من الكفاءة وحسن الأداء ذلك أن تحقيق هذا الهدف بالصورة المطلوبة يتبعه تحقيق المقومات الأخرى التي تقوم عليها نظم الإدارة المحلية ومن ثم نجاح نظام الإدارة المحلية المطبق.

خامسا : التنمية المحلية

1- تعريف التنمية المحلية: لقد تعددت الكتابات والتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم، لم يعد يركز على جانب معين بل أصبح يشكل عملية مجمعة متعددة الأبعاد والجوانب يسعى إلى إحداث تغيرات هيكلية وجذرية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية... إلخ، حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير من معظم الدول النامية والتي تعد كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني وبالتالي أصبحت التنمية المحلية تأخذ أهمية كبيرة كونها تهدف إلى تطوير المجتمعات المحلية.²

يمكن أن نعرف التنمية المحلية على أنها : «مسار لتنويع وإثراء الأعمال الإقتصادية والإجتماعية في إقليم معين من خلال تجنيد وربط موارد وثرواته ومنه

¹ بسمه عولي، مرجع سابق الذكر، ص7.

² نفسه، ص ص (8-10).

يصبح منتوج جهد سكان الإقليم » ، فالتنمية المحلية هي عبارة عن إشراك المواطنين المحليين في عملية تنمية الإقليم المحلي.¹

ويمكن تعريف التنمية المحلية كذلك على أنها: «السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل».²

وفي إطار مفهوم التنمية المحلية يرى محي الدين صابر بأنها «مفهوم جديد لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل الحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا».³

وهناك من يرى أن مفهوم التنمية المحلية يقوم على عنصرين رئيسيين هما:

6- أهداف التنمية المحلية:

يتسم الهدف العام للتنمية المحلية بالشمولية وتعدد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية والبيئية وغيرها، ويمكن تلخيص أهم أهداف التنمية المحلية، فيما يلي:

1- إشباع الحاجات الأساسية للأفراد:

إن إشباع الحاجات الأساسية للأفراد هو مطلب شعبي كما هو واجب على الدولة لتحقيق استقرار أفرادها وإزالة الفوارق الاجتماعية بين المواطنين داخل

¹ خيضر خنفر ، "تدويل التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر 03 ، 2010، ص12.

² Naitmerzougmail,kouadrianouredine,amara,fatah« **gouvernanceurbaine et développement , local en Algérie quels en jeux pour les métropoles régionale : cas Annaba** », Revue des sciences humaines, Université de Mohamed Khaider Biskra n24, 2012 , p10.

³ أحمد رشيد، التنمية المحلية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986، ص15.

المجتمع المحلي لتلبية إحتياجاتهم الأساسية العلاج والأمن والسكن واللباس والمأكل والتعليم والعمل.

2- تحقيق الذات وتأكيد الشعور بالإنتماء للإنسانية:

لقد إنتشرت في وقتنا الراهن سلوكات تسود مختلف المجتمعات ذات نمط مادي، وهذا بلا شك يؤدي إلى إختلاف طبيعة تقدير الذات وأشكال التعبير عنها من مجتمع محلي إلى آخر.

3- تقليل التفاوت بين الأفراد:

تعيش معظم البلدان النامية في تمييز وتفاوت كبير بين أفراد مجتمعاتها هذا التفاوت الذي أساسه نصيب الفرد من الدخل والثروة واستحواذ فئة قليلة عليها، فتكونت فئة برجوازية محلية من المجتمع، فيما تتزايد طلبات فئات الأغنياء في طلب السلع الكمالية، وهنا تلجأ الدولة إلى إستيراد بعض المستلزمات الكمالية والتي تؤثر على ميزان المدفوعات، مما يقلل المشاركة الفعلية التي تدعم التنمية المحلية ونقص التماسك الإجتماعي.

4- بناء الأساس المادي للتقدم:

التنمية المحلية تكون فعلية حينما تركز على خلفية بناء الأساس المادي للتقدم والإنطلاقة الحقيقية لتوسيع القطاعات الإجتماعية والإقتصادية.

5- زيادة الدخل المحلي:

إن زيادة الدخل سواء الدخل المحلي أو الوطني جد مهم لأي تنمية ويعتد عصب التنمية ومحركها الأساسي تلك المداخل التي تم على أساسها برمجة المشاريع وإقامة خطط لذلك فإن الدخل المحلي مرتبط إرتباطا وثيقا بمدى توفر رؤوس الأموال والكفاءات التي تساهم بدورها بتحقيق نسبة أعلى للزيادة في الدخل الحقيقي المحلي، وتسعى جهود الدول النامية لإيجاد توازن حقيقي بين معدل النمو الديموغرافي وزيادة الدخل المحلي.

سادسا : الرفع من مستوى المعيشة :

المعادلة تقتضي كلما كان مستوى المعيشة منخفض كلما كان في المقابل معدل نصيب الفرد من الدخل القومي أو الدخل المحلي هو الآخر منخفض، لذلك من الأهداف العامة للتنمية المحلية تحسين والرفع من مستوى المعيشة.

7- إتاحة الحرية والقدرة على الاختيار:

إن التنمية المحلية تهدف إلى التحرر من العادات والتقاليد والمعتقدات التي تقف عائقا في سبيل التنمية والقدرة على تجاوز العوائق الفكرية والإنسانية لتحقيق حياة أفضل ويتحرر من ذهنيات ضيقة محلية.¹

سابعا : مقومات التنمية المحلية:

لنجاح أي عملية تنمية محلية يجب توفر عدة شروط مسبقة، يمكن حصرها في ثلاث نقاط رئيسية وهي : وجود مجتمع محلي، الشراكة، ووجود مناخ ملائم للعملية (تهيئة) ويمكن إضافة عناصر أخرى وهي التخطيط والتمويل المحلي.

1)-وجود مجتمع محلي :

إن المشاركة والمساهمة الايجابية للمجتمع مهمة في إي مبادرة للتنمية المحلية، ومن هنا لا بد من تحديد جيد للمجتمع كبداية.

إن التجمعات المحلية يشار إليها خاصة في الوقت الراهن وما يفسر وجودها هو وجود لإدارة محلية تركز أساساً على اللامركزية والمشاركة الشعبية فهما إنطلاق نحو نظام إدارة محلية سليم ، يمكنه تحقيق أهداف التنمية المحلية في كافة المجالات، مع العمل المستمر على زيادة الإنتاج ورفع كفاءة أداء الخدمة.

2)-الشراكة :

في إطار التنمية المحلية يجب تواجد هيئة الشراكة، وخلق شبكة للتبادل تجسد دائما بفتح المجالات للتبادل، ممثلي المجتمع المحلي والقطاع الخاص والعام

¹ مصطفى بوشامة ، مولود حواس ، " الجماعات المحلية وإشكالية التنمية في الجزائر "، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات"، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، العدد 2011، 1، ص ص(18-19).

خلال عهدهم الانتخابية التي يجب عليهم إحترامها، وواجب عليهم العمل معاً رغم اختلاف الهداف والمصالح في بعض الحيان بهدف تنمية مشتركة بين القطاعات وتدخلات متقاطعة بينهم .

ويجب أيضا إنشاء شراكة حقيقية بين الفاعلين في الوسط المحلي خاصة بين السلطات السياسية والشركاء الإقتصاديين والاجتماعيين .

(3)- تهيئة مناخ ملائم للتنمية المحلية:

- إن العنصر الثالث المهم لنجاح سياسات التنمية المحلية هو تهيئة مناخ ملائم ومحيط جيد للتعاون، والشراكة، ونشاط المجتمع المحلي والمدني. إن تطوير مناخ ملائم للنشاط يبدأ من مسار التفكير الذي يتيح وضع (تثبيت) أهداف مشتركة وتحديد مشاريع واضحة وواقعية ، هذا المسار يمكن من إعداد مخططات وتثبيت التوجيهات، وإستخراج أهداف لتركيز مجهودات كل الفاعلين في نفس الاتجاه.

-إن التنمية المحلية هي نوع من تقسيم العمل ، في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة للمجتمع ككل، وخصوصا إذا كان المجتمع مترامي الأطراف ويتميز بتعدد الأقاليم الجغرافية، ذات الموارد والإمكانيات المختلفة، وليس معنى ذلك أن التنمية المحلية ينظر إليها من خلال منظور جزء منعزل عن إستراتيجية التنمية بوجه عام ، ولكن مشروع هذه التنمية ينبع من إسهامها المتميز في المعاونة على مواجهة مشاكل المجتمع الكبير فضلا عن مواجهة مشاكلها الإقليمية أو المحلية.

(4)- التخطيط :

هناك تصنيفات متعددة للتخطيط، فمنها ما هو مرتبط بمستوياته، ومنها ما هو مرتبط بأهدافه أو طبيعته أو مجالته، وما يهمنا هو التصنيف الأول، نظرا لإعتباره أحد العناصر الأساسية لتجسيد التنمية المحلية مثل:

-التخطيط على المستوى الوطني : الخطة الوطنية تهدف إلى تحقيق التوازن بين أوجه النشاط الفردي والنشاط الجماعي في البيئة الوطنية ، كما أن التخطيط الوطني يعتمد أيضا على الإمكانيات المحلية والإحتياجات المحلية وظروفها.

- التخطيط على المستوى الإقليمي : يمكن من خلال إيجاد التوازن في تنمية الأقاليم وتوجيه الموارد وفق الإحتياجات المحلية وهذا بسبب إختلاف خصائص أقاليم الدولة ديموغرافيا.

-التخطيط على المستوى المحلي :هو المستوى الذي يراعي فيه مقدار حاجة المواطنين إلى هذه المشروعات، فكلما كان المشروع يشبع حاجة من إحتياجات المواطنين الملحة كلما كان نجاحا للإدارة المحلية .

(5)- التمويل المحلي: يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة ومن خلال هذا التعريف يمكن القول أن التمويل المحلي يعتبر الدعامه الرئيسية لإتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية وزيادة قدرته وتعميق فلسفة وجودها يتوقف على مقدار ما يتوفر لديها من موارد مالية متاحة.

ثامنا: الوسائل والآليات التي تدخل في عملية التنمية

بالنظر إلى الإختصاصات الواسعة التي تتمتع بها الجماعات المحلية والتي أقرها المشرع في مختلف القوانين التي عالجتها، فإنه بإتساع هذه الوظائف (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية)، لابد من الجماعات المحلية أن تتوفر بوسائل مختلفة لتحقيق أهدافها التنموية خاصة، وهذه الوسائل مالية بالإضافة إلى الوسائل البشرية.

(1)- الموارد المالية للجماعات المحلية: يؤكد القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في مواده (169-219)¹ في نفس اليوم المتعلق بالولاية 07-12 في مواده (151-179)¹

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 10-11 يتعلق بقانون البلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، المواد (169-219) ، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 22 جوان 2011، ص (23-28).

في صيغة مماثلة على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتألف من:

-مداخيل الجباية والرسوم.

-مداخيل الممتلكات.

-الإعانات.

-القروض.

وبتالي فعن الوسائل المالية التي تحوزها الجماعات المحلية تتمثل في تلك التي يمكن أن توفر موارد مالية إضافية أو تعمل على تقليص وتحكم أكبر في نفقاتها العمومية ويمكن أن نقسم هذه الوسائل المالية إلى وسائل داخلية ووسائل خارجية.

(2)- الموارد البشرية والتقنية للجماعات المحلية: تشكل الوسائل البشرية أحد الشروط المسبقة الهامة ورهانا حاسما يسمح للجماعات الإقليمية بالإرتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي يفرضها لإقتصاد السوق، وهذا من خلال السعي إلى رفع عدد الأعوان التقنيين المؤهلين بشكل معتبر، ويعتبر التكوين دعامة قوية من دعائم التنمية الإدارية ذلك أن التنمية الإدارية تحرص على رفع كفاءة الجهاز الإداري عن طريق تحسين أساليب وطرق العمل وتأدية الوظائف أو إعادة النظر في الهياكل التنظيمية القائمة والإستفادة من البيئة الملائمة للتطوير والتحسين وأخيرا عن طريق تزويد القوى البشرية في الجهاز الإداري بالمعارف ومهارات واتجاهات تتلاءم ومقتضيات التنمية الشاملة. (برايح، 2017، ص60-61)²

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 07-12 يتعلق بقانون الولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المواد (151-179) ، الجريدة الرسمية، العدد12 ، الصادرة في 21 فيفري 2012، ص ص (22-25).

² محمد برايح ، " مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة المدية ، العدد 11، جوان 2017، ص ص(60-61).

الخاتمة

من خلال ما تم تقديمه في هذه الورقة البحثية ، نستطيع القول أن التنمية المحلية هي السبيل الوحيد لتوفير المقومات اللازمة ، وذلك من خلال الاستراتيجيات التي يتم صياغتها وتنفيذها من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والبيئية، ونظرا لمحدودية صلاحيات الجماعات المحلية في مجال التنمية وهيمنة السلطة المركزية على السياسة التنموية، عن طريق تقديم إعانات ووثائق خاصة تسمى البرامج والمخططات التنموية الموضوعة من قبل السلطة المركزية، وهذا الأمر الذي كان له بعض النتائج الإيجابية على مستوى التنمية في بعض المجالات الاقتصادية، وفي مجال تهيئة الإقليم وتسيير المدينة، وهذا نظرا للمبالغ الضخمة التي تدل على حجم الإعانات المالية الكبيرة التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية للقيام بالتنمية المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- (1)-الديداموني محمد ، عبد العال محمد ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، مصر : دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، 2008 .
- (2)-الشيخلي عبد الرزاق ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان : دار المسيرة ، 2001.
- (3)-بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري للتنظيم الإداري للنشاط الإداري، عناية : دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2002.
- (4)-بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية ، 2004.
- (5)-رشيد أحمد ، التنمية المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1986.

➤ المجلات

- (1)-برايح محمد، " مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ،كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة المدية ، العدد 11، جوان 2017.
- (2)-وشامة مصطفى ، حواس مولود ، " الجماعات المحلية وإشكالية التنمية في الجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات"، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، العدد 1، 2011.
- (3)-فيدمة عبد الحق ، " ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول ، جامعة لونيبي علي البليلة، 2012.
- (4)-مرغاد لخضر ، " الإدارات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 7، 2005.

➤ الرسائل الجامعية

✓ اطاريح الدكتوراه

(1)-خنفري خيضر ، "تدويل التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر 03 ، 2010.

✓ مذكرات الماجستير

(1)-بالجيلالي أحمد ، "إشكالية عجز البلديات"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة أبو بكر بلقايد، 2010.

(2)-عولي، بسمة "دور الجباية المحلية في تدويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات تبسة"، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي تبسة، 2003.

(3)-يوسف نور الدين ، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة تقيمية للفترة الممتدة من 2000 إلى 2008 دراسة حالة ولاية البويرة، "مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2009.

✓ مذكرات الماستر

(1)-جديدي عتيقة ، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر- بلدية بسكرة نموذجا"، مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.

(2)-شراك آمنة ، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية"، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2001.

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 10-11 يتعلق بقانون البلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية، العدد 37 ، الصادرة في 22 جوان 2011.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 07-12 يتعلق بقانون الولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية، العدد 12 ، الصادرة في 21 فيفري 2012.

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

1)- Naitmerzougmail,kouadrianouredine,amara,fatah« **gouvernanc urbaine et développement , local en Algérie quels en jeux pour les métropoles régionale : cas Annaba** », Revue des sciences humaines, Université de Mohamed Khaider Biskra n24, 2012 ,p10.

ط. دلحمرزهيرة و د. بلعيساوي الطاهر

(جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -)

العلاقة بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية

The relationship between the Local Groups and the Local Development

مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيتها لقلّة مردوديتها أو طول آجالها، كما أن من أهم ما تسعى إليه الجماعة المحلية هو تحقيق التنمية المحلية من خلال اتباع استراتيجية محددة من أجل النهوض بالمجتمع.

تظهر أهمية هذه الدراسة في دقة وحساسية الموضوع الذي نتناوله والذي يندرج في إطار الجماعات المحلية والتنمية المحلية. كما تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم الأدوار والطرق التي تقوم بها الجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وعليه يمكننا طرح التساؤل العام التالي: هل للجماعات المحلية دور في تحقيق التنمية المحلية؟

أهداف الدراسة:

- يكمن الهدف الرئيسي في تبين العلاقة القائمة بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية.

- تسليط الضوء على أهم الاستراتيجيات التي تتبعها الجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية.

- محاولة التعرف على مدى التأثير الذي تتركه الجماعات المحلية في الوضع المجتمعي التنموي.

أهمية الدراسة:

-تشمل هذه الدراسة أهميتها من الموضوع الذي نتناوله وهو " العلاقة بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية"، بحيث أن للجماعة المحلية دور بارز في التأثير على الوضع التنموي المحلي.

-يعتبر الارتباط بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية من بين أهم المواضيع التي تستوجب الدراسة.

-أدى الانتشار الواسع للقضايا الاختلافية في المجتمع إلى وجوب تحقيق التنمية المحلية وزيادة الاهتمام العلمي والأكاديمي عند الباحثين لمثل هذه الدراسات.

أولاً: الإطار النظري للدراسة

1)-تعريف الجماعات المحلية:

يعرفها " محمد الحنفي" بأنها عبارة عن مجموعة من السكان يقطنون حدوداً ترابية معينة من خريطة الدولة يتميزون بخصائص محددة وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تعززها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس الجماعي الذي يشرف على تنظيم شؤون العامة للجماعة، وتساعد المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة، كما يعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الإقليم ومع الجهة، وعلى المستوى الوطني.

ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات وتضم البلدية مجموعة سكانية معينة، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون، كما تعرف الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون.¹

¹ مصطفى عوفي والصالح ساكري، " تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر المفهوم والنشأة"، مجلة الإحياء، العدد13، ص ص(237-266).

(2)-تعريف التنمية المحلية:

يعرفها " رشيد أحمد" بأنها عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع بمعنى أن التنمية يقصد بها أيضا الارتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية أو غير اقتصادية.

أما " عبد المطلب عبد الحميد" فيعرفها بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.¹

(3)-دورالجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية:

يتم تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية من خلال تطبيق مبادئ الحكم الراشد وذلك كما يلي:

- المشاركة: يعتبر جوهر العملية التنموية هو المشاركة الشعبية للأفراد المحليين في صنع القرار المحلي باعتبارهم الأدرى بمتطلبات الأفراد واحتياجاتهم.
- الفعالية: تعتبر الركن الأساسي لنجاح أي عملية مهما كانت بسيطة من خلال أداء الأفراد والموظفين المحليين والمنظمات المحلية.
- الشراكة: بحيث يجب أن يكون تشارك وتعاون بين القطاع الخاص، الحكومة والمجتمع المدني.
- الرؤية الاستراتيجية: بحيث يجب أن تكون لدى صناع القرار المحليين رؤية بعيدة الأجل.
- العدل والإنصاف: من خلال تحقيق العدالة الاجتماعية التي تعتبر أساس التنمية المستدامة.

¹ وهيبة بن ناصر، "التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد06، صص(88-111).

-الشفافية: فهي تعتبر عنصر أساسي لتقريب المواطنين للإدارة وتعزيز الثقة بين الحاكم والمحكوم وكذا محاربة الفساد.

-المساءلة: بحيث يجب أن يخضع كل مسؤول أو صانع القرار من المسائلة باختلاف أنواعها.¹

خصّت البلدية بجملة من الصلاحيات في مجالات التنمية وذلك منذ اعتماد أول قانون لها عام 1967، وتتمثل تلك الإصلاحات في التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية والجماعية، السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية.

يتّخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية، ولاسيما: الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والسكن، ومختصر القول أن للجماعات المحلية الدور المركزي والمحوري في عملية تنمية الإقليم، بما يتناسب ويكمل التنمية الشاملة للوطن ككل.²

4-الاستراتيجيات التنموية للجماعات المحلية:

● العمل على إرساء قيم واضحة للعمل، قيم الجودة الشاملة للإبداع والابتكار، المشاركة والتعاون والمساندة، قيم تحث وتحرص على التفوق والامتياز من أجل الجماعة وليس من أجل الفرد.

● التوجه نحو الأخذ بمختلف أساليب التسيير الحديثة، ومنها الهيكل التنظيمي المفتوح والذي يعني المرونة وتبادل مواقع المسؤولية من الهرم إلى القاعدة.

¹ أسماء سلامي، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد 10، صص (434-408).

² بن شعيب نصر الدين، "شريف، مصطفى. 2012. الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث. العدد 10، صص (161- 174).

- العمل على تطبيق النصوص المتعلقة بالمناصب الخاصة للمستخدمين، وهذا يتطلب ترشيد الاستعمال الأمثل لمختلف الطاقات البشرية المتواجدة.
 - وضع خطة مرتبطة بالتكوين المستمر للأعوان، عن طريق التكوين المتخصص من خلال المعاهد، التجمعات، والمحاضرات، التبرعات... الخ.
 - العمل على إيجاد أرضية قانونية عن طريق تعديل قانون الانتخابات بإعطاء أولوية الترشح لأصحاب الشهادات والخبرات.
 - العمل على توظيف أصحاب الشهادات الجامعية في اختصاصات مختلفة ولكنها متكاملة المهام، وتوظيفهم في مختلف المصالح خاصة التقنية منها.
 - وجوب دراسة العوائق والتعرف على الإمكانيات، وهذا بمعية الأمين العام للبلدية ورؤساء مختلف المصالح قبل الشروع في أي عمل خارجي.¹
- ثانيا: الدراسات السابقة

الدراسة الأولى:

دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لـ طفياني مختارية.²

هدفت الدراسة إلى تبيان مدى استطاعة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة بإيراداتها المحلية، وكذا دراسة مختلف المخططات الاستراتيجية المحلية الوطنية والمقارنة الفاعلة في تحقيق وإرساء قواعد التنمية المستدامة الشاملة. واعتمدت على المنهج المقارن التحليلي الوصفي، وكان من أبرز نتائجها: أن التنمية المحلية المستدامة هي جزء من عملية التنمية الوطنية المستدامة الشاملة والمتوازنة، وأن المشاريع الصغيرة التي استفادت من جزء من الميزانية في إطار سياسة

¹ جمال بن قرين و على دحمان محمد، "الاتجاهات الحديثة في تمويل الجماعات المحلية وتثمين ممتلكاتها-البلديات أنموذجا"، مجلة المؤشر للدراسات الاقتصادية، المجلد 02، العدد 03، 2018، ص (20-43).

² مختارية طفياني، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، 2021، ص (24-40).

آليات دعم الشباب ظلّت خارج نطاق منافسة المنتج الأجنبي بسبب ضعف مرافقتها وتأطيرها.

الدراسة الثانية: دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، لهادية بن مهدي.¹

تهدف الدراسة إلى الكشف عن مدى فعالية الجماعات الإقليمية في تحقيق تنمية محلية مستدامة في الجزائر، إضافة إلى ذلك وصف وتحليل واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر ودورها في تحقيق تنمية محلية مستدامة، وكذلك اقتراح آليات جديدة للنهوض بالتنمية في الجزائر والتحرر من التبعية النفطية للخروج من الأزمة المالية التي تعاني منها البلاد، كما اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، ومن أبرز نتائجها: أن الجماعات الإقليمية تعتبر هي المحرك القاعدي لعجلة التنمية على المستوى المحلي والوطني، وأن حدوث النمو الاقتصادي ليس قرينة كافية على حدوث تنمية بهذا المعنى الواسع، بالإضافة إلى أن آلية التخطيط البيئي المحلي في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر لا تزال بحاجة إلى تفعيل والدعم.

الدراسة الثالثة:

التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة الجزائر)، ليلي صوالحي.²

تهدف الدراسة إلى التعرف على التخطيط الاستراتيجي المحلي، ومحاولة إبراز دوره في تحقيق التنمية المحلية، وكذلك محاولة التعرف على معوقات تجسيد التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر وسبل معالجتها، واعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي، وكان من أهم نتائجها مايلي: إن التخطيط

¹ هادية بن مهدي، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة 1 تخصص إدارة محلية، 2021.

² ليلي صوالحي، "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة الجزائر)". رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1: قسم العلوم السياسية، 2018.

الاستراتيجي يساعد المنظمة على تحسين قدرتها في التعامل مع المشكلات، وتقوم الإدارة المحلية في الجزائر على وحدتين أساسيتين هما البلدية والولاية، وأن التنمية المحلية عبارة عن عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، ويعتبر التخطيط الاستراتيجي المحلي أداة قوية وعملية يمكنها أن تساعد كثيرا في التصدي للقضايا المحلية.

الدراسة الرابعة:

المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، لسرير عبد الله راجح¹.

هدفت الدراسة إلى تبين ركائز نظام الإدارة المحلية، وكذا الكشف عن استراتيجية بناء القدرات المحلية، ومدى إدراك المجالس المنتخبة للحاجات المحلية، كما اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، ومن بين أهم النتائج التي توصلت لها نجد: عدم قيام المجالس المنتخبة بأي أنشطة من شأنها توسيع دائرة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهم السكان المحليين، كما أن المجالس الشعبية المحلية لا تصدر أي مطبوعات تشرح فيها أعمال وأنشطة المجلس الشعبي المحلي.

تعقيب على الدراسات السابقة:

تناولت الدراسات التي تطرقنا إليها مختلف الأساليب والاستراتيجيات التي تقوم بها الجماعات المحلية وذلك من أجل الانتقال من حالة التدهور إلى حالة التنمية المتطورة في المجتمع، وأول دراسة تمثلت في "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة" لطفاني مختارية، والتي ركزت فيها على ما ترمي إليه الجماعات المحلية من أهداف وطموحات تسعى إلى تحسين الجودة للوضع المحلي وكذا الوصول إلى مختلف النقاط التنموية التي تغير من مجرى الأساليب الحياتية، والنقائص التي تسبب المزيد من التراجع في الأوضاع المجتمعية.

بالإضافة إلى دراسة "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر" لهادية بن مهدي، والتي ركزت فيها على واقع التنمية المحلية

¹ عبد الله سرير، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة الفكر، العدد 07، صص (74-93).

ومختلف الاستراتيجيات التي تتبعها الجماعات المحلية للوصول إلى مبتغاهم المتمثل في التنمية المحلية بمختلف الطرق وبأنظمة جديدة وعديدة، إلا أنها لم تهتم بالمعوقات والعراقيل التي من الممكن أن تواجهها الجماعات المحلية في طريقها لتحقيق التنمية.

أما الدراسة الثالثة فتمثلت في "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة الجزائر)" لـ ليلي صوالي، والتي ركزت فيها على دور التخطيط الاستراتيجي في تحقيق التنمية المحلية، إلا أنها لم تركز على الجماعات المحلية وعلى ما يمكن أن تقوم به.

بينما الدراسة الرابعة فتمثلت في "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية" لـ سرير عبد الله رابح، والتي ركزت على أهم ما تقوم به الإدارة المحلية وما تتبعه من أجل تحقيق التنمية المحلية، إلا أنها لم تركز على النقائص الكامنة في الإدارة المحلية وكيفية إصلاحها من أجل المنفعة العامة.

ثالثاً: نظريات الدراسة

1- النظرية الوظيفية: ترى المدرسة الوظيفية بأن المجتمع هو عبارة عن مجموعة من الأجزاء المترابطة فيما بينها والتي تكمل بعضها البعض من خلال تسلسل الأدوار التي تقوم بها والتي تعود بالفائدة والمنفعة على المجتمع وتوفر له الاستقرار والتوازن في مختلف الأنظمة المجتمعية فيه، ويمكننا على هذا الأساس أن نحلل على سبيل المثال الجانب الديني في المجتمع له دور معين يؤثر من خلاله في الجوانب الأخرى من المجتمع والتي نجد منها الجانب التعليمي وهذا الأخير بدوره يؤثر ويكمل الجانب الاقتصادي وكذا السياسي... وهكذا دواليك، حتى يشكلون لنا حلقة دائرية متكاملة تؤدي إلى التوازن المجتمعي.¹

يمكننا تعريف الوظيفية بأنها النظرية التي تدرس مختلف الظواهر الاجتماعية من خلال مجموعة من الأنساق التي لديها مجموعة من الوظائف التي تقوم بها وتلك الوظائف هي التي تشكل لنا بما يسمى بالاستقرار الاجتماعي والابتعاد عن كل ما هو

¹ أنتوني غدنز، علم الاجتماع، (ترجمة: فايز الصياغ)، الأردن: المنظمة العربية للترجمة، ط. 4، ص. 74.

مضر بالصحة المجتمعية، وعندما نرغب في تغيير النظام الكلي يجب علينا تغيير الأجزاء الفرعية أولاً وهي ما تقودنا إلى التوسع في التغيير إلى أن يصبح تغييراً كلياً، ومعنى ذلك أن الأجزاء تتأثر فيما بينها وتؤثر على بعضها البعض وبالتالي يكون التأثير موجهاً للمجتمع ككل.¹

من خلال ما سبق نلاحظ بأن موضوعنا "العلاقة بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية" يعتبر من بين المواضيع المهمة التي تتماشى مع النظرية الوظيفية وذلك من خلال مختلف الأدوار التي تقوم بها الجماعات المحلية من أجل الوصول إلى هدفهم الذي يسعون إليه وهو أن يحققوا التنمية المحلية للمحيط الذي يعيشون فيه، وبالتالي كلما أدّت الجماعة المحلية أدوارها بشكل متكامل ومنضبط، كلما كان ذلك حافزاً لتوليد التنمية المحلية وتوسعها، وعلى عكس ذلك فإن لم تؤدي الجماعة المحلية أدوارها على أكمل وجه فسينتج عن ذلك خلل يمس أعمالهم وبالتالي صعوبة تحقيق التنمية المحلية، لأن هذه الأخيرة لا تأتي من فراغ، بل بالتوازن النظامي في الأعمال والمهام، وأيضاً بالانضباط والمثابرة وبذل مجهودات مضاعفة من خلال التحلي بالصبر، واتباع كل ما هو جديد ومفيد للفرد والمجتمع. وحتى لا يكون هناك خلل في النظام أو في الهدف وجب على العاملين والموظفين أن يتحملوا مسؤوليتهم نحو ما يجب أن ينجزونه ويستمروا على أدائه بطرق ونظم جيدة ومتوازنة تدفعهم نحو تحقيق التنمية المحلية.

(2)- النظرية السلوكية: إن القضية الأساسية التي تهض عليها هذه النظرية هي أن درجة الدافعية الفردية أو الحاجة إلى الإنجاز هي الدعامة الأساسية للتنمية، حيث أن المجتمعات التي حققت تنمية في الماضي، أو التي تحققها في الحاضر وجد بها عدد كبير من الأفراد الذين يتصفون بالطموح والابتكار والرغبة العارمة في الإنجاز، والقدرة على التقمص الوجداني لأدوار وأمنيات مستقبلية.

¹ عامر مصباح، النظرية المعاصرة في تحليل العلاقات الدولية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 2010، ص 15.

ولقد عرف "ماكلياند" الحاجة إلى الإنجاز بأنها الدافع على صنع الأشياء بطريقة أفضل وأكفأ، وأن هذا الدافع يمثل خاصية عقلية، فالأهم التي لديها درجة أعلى على مقياس الحاجة إلى الإنجاز تتطور وتنمو بشكل أسرع والنتيجة التي يمكن استخلاصها من ذلك هي أن رفع مستوى الحاجة إلى الإنجاز مطلب أساسي لتحقيق التنمية.

أما "شومبيتر" فيرى أن التنمية الاقتصادية تستند إلى دعامين أساسيتين هما: المنظم، والاختراعات والتجديدات التي يقوم بها المنظم. ويقول شومبيتر أن القوة الدافعة للتنمية الاقتصادية تمكن في العمل الخلاق الذي يقوم به المنظم وفي رأيه أن المنظمين هم أشخاص يميلون إلى التجديد والابتكار، والمنظم هو العمود الفقري في عملية التنمية، فهو المجدد المبتكر الذي يعمل على حشد عوامل الإنتاج في وحدة متكاملة.¹

من خلال ما سبق نلاحظ أن موضوعنا "العلاقة بين الجماعات المحلية والتنمية المحلية" مرتبط ارتباط كبير بالنظرية السلوكية لأنه يتكون من مفاهيم ونقاط أساسية تركز عليها النظرية، والتي نجد من أهمها الدافعية للإنجاز والتي نرى من خلالها أن الجماعات المحلية يكون لديها نوع من الإرادة في بلوغ الأفضل لهم ولمن حولهم، فنجد أن معظمهم أو البعض منهم يحاولون التغيير للأحسن من خلال القيام بمختلف الاستراتيجيات والخطط التي تشكل لديهم إنجازا داخل نشاطاتهم، وبالتالي يبلغون أهدافهم وطموحاتهم من خلال اجتهادهم وميلهم الكبير نحو الإنجاز. بالإضافة إلى البحث عن مختلف الطرق الجديدة والمبتكرة وإنجازها، وبالتالي كلما كانت الطريقة جديدة وفعالة كلما ظهرت نتائج إيجابية ومرضية تدفع أصحابها إلى الشعور بالإنجاز وبالرضا والاكتفاء، وبالتالي الوصول إلى ما يسمى بالتنمية المحلية.

¹ العبد قعدة، "التنمية الاجتماعية أساسياتها واتجاهات نظريتها الحديثة"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 16، العدد 01، 2022، صص (576-587).

الخاتمة

نستنتج مما سبق أن الجماعات المحلية تعتبر عامل مهم في تحقيق التنمية المحلية، وله علاقة ارتباطية وطيدة بها لأن الجماعات المحلية هي بمثابة الحافز والدافع لبروز التنمية المحلية وذلك من خلال اتباع العديد من الاستراتيجيات والتخطيطات المهمة المتوازنة التي تسعى إلى الكمال والنظام وبلوغ أفضل الإنجازات.

قائمة المصادر والمراجع

❖ الكتب:

- (1)- أنتوني غدنز، علم الاجتماع، (ترجمة: فايز الصياغ)، ط4، الأردن: المنظمة العربية للترجمة.
- (2)- عامر مصباح، النظرية المعاصرة في تحليل العلاقات الدولية، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.

❖ المجلات:

- (1)- مصطفى عوفي والصالح ساكري، "تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر المفهوم والنشأة"، مجلة الإحياء، العدد13.
- (2)- وهيبة بن ناصر، "التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد06.
- (3)- أسماء سلامي، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد10.
- (4)- بن شعيب نصر الدين، "شريف، مصطفى"، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد2012، 10.
- (5)- بن قرين جمال و على دحمان محمد، "الاتجاهات الحديثة في تمويل الجماعات المحلية وتتمين ممتلكاتها-البلديات أنموذجا"، مجلة المؤشر للدراسات الاقتصادية، المجلد02، العدد2018، 03.

- (6)- طفياني مختارية، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد11، العدد01، 2021.
- (7)- عبد الله سرير، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة الفكر. العدد07.
- (8)- العيد قعدة، "التنمية الاجتماعية أساسياتها واتجاهات نظريتها الحديثة"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد16، العدد01، 2022.

❖ الرسائل العلمية:

- (1)- هادية بن مهدي، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة1 تخصص إدارة محلية، 2021.

(2)- ليلي صوالحي، "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية (دراسة حالة الجزائر)". رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة1: قسم العلوم السياسية، 2018.

ط.د مسعودة تخايلية
(جامعة علي لونيسي -جامعة البلدية-2)

دور الجماعات المحلية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة بالجزائر

The role of local groups in protecting the environment and achieving the sustainable development in Algeria

مقدمة

تلعب الجماعات المحلية دورًا حاسمًا في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر فهذه الجماعات تُعرَف بأنها المجتمعات المحلية والهيئات الإدارية المحلية التي تتولى إدارة شؤون المناطق والمدن والقرى في البلاد، فهي تعتبر أقرب جهة إلى المواطنين وتمتلك فهمًا أعمق لاحتياجات المجتمعات المحلية وتحدياتها البيئية، تستطيع هذه الجماعات التعرف على القضايا البيئية المحلية والمشكلات المحددة التي تواجهها من خلال التواصل المستمر مع السكان المحليين والمشاركة المجتمعية كما تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات واختصاصات تسمح لها باتخاذ قرارات بيئية محلية وتنفيذها يمكنها وضع قوانين ولوائح بيئية محلية وتنفيذها، وتطبيق سياسات تحفيزية لتشجيع المواطنين على المشاركة في حماية البيئة وتنميتها على سبيل المثال، يمكن للجماعات المحلية وضع خطط لإدارة النفايات وتشغيل مرافق تدوير النفايات وتعزيز استخدام الطاقة المتجددة وتحفيز الزراعة العضوية، والصناعات النظيفة في المنطقة.

كما يمكن للجماعات المحلية التعاون مع المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لتحقيق أهداف الحماية البيئية والتنمية المستدامة،

يمكنها التعاقد مع شركات البيئة والمهندسين المتخصصين لتنفيذ مشاريع بيئة محلية وتعزيز التعاون وتبادل الخبرات والمعرفة في مجال الحماية البيئية.

من هذا الطرح نقترح الإشكالية التالية:

كيف تساهم الجماعات المحلية بالجزائر في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة؟

للإجابة على هذه الإشكالية إقترحنا الخطة التالية:

المحور الأول: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة

المحور الثاني: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

المحور الأول: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة

أولاً: دور البلدية في حماية البيئة من خلال قانون البلدية 08/90

أصبحت قضايا البيئة وحمايتها والحفاظ عليها من أهم المواضيع التي تلقى ترحيباً واسعاً على المستوى الوطني والدولي تظهر أهمية هذه القضية من خلال اعتبارها سياسة أساسية وأولوية وطنية، وربطها بمفهوم التنمية المستدامة ولذلك، يقع عبء مسؤوليتها على الدولة، خاصة بعد صدور قانون حماية البيئة رقم 10/03، حيث يعتبر الحفاظ على البيئة ضرورياً لضمان التنمية المستدامة في الحاضر والمستقبل، من خلال ترشيد استخدام الموارد الأولية المتجددة والاستفادة الأمثل من المواد المتجددة وضمان استدامتها. وبما أن هذا المجال يتداخل مع مهام الدولة الأساسية، فإنه يتحمل دوراً حيوياً في السياسات العامة والتنمية الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، يُنص على صلاحيات رئيس البلدية في المادة 75 من القانون، حيث تشمل المحافظة على نظام الأشخاص والأماكن، والحفاظ على النظام العام، والتصدي للحيوانات المؤذية، وضمان نظافة الموارد الاستهلاكية المعروفة للبيع. ، وبالنسبة لصلاحيات المجالس البلدية الشعبية في حماية البيئة، فإن المادة 84 من قانون

البلدية تشير إلى أن المجلس البلدي الشعبي يعبر عن الديمقراطية المحلية ويمثل قاعدة اللامركزية والتنمية المحلية. وتشير المواد 87 و 86 من القانون إلى أن المجلس البلدي يقوم بإعداد المخطط البلدي للتنمية على المدى البعيد والمتوسط، ويشرف على العمران والبناء وتشمل المواد 93 و 94 الاهتمام بالجوانب الاجتماعية في السياق البلدي.¹

يتضح لنا مما سبق أن قضايا البيئة وحمايتها أصبحت مهمة على المستوى الوطني والدولي، وأن الحفاظ على البيئة ضروري لتحقيق التنمية المستدامة في الحاضر والمستقبل، عن طريق إلزام الدولة بسياسات وإجراءات لحماية البيئة وتنفيذها.

ثانيا: دور الولاية في حماية البيئة

لقد تم اعتماد قانون البيئة رقم 03-10 لحماية البيئة، ويمنح الولايات صلاحيات في مجال حمايتها. يتضمن دور الولاية مسؤولية الإعلام البيئي ومنح الرخص لإقامة المنشآت المصنفة، ولديهم الحق في رفض تسليم الرخص إذا لم تتوافق مع الشروط القانونية لحماية البيئة، ويتميز دور الولاية أيضاً في تنفيذ المشاريع وتنفيذ إجراءات الوقاية وتقديم المساعدة للسكان للحفاظ على البيئة وتحسين الظروف المعيشية، بالإضافة إلى ذلك، لهم صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لحماية صحة الإنسان والبيئة والتخفيف من الأنشطة الملوثة. يسعى الولاية أيضاً إلى حماية التربة والتنوع البيولوجي لمنع التصحر والانجراف، ويتم تنظيم هذه الجهود وفقاً للقانون رقم 1984 والمرسوم التنفيذي رقم 87-45 الذي ينظم الأعمال في مجال حماية الغابات. بالإضافة إلى ذلك، يتم تكليف المرسوم التنفيذي رقم 07-227 بحماية

1 محمد لموسخ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، ورقلة، 2009.

الثروة الحيوانية من خلال تنظيم تراخيص الصيد السياحي للصيادين الأجانب، وهذه المبادرة تساهم في حماية الأنواع الحيوانية من الانقراض.¹

يمنح قانون البيئة رقم 10-03 الولاية صلاحيات واسعة في حماية البيئة، وبموجب هذا القانون، يتولى الولاية مسؤولية إعلام الجمهور بالقضايا البيئية ومنح الرخص للمنشآت المصنفة وتنفيذ التدابير الوقائية للحفاظ على البيئة. كما يقومون بحماية التربة والتنوع البيولوجي وتنظيم حقوق الصيد، من خلال هذه الصلاحيات، يهدف القانون إلى حماية الأصناف الحيوانية والحفاظ على البيئة من التلوث والانقراض.

المحور الثاني : دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

أولاً: دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة

1/ في مجال التنمية الاقتصادية: تتمحور اختصاصات البلدية في مجال التنمية المحلية حول قاعدة التخطيط كأسلوب إلزامي وليس مجرد برمجة. يعد التخطيط وثيقة عمل مرجعية توجه عمل السلطات العمومية، ويتم تنفيذها بمبادرة الدولة.²

يعتمد مخطط التنمية البلدية على تلبية الاحتياجات الاقتصادية الأساسية للمواطنين، ويشمل محتواه التجهيزات الزراعية والبنية التحتية والتجهيزات التجارية، يقوم المخطط بوضع خطط وتنفيذها وتشجيعها بالتنسيق مع الولاية بينما يتولى المجلس البلدي مسؤولية مراقبة تنفيذ المخطط وضمان توافقه مع المخطط القطاعي الوطني.

1 بن علي زهيرة، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، مجلة التنظيم والعمل، المجلد 5، العدد 4، 2016.

2 عبد الله رايح سرير، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة الفكر، العدد 07، 2011، ص 83.

تقوم البلدية التي يمثلها المجلس البلدي، بالمبادرة والعمل على تطوير الأنشطة الاقتصادية ضمن إطار المخطط التنموي الخاص بها يتضمن ذلك تشجيع المشغلين الاقتصاديين وتعزيز قدراتهم السياحية تهدف البلدية إلى تعزيز النشاط الاقتصادي وتوسيع قدراته في إطار مخطط التنمية المحدد لها.¹

يتضح لنا مما سبق أن الدولة تهدف إلى تعزيز قدرات البلديات في مجال التخطيط وتوفير الدعم والموارد الضرورية لتنفيذ الخطط المحلية، يتضمن ذلك تقديم التدريب والتكنولوجيا والمعلومات والتمويل اللازم، تعتبر البلديات شركاء حكومة الدولة في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، بالتالي، وتكمن أهمية التخطيط المحلي كأداة إلزامية في تنفيذ السياسات والبرامج التنموية التي تستهدف البلديات، حيث يساهم التخطيط في تحقيق التوازن والتنمية المستدامة في المجتمعات المحلية وضمان استدامة النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والحفاظ على البيئة.

كما تسعى البلدية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، من خلال توفير البنية التحتية اللازمة وتعزيز القطاعات الاقتصادية وتشجيع السياحة، يعمل المجلس البلدي على ضمان تنفيذ المخطط التنموي ومتابعة تطبيقه بشكل يتوافق مع الاحتياجات الوطنية والمحلية.

2/ مجال التنمية الصناعية والفلاحية:

في مجال التنمية الصناعية: يحق للمجلس البلدي أن يتدخل من خلال توجيه جهوده نحو تطوير الصناعات التقليدية وتعزيزها داخل دائرة البلدية، يتبنى المجلس مبادرات لتحسين التنمية الصناعية ويعمل جنبًا إلى جنب مع البلدية على تشجيع وتنمية الأنشطة الاقتصادية.²

¹ فريد مزباني، "دور المجالات المحلية في مجال الإستثمار"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، 2010، ص 59.

² مسعود شهبوب، "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 142.

أما في مجال التنمية الفلاحية: يساهم المجلس في إنشاء التعاونيات الزراعية التي تهتم بالإنتاج والتسويق، ويشجع هذه التعاونيات بهدف تعزيز التنمية الزراعية، يعمل المجلس على تشجيع وتطوير هذه التعاونيات لتعزيز القطاع الفلاحي.¹ بناء على ما سبق نلاحظ أن البلدية والمجلس البلدي لهما دور مهم في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية على مستوى البلدية في مجال التنمية الصناعية، يتم التركيز على تعزيز الصناعات التقليدية وتطويرها ويتم تشجيع المبادرات التي تهدف في إلى تحسين التنمية الصناعية وتطوير الأنشطة الاقتصادية، أما في مجال التنمية الفلاحية يتم تأسيس التعاونيات الفلاحية لتعزيز الإنتاج والتسويق.

3/ في مجال التنمية الاجتماعية: يهتم المجلس الشعبي البلدي بالعديد من الجوانب الاجتماعية والثقافية والبيئية في البلدية. يعمل المجلس على تحقيق المشاريع والمبادرات التي تهدف إلى تنمية الروح الثقافية والرياضية للشباب. كما يساهم في توفير المعونات المالية والفنية التي تقدمها الدولة للحفاظ على البيئة والنظافة العامة.²

-تعد البلدية المركز الاجتماعي الرئيسي في المجتمع، ويحق للمجلس الشعبي البلدي أن يتخذ المبادرة في اتخاذ جميع الإجراءات التي تهدف إلى تقديم الخدمات والرعاية الصحية، بما في ذلك مساعدة المحتاجين والعاطلين عن العمل وتوفير فرص العمل كما يعمل على تحسين السكن وتعزيز الشروط الترقية العقارية العامة والخاصة، ويدعم إنشاء التعاونيات العقارية ويساعد في تطوير برامج السكن المشتركة ، وبالإضافة إلى ذلك، يساهم المجلس الشعبي البلدي في نشر الثقافة والتعليم ومكافحة الأمية، ويسعى لتعزيز الهياكل الثقافية والسيادة المحلية، بما في ذلك المساجد والمدارس القرآنية الموجودة في البلدية.³

1 محمد بعلي الصغير، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2000، ص 82.
2 حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، 2010، ص 9.

3 عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري"، الريحانة للكتاب ، الجزائر، ص 146.

يتضح لنا من خلال التنمية الاجتماعية أن المجلس الشعبي البلدي يعنى بشؤون الصحة وتنمية الجوانب الاجتماعية والثقافية والرياضية، ويسعى لتحقيق التنمية الشاملة في البلدية، ويتولى مسؤولية العمل على توفير الدعم المالي والفني للمشاريع والمبادرات التي تساهم في تنمية البلدية ورعاية شؤون الشباب كما يحرص المجلس على المحافظة على البيئة وتعزيز النظافة العامة في البلدية ويلتزم بتقديم الخدمات الصحية للمجتمع ورعاية الفئات الأكثر احتياجاً مثل المحتاجين والعاطلين عن العمل، إضافة إلى تحسين السكن وتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية وتطوير برامج السكن المشتركة.

4/ في مجال التنمية البيئية: تلعب البلدية دوراً محلياً مهماً في تنفيذ تدابير حماية البيئة، وتساهم في نجاح الاستراتيجية الوطنية للحفاظ على البيئة. تراعي البلدية العديد من الاعتبارات التي تشمل ما يلي:

-الحفاظ على النظافة العامة: تعمل البلدية على توفير بيئة نظيفة وصحية للمواطنين من خلال تنظيف الشوارع وجمع النفايات وإدارة النفايات بطرق صحية ومستدامة؛

-حماية الممتلكات العامة والخاصة: تعمل البلدية على حماية الممتلكات العامة والخاصة داخل حدودها من التلوث والأضرار البيئية، وتتخذ التدابير اللازمة للحفاظ على البنية التحتية والمنشآت العامة والخاصة؛

-التهيئة الاقليمية والتنمية المستدامة: تعمل البلدية على تنمية الأراضي الزراعية وتعزيز الاستدامة البيئية في مناطقها، وتسعى إلى تحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية والحفاظ على البيئة؛

-حماية التربة والموارد المائية: تهتم البلدية بحماية التربة والموارد المائية من التلوث والاستغلال غير الملائم، وتعمل على تعزيز استدامة استخدام هذه الموارد والحفاظ عليها للاستفادة الأمثل منها.¹

1 أحمد سي يوسف، "تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة و آفاق"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 58.

بناء على ما سبق يتضح لنا بأن البلدية تلعب دورًا محليًا مهمًا في تنفيذ تدابير حماية البيئة وتسهم في النجاح الوطني في هذا المجال، وتراعي البلدية النظافة العامة وحماية الممتلكات العامة والخاصة من التلوث. كما تسهم في الهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة، بما في ذلك الزراعة والتنمية الحضرية. وتعمل أيضًا على حماية التربة والموارد المائية واستخدامها بشكل مستدام، يمكن القول إن البلدية تلعب دورًا حاسمًا في الحفاظ على البيئة وتعزيز الاستدامة في المجتمع المحلي.

ثانياً: دور الولاية في تحقيق التنمية المستدامة

1- في مجال التنمية الاقتصادية: يشرف المجلس الشعبي على مخطط الولاية من أجل التنمية الاقتصادية.¹

ب- في المجال المالي والبيئي: فتتضمن صلاحيات المجالس الشعبية الولائية في المجال البيئي حماية البيئة وفقاً للقوانين المحلية، وتلعب دورًا مهمًا في الحفاظ على البيئة وتنميتها وتصميم المهام المحلية للولاية. يُعَدُّ المجلس الشعبي الولائي مركزاً هاماً في تنفيذ القوانين والسياسات المحلية وتنمية الولاية. يتم تنظيم الميزانية والقروض ومراقبة الأداء المالي بواسطة وزير المالية. يتولى المجلس مهامًا متعددة تتعلق بتطوير البنية التحتية والمشاريع المختلفة، ويخضع للرقابة الإدارية من قبل وزير المالية في تحقيق التنمية المستدامة²

ج- بالنسبة للمجال الصناعي: يتولى المجالس إنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة، وتشجيع الاستثمار وإنشاء المناطق الصناعية.³

د- وفيما يتعلق بالتنمية الفلاحية: يتم حصر اختصاصات المجالس الشعبية الولائية من خلال : استثمار الأراضي الزراعية الخالية وحماية التربة ومكافحة الفيضانات وتحسين تربية الحيوانات.⁴

1 عبد الله رابح سرير ، مرجع سابق الذكر، ص 84.

2 محمد بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، ص 132.

3 عمار عوايدي، "القانون الإداري"، ط 3، قالمة، ص 173.

4 جعفر أنس قاسم، "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ط 2 ، 1998، ص 55.

يتضح لنا على ضوء ما سبق أنه يحق للمجالس الشعبية في المجال الثقافي والتعليم أن تختصر بكافة المجالات التربوية والتراث الثقافي والتنسيق مع البلديات. أما في المجال الصحي، فإن المجلس يقوم بإنشاء مؤسسات صحية تتجاوز قدرات البلدية ويتخذ الإجراءات اللازمة في مجال التنمية الاقتصادية. في المجال الصناعي، يقوم المجلس بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة وتشجيع الاستثمار وإنشاء المناطق الصناعية، كما يقوم أيضاً بالعمل في مجال التنمية الفلاحية بما في ذلك استثمار الأراضي الزراعية الخالية وحماية التربة ومكافحة الفيضانات وتحسين تربية الحيوانات. في مجال التنمية المالية والبيئية، يتم تنظيم الميزانية والقروض ومراقبة الأداء المالي بواسطة وزير المالية ويعتبر المجلس الشعبي الولائي مركزاً هاماً في تنفيذ القوانين والسياسات المحلية وتنمية الولاية.

الخاتمة

في الختام يلعب دور الجماعات المحلية دوراً حاسماً في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة. فهي تعمل كجهات فاعلة على المستوى المحلي، حيث تمثل قوتها في المعرفة العميقة للتحديات والفرص المحلية. تعمل الجماعات المحلية على وضع سياسات وخطط بيئية مستدامة، وتنفيذ المشاريع والبرامج التي تهدف إلى الحفاظ على البيئة وتحسينها تشمل أدوار الجماعات المحلية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة توعية المجتمعات المحلية بأهمية الحفاظ على البيئة واستدامتها، وتشجيعهم على اتخاذ إجراءات واعتماد سلوكيات صديقة للبيئة. كما تعمل على تنفيذ سياسات إدارة النفايات والحد من التلوث، والحفاظ على التنوع البيولوجي وحماية المناطق الطبيعية المحلية بالإضافة إلى ذلك، تعمل الجماعات المحلية على تشجيع استخدام الموارد المتجددة والطاقة النظيفة، وتعزيز الزراعة المستدامة والتنمية الريفية وتعمل أيضاً على تنمية الاقتصاد المحلي من خلال دعم المشاريع البيئية والاستثمار في القطاعات الخضراء.

من خلال تعزيز التواصل والتعاون مع الجهات المعنية والمجتمع المدني، يمكن للجماعات المحلية أن تصبح عنصراً فاعلاً في تحقيق التنمية المستدامة. فعندما تقود الجماعات المحلية جهود الحماية البيئية وتعزز الوعي والمشاركة المجتمعية يتحقق التوازن بين التنمية الاقتصادية وحفظ البيئة ويتم الحفاظ على الثروات البيئية للأجيال القادمة بالتالي يجب تعزيز تمكين الجماعات المحلية وتعزيز دورها في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، من خلال توفير الموارد والدعم والتشريعات الملائمة، إن إرادة قوية وتعاون شامل بين الحكومات المحلية والمؤسسات والمجتمع المدني يمكن أن يؤدي إلى تحقيق نتائج إيجابية في بناء مستقبل مستدام وصحي للبيئة والمجتمعات المحلية..

بناءً على دور الجماعات المحلية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة بالجزائر، يمكن تقديم بعض التوصيات والاقتراحات التالية :

1/تعزيز التوعية البيئية: ينبغي على الجماعات المحلية تنظيم حملات توعية وتثقيف بيئي في المدارس والجامعات والمجتمعات المحلية، يمكن تنظيم ورش عمل وندوات لتعزيز الوعي بأهمية حماية البيئة وتشجيع المواطنين على اتخاذ إجراءات بيئية إيجابية.

2/تعزيز التشريعات البيئية: يجب أن تتبنى الحكومة سياسات وتشريعات بيئية قوية تعزز دور الجماعات المحلية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، يجب توفير الإطار القانوني اللازم لتمكين الجماعات المحلية من اتخاذ إجراءات بيئية وتنفيذها بفعالية.

3/تعزيز التعاون والشراكات: ينبغي على الجماعات المحلية التعاون مع المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لتحقيق أهداف الحماية البيئية والتنمية المستدامة. يمكن تبادل المعرفة والخبرات، وتنفيذ مشاريع بيئية مشتركة، وتوفير الدعم المالي والتقني للجماعات المحلية

4/تشجيع المشاركة المجتمعية: ينبغي تشجيع المشاركة الشبابية والمجتمعية في مشاريع بيئية محلية. يمكن تنظيم حملات تطوعية وفعاليات مشاركة تشجع المواطنين على المشاركة في جهود حماية البيئة وتنميتها.

5/تعزيز الاستدامة البيئية: يجب أن تكون الجماعات المحلية رائدة في تبني ممارسات استدامة بيئية. يمكن تعزيز استخدام الطاقة المتجددة، وتطبيق ممارسات إدارة النفايات المستدامة، وتعزيز الزراعة العضوية والصناعات النظيفة في المنطقة.

6/تعزيز التخطيط البيئي: ينبغي على الجماعات المحلية وضع خطط بيئية محلية شاملة وتنفيذها بفاعلية. يجب أن تركز هذه الخطط على حماية الموارد الطبيعية المحلية، وتعزيز التنوع البيولوجي، وتحسين جودة البيئة وتطوير البنية التحتية البيئية.

7/تعزيز الابتكار والتكنولوجيا الخضراء: ينبغي دعم الجماعات المحلية في اعتماد التكنولوجيا البيئية والابتكارات الخضراء. يمكن تشجيع استخدام التقنيات النظيفة والمستدامة في الصناعة والزراعة والنقل والبناء، وتوفير الدعم المالي والتقني للمشاريع البيئية المبتكرة.

8/توفير الدعم المالي: يجب توفير التمويل والدعم المالي للجماعات المحلية لتنفيذ مشاريع بيئية وتحقيق التنمية المستدامة. يمكن تقديم المنح والقروض بشروط ميسرة للمشاريع البيئية، وتشجيع الاستثمارات الخضراء وتطوير الاقتصاد الأخضر في المنطقة.

9/رصد وتقييم الأثر البيئي: ينبغي على الجماعات المحلية تطوير آليات لرصد وتقييم الأثر البيئي للمشاريع والأنشطة المحلية، يجب أن يتم وضع معايير بيئية صارمة وإجراء دراسات تقييم الأثر البيئي قبل الموافقة على أي مشروع يمكن أن يؤثر سلبًا على البيئة المحلية.

10/تعزيز التعاون الإقليمي والدولي: ينبغي على الجماعات المحلية التعاون مع الجماعات المحلية الأخرى في الجزائر وعبر الحدود لتبادل المعرفة والخبرات في

مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة. يمكن تنظيم مؤتمرات وورش عمل إقليمية ودولية لتبادل الأفكار والتعاون في مجال البيئة، من خلال تنفيذ هذه التوصيات والاقتراحات، يمكن للجماعات المحلية في الجزائر أن تلعب دوراً فعالاً في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة في المناطق المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

❖ الكتب

- (1)- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عناية الجزائر : دار العلوم للنشر ، 2004.
- (2)-بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر : الريحانة للكتاب ، ب ت.
- (3)--شهبوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- (4)--عوايدي عمار ، القانون الإداري، ط 3، قلعة.
- (5)--قاسم جعفر أنس ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

❖ الدوريات

- (1)-بن علي زهيرة، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، مجلة التنظيم والعمل، المجلد 5، العدد 4، 2016.
- (2)-سرير عبد الله رابع ، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة الفكر، العدد 07، 2011،
- (3)-مزياني فريد ، "دور المجالات المحلية في مجال الإستثمار"، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد 06، 2010.
- (4)-فريجة حسين ، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد 6، 2010 .
- (5)-لموسخ محمد ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، مجلة الإجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، ورقلة، 2009 .

❖ الرسائل العلمية

- (1)-سي يوسف أحمد ، "تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة وآفاق"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

د. زرباني عبد الله و ط.د عبود مفتاح
(جامعة غرداية)

صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المحلية

Municipality powers in achieving the Local Development

مقدمة

تعتبر التنمية المحلية في الجماعات المحلية، وبالأخص في البلدية قاعدة للتنمية الوطنية، لذا نجد معظم الدول تولي أهمية كبير لهذه الكيانات لما لها من دور بالنهوض بالتنمية، فسطرت لها سياسات وخطط ضمن تشريعاتها الوطنية. وتعد الجزائر من بين الدولة التي تسعى إلى تحقيق التنمية في الجماعات المحلية منذ الاستقلال بعد صدور أول قانون للبلدية تحت رقم 24/67، وتلته قوانين أخرى، كان آخرها قانون رقم 10/11 الذي أعطى صلاحيات واسعة للبلدية في النهوض بالتنمية المحلية، ولا يخفى علينا أن الإمكانيات التي تتوفر عليها البلدية الجزائرية بمقارنة بالصلاحيات تعد محدودة جدا، لذا فالمشرع الجزائري كرس آليات أخرى متمثلة في الدولة والولاية والمجتمع المدني والقطاع الخاص كفواعل مشاركة في العملية التنموية وهذا دائما تحت إشراف ومتابعة البلدية .

وعلى العموم فإن جل القوانين التي مرت على البلدية في مجملها ركزت على سبل النهوض بالبلدية كجماعة محلية لها مهمة أساسية هي تحسين الإطار المعيشي للمواطن وتلبية حاجياته الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومن هذا المنطلق ارتأينا أن تكون إشكالية بحثنا كالآتي: ماهي صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المحلية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم الاعتماد على مبحثين هما:
المبحث الأول: مفهوم البلدية والتنمية المحلية.
المبحث الثاني: صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المحلية.

المبحث الأول: مفهوم البلدية والتنمية المحلية

إن الجماعات المحلية هيئات دستورية لامركزية، وتعتبر البلدية إحدى هذه الكيانات التي أنشأتها الدولة لمساعدتها في التنمية، بعد عجزها-الدولة- عن تلبية حاجيات الأفراد لعدة أسباب؛ منها بعد المسافة وكون أهل المنطقة أدرى بأولويات وخيارات التنمية، ولا يكون ذلك إلا بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية لممارسة هذه المهام، ومن هذا المنطلق سوف نقوم بتعريف البلدية في المطلب الأول، ومفهوم التنمية المحلية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم البلدية ومقوماتها

تعتبر البلدية تنظيم إداري لامركزي يتمتع بالشخصية المعنوية التي تخولها للقيام بتصرفات قانونية لاكتساب حقوق وتحمل التزامات، وهي أيضا إقليم جغرافي معين يقطنه مجموعة من السكان يتشاركون في العادات والتقاليد الاجتماعية والثقافية، وللتوضيح أكثر سوف نخصص الفرع الأول لتعرف البلدية ومقومات الجماعات المحلية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف البلدية

لقد نصت المادة 17 من الدستور أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية¹.

¹-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع82، 2020.

كما عرف القانون رقم 10/11 البلدية على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...¹ وهي أيضا القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان للممارسة المواطنة وتشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"²

من هذا التعريف نلاحظ أن المشرع الجزائري يخلط بين المصطلحات، ففي القانون الأساسي أطلق عليها تسمية الجماعات المحلية، أما القانون المنظم لها فأطلق عليها اسم الجماعات الإقليمية وكان الأحسن من المشرع أن وحد المصطلحات تفاديا لأي تأويل.

أما بخصوص المادة الثانية من قانون البلدية نجد المشرع قام بتعريف البلدية على أنها قاعدة للامركزية كأسلوب لتسيير الإداري واتخاذ القرار ومكان لممارسة المواطنة أي مشاركة الأفراد في تسييرها.

الفرع الثاني: مقومات البلدية

ترتكز البلدية كجماعة محلية على عدت مقومات تسمح لها بممارسة مهامها الموكلة إليها قانونا وهي:

* التقسيم الإقليمي للدولة لوحدات إدارية محلية.

* المصالح المحلية المتميزة.

* الاستقلالية المالية والإدارية.

¹- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2010/06/21 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.

3- انظر المادة الثانية من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2010/06/21 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق الذكر.

*الرقابة الوصائية من طرف الدولة.¹

إن هذه المقومات لها أساس في التشريعات المنظمة للبلدية والتشريعات ذات الصلة التي تعزز اللامركزية الإدارية، فالبلدية تحدث بموجب قانون الذي يحدد اسمها وحدودها الإقليمية²، أما بخصوص المصالح المحلية المتميزة تعتبر سبب لتبني اللامركزية كتنظيم إداري لتسيير الجماعات المحلية التي تختلف مصالحها وشؤونها عن الشؤون الوطنية³، حيث أن اهتمامات واحتياجات سكان في إقليم معين تختلف عن إقليم آخر، وهذا الاختلاف يرجع إلى ظروف طبيعية أو اجتماعية أو ثقافية فلا يمكن أن نطبق مثلاً برنامج تنموي دون مراعاة تلك الاختلافات، لذا يجب أن نميز بين هذه المصالح والخصوصيات ونفرض بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية وخصوصيات الأقاليم فيما بينها.

إلا أن هناك إشكال في التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، وكيفية معرفة ما يدخل في الشؤون الوطنية وما يدخل في مجال الشؤون المحلية، هناك أسلوبان لتحديد المهام ألا وهما الأسلوب الفرنسي والأسلوب الانجليزي، فالأسلوب الفرنسي "...يعتمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة"⁴

¹-حريز أحمد، "الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري" أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، فرع قانون الإدارة العامة، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2021.

²- انظر للمادة 01 و 06 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2010/06/21 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق الذكر.

³-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، عناية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص 48.

⁴- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق الذكر. ص 49.

في المقابل نجد الأسلوب الانجليزي يعتمد على حصر اختصاصات الإدارة المحلية بقانون، وما عداها فهو من اختصاص السلطات المركزية¹

أما المشرع الجزائري حسب رأي الدكتور محمد الصغير بعلي فانه اخذ بالأسلوب الفرنسي في التمييز بين الوظائف المركزية واللامركزية.²

حيث نلاحظ أن المشرع أطلق اختصاصات الإدارة المحلية وهذا ما استخلصناه من المادة الثالثة من القانون رقم 11/10 حيث جاء فيها ما يلي "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون"

إن إطلاق الاختصاص للجماعات المحلية جعلها تتدخل في كافة المجالات، مما تسبب في صعوبة في تأدية المهام، خاصة البلديات ضعيفة الموارد لذا كان من الأحسن من المشرع أن يراعي هذا الاختلاف وإعفاء البلديات القليلة الموارد من بعض المهام.

أما الاستقلالية المالية والإدارية للبلدية فنصت عليها المادة 50 من القانون المدني الجزائري³ التي اعترف للبلدية بالشخصية المعنوية لممارسة اختصاصاتها القانونية، وهذا ما اقره قانون البلدية في المادة الأولى منه، أن الاعتراف للبلدية بالشخصية المعنوية لممارسة الاختصاصات المخول لها قانونا يعني أنها لها الحرية والاستقلالية في ممارسة هذه الاختصاصات لصنع القرار التنموي.⁴

إلا أن هذه الاختصاصات مرهونة بمدى توفر الموارد المالية لدى البلدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان حرية التصرف في هذه الموارد تخضع للرقابة من طرف الدولة التي تعرف بأنها مشددة، المأخوذة من الأسلوب الفرنسي القديم الذي يشدد في ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية وهذا ما نستشفه في نظام الرقابة على

¹- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.

²- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 50.

³- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن قانون المدني، المعدل والمتمم.

⁴- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 21/06/2010 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق الذكر.

الجماعات المحلية في الجزائر، فالنفقة عند صرفها تخضع للرقابة السابقة، الآنية واللاحقة¹ حيث نلاحظ هذا التشدد أيضا في نظام المداولات، فكان الأحرى من المشرع الجزائري التخلي على هذا الأسلوب المتشدد في نظام الرقابة، خاصة وان القانون الفرنسي تولى على هذا الأسلوب وادخل نظام جديد سمي بنظام الإدارة الحرة²

المطلب الثاني: مفهوم التنمية المحلية

كما ذكرنا سابقا أن التنمية المحلية تنعكس على التنمية الوطنية لذا فان الدولة الجزائرية كانت ولا زالت تعطي الأهمية الكبيرة لهذا المشروع المستدام، لذلك سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف التنمية المحلية وكذا الأسس التي تقوم عليها.

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

عرفت الأمم المتحدة التنمية المحلية على أنها "مجموعة من المداخل والأساليب الفنية التي تعتمد عليها المجتمعات المحلية كوحدات للعمل، والتي تحاول أن تجمع بين المساعدات الخارجية وبين الجهود الذاتية المحلية المنظمة، بشكل يوجه محليا لمحاولة استشارة المبادأة والقيادة في المجتمع المحلي باعتبارها الأداة الرئيسية لإحداث التغيير"³

¹- محمد الصالح مباركي، "البلدية الجزائرية بين اللامركزية وعدم التركيز"، مجلة الإحياء، المجلد 21، العدد، 28، جانفي 2021، ص 636.

²- أحمد حريز، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مرجع سابق الذكر.

³- محمد بن نعمان، حميد بوزيدة، "دور الشراكة بين القطاع العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد الثاني، العدد التاسع، ص 183.

وهي أيضا "عملية تشجيع المجتمع المحلي على اتخاذ خطوات التي تجعل حياتهم المادية والروحية أكثر غنى معتمدين في ذلك على أنفسهم فجوهر التنمية هو الكيفية التي يعالج بها المجتمع مشكلات"¹

كما عرفها georges benko بأنها عملية تشاركية بين مختلف مكونات المجتمع المحلي تهدف إلى استغلال الموارد المحلية وجعلها تحتصر فالمجتمع المحلي لتلبية حاجياته الأساسية²

نلاحظ أن هناك عامل مشترك بين التعريفات الثلاثة لتحقيق التنمية المحلية وهو الفاعل الرئيسي والمحوري في العملية التنموية ألا وهو المجتمع المحلي، وعندما نقول المجتمع المحلي فلا شك فإن القصد هو المواطن بالدرجة الأولى والجمعيات بمختلف توجهاتها وكذلك القطاع الخاص.

الفرع الثاني: أسس التنمية المحلية

للتنمية المحلية أسس ترتكز عليها لسير العملية التنموية واستدامتها، ومن التعريفات السابقة يتضح لنا أن للتنمية المحلية عدت أطراف تشارك الهيئات المحلية في العملية التنموية التي تعتبر أسس التنمية المحلية وهي: إدارة لامركزية، مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتوفير الموارد المالية³.

¹-أمال موساوي، حياة قريشي، "دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر -دراسة حالة بلدية سيدي عيسى"، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 02، العدد 01، 2020، الجزائر.

²- عما خلوني ر، "مكانة التنمية المحلية في التوجهات الجديدة للتنمية في الجزائر"، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17 العدد 02، 2022، ص 663.

³- محمد بن نعمان ، حميد بوزيدة ، مرجع سابق الذكر.

أولاً: نظام إدارة يتمتع باللامركزية

اللامركزية هي النظام الإداري الذي يقوم على فكرة توزيع السلطات والوظائف والصلاحيات الإدارية بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية¹ بالاعتماد على مجموعة من الميكانيزمات التي تسمى بآركان اللامركزية المتمثلة في وجود مصالح إقليمية متميزة وكذلك الاستقلالية المالية والإدارية لهذه الجماعات وأخيراً الرقابة المالية والإدارية من طرف الدولة على هذه الكيانات لتوجيهها للسير وفق السياسات العامة التي تقرها الدولة لغرض التنمية.

ثانياً: مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص

تشير كلمة المجتمع المدني إلى الجمعيات التي لها اعتماد من طرف الدولة لتأدية مختلف النشاطات المسموح بها قانوناً حيث نجد لها أساساً دستورياً في المادة 53 من الدستور "حق إنشاء الجمعيات مضمون..."².

وهي الجمعيات ذات الطابع الديني أو السياسي والثقافي والاجتماعي والعلمي والمهني³، فهي تعمل على إدخال المواطن في العملية التنموية بتوعيته وتوجيهه للعمل التنموي والمشاركة فيه.

وهي كذلك عمل تطوعي من الأفراد المنظمين إليه وهذا كما أشارت إليه المادة 02 من القانون رقم 06/12 في الفقرة الثانية "...ويشترك هؤلاء الأشخاص في

¹- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 47.

²- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2010/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق الذكر.

³- انظر للمادة 02 قانون رقم: 06/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 02، سنة 2012.

تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها...¹

كما عرفه "توماس باين" "إن المجتمع المدني" هو وسيلة أخلاقية يتم من خلاله تقييد قوة الدولة فهذه الخيرة وإن امتلكت صفة المشروعية لاستخدام القوة إلا أنها لا تملو سوى أن تكون تفويض من طرف المجتمع لتدبير مصالحهم وتحقيق منافع عامة"²

نستنتج من هذه التعاريف أن المجتمع المدني يقصد به الجمعيات المعتمد من طرف الدولة لغرض مشاركتها في التنمية بشكل تطوعي. وهذا ما نصت عليه المادة 10 من الدستور على "تسهر الدولة تفعيل دور المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية"³.

أما القطاع الخاص فنقصد به المؤسسات الصناعية والتجارية التي تنشط على المستوى المحلي وما لها من دور في الدفع بالعملية التنموية وهذا بالعمل على إنشاء مشاريع تنموية للقضاء على البطالة واستغلال الموارد الطبيعية المحلية كالزراعة، واستغلال المرافق العامة البلدية عن طريق تفويض المرفق العام البلدي، حيث جاء في المادة 156 من القانون البلدي على تفويض المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149⁴

¹ - انظر للمادة 02 قانون رقم: 06/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالجمعيات، المرجع نفسه.

² -سلطان بلغيث، مراد ديرم، "تمثيلات المجتمع المدني لدور المجالس البلدية في التنمية المحلية"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الانسانية، المجلد الثاني، العدد 07، جوان 2018، ص 142.

³ -المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق الذكر.

⁴ -انظر للمادتين 156 و149 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

ثالثاً: توفر الموارد المالية المحلية

في إطار سعيها إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وهذا بتقديم جملة من الخدمات المتنوعة الغير منتهية تعمل البلدية على انجاز مشاريع تنموية في كافة المجالات التي تحتاج إلى تمويل، فالبلدية قبل إعدادها لمخطط التنمية يجب عليها أولاً توفير المورد المالي لتغطية هذه النفقات، وتمثل هذه الموارد في حصيلة الجباية والقروض والهبات والوصايا وما تقدمه الدولة من مساعدات مالية وكذا ما يقدمه صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

وعليه، فإن تحقيق التنمية المحلية لا يقتصر فقط على الاستقلالية المالية والإدارية بل يقابله مدى توافر الموارد المالية للبلدية لتحقيق المشاريع التنموية سواء أكانت خارجية أم داخلية وهذا ما أكدته المادة الرابعة من القانون البلدية 10/11 حيث جاء فيها ما يلي "يجب على البلدية أن تتأكد من توافر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانون في كل ميدان..."¹

المبحث الثاني: صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المحلية

كما أسلفنا سابقاً أن نجاح أي تنمية يعتمد أساساً على مجموعة من الفواعل الرسمية والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي ولجانه والدولة وفواعل غير رسمية ومتمثلة في المجتمع المدني والقطاع الخاص، وعليه سوف نوضح في هذا المبحث الآليات القانونية التي وضعها المشرع لمشاركة هذه الفواعل في تحقيق التنمية.

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي ولجانه

في هذا المطلب سنتطرق إلى دور كل من المجلس الشعبي البلدي ولجانه في تحقيق التنمية المحلية باعتبارهما هما المحرك الأساسي والمرافق للفواعل الأخرى المشاركة في العملية التنموية.

¹ - قانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

جاء في نص المادة الثالثة من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخول لها قانوناً¹. وتضيف في الفقرة الثانية أن البلدية تساهم مع الدولة في تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن

من هذا النص نلاحظ أن المشرع الجزائري أطلق الاختصاص للبلدية، وهذا بتدخلها في كافة المجالات، بالإضافة إلى مساهمتها في تنفيذ السياسة العامة للدولة، إن إطلاق الاختصاص للبلدية الجزائرية جعلها تضطلع باختصاصات واسعة شملت الجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والذي أرهق الإدارة المحلية وأصبح هناك أيضاً تصادم في الاختصاصات بين الإدارات المحلية².

أولاً: في مجال التهيئة والتنمية الاقتصادية

يوكل للمجلس الشعبي البلدي بعدما يعد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لعهده في مجال التهيئة والتنمية كما جاء في قانون البلدية 10/11 بالمشاركة في "إجراءات إعداد عمليات التهيئة الإقليم والتنمية المستدامة..."³ كما يستشار في أي مشروع استثمار يقام على تراب البلدية فيما يخص حماية الأراضي الفلاحية، إلى جانب ذلك يقوم بأي إجراء لتحفيز الاستثمار الذي يتوافق مع طاقات البلدية.

¹- قانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق الذكر.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 228.

³- القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

نلاحظ أن المجلس الشعبي البلدي له دور استشاري وتحفيزي يما يخص الاستثمارات الخارجية التي يجب عليه تهيئة الظروف المناسبة للاستثمار في طاقات البلدية.

في حين أن استغلال المرافق العامة البلدية عن طريق إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع صناعي وتجاري وكذا تفويض المرفق العام يرجع إلى المجلس الشعبي البلدي¹

مما سبق نستنتج أن المجلس الشعبي البلدي له طريقين للنهوض بالتنمية الاقتصادية وهذا بجلب الاستثمارات الخارجية وتشجيعها وتهيئة الظروف الملائمة لاستغلال موارد البلدية، كما له دور مباشر في تفويض المرافق العامة الصناعية والتجارية وهذا باستغلال طاقات البلدية.

ثانيا: في المجال الاجتماعي.

أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي مهام التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة في مجالات الصحة والسكن والتشغيل، وكذلك بصيانة قاعات العلاج وبناء المدارس والمطاعم المدرسية وتجهيزاتها والنقل المدرسي²

ففي مجال الصحة والنظافة العمومية تسهر البلدية حسب المادة 123 على حفظ الصحة والنظافة العمومية حيث تقوم بتوزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة وجمع النفايات ومكافحة نواقل الأمراض إلى جانب الحفاظ على صحة الأغذية³

¹- القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق الذكر.

³- انظر للمادة 123 القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي البلدي

لغرض مساعدة المجالس البلدية في تنفيذ السياسات التنموية أجاز قانون البلدية في المادة 31 للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان دائمة من بين أعضائه للمسائل التابعة لاختصاصاته، ويحدد عددها بحسب عدد سكان البلدية، وذلك من ثلاث لجان دائمة إلى 06 لجان في مجال الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية.¹ بالإضافة لما تقوم به اللجان الدائمة من مساعدة للمجالس البلدية، خول القانون البلدي للمجالس البلدية من تشكيل لجنة خاصة دراسة موضوع معين يدخل في اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.²

نلاحظ أن اللجان سواء الدائمة أو الخاصة عملها يكون ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي لتخفيف عبء الاختصاصات الكثيرة للمجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الفواعل الأخرى المشاركة في التنمية-الدولة، الولاية، المجتمع

المدني، المواطن والقطاع الخاص

على الرغم من اعتراف المشرع باستقلالية المالية والإدارية الجماعات المحلية وتبني النظام اللامركزية الإداري كأسلوب تسيير، إلا أن المشرع جعل هذه الاستقلالية نسبية حيث أضفى على أعمال الهيئات اللامركزية رقابة إدارية وصائية، بالإضافة إلى تدخل فواعل أخرى-الدولة والولاية-في العملية التنموية عن طريق وضع المخططات التنموية وكذا تنفيذ السياسة العامة للدولة على مستوى الجماعات المحلية، إلى

¹- القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

²- القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

جانب ذلك كرس المشرع أسلوب جديد للنهوض بالتنمية المحلية وهي المقاربة التشاركية على مستوى الجماعات المحلية وهذا بإدخال فواعل أخرى محلية ألا وهي المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص لتحقيق التنمية المحلية، ففي هذا المطلب سوف نتطرق إلى دور هذه الفواعل في العملية التنموية .

الفرع الأول: دور الولاية والدولة في التنمية على مستوى البلديات

لكل من الولاية والدولة دور في التنمية المحلية على مستوى البلديات تختلف باختلاف مركز كل هيئة فالولاية، تقوم بمساعدة البلديات التي تعاني العجز في تنفيذ بعض المشاريع وكذلك وضع المخططات التنموية، أما الدولة فهي التي تضع السياسة العامة للتنمية وتوجيهها وكذلك المساعدات المالية للبلديات التي تعاني العجز المالي، ففي هذا الفرع سوف نتطرق لأهم الأدوار التي تلعبها الولاية والدولة لتحقيق التنمية المحلية.

أولاً: تدخل الولاية

أعطى المشرع الولاية ممثلة في مجلسها الشعبي أولائي صلاحية التدخل لتحقيق التنمية ومساعدة البلديات على مستوى البلديات وهذا ما جاءت به المادة 04 من قانون الولاية رقم 07/12¹، حيث يصادق المجلس الشعبي على المشاريع والبرامج الموجهة للتنمية المحلية للبلديات.

كما تتدخل الولاية بصفقتها هيئة عدم تركيز عن طريق المجلس أولائي الذي ينظم المصالح الخارجية للدولة تحت سلطة الوالي، ومن مهامه:

-إبداء الرأي في المشاريع التي تقع في تراب البلدية

¹-انظر المادة 04 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد12، سنة 2012.

- تنفيذ قرارات الحكومة وتعليمات وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي¹
نلاحظ أن المشرع كرس آليات لامركزية وأخرى عدم التركيز للمساهمة في تحقيق التنمية على مستوى البلدية، ولا يقتصر الأمر على مجلس الولاية فقط هناك هيئات أخرى تساهم في عملية التنمية وهي الدائرة والمتفشية العامة للولاية وكذا أمين خزانة مابين البلديات.²

ثانيا: تدخل الدولة

يكون تدخل الدولة في التنمية المحلية بالبلديات عن طريق وضع السياسات العامة للتنمية على مستوى البلديات، بالإضافة إلى المساعدات المالية للبلديات التي تعاني العجز في ميزانيتها.

فالسياسة العامة كما عرفها "توماس داي" هي "في مضمونها تشير إلى تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل، إذ هي توضيح لماهية أفكار الحكومة، وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم، وهي عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك"³
أما "كارل فريدريك" عرفها بأنها "برنامج عمل لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود"⁴

¹- بن عثمان شويخ ، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة، تلمسان، الجزائر، 2011.

²- بن عثمان شويخ ، المرجع نفسه.

³- عبد الحليم حاجي، "السياسة العامة قراءة في المفهوم، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية"، المجلد 06، العدد 01، جوان 2012، ص 70.

⁴- عبد الحليم حاجي، السياسة العامة قراءة في المفهوم، مرجع سابق الذكر، ص 71.

من خلا التعريفين السابقين نستنتج أن السياسة العامة تقوم بها الحكومة اتجاه عدت قطاعات وعليه فهي تخضع للتقلبات السياسية، وبذلك فهي تتغير بغير الحكومة وإذا رجعنا للقانون البلدي نجد أن المشرع الجزائري ألزم الجماعات المحلية على أن تكون مخططاتها التنموية تتماشى مع المخططات الوطنية والمخططات التوجيهية للدولة وهذا ما أكدته والمادة 107 من قانون البلدية رقم 10/11، أما المادة 03 أوضحت على أن البلدية تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

نلاحظ مما سبق أن الدولة لها سياسة وطنية للنهوض بالتنمية بمرافقة الجماعات المحلية وهي رهينة التقلبات السياسية في الدولة. أما فيما يخص المساعدات المالية التي تتلقها البلديات من طرف الدولة في حالة العجز الذي يكون في ميزانيتها لعدت أسباب منها التي ذكرتها المادة 172 من قانون البلدي وهي:

- لعدم كفاية مداخليها مقارنة بصلاحياتها
 - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإيجابية
 - التكفل بحالات القوة القاهرة
 - أهداف المستوى المطلوب يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا
 - نقص الإيرادات الجبائية للبلدية في إطار التشجيع على الاستثمار¹
- نلاحظ أن المشرع قام بإدخال الدولة في العملية التنموية بالرغم انه يعترف في نفس الوقت بالاستقلالية المالية والإدارية لهذا الجماعات، وهذا راجع إلى أن بعض

¹- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

البلديات لا تتوفر على الموارد المالية الكافية هذا من جهة ومن جهة أخرى أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية.

وعليه فإن الجماعات المحلية مجبرة على إتباع السياسة العامة للدولة التي تجعلها تدور ضمن حلقتها ولا تخرج عنها، كما أنها تحقق مبدأ المساواة في التنمية بين الأقاليم.

زد على هذا نجد أن الانتخابات البلدية في بعض الأحيان تفرز لنا أشخاص غير مؤهلين وعديمي الخبرة في التسيير والتخطيط مما ينعكس بالسلب على التنمية.

الفرع الثاني: دور المجتمع المدني والمواطن والقطاع الخاص في التنمية المحلية

نص الدستور الجزائري في المادة 10 "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية".

كما جاءت المادة 16 تؤكد ذلك في الفقرة الثانية "... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني..."

من المادة 10 والمادة 16 من الدستور نستنتج أن المشرع حرص على ضرورة إقحام المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية الوطنية والمحلية بمقاربة الديمقراطية التشاركية، وهذا ما جاءت به المواد 14، 13، 12، 11 من القانون البلدي رقم 10/11 تحت الباب الثالث من القسم الأول بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ومن بين الملاحظات المهمة التي استوقفتنا هي عدم تكريس الديمقراطية التشاركية المحلية في قانون الولاية من طرف المشرع، فهل كانت هفوة من المشرع أم كانت عن قصد.

أولاً: المجتمع المدني والمواطن.

كرس القانون البلدي 10/11 آليات لمشاركة المجتمع المدني والمواطن في تسيير الشؤون العمومية لغرض المساهمة في تحقيق التنمية، ففي المادة 11 الفقرة الثانية إن المجلس الشعبي البلدي يقوم بكل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باستعمال الوسائل الإعلامية المتاحة.

فالمواطن المحلي يعتبر الفاعل الأساسي لنجاح السياسة التنموية الوطنية أو المحلية فإن إشراك المواطن في عملية تسيير وصنع القرار المحلي لا يعد تعدياً على المجالس المنتخبة بل هو لتفادي الفشل في تسيير الشؤون العامة¹ وهذا ما كرسه المرسوم رقم 131/88 في المادة 8 و9 و10 أن الإدارة يجب عليها إعلام المواطنين بالتدابير والتنظيمات بالنشر والإعلام، ويحق للمواطنين الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية.²

أما المجتمع المدني فهو أيضاً فاعلاً أساسياً منظماً للنهوض بالشؤون الاجتماعية المحلية³ وهذا عن طريق توعية المواطن وإدخاله في العمل التنموي التطوعي، ويكمن دور المجتمع المدني أيضاً في دعم السياسة العامة للدولة وتحليل متطلبات السكان بحكم أنه قريب منهم.

¹- خالد بالجيلالي ، محمد بالجلالي ، "مقاربة الديمقراطية التشاركية لتجسيد التنمية المحلية"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 02، ماي 2019، ص243.

²-مرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 27، سنة 1988، الجزائر.

³- خالد بالجيلالي ، محمد بالجلالي ، مرجع سابق الذكر، ص244.

كما يعمل المجلس الشعبي البلدي على وضع آليات للمبادرات المحلية قصد تسوية المشاكل وتحسين ظروف المعيشة، كما يمكن للمجلس الاستعانة بكل شخصية محلية أو ممثل جمعية محلية للمشاركة في أعمال المجلس أو لجانه.

ثانيا: القطاع الخاص.

مع الشح في الموارد المحلية وفشل التسيير التقليدي للمرافق العمومية ونجاح القطاع الخاص في المشروعات الخاصة بإدخال التكنولوجيا وتحقيق الجودة العالية بالمقارنة بالقطاع العمومي، سعت معظم الدولة إلى تبني فكرة الشراكة مع القطاع الخاص بأساليب مختلفة.

ففي الجزائر قامت الدولة بإشراك القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية وهذا بالقيام بمشاريع عمومية بتقنية جديدة وهي أسلوب تفويض المرفق العمومي على مستوى المحلي، وكرستها في تشريعاتها حيث ذكرها المشرع في قانون البلدية 10/11 والمرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفات العمومية وتفويضات المرفق العام والمرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام. ليعطي نجاعة أكثر في استغلال الموارد المحلية وتنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص¹

ومن بين الأهداف التي يحققها تفوض المرفق العام المحلي في تحقيق التنمية

هي:

1- إيجاد بدائل لتمويل المرافق العمومية.

2- تحمل المسؤولية والمخاطر.

3- تحسين أداء المرافق العامة.

- استخدام الأدوات العالية الجودة.

¹ - خالد بالجيلالي ، محمد بالجلالي ، مرجع سابق الذكر ، ص 244.

-تحسين العلاقة مع المواطنين.

4-القضاء على البطالة¹.

ذكرنا سابقا أن معظم البلديات تعاني من نقص في الموارد المالية مما اثر ذلك على التنمية، حيث انعكس ذلك على حسن سير المرافق العامة البلدية وكذا رداءة في تقديم الخدمات، ولمحو هذه الانعكاسات السلبية التي ظهرت في المرافق العامة، أصبح من الضروري إيجاد بدائل أخرى للتمويل ، حيث نصت المادة 207² من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أن المفوض له يقوم بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام، وهذا ما أكدته المادة 22³ في الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام التي جاء فيها "ويجب على السلطة المفوضة، أثناء انتقاء المرشحين،

التأكد من قدراتهم المهنية والمالية والتقنية بكل الوسائل المناسبة."، وبهذا فان المشرع قد وجد الحل في تمويل المرافق العامة خاصة الاقتصادية منها. وبهذا فإن تفويض المرفق العام البلدي يوفر على البلدية تحمل أعباء مالية مع تحسين أداء المرافق العامة وهذا شيء ضروري لتفويض المرفق العام كما نصت عليه المادة 22 أعلاه، وليس الغرض من التفويض هو تحمل الأعباء المالية للمفوض له فقط، بل سبب الاستعانة بالخواص هو نجاحهم في المشاريع الخاصة وهذا

¹ - الكاهنة إرزيل ، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسة، العدد 03، جامعة جيجل، ص ص (22-29).

² -انظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، سنة 2015.

³ -المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 48، سنة 2018

بإدخال تقنيات جديدة في التسيير، فضرورة جودة¹ الخدمات المقدمة للجمهور من المبادئ الحديثة التي تحكم المرفق العام وعلى المتعامل الخاص التقيد بها. وكنتيجة حتمية فان تحسين الخدمة المقدمة للمواطن في إطار المساواة سوف ينال رضا المواطنين ويحسن العلاقة بين المواطن والمرفق العام التي كثيرا ما اتسمت بالنفور والنظرة السلبية للمرفق العام.

الخاتمة

ما يمكن استخلاصه من خلال هذه الورقة البحثية هو أن العملية التنموية على المستوى المحلي تقوم بها البلدية أو تحت إشرافها بمشاركة عدت فواعل، ولنجاح التنمية واستدامتها يجب:

- التخفيف من الرقابة الإدارية والمالية على أعمال المجالس البلدية،
- يجب على الدول الأخذ بعين الاعتبار البلديات التي تعاني نقص في الموارد وهذا بعدم تكليفها بأعباء وصلاحيات تفوق قدراتها المالية.
- مراجعة عامة لقانون البلديات خاصة فيما يخص أسلوب إطلاق الاختصاص الذي نجده لا يتوافق مع قدرات بعض البلديات
- مع الكم الهائل من الالتزامات والصلاحيات تقوم البلدية بالمساهمة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكان من الأحسن تكليف المصالح الغير ممرضة بمتابعة هذه المشاريع كل بحسب قطاعه.
- إيجاد آليات أخرى تلزم المجالس البلدية على إدخال المواطن والمجتمع المدني في صنع القرار التنموي، ونحن نعلم ان هناك من المجالس البلدية لا تحبذ مشاركة المواطن والمجتمع المدني في أعمالها.

¹-انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، مرجع سابق الذكر.

- يجب تعديل قانون الانتخابات فيما يخص شروط الترشح لأعضاء المجالس البلدية وتقييدها بالمستوى التعليمي الجامعي مع الخبرة اللازمة والسير الذاتية الحسنة.
- فرض رقابة على الجمعيات التي تنشط على مستوى البلديات لأنها في الكثير من الأحيان تعمل للمصلحة الخاصة وابتزاز المسؤولين.
- تشجيع القطاع الخاص لاستغلال الموارد المحلية والتخفيف من الإجراءات الإدارية لإنشاء المشاريع.
- تكثيف الرقابة على القطاع الخاص المستغل لمرافق البلدية لمدى التزامه بمبادئ المرفق العام المفوض للمحافظة على حقوق وحرريات المواطنين

قائمة المصادر والمراجع

❖ الكتب

- 1- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.

الدوريات

- 1- إريزيل الكاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسة، العدد 03، جامعة جيجل، الجزائر.
- 2- بالجيلالي خالد، بالجلالي محمد، وطالب دكتوراه، "مقاربة الديمقراطية التشاركية لتجسيد التنمية المحلية"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 02، ماي 2019.
- 3- بلغيث سلطان، ديرم مراد، "تمثيلات المجتمع المدني لدور المجالس البلدية في التنمية المحلية"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الانسانية، المجلد الثاني، العدد 07، جوان 2018.
- 4- بن نعمان محمد، بوزيدة حميد، "دور الشراكة بين القطاع العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، الجزائر، جامعة حمة لخضر، الوادي، المجلد الثاني، العدد التاسع.
- 5- حاجي عبد الحليم، "السياسة العامة قراءة في المفهوم"، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2012.
- 6- خلوني عمار، "مكانة التنمية المحلية في التوجهات الجديدة للتنمية في الجزائر"، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17، العدد 02، 2022.
- 7- مباركي محمد الصالح، "البلدية الجزائرية بين اللامركزية وعدم التركيز"، مجلة الإحياء، المجلد 21، العدد 28، جانفي 2021.

8- موساوي أمال، حياة قريشي، "دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر -دراسة حالة بلدية سيدي عيسى"، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 02، العدد 01، الجزائر، 2020..

❖ الرسائل العلمية

➤ الدكتوراه

1-حرير احمد، "الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، فرع قانون الإدارة العامة، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2021.

➤ الماجستير

1-شويخ بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة، تلمسان، الجزائر، 2011.

❖ النصوص القانونية

➤ القرارات والأوامر

1-الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن قانون المدني، المعدل والمتمم.

➤ القوانين والمراسيم

1. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 21/06/2010 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.
2. قانون رقم: 06/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 02، سنة 2012.
3. القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.
4. مرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 27، سنة 1988، الجزائر.

5. المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، سنة 2015.
6. المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 82، 2020.
7. المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 48، 2018.

د . أبوبكر الصديق هتهات

(جامعة امين العقال الحاج موسى اق اخموك تامنغست)

الجماعات المحلية والتنمية المستدامة (الجزائر أنموذجا)

Local Groups and the sustainable development (Algeria as a model)

مقدمة

نتيجة لتعاظم أدوار الدولة وتزايد مهامها لم تعد الدول قادرة لوحدها بسلطاتها المركزية من الاستجابة لمختلف متطلبات الجماهير في مختلف ربوع الوطن، مما أدى بغالبية دول العالم التوجه نحو تخفيف مركزيتها والتنازل لسلطات محلية لامركزية عن بعض المهام وذلك لتحسين الخدمات وتسريع الاستجابة لاحتياجات المواطنين على المستوى المحلي باعتبار الوحدات المحلية النواة اللامركزية الأقرب للمواطن والوسيط بين السلطات المركزية وبين المواطنين، ومن جملة الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها هذه الدول بتوجيهها نحو نظم التسيير المحلية تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

1- تعريف الجماعات الحلية:

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيتها لقلّة مردوديتها أو طول أجالها، من هذا المنظور فالجماعات المحلية هي تعبير جغرافي محدد إقليميا، تجمع سكاني محدد عدديا

ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة سيد الأمثل للأهداف المركزية أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد واتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى¹.

عرفت كذلك الجماعات المحلية على أنها وحدات أهلية مستقلة لها مصدرها وإيراداتها الذاتية وتمثل حلقة الوصل بين الحكومة والمواطن وتلعب الدور الأبرز والأهم في المجالات التنموية وتقدم خدمات البنية التحتية للمجتمعات المحلية². أما الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية فقد استقر بهما الرأي على تعريف الإدارة المحلية بالارتكاز على ما يلي³:

تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة ودون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الفيدرالية المركبة.

وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، إما بانتخاب يشمل جميع أعضائها أو يحتوي على أكثر منهم، وإما مختارة محليا من قبل الإدارة المركزية بهدف إدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية وتكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية الخاصة بها.

رقابة أو وصاية من السلطة المركزية التي تتولى الإشراف على هذه الهيئات المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم

¹ نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، ع 10، 2012 نص 161.

² صفوان المبيضين و اخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن: دار اليازوني العلمية للنشر والتوزيع، 2011، ص 21.

³ شراف عقون، "سياسات تسير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، دراسة حالة بولاية ميلة"، مذكرة الماجستير في علوم التسيير جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2007-2006، ص 146.

السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق الأهداف المشروعة.

تعد الجماعات المحلية 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 المالي¹.

الجماعات المحلية هي الوحدات اللامركزية للدولة لها الصفة الشرعية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، تقوم بالعديد من الوظائف والمهام التي يحتاجها المواطنون بمثابة الخط الرابط أو الوسيط بين السلطات المركزية "الدولة" والمواطن.

والجماعات المحلية في الجزائر هي هيئتان حددهما الدستور الجزائري ألا وهما البلدية والولاية.

تعريف البلدية: يعرف قانون 10-11 البلدية في المادة الأولى على أنها " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون.

تعريف الولاية: الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين

¹ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973، ص 17.

الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون¹.

كان التوجه نحو نظم الجماعات المحلية العديد من الأسباب الداخلية الخاصة بالدولة في حد ذاتها وأسباب خارجية دولية مثل تزايد عدد السكان، التفاوت بين الأقاليم، تجسيد مبادئ الديمقراطية الدعوة العالمية لتبني مبادئ الرشادة والحاكمة، التطور التكنولوجي والثورة التقنية التي يعيشها العالم...

2- خصائص الجماعات المحلية:

للجماعات المحلية خصائص عديدة تتمثل في:

- **اللامركزية:** من أهم ما يميز الجماعات المحلية هو اللامركزية بكل أنواعها "اللامركزية الإدارية اللامركزية الوظيفية، اللامركزية الاقتصادية، وهي تعني توزيع المهام بين السلطات المركزية والمرافق اللامركزية البلدية والولاية" ومع خضوعها دوما لرقابة السلطات المركزية.
- **الاستقلالية المالية:** حيث تحظى الوحدات المحلية باستقلالية مالية بهدف تسير وتجهيز مختلف مرافقها المحلية من أجل تلبية مختلف متطلبات المواطنين وتجسيد البرامج والخطط التنموية والنهوض بمختلف الأوضاع.
- **الشخصية المعنوية:** اكتساب المنظمة أو المؤسسة الصفة القانونية فهي لها حقوق وعليها واجبات مثلها مثل الأفراد العادين لها ذمة مالية، وتقوم بمختلف الوظائف المخول لها من طرف القانون.
- **الاستقلالية الإدارية:** بمعنى اكتساب البلدية والولاية الحق والاستقلالية في القيام بمختلف الوظائف الإدارية التي تهض بأعبائها الإدارات المحلية التي

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم 2-12-2017 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 29 فيفري 2012 المادة الأولى.

وجدت من أجلها في الأصل، وهي تعني بذلك توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية والإدارات اللامركزية.

3- مفهوم التنمية المستدامة:

انحصر مفهوم التنمية في بدايات ظهوره على الجانب الاقتصادي فقط، ليتطور فيما بعد ليشمل الجانب وبعد ذلك أدرج الإنسان كعنصر أساسي في التنمية لتصل إلى التركيز على الجانب البيئي وبالتالي الحديث التنمية المستدامة والشاملة. التنمية المستدامة ليست فكرة جديدة، فقد حدث تطور سريع في أطرها وسبل تنفيذها منذ القرن الماضي نتيجة لبداية اصطدام مطالب حماية البيئة بمطالب التنمية الاقتصادية التي لم تأخذ بعين الاعتبار حاجات الأجيال المستقبلية ولا اعتبارات البيئة ظهر مفهوم التنمية المستدامة كمفهوم جديد حمل على عاتقه مهمة تحقيق تنمية اقتصادية ورفع مستوى معيشة الأفراد في إطار بيئة نظيفة.¹ للتنمية المستدامة جذور فكرية تمتد إلى السبعينات من القرن الماضي، حيث جاء في تقرير نادي روما المعنون حدود "النمو عام 1970 أن الحدود البيئية للنمو الاقتصادي عامل هام في التنمية الاقتصادية.²

لكن الظهور الرسمي لمفهوم التنمية المستدامة كان في بداية الأمر خلال من مؤتمر أستهولم المنعقد عام 1972 والذي ركز بالضرورة على إعطاء أهمية وألوية بالغة لعنصر البيئة هذا العنصر الجوهرى الذي يؤثر تأثير بالغ على الإنسان فالعلاقة بينهما هي علاقة تبادلية يؤثر كل منهما على الآخر، فقد زاد الاهتمام بهذا

¹ عبد الحليم أوصالح ، "دور الاتفاقيات البيئية الدولية في حماية الأنظمة البيئية الهشة في ظل ضوابط التنمية المستدامة -دراسة حالة الدول العربية التابعة لمنظمة الأسكوا"، مجلة ملفات الأبحاث في الاقتصاد، ج1، العدد الرابع، 2015، ص194.

² محمد غربي، "أي تنمية مستدامة في العالم العربي الإسلامي؟"، مجلة أكاديميا، العدد الأول، جانفي 2013، ص64.

العنصر من وقت لآخر وقد اقترن مفهوم التنمية بالبيئة وذلك للحفاظ على البيئة من جهة وحياة الإنسان من جهة أخرى وبالتالي الارتقاء بالحياة الإنسانية إلى وضع أحسن وأفضل وتعزيز مفهوم التنمية المستدامة أكثر من خلال المؤتمر الذي عقد في ريو دي جانيرو بالبرازيل 14 جوان 1992.

4- دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر:
تعتبر الجماعات المحلية كفاعل أساسي في تحقيق التنمية المستدامة وذلك وفق المؤشرات المتفق عليها ويتضح ذلك من خلال ما أقره المشرع الجزائري في مختلف النصوص القانونية.

فهي تلعب دور هام في مجال التنمية المحلية حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي يجعل منها أداة لخدمة المواطن وتحقيق رغباته، وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية لا سيما الموارد المادية التي تعتبر ضرورة لتمويل برامج التنمية المحلية، الأمر الذي يدفع هذه الجماعات إلى البحث عن موارد إضافية، وترشيد النفقات بشكل يبعدها عن شبح العجز المالي لذا تعتبر برامج التنمية المحلية وسيلة أساسية في تطبيق السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز وتلبية الاحتياجات الاجتماعية المختلفة لسكان الولاية وهذا على ضوء الأهداف الوطنية الكبرى المسطرة.

ويتم تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية من خلال تطبيق مبادئ الحكم الراشد وذلك كما يلي:

1. المشاركة: يعتبر جوهر العملية التنموية هو المشاركة الشعبية للأفراد المحليين في صنع القرار المحلي باعتبارهم الأدرى بمتطلبات الأفراد واحتياجاتهم، وكذا الأدرى بموارد المنطقة وخصوصيتها.

2. **الفعالية:** تعتبر الفعالية ركن أساسي لنجاح أي عملية مهما كانت بسيطة،

لذا فإنه لا بد فعالية أداء الأفراد والموظفين المحليين والمنظمات المحلية.

3. **الشراكة:** بمعنى تشارك جميع الأطراف والمنظمات المركزية واللامركزية،

الرسمية وغير الرسمية بحيث يجب أن يكون تشارك وتعاون بين القطاع

الخاص، الحكومة والمجتمع المدني، ويجب أن يتسم ذلك التشارك

بالفعالية.

4. **الرؤية الإستراتيجية:** بحيث يجب أن تكون لدى صناع القرار المحليين رؤى

بعيدة الأجل وعدم الاكتفاء بالخطط والبرامج الإستراتيجية طويلة المدى.

5- تحديات استدامة الجماعات المحلية في الجزائر:

تتعدد العراقيل التي تقف أمام الدفع بمسار التنمية المستدامة للجماعات

المحلية في الجزائر، فمنها ما هو اقتصادي ومنها ما هو إداري إضافة إلى مجموعة من

العراقيل السياسية الاجتماعية والبيئية والتي تشمل ما يلي:

1-5- التحديات الاقتصادية والمالية:

يمكن تجميع أهم التحديات الاقتصادية والمالية التي تعيق مخططات التنمية

المستدامة للجماعات المحلية في الجزائر في النقاط التالية:¹

— محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، إذ إن واقع

التمويل المحلي بالجزائر يؤكد تبعية ميزانية الجماعات المحلية للمالية العامة للدولة

نسبيا بالرغم من الاستقلالية القانونية لها.

— مركزية النظام الجبائي وضعف الموارد الجبائية، وذلك على الرغم من أن

الجباية المحلية تشكل موردا ذاتيا مهما للجماعات المحلية، إلا أن العديد من

¹ عبد الجليل دلاي، بايا عبد القادر، "نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية"، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية، 2021، ص ص(10-11).

البلديات في الجزائر تشهد عجزا متفاوتا في الإيرادات الجبائية السنوية خاصة في البلديات النائية والفلاحية، ويعود ذلك أساسا إلى عدم استقلالية الجماعات المحلية في فرضها وتحصيلها والاستفادة من كامل عائداتها.

— ضعف عائدات أملاك البلديات لاسيما العقارية منها والتي تعود أسبابها بالدرجة الأولى إلى الإهمال وعدم وجود تقييم حقيقي لأملاك كل بلدية والقيمة المالية الحقيقية الناتجة عن استغلالها.

2-5- التحديات الإدارية السياسية والاجتماعية:

تتمثل هذه التحديات في تعقد الإجراءات الادارية التماطل في إصدار القرارات، وسيطرة المصلحة الخاصة للمنتخبين المحليين في بعض الأحيان كشكل من أشكال الفساد الاداري والمالي للمنتخب المحلي والذي ينجر عنه عدم الاستغلال الكفء للموارد الطبيعية المالية والبشرية، إضافة إلى نقص الكفاءات الإدارية المؤهلة والقادرة على تحمل مسؤولية التنمية المحلية الشاملة لاسيما في الهيئات المحلية المنتخبة والذي يعود بالأساس إلى عدم الاهتمام بإدارة الموارد البشرية التي لها دور فعال في التنمية المستدامة، وضعف المكونات التعليمية والخبرانية لدى المنتخبين المحليين، الأمر الذي يطرح معه إشكالية تكوين الموارد البشرية المحلية وإشكالية طرق اختيار قوائم المرشحين للانتخابات المحلية كما يمكن الحاق ظاهرة ارتباط القرار المحلي التنموي بالقرار المركزي بالعراقيل الادارية للتنمية خاصة فيما يتعلق بالقرار التنموي البلدي والذي يرتبط بالقرار الولائي، حيث نجد بعض القرارات والمداولات لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق من قبل السلطة الوصية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية الجزائري رقم 11/10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، حيث تعد المداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات

والوصايا الأجنبية واتفاقات التوأمة، والتنازل عن لأملاك العقارية للبلدية نافذة إلى بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، في إطار ما يسمى بالرقابة الوصائية.¹

كما يمكن للسياسة أن تدلو بدلوها فيما يتعلق بتحقيق التنمية المستدامة للجماعات المحلية وفي الجزائر، وفي هذا الصدد تتجسد أبرز تلك العراقيل السياسية في الجزائر فيما يلي:²

- محدودية المعالجة الدستورية للجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية.
 - ضعف مشاركة المواطنين في الانتخابات المحلية وهذا ما ينتج عنه تهميش إشراك المواطن في البحث عن الحلول الممكنة لمشاكل وقضايا مجتمعه.
 - ضعف كفاءة تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة في غالب الأحيان إلى جانب انتشار ظاهرة تغليب المصالح الشخصية للمجالس المنتخبة على حساب مصالح المواطنين.
 - مشكلة تفعيل العمل للديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة وذلك بسبب هشاشة دور مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب سياسية وجمعيات في السعي لتحقيق التنمية المستدامة.
 - تغيب مساهمة المجتمع المدني في تسيير المشاريع التنموية للجماعات المحلية.
- أخيرا تجدر الإشارة إلى أن ضعف هذه العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن بالإضافة إلى ارتفاع الكثافة السكانية ونزوح سكان الريف إلى المدينة والتوسع

¹ سي فضيل الحاج، معمر حيتالة و محمد بن عطة ، "إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات"، المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة، العدد 9، 2017، ص 6.

² نصيرة براهيمي ، ناصر عبد القادر، "معوقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة المال والاعمال، المجلد 3، العدد 2، 2018، ص 86.

العمراني على حساب الأراضي الزراعية وتداعيات ذلك على معدلات التعليم الصحة والرفاهية تعتبر من المعوقات الاجتماعية الهامة الكفيلة بتذليل مسار التقدم نحو التنمية المستدامة في الجماعات المحلية.

3-5- التحديات البيئية:

تنطوي على التحديات المضرّة بالبيئة والتي تنعكس سلبا على الاستخدام الامثل للموارد الطبيعية وحقوق الأجيال الحاضرة والمستقبلية في العيش في بيئة نظيفة ونذكر منها:¹

— سوء استغلال وتسيير الموارد المائية، حيث تشهد الجزائر في الآونة الأخيرة أزمة مياه حادة بسبب نقص كميات تساقط الأمطار من جهة اضافة الى ضعف تسيير الموارد المائية من جهة أخرى.

— تفاقم ظاهرة التلوث البيئي نتيجة ضعف التحكم في موضوع جمع وتسيير النفايات، حيث تفتقر الجزائر الى جدية التعامل مع النفايات خاصة منها تلك التي تتعلق بالنفايات المضرّة بالبيئة على غرار النفايات التي تضم عناصر كيميائية ومواد ملوثة للبيئة.

— نقص الوعي البيئي لدى المواطن الجزائري وهذا ما يؤثر سلبا حماية البيئة بالدرجة الأولى ومن ثم على مسار التنمية المستدامة في الجزائر.

¹ العربي حجام وسمية طري، "التنمية المستدامة في الجزائر: قراءة تحليلية في المفهوم والمعوقات"، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 6، (العدد 2)، 2019، ص ص (136-137).

الخاتمة

من خلال هذه الورقة البحثية تم تحليل مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، وبعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

- تتوفر الجماعات المحلية في الجزائر على صلاحيات متنوعة وهامة يمكن أن تعطي دفعا كبيرا باتجاه تطوير مجتمع مرن ومستدام يثري حياة سكانه.
- تواجه الجماعات المحلية في الجزائر العديد من التحديات التي تعرقل مسار التنمية المستدامة في هذه الوحدات، وهذا راجع لعدة عوامل تقف أمام تنمية اقتصادها والتزامها بمسؤولياتها اتجاه مجتمعها وبيئته.
- يمكن أن تنطوي المقومات الأساسية لتعزيز التنمية المستدامة على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر على تبني العديد من الآليات الاقتصادية المالية، الاجتماعية، السياسية الادارية البيئية والتي تدعم في مجموعها التنمية المستدامة في الوطن.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

(1)-المبيضين و صفوان اخرون ن المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن: دار اليازوني العلمية للنشر والتوزيع، 2011.

(2)- حمدي عادل محمود ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973.

➤ المجلات

(1)-براهيمي نصيرة، ناصر عبد القادر، "معوقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة المال والاعمال، المجلد 3 العدد 2، 2018.

(2)-بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى ، " الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث العدد 10، 2012.

(3)-حجام العربي وسمية طري، "التنمية المستدامة في الجزائر: قراءة تحليلية في المفهوم والمعوقات"، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 6، (العدد 2)، 2019.

(4)-دلالي عبد الجليل، عبد القادر بايا ، "نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، 2021.

(5)-سي فضيل الحاج، حيتالة معمر وبن عطة محمد، "إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات، المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة"، العدد 9، 2017 .

(6)-عبد الحليم أوصالح ، "دور الاتفاقيات البيئية الدولية في حماية الأنظمة البيئية الهشة في ظل ضوابط التنمية المستدامة " دراسة حالة الدول العربية التابعة لمنظمة الأسكوا"، مجلة ملفات الأبحاث في الاقتصاد العدد الرابع، ج1، 2015.

(7)-غربي محمد ، "أي تنمية مستدامة في العالم العربي الإسلامي؟ " ، مجلة أكاديميا، العدد الأول جانفي ، 2013.

➤ الرسائل العلمية

1)-شراف عقون، سياسات تسير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، دراسة حالة بولاية ميلة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علوم التسيير جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2007.

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

1)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، القانون رقم 2-12-2017 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 29 فيفري 2012 .

د. عطوات عبد النور و ط.د شنين احمد عبد المقتدر

(جامعة قاصدي مرباح _ورقلة _)

المقاولاتية ودورها في تعزيز التنمية المحلية

في ظل قانون الجماعات المحلية

Entrepreneurship and its role to enhance the local development under the Local Authorities Act

مقدمة

لقد عرف النظام الاقتصادي العالمي تغييرات كبيرة يمكن اعتبارها السبب في ظهور فكرة المقاولاتية، وقد اثبتت اهميتها نتيجة للفشل الاقتصادي للمؤسسات الكبيرة وادت الى زيادة مشكلة البطالة وغيرها، ما فتح المجال لانشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مختلف الميادين وهكذا اصبح الاهتمام بالمقاولين والقطاع الخاص لما تسهم به في التنمية المحلية.

أصبح موضوع المقاولاتية وإنشاء المؤسسات يحتل حيزا كبيرا من إهتمام الحكومات والعديد من الدول، خاصة مع تزايد المكانة التي تحتلها المقاولات في اقتصاديات مختلف هذه الدول مهما كان مستوى تطورها، والدور الذي باتت تلعبه في مختلف برامج التنمية المستقبلية الإستراتيجية.

والجزائر بدورها عرفت تغييرات كبيرة فكان عليها ان تتحول من النهج الاشتراكي الى النهج الليبرالي، فقامت باصلاح منظوماتها القانونية بما يتناسب مع هذا التوجه فعرفت اصدار عدة قوانين كي تواكب هذه التغييرات ولا سيما قانون

الاستثمار, وقانون القرض والنقد , وقوانين الصفقات العمومية, وقوانين الادارة المحلية...الخ, فنجد انها هذه القوانين قد تضمنت على فكرة المقاولاتية.

إن اصلاح قوانين الادارة المحلية في الجزائر الهدف منه تعزيز اللامركزية التي ينظر اليها على انها ناقلة للتنمية المحلية والاستجابة لتطلعات المواطنين, وعليه كان القانون 11/10 الخاص بالبلدية معوضا قانون 08/90 من اجل مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية, فلقد منح هذا القانون صلاحيات اشراك القطاع الخاص وشركات المقاولات في قيادة عملية التنمية المحلية.

وعلى هذا الاساس فان التساؤل الجوهرى في هذه الدراسة يمكن طرحه كالآتى:

كيف يمكن للمقاولاتية ان تعزز التنمية المحلية في الجزائرية في ظل قانون الجماعات المحلية ؟

وضمن هذا التساؤل تندرج مجموعة من الاسئلة الفرعية؟

ما اهمية المقاولاتية في الادارة المحلية الجزائرية؟

وما دور الادارة المحلية في تشجيع المقاولاتية؟

وللجابة على الاسئلة نقترح الخطة التالية:

_اولا: مفهوم المقاولاتية

-ثانيا: مفهوم الادارة المحلية

-ثالثا: الادارة المحلية في الجزائر

رابعا: التنمية المحلية والمقاولاتية في الجزائر

-خامسا : المقاولاتية في قانون الجماعات المحلية

الخاتمة

اولا: مفهوم المقاوالاتية

كانت كلمة المقاوالاتية في العصور الوسطى تعني الشخص الذي يشرف على مسؤولية ويتحمل أعباء مجموعة من الأفراد، ثم أصبح يعني الفرد الجريء الذي يسعى من أجل تحمل مخاطر اقتصادية، قبل التطرق إلى التعريف بالمقاوالاتية لابد من توضيح مفهوم المقاوالاتية، إذ تطور هذا المفهوم مع مرور الزمن، ففي فرنسا وخلال أما خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر فقد كان يعد الفرد الذي يتجه إلى أنشطة المضاربة. ويعتبر Say.J.B (1803) من أوائل المنظرين لهذا المفهوم إذ اعتبره المبدع الذي يقوم بجمع وتنظيم وسائل الإنتاج، بهدف خلق منفعة جديدة¹

كما عرف شومبتر المقاوالاتية (1950) بأنه : ذلك الشخص الذي لديه الإرادة والقدرة لتحويل فكرة جديدة أو اختراع جديد إلى ابتكار وبالتالي فوجود قوى الريادة "التدمير الخلاق" في الأسواق والصناعات المختلفة تنشأ منتجات ونماذج عمل جديدة، وبالتالي فإن الرياديين يساعدون ويقودون التطور الصناعي والنمو الاقتصادي على المدى الطويل وحسب كل من "Julien" "Marchesney"، فهو الذي يتكفل بحمل مجموعة من الخصائص الأساسية: يتخيل الجديد ولديه ثقة كبيرة في نفسه، المتحمس والصلب الذي يحب حل المشاكل ويحب التسيير، الذي يصارع الروتين ويرفض المصاعب والعقبات وهو الذي يخلق معلومة هامة².

غير أن المقاوالاتية ليس بالشخص الخيالي، وإنما هو عبارة عن شخصية تتصرف بمفردها وبشكل مستقل "مقاوم، متمرد ومبدع"، وعليه فالمقاوالاتية هو الشخص الذي لديه الإرادة والقدرة، وبشكل مستقل- إذا كان لديه الموارد الكافية -

¹ Brahim allali, *vers une théorie de l'entrepreneuriat*, cahier de recherche N17, ISKAE

² محاضرات في مقياس المقاوالاتية , كلية العلوم الاقتصادية جامعة البليدة, السنة الجامعية 2017/2018, ص 05.

على تحويل فكرة جديدة أو اختراع إلى ابتكار يجسد على أرض الواقع ،بالاعتماد على معلومة هامة ،من اجل تحقيق عوائد مالية، عن طريق المخاطرة، ويتصف بالإضافة إلى ما سبق بالجرأة، الثقة بالنفس، المعارف التسييرية والقدرة على الإبداع. وبهذا يقود التطور الإقتصادي للبلد.¹

وكما تعددت تعاريف المقاول تعددت أيضا التعاريف التي تناولت المقاولاتية ،إذ تعرف على أنها" الفعل الذي يقوم به المقاول والذي ينفذ في سياقات مختلفة وبأشكال متنوعة، فيمكن أن يكون عبارة عن إنشاء مؤسسة جديدة بشكل قانوني، كما يمكن أن يكون عبارة عن تطوير مؤسسة قائمة بذاتها. إذ أنه عمل اجتماعي يح²ت على حد قول " Marcel Mauss (1923-1924) ويعرف "Beranger" المقاولاتية يمكن أن تعرف بطريقتين:³

-على أساس أنها نشاط: أو مجموعة من الأنشطة والسيرورات تدمج إنشاء وتنمية مؤسسة أو بشكل أشمل إنشاء نشاط.

-على أساس أنها تخصص جامعي: أي علم يوضح المحيط وسيرورة خلق ثروة وتكوين اجتماعي من خلال مجابهة خطر بشكل فردي.

إذن فالمقاولاتية هي الأفعال والعمليات الإجتماعية التي يقوم بها المقاول، لإنشاء مؤسسة جديدة، أو تطوير مؤسسة قائمة في إطار القانون السائد، من اجل إنشاء ثروة ،من خلال الأخذ بالمبادرة، وتحمل المخاطر، والتعرف على فرص الأعمال، ومتابعتها وتجسيدها على أرض الواقع.

ويتضح الفرق بين إنشاء المؤسسات والمقاولاتية من خلال نقاط التوافق والإختلاف التالية:

¹ محاضرات في مقياس المقاولاتية ، مرجع سابق الذكر .

³ المرجع نفسه،ص 6

نقاط الإتفاق :

- كلاهما عبارة عن إنشاء مؤسسة بصفة قانونية.
- كلاهما له نسبة مخاطرة.
- منشئوهما يتوقعون ربح من وراء إنشاءهما .
- قد تصبح المؤسسة المقاولاتية مؤسسة نمطية إذا قلدت منتجاتها بشكل واسع ، في ظل عدم تطويرها.

نقاط الإختلاف :

- تتسم المقاولاتية بأنها إنشاء مؤسسة غير نمطية، فهي تتميز بالإبداع .
- ارتفاع نسبة المخاطرة في المقاولاتية لأنها تأتي بالجديد، وبمعدلات عوائد مرتفعة في حالة قبول المنتج في السوق .
- أرباح احتكارية ناتجة عن حقوق الابتكار قبل تقليدها – مقارنة بالمؤسسة النمطية التي تطرح منتجات عادية.
- تتميز المقاولاتية بالفردية، مقارنة بإنشاء المؤسسات هذه الأخيرة التي يمكن إنشاؤها مع مجموعة الشركاء . هذا ما يمكن المقاول من ممارسة التسيير بشكل مباشر ومستقل بدل الاعتماد على مجلس للإدارة، وهو ما يسمح له بتجسيد أفكاره على أرض الواقع.

ثانيا: تعريف الادارة المحلية

الادارة المحلية كعلم تهتم بدراسة لمجموع الانشطة الهادفة الى تكريس واستخدام الموارد المادية والبشرية من اجل تعظيم فرص التنمية المحلية في اطار السياسات العامة للدولة, أي انها الاصطلاح العلمي الذي يعبر عن اسلوب الادارة على المستويات التي تكون دون حكومات الولايات او الجمهوريات في الدول المركبة خاصة وأن الادارة المحلية تقوم على المشاركة الشعبية وعلى تزاوج السياسة بالادارة

وغير ذلك من مكونات، وهذا المفهوم يؤكد ان الادارة المحلية يجب ان تنبع من البيئة المتميزة للبلد تتواجد فيه، كما وانها تتأثر بعوامل كثيرة تاريخية، اجتماعية، ثقافية وسياسية مع ملاحظة تداخل هذه العوامل مع بعضها البعض وتأثير ذلك على نوع الادارة المحلية والنظام القائم وتطوره.¹

ويعرفها الدكتور سليمان الطماوي " بانها توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف الحكومة المركزية ورقابتها، يلاحظ في هذا التعريف انه اشترط ان تكون الهيئات المحلية منتخبة التي تتوزع الوظائف الادارية بينها وبين الحكومة في العاصمة هيئات منتخبة، مع ان انتخاب الهيئات القائمة ليس بشرط فيها، بل قد تكون هذه الهيئة معينة، بل ذهب كل من محمد عثمان اسماعيل وحمد مصطفى المعاز الى انه من المقومات التي يتطلبها قيام نظام الادارة المحلية هذه ان يظل للسلطة المركزية الحق في تعيين رئيس الجهاز التنفيذي للسلطة المحلية وعزله، ويشترط انه لا توجد اجهزة وتنظيمات شعبية منتخبة انتخابا مباشرا لمعاونة السلطة المحلية ومراقبة اعمالها، بناء على ان الاصل في الادارة المحلية ان تخضع السلطة المحلية فيها للسلطة المركزية واشرافها.²

وليس انتخاب الهيئة القائمة على الادارة المحلية ضرورة لنجاحها في تأدية الاعمال المنوطة بها والقيام بوظائفها التي تحقق الاهداف المرجوة منها، الا ان هناك كثيرا من الهيئات المحلية المعينة قد نجحت في تحقيق الادارة المحلية، ويرجع الامر بالنسبة لانتخابات الهيئة القائمة على الادارة المحلية او تعيينها الى ظروف كل دولة

¹ مياسة اودية، " الفعالية الادارية في الادارة المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2007-2008، ص 89.

² عبد العزيز بن عبد الرحمان ال سعود ، دور الادارة المحلية في تعزيز الامن الوطني ، الرياض ، جامعة الامام محمد بن سعود ، 2011، ص 302.

وأوضاعها واعتباراتها الخاصة، فبعض الدول تجعل من الانتخابات وسيلة لتشكيل مجالسها المحلية، وبعض الدول تأخذ بأسلوب التعيين.¹

-وتعرف الإدارة المحلية" بأنها : اسلوب اداري بمقتضاه يقسم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على ادارة كل وحدة منها هيئة تمثل الادارة العامة لاهلها، على ان تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون" وقد اشترط هذا التعريف استقلال الهيئات العامة على الادارة المحلية بموارد مالية ذاتية وهو ما لا تشترطه ادبيات اخرى ذهبت الى الحاق الحاق ميزانية كل وحدة محلية بميزانية الدولة، انطلاقا من ان الدولة هي التي تتحمل عبء الصرف على الخدمات والانشطة المحلية ومن ثم يؤول اليها جميع الموارد المحلية.²

-ويعرفها الدكتور احمد محمد المصري" بانها : كيفية حكم الشعب لنفسه عن طريق نظام اللامركزية الادارية الذي تشارك فيه الدولة موظفيها العموميين في ادارة المرافق الاقليمية وتطورها طبقا لحاجاته الحقيقية وحسب رغبته في اتمام هذا التطوير، وحسب هذا التعريف يتضح ان الادارة المحلية هي نوع من انواع التعاون المستمر والفعال بين اجهزة الدولة المختلفة ينبغي تحقيق المصالح العامة للدولة والوصول الى اهدافها المأمولة، وحيث وجد مثل هذا التعاون وتحقق التكاثف والتآزر بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية واجهزة الدولة بصفة عامة، كان ذلك ما يكفل استقرار الامن الوطني وتعزيزه، اذ ان التعاون والائتلاف بين ابناء الامة والقائمين على شؤون الرعاية المختلفة يعد سلاحا يمكن للدولة ان تبني به مجدها وتحقق وجودها وتثبت من خلاله دعائم الاستقرار والامن في ربوعها، والعكس صحيح

¹ المرجع نفسه، ص 303

² نفسه، ص 304

فان تسلط الحكومة المركزية واهمال شأن الادارة المحلية يحول الائتلاف والتعاون الى تناحر وتنازع وتمزق وانقسام وهو شر داء يهدد امن الدول واستقرارها.¹

ثالثا: الادارة المحلية في الجزائر

انتهجت الجزائر في إدارة الجماعات المحلية أسلوب اللامركزية الإدارية حيث اقتضى ذلك تقسيم الإقليم إلى وحدات متدرجة يأتي على قمة هذا الهرم هيكلية الولاية وعلى رأسها الوالي وتقسم الولاية إلى دوائر والدوائر إلى بلديات و هو الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري بمقاربة تراعي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية المستقلة على مستوى المقاطعات والأقاليم. وتعني اللامركزية الإدارية توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية وهي تتخذ صورتين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية. كما أن الحديث عن تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري يفرض دراسة قواعد قانون الولاية والبلدية طبقا للتشريع المعمول به أي القانون رقم 90.08 المتعلق بالبلدية والقانون 90.09 المتعلق بالولاية . فالولاية تعرف على أنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في حين تعتبر البلدية بمثابة الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع هي أيضا بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.²

تعتبر الجماعات المحلية الأجهزة التي تنفذ من خلالها سياسة الدولة التنموي بحكم قربها من المواطنين و الجزائر كبقية البلدان النامية، تحتل فيها الإدارة مكانة هامة في النظام السياسي، نظرا لنقص الإطارات المختصة في التكنولوجيا والصناعة

¹ عبد العزيز بن عبد الرحمان ال سعود ، مرجع سابق الذكر، ص 305

² بوحنية قوي، فساد المجالس المحلية المنتخبة واصلاح الادارة المحلية في الجزائر في : الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والادارية في الدول المغاربية، دراسة حالة كل من تونس الجزائر المغرب انموذجا، تحرير قوي بوحنية، بن الشيخ عصام، عمان : دار الحامد، ص 53.

حيث اضطرت هذه الدول إلى الاعتماد بشكل أساسي على الإطارات الإدارية لتسيير العمليات الاقتصادية والاجتماعية أو إسناد العمل الإداري إلى الأجهزة البيروقراطية بدلا عن الهياكل التكنوقراطية لنقص توفرها أصلا، وحتى تؤدي مهامها على أكمل وجه، وظفت خبرتهم وتكوينهم فأدى ذلك إلى تضخم في عدد الموظفين وإلى تبذير أموال طائلة في تسديد رواتب الموظفين على حساب عملية الإنتاج والاستثمار كما تحولت الإدارة الجزائرية من جهاز يعمل على توفير الخدمات إلى جهاز سلطوي لخدمة الدولة أو الحزب. لقد تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات السياسية والإدارية كانت تهدف إلى تطوير سياسة الانفتاح السياسي والاقتصادي وتأسيس هياكل إدارية مركزية ومحلية تكون على مستوى عال من الأداء لخدمة المواطن ، و تعتبر المحليات المنتخبة الإدارية متمثلة في الأجهزة اللامركزية الإدارية التالية.¹

1- الولاية:

وتعرف الولاية بأنها :جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل و تعبر على مطامح سكانها ،لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة ويعرفها قانون 07/12 بأنها : الجماعة الاقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وهي ايضا الدائرة الادارية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة ، وتساهم مع الدولة في ادارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية ترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب وللشعب وتحديث بموجب قانون، و

¹ بوحنية قوي ، مرجع سابق الذكر، ص 54.

التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي .

ويمر إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي :

-مرحلة التقرير: يتم فيها اتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية.

-مرحلة التحضير: يتم فيها تحضير كل الوسائل المادية و البشرية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية.

-مرحلة التنفيذ: و هي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق. تعمل الولاية علي تحقيق التنسيق و التعاون بين وظائف و اختصاصات البلديات و بين مهام السلطة المركزية في الدولة و تقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية المصلحة العامة في الدولة.

وتتشكل الولاية من :

. المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

. المجلس التنفيذي للولاية: يتشكل تحت سلطة الوالي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية ماعدا الدفاع، العدل والخارجية..

الوالي: هو حائز على سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها يعين من طرف رئيس الجمهورية.

2- البلدية: إن البلدية هي أول وحدة لامركزية في الدولة وهي تتمتع بالشخصية المعنوية, ولا يؤثر حل المجلس الشعبي البلدي في هذه الشخصية المقررة للبلدية. و يعرفها قانون 11/10 بأنها: الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون، و للبلدية اسم واقليم ومقر رئيسي. وفي بلديات الجزائر نجد ثلاث اجهزة يسيرون دائماً على

مقتضى ديمقراطية الحكم الجماعي والانتخاب لتحقيق الكفاءة والفعالية في جميع الميادين وهم:

- المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام والمباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدي، أما عن صلاحيته فقد خول له اختصاصات متعددة ومتنوعة .

- رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه وهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى.

- ادارة ينشطها الامين العام للبلدية: وهي تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتقوم البلدية بدور كبير في تنمية المجتمع في المجال الاقتصادي وذلك عن طريق ترك مسؤولية اتخاذ المبادرات الاقتصادية لهل وكذا إيجاد حلول في اقرب وقت و في أحسن ظروف ممكنة لمشكلتي عدم الاستثمار الأمثل للموارد البشرية المؤهلة و الرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء المجتمع بالإضافة إلى مهمتها في مجال المبادرة و التنشيط فإنها بذلك تخدم الدولة في مجال الاقتصاد و أيضا في مجال التنفيذ و التخطيط.

رابعا: التنمية المحلية والمقاولاتية:

اخذ مفهوم التنمية المحلية اهمية كبيرة من طرف الباحثين المعنيين بالشأن التنموي، وظلت الحكومات والهيئات والهيئات المحلية تبحث عن انجع الطرق واقصر السبل وافضل الاليات لتحقيق التنمية المحلية من اجل تلبية حاجيات مواطنيها، وفي هذا الصدد نجد ان الجزائر تعتمد على المقاولاتية في تحقيق التنمية المحلية عبر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والجامعة المقاولاتية.

1/ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتنمية : تأخذ الاهمية الاقتصادية للمؤسسات ذات الطابع المقاولاتي في مدى تأثيرها على محاور النمو والتنمية الاقتصادية الكبرى وهي:¹

أ_ التشغيل: والتي تتميز بقدرتها على استيعاب قدر كبير من العمالة حيث شهدت الجزائر تطورا كبيرا في عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتي من شأنها ان توظف عددا كبيرا من العمال, حيث ان عدد العاملين في التطور والذي شهد زيادة قدرها اربعة اضعاف سنة 2018 عن ما تم تسجيله سنة 2001 حيث بلغ عدد العمال سنة 2001 حوالي 634357 ليحقق رقم 2724264.

-الناتج المحلي (القيمة المضافة): وذلك من خلال القيمة السوقية للسلع والخدمات المباعة, والتي من شأنها ان تساعد على توفير متطلبات المجتمع من الاحتياجات التي تخضع لجانب الطلب المحلي والاجنبي.

الجدول رقم (1) : مساهمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الانتاج

السنة	2013	2014	2015	2016	2017
نسبة المساهمة في الانتاج	88.3	86.1	85.78	85.77	87.2

المصدر: نشرة المعلومات الاحصائية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة, وزارة الصناعة.

من الجدول نلاحظ مدى مساهمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الانتاج وذلك يعتبر طبيعيا كونها تحوز على اكثر من 60 بالمئة من طبيعة المؤسسات المنشأة

¹ محمد الطاهر العمودي و عبد الغني بوشري, محمد بن بيا ، المقاولاتية والتنمية المحلية جامعة تنمراسن نموذجاً ، مجلة النموالاقتصادي والمقاولاتية ، المجلد 4 ، العدد 5 ، 2021، ص

في الجزائر، وتوزع بشكل كبير على قطاعات الصناعات التحويلية والاشغال العمومية والبناء والخدمات والتجارة.

ب- التجارة الخارجية والتشابك الصناعي: وذلك من خلال المساهمة في تخفيف عجز الميزان الجاري ومن ثم ميزان المدفوعات من خلال تلبية الطلب الاجنبي، الناتج عن القدرة الصناعية لتلك المؤسسات، وتجدر الاشارة الى ان نجاح هذا البعد التنموي يقتصر على ما توفره الدولة من تسهيلات مختلفة لتحقيق الهدف المذكور، وخصوصا ما تعلق بانشاء مناطق صناعية متخصصة للتصدير ذات امتيازات جبائية واقتصادية، وتشير الاحصائيات لسنة 2018 ان نسبة مساهمة المؤسسات في التجارة الخارجية بلغ 6,9 بالمئة لفترة ما بين 2017_2018، بقيمة متوسطة 2,8 مليار دولار، الذي يبقى دون تأثير على عجلة الميزان التجاري الذي تجاوز ما يقارب 5 مليار دولار.

2/ الجامعة المقاولاتية في الجزائر

يعتبر التعليم بصفة خاصة محورا اساسيا لتطوير مهارات المقاولاتية، اذ يجب ان تركز المناهج الدراسية على تشجيع الاستقلالية والمثابرة، الثقة بالنفس وغيرها من المهارات المقاولاتية الاخرى، كما ان للجامعة دور هام في بناء المعرفة الخاصة بالمقاولاتية وتدريب المفاهيم وتدريب المفاهيم العلمية التي تبنى عليها، في الجزائر نرى تناقص في معدلات البطالة في السنوات الثلاثة ما بين 2008-2010 لدى مختلف المستويات التعليمية فباستثناء فئة التعليم العالي التي حققت ثبات نسبي اذ ترواحت النسب ما بين 20.3 الى 22,8 رغم انخفاضها لدى الذكور 10,4 , 23.4 , 26.6 متأثرة بارتفاعها لدى الاناث 22,3 , 20,1 , 33.3 وهذا راجع الى زيادة عدد الطلبة في الجامعة بصفة عامة والطالبات بصفة خاصة من جهة وكذا التشبع في القطاعين

العام والخاص من جهة أخرى ومحدودية الوظائف والانشطة التي قد تمارسها المرأة وحتى وان كانت ذات تكوين عالي.

وفي ذات السياق خطت الجزائر خطوات متقدمة في مجال تحفيز الشباب بصفة عامة على الولوج العالم الاعمال الحرة والمقاولاتية، حيث تشير عدة دراسات الى انه هناك تناسب طردي بين مستوى التعليم ومعدل النشاط المقاولاتي حيث اشارت احداها في سنة 2013 الى ان نسبة المقاولين الشباب خريجي الجامعات هي 35% من العينة المستهدفة، كما اشارت دراسة اخرى الى ان 79% من العينة المستهدفة قد اختارت مسار المقاولاتية كخيار لمستقبل مهني واعد فيما بلغت نسبة الذين لديهم معلومات وافية عن البيئة الاقتصادية 84%.

فيما اشارت دراسة اخرى الى ان 53% من خريجي الجامعات يرغبون في العمل لدى القطاع الخاص، و 21% في قطاع التجارة، و 25% في القطاع العام. ويخضع التعليم الجامعي لمقياس المقاولاتية لعدد من المناهج وهي: التعليم التجريبي المباشر والتعليم الانعكاسي، التعليم بالمسؤولية، والتعليم التعاوني.

خامسا: المقاولاتية في قانون الجماعات المحلية

اعطى المشرع الجزائري البلدية ككيان اداري ورئيس المجلس الشعبي البلدي كمسير والمنتخبين المحليين كشركاء اساسيين الحق الكامل في ضرورة التحول الى التفكير الاقتصادي الاستثماري (المقاولاتي)، ومن البديهي ان العديد من احكام القانون 08/90 المتعلق بالبلدية قد اضحت عاجزة خاصة وان الجزائر قد اعتمدت عملية اصلاحات واسعة تتطلب ان تضطلع فيها البلدية بدور محوري وفعال، وعلى هذا الاساس صدر القانون 10/11 المتعلق بالبلدية الذي يتكيف مع التحولات المتمخضة عن مختلف الاصلاحات المعتمدة على المستويات السياسية والاقتصادية

والاجتماعية ويتأتى ذلك من خلال اشراك البلدية في الاصلاحات التي باشرتها الدولة في جميع ابعادها وكذلك عبر الادماج الناجع للحركات التي تطبقها في تطوير المجتمع:¹

راهن هذا القانون على بعث التنمية في البلديات من خلال خلق فاعلية اقتصادية من اجل توفير الموارد الذاتية اللازمة لعملية التنمية، فقد نص في مادته "11" على ان البلدية تشكل الاطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، وتنص المادة "111" من نفس القانون على ان المجلس الشعبي البلدي يجب ان يبادر بكل عملية ويتخذ كل اجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخطتها التنموي، لذا يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير والاجراءات التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، اما المادة "175" فتوضح ان البلدية تشجع وتدعم كل نشاط ومساهمة او مبادرة فردية و جماعية تهدف الى انجاز مشاريع اقتصادية ذات النفع العام:²

كما يهدف هذا القانون تشجيع الى الاستثمار المحلي من خلال تشجيع الشباب على انشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة تعنى بنظافة المحيط او التشجير او تزيين المساحات العمومية او حتى انشاء الطرق الفرعية والعمارات واسوار المدارس الابتدائية وغيرها من النشاطات المقاولاتية بل يتعداه الى مجالات اخرى اكثر فاعلية كالمساعدة على انشاء المؤسسات الصناعية والزراعية، فالكثير من البلديات التي دعمت الشباب في مجال استحداث مؤسسات صغيرة ومتوسطة تهتم بجمع وتحويل

¹ عبد الهادي سعودي، "اهمية التوجه المقاولاتي في تعزيز الموارد المالية"، مجلة افاق العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 19 ديسمبر 2019 المجلد 5، ص 220.

² المكان نفسه.

النفائات المنزلية واعادة تدويرها وارجاعها لمادتها الاولية كالبلاستيك والحديد والنحاس والالمنيوم وغيرها من المواد القابلة للتدوير، وكمثال على ذلك المشاريع البلدية المسطرة من قبل بلديات ولاية وهران سنة 2016/ 2019 حيث تم احصاء اكثر من 536 مؤسسة تعمل على جمع النفائات وفصلها واعادة تدويرها، كما كانت النسبة الاكبر منها في بلدية اريزو بـ 241 مؤسسة صغيرة ومتوسطة.¹

كما عملت بعض البلديات على دعم الشباب في مجال الصناعة التقليدية كصناعة الفخار والزراي واللباس التقليدي، فبلدية بوسعادة سطرت برنامج في عهدة المجلس الشعبي البلدي 2012/ 2017 في دعم الشباب الحرفي من خلال تحفيزه على تطوير مؤسساتهم الحرفية، ومساعدتهم على ترويج سلعهم عبر المعارض والمهرجانات واللقاءات الوطنية.²

كما تسعى البلديات الى خلق مؤسسات ذات طابع فلاحي من خلال دعم الشباب في انشاء مراكز تجميع وتخزين الخضر والفواكه، وتعمل كذلك على توفير العقار اللازم لمثل هذا النوع من النشاط اضافة الى تزويدها بالكهرباء والغاز والطرق. وترنو البلديات الى انشاء وتطوير اسواق الجملة والتجزئة بقصد خلق الحركية الاقتصادية اللازمة لاحداث الثروة المحلية، ودعم المشاريع الخاصة بتربية الدواجن والاسماك او تنظيم الرعي وتوفير البيطرة اللازمة في هذا النوع من النشاطات الفلاحية.³

¹ عبد السلام عبد اللاوي، امال بوبكر، "دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية"، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 06، العدد 01، 2020، ص 97.

² عبد السلام عبد اللاوي، امال بوبكر، المكان نفسه

³ المكان نفسه.

الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح ان التوجه نحو المقاولانية يشكل اهمية كبيرة في عملية التنمية والاستثمار المحليين، وقد سعى المشرع الجزائري عبر اصلاح قوانين الادارة المحلية فكان اصلاح قانون 08/90 الخاص بالبلدية والذي لم يواكب التطورات الحاصلة، فجاء قانون 11/10 من اجل اعطاء ادوار جديدة لرؤساء البلديات ومنحهم صلاحيات واسعة، واهم ما ميز هذا القانون هو انه منح القطاع الخاص دورا في عملية التنمية وجعله شريكا في ادارة المرافق والهياكل والمؤسسات الاقتصادية والانتاجية والخدمية.

غير أنه في واقع الامر نجده يصطدم بالكثير من العراقيل البيروقراطية والهيكلية والتمويلية وهذا جعل من رئيس الجمهورية يطالب بضرورة مراجعة قانون البلدية الحالي كي يتماشى والتطورات الحاصلة، وعليه فاننا نقدم مجموعة من الاقتراحات نأمل ان تتضمنها التشريعات الجديدة:

- ضرورة الاهتمام بتنمية ونشر روح المقاولانية بين مختلف افراد المجتمع لانشاء مشروعاتهم الخاصة من خلال تشجيعهم على روح الابتكار والتميز.

- نشر مبادئ المقاولانية في المؤسسات القائمة بهدف تشجيع المؤسسات بحد ذاتها على مساعدة عمالها في هذا المجال.

- الغاء القيود والحواجز البيروقراطية واشاعة مناخ للاستثمار المحلي عبر منظومة قوانين مرنة وفعالة تساعد على انشاء مؤسسات مقاولانية في كل المجالات.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

(1)-بوحنية قوي، فساد المجالس المحلية المنتخبة واصلاح الادارة المحلية في الجزائر في : الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والادارية في الدول المغاربية، دراسة حالة كل من تونس الجزائر المغرب انموذجا، تحرير قوي بوحنية، بن الشيخ عصام، عمان:دار الحامد.

➤ المجالات

(1)-العمودي محمد الطاهر و بوشري عبد الغني ، بن ببا محمد ، المقاولاتية والتنمية المحلية جامعة تنمراسست نموذجا ، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية ، المجلد 4 ، العدد 5، 2021

(2)-سعودي عبد الهادي ، "اهمية التوجه المقاولاتي في تعزيز الموارد المالية"، مجلة افاق العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 19 ديسمبر 2019 المجلد 5.

(3)-عبد اللاوي عبد السلام، بوبكر امال، "دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية"، مجلة الاقتصاد والمالية ، المجلد 06، العدد 01، 2020.

➤ الرسائل الجامعية

(1)-مياسة اودية ، الفعالية الادارية في الادارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، 2007-2008.

➤ المحاضرات

(1)- محاضرات في مقياس المقاولاتية ، كلية العلوم الاقتصادية جامعة البليدة، السنة الجامعية، 2017/2018.

➤ المواقع الالكترونية

(1)- بن عبد الرحمان عبد العزيز، دور الادارة المحلية في تعزيز الامن الوطني ، بحث منشور على الشبكة العنكبوتية .

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

➤ الكتب

1)-allali Brahim, **vers une théorie de l'entrepreneuriat**, cahier de recherche N17, ISKAE

➤ المجلات

1)-Journal of Economic Growth and Entrepreneurship JEGE Spatial and entrepreneurial development studies laboratory Year : 2021 Vol.4 No. 5 Special .

الفصل الثاني

الجماعات المحلية

في الوطن العربي نماذج مختارة

د. مسلم باباعري
(جامعة قاصدي مرباح ورقلة)

تطور منظومة الإدارة المحلية والحكم المحلي في المنطقة العربية: مقارنة تاريخية

Development of the Local Administration and the Local in the Arab region governance system

مقدمة

يُعبّر نمط التنظيم المحلي للإدارة العامة عن شكل من أشكال استجابة الدولة الحديثة لتحدي تقريب الإدارة من المواطن، كما يعكس تصورها لطبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، فالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعوامل التاريخية قد صاغت بصور مختلفة أنماطا للإدارة المحلية تختلف باختلاف تجارب الدول وتباين فلسفات الحكم المعتمدة فيها.

تُبرز الدراسات المقارنة أن معظم نظم الإدارة المحلية الحديثة قد تطورت في مرحلة ما بعد الثورة الصناعية في أوروبا متأثرة بتزايد مهام الدولة وتعدد أدوارها في المجتمع، ثم انتقلت إلى الدول حديثة الاستقلال خلال النصف الثاني من القرن العشرين. وعلى اعتبار أن معظم الدول العربية قد كانت خلال القرنين التاسع عشر والعشرين تحت وضع الاحتلال، فقد ورثت نظم إدارية محلية مختلفة سعت إلى تكييفها وفق متطلبات بناء الدولة في مرحلة ما بعد الاستعمار، حيث يمكن من خلال استقراء تاريخ التنظيم الإداري المحلي في المنطقة العربية فهم منطق تدبير الشؤون المحلية في الدول العربية، وتفسير مختلف أشكال التنظيم المحلي التي عرفتها الدول العربية في مرحلة ما بعد الاستقلال.

إن موضوع هذه الورقة هو تقديم قراءة تاريخية لتطور منظومة الإدارة المحلية والحكم المحلي في الدول العربية لغرض فهم الخلفيات الكامنة وراء أنماط التنظيم المحلي التي تم تبنيها، وإبراز أهم المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتحركة في شكل التنظيم المحلي للإدارة العامة في المنطقة العربية.

تعود الأصول الأولى للتنظيم الإداري المحلي في المنطقة العربية إلى مرحلة الحكم العثماني، أين عرفت العديد من البلدان العربية (مصر، الشام، تونس والجزائر..) أنماطاً مختلفة للتنظيم الإداري المحلي قائمة على نوع من التفويض للصلاحيات من سلطة "الباب العالي" إلى الهيئات المحلية في ظل تبعية للمركز متفاوتة في شدتها من إقليم إلى آخر، كما شهدت ذات الدول أيضاً تجربة مختلفة خلال فترة الاستعمار الأوروبي الحديث، حيث أرسيت نظم خاصة لإدارة المجتمعات المحلية. تبحث الورقة بشكل أساسي في أثر الموروث الإداري لفترة ما قبل الاستقلال على طبيعة النظم الإدارية المحلية في الدول العربية، من ناحية تبني مؤسسات إدارية قائمة على التبعية الشديدة للإدارة المركزية، وضعف مستوى استقلالية الجماعات المحلية على المستوى التنظيمي والمالي بفعل استمرار النماذج الموروثة من عهد الاحتلال، حيث كان ينظر في تلك المرحلة للجماعات المحلية على أنها أدوات للتحكم والسيطرة على المجتمعات المحلية أكثر منها مؤسسات للتمثيل ولمشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية.

عبر البحث التاريخي القائم على فحص أهم أشكال النظم الإدارية التي عرفتها الدول العربية خلال فترة ما قبل الاستقلال الوطني، تسعى الورقة إلى تقصي حجم تأثير تلك النظم الموروثة من عهد الاستعمار على شكل التنظيم المحلي المعتمد في الدول العربية في المراحل اللاحقة، سعياً للإجابة على الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تأثرت الأشكال الحديثة لتنظيم الإدارة المحلية في الدول العربية بتجربة الإدارة المحلية خلال الفترة الاستعمارية؟

المحور الأول: مقارنة مفاهيمية للإدارة المحلية والحكم المحلي

تقع مفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي في دائرة اهتمام حقل الإدارة العامة، فهي بالأساس تجسيد لشكل من أشكال تنظيم الإدارة العامة في الدولة، كما أنها أصبحت في العقود الأخيرة موضوعا أيضا لاهتمام دراسات نظم الحكم والنظم السياسية المقارنة، على اعتبار أن التنظيم المحلي للإدارة يعكس نمطا من تفويض الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية، ويمثل أيضا صورة من صور إشراك المواطنين محليا في صنع القرار وتقرير السياسات المحلية، فعندما تستقر أمور الدولة ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمنا لتفرغ الحكومة للأمور السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم على المستوى المحلي.

"بما أنه يتعذر على الحكومة تسيير أقاليمها بنفسها والاطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي، فإن الحكومة تعتمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة".¹

عُرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا ضروريا. إن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعاً من فروع القانون العام لتصبح لاحقا علما قائما بذاته.

¹ بن عثمان شويح ، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، ص06.

لذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، حيث تميزت مرحلة ما بعد الثورة الصناعية في أوروبا بتزايد مهام الدول واتساع نطاق تدخلها في المجتمع، الأمر الذي دفع نحو بداية عمليات نقل وتفويض البعض من مهامها وصلاحياتها إلى الوحدات المحلية، وهو الأمر الذي عبرت عنه الكتابات الأكاديمية في أواخر القرن التاسع عشر. ظهر النظام التشريعي الخاص بالإدارة المحلية لأول مرة في القرن التاسع عشر، من خلال ما سمي بقانون الإصلاح عام 1832 في إنجلترا، ثم ظهرت بها أيضا التشريعات المنظمة للحكم المحلي، كما أنشئت في فرنسا المجالس المحلية عام 1833، لكنها لم تعطى حق إصدار القرارات الإدارية إلا عام 1884.¹

يمكن القول أن أهم ما يميز التنظيم الإداري المحلي، هو كونه "يكرس مبدأ مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية وبهذه الصفة يكون قد جسد صورة من صور الديمقراطية، ألا وهي صورة ممارسة حقهم في الانتخاب واختيار ممثلهم وفق القوانين السارية".²

يكاد الباحثون يجمعون على أن الإدارة المحلية تعبر عن شكل من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات، وتقوم بمهام مكمله لمهمة الحكومة المركزية.

جاء نظام الإدارة المحلية كرد فعل منطقي لعدة متغيرات سياسية واجتماعية وثقافية وتكنولوجية واقتصادية ساهمت في تحويل أسلوب إدارة المجتمعات، خاصة المحلية نحو نظام السلطة المحلية، ولعل أهم تلك المتغيرات بروز فلسفات وأساليب جديدة جعلت الحكومات تنتهج سبيل الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، إن هذا

¹ كمال فار، "الاتصال المؤسسي والخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية"، أطروحة دكتوراه، كلية علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2017/2018، ص 81.

² بن عثمان شويح، مرجع سابق الذكر، ص 06.

التوجه تعزز بظهور موجة أو حركة استقلال العديد من الدول النامية من قيد الاستعمار الغربي خلال منتصف القرن العشرين، وانتهج الدول النامية وتطبيقها سياسات إصلاح اقتصادي شامل، مبني على الاتجاه المعاكس للتسلط والاستبداد والسيطرة، كما أن هذه الدول المستقلة حديثاً قد ورثت نظم إدارية محلية من الحقبة الاستعمارية.

يعرف نظام الإدارة المحلية وفق تصور منظمة الأمم المتحدة بأنه نظام من نظم الإدارة العامة، حيث يعد وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة، وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي.

كما يعرفها الكاتب البريطاني غرام مودي Grame Modie أنها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعد مكملاً لأجهزة الدولة".¹

تعرف الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة هيئة محلية تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون.²

حسب تعريف الكاتب "فؤاد العطار" فالإدارة المحلية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة وراقبتها.³

¹ صبيح فرحان، "تقييم دور السلطات المحلية في تحقيق التنمية المكانية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، سنة 2009، ص 155.

² أحمد شريفي، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2010، ص 51.

³ بشير الشايب، "الإدارة المحلية والحكم المحلي"، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، المجلد، 4 العدد 1، جوان 2015، ص 12.

يستلزم الحديث عن الإدارة المحلية التمييز بين مفهومين مختلفين، لكنهما متقاربين في المعاني ومتداخلين في الاستعمال الأكاديمي؛ الإدارة المحلية والحكم المحلي.

يرى بعض فقهاء القانون أن الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الأولى يقصد بها شكل معين من اللامركزية الإدارية، بينما تشير الثانية إلى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.

فالحكم المحلي يقتضي نوعاً من الاستقلالية السياسية للوحدات المحلية يكون على حساب وحدة الدولة السياسية، حيث تكون للهيئات المحلية قدراً من الصلاحيات التشريعية والقضائية زيادة على الاستقلالية الإدارية والتنفيذية، فالحكم المحلي وفق تصور الفقيه "سليمان الطماوي" ينصرف إلى جميع مظاهر الحكم التقليدية من تشريع وتنفيذ وقضاء، أما بالنسبة لنظام الإدارة المحلية فمن المسلم به أنه لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء، بل ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية.¹

يعتبر نظام الإدارة المحلية أحد تجليات اللامركزية الإدارية في بعدها الإقليمي، فإذا كانت المركزية الإدارية تعني جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي تمارسه في جميع أنحاء الدولة وعلى جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق القيام بإنجاز كافة الوظائف، فإن اللامركزية الإدارية تتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة -محلية أو مرفقية- تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية فهي تتركز على أساسين: الاستقلال في الإدارة وإشراف السلطة المركزية ورقابتها.²

ويعتبر هذا الاتجاه العالمي نحو الإدارة اللامركزية إجراء تصحيحياً للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن

¹ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الاسكندرية: منشأة المعارف، سنة 1987، ص 18.

² أيمن معاني العودة، الإدارة العامة الحديثة، الأردن: دار وائل للنشر، ط 2، سنة 2012، ص 47.

العشرين ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل السبعينات من القرن العشرين عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة.

تقوم اللامركزية الإقليمية على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، مفهوم اللامركزية الإقليمية مرادف للإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية يسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية في حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.¹

المحور الثاني: الجذور التاريخية لتنظيم الإدارة المحلية في البلدان العربية

تعود الأشكال الأولى للتنظيم الإداري المحلي في المنطقة العربية في العصر الحديث إلى الحقبة العثمانية، حيث نظمت الأقاليم التابعة للخلافة العثمانية خلال القرن التاسع عشر في شكل إدارات خاضعة لقوانين ونظم إدارية واضحة خصوصاً خلال ما عرف بـ "عصر التنظيمات" الذي توج بصدر القانون الأساسي أو دستور 1876، الذي يعتبر أول نص دستوري بالمعنى الحديث في المنطقة.

فبموجب نظام الولايات عام 1864 استحدثت في الولاية مجلس عمومي يترأسه الوالي، ويضم ممثلين محليين لهم اختصاص النظر في الأمور المتعلقة بالطرق وشؤون الزراعة والتجارة، لكن رأي المجلس استشاري حيث يرفع هذا المجلس توصياته إلى الوالي الذي يبلغها بدوره إلى الحكومة المركزية في الباب العالي.²

كما نصت المادة 111 من نظام إدارة الولايات العمومية لسنة 1871 على تشكيل مجلس بلدي للنظر في الأمور البلدية ويتألف المجلس البلدي من رئيس

¹ أيمن معاني العودة، مرجع سابق الذكر، ص59.

² وجيه كوثراني، "التنظيمات العثمانية والدستور: بواكير الفكر الدستوري"، مجلة تبين العدد 3 شتاء 2013، ص3.

ومعاون وستة أعضاء وعدد آخر من الأعضاء الاستشاريين، منهم طبيب المدينة ومهندسيها، كما يعين لكل مجلس بلدي كاتب وأمين صندوق.¹

أولاً: نظم الإدارة المحلية في البلدان العربية خلال العهد العثماني

تبلورت أولى صور نظام الإدارة المحلية في الجزائر - شأنها في ذلك شأن العديد من الدول العربية - خلال الحقبة العثمانية التي عرفت تأسيس العديد من مظاهر الدولة الحديثة من بيروقراطية وجيش ووزارات ودواوين. إن أول عمل قام به العثمانيون بعد استقرارهم في الجزائر، هو البحث عن الآليات العملية التي تمكنهم من تثبيت حكمهم في البلاد، فلهذا الغرض وضعوا نظاماً إدارياً محكماً، فقسموا البلاد من الناحية الإدارية إلى أقاليم التي عرفت بـ"البايك"، وأنشأوا أجهزة إدارية متنوعة في المدن والأرياف، حيث مكّنهم هذا التنظيم من إخضاع معظم أجزاء البلاد لسلطتهم فقد اكتمل الهيكل الإداري للجزائر سنة 1565 تقريبا وقسمت البلاد إلى أربعة أقاليم "باييك: دار السلطان" وتضم الجزائر العاصمة وضواحيها، "باييك التيطري"، "باييك الشرق"، و "باييك الغرب".²

أما على مستوى مدن البايك فكان لها نظام خاص، إذ يعين الباي حاكماً عليها الذي يساعده في مهامه بعض الموظفين الأساسيين مثل الخزندار وقائد العيون وقائد الحامية، إلا أن الأهمية التي تكتسبها المدينة في التنظيم الإداري العثماني، جعل الدايات ينفردون بحق تعيين حكام المدن واختيارهم، كما كانوا يهدفون من وراء ذلك التقليل من صلاحيات البايات ومراقبتهم.³

اعتمد الأتراك العثمانيون بشكل عام في تسيير شؤون المجتمع الريفي على بعض القبائل المتعاونة والمتحالفة، والأسر المحلية القوية. فعلى الرغم من وجود نظام للإدارة المحلية إلا أنه لم يكن بالمستوى المطلوب من الفعالية، ولم تكن

¹ المرجع نفسه ، ص 4.

² أرزقي شويتام، "طبيعة الحكم العثماني في الجزائر (1519-1830)" ، مجلة التاريخ المتوسطي، المجلد

04، العدد1 جوان 2022، ص 109.

³ أرزقي شويتام، المرجع نفسه ، ص112.

المجالس المحلية ذات صلاحيات معتبرة، وهو ما عبر عنه اعتماد السلطات العثمانية كثيراً على القبائل بمختلف أنواعها وتسمياتها كأداة في تسيير المجتمع الريفي، فكانت تؤدي أدواراً اقتصادية وإدارية وعسكرية مقابل حصولها على بعض الامتيازات.

في مصر تعود المحاولات الأولى لتنظيم شؤون الإدارات المحلية إلى الجهود الإصلاحية التي قادها "محمد علي باشا" والي مصر منذ توليه حكم "الولاية العثمانية" في مايو 1805، حيث يعتبر مؤسس الدولة المصرية الحديثة، من خلال نهج الإصلاحات الإدارية والمؤسسية التي اعتمدها عبر إدخال نظم الإدارة الحديثة، وسن التشريعات والقوانين الناظمة لعمل الدولة. حيث شكل "محمد علي" سنة 1805 "ديوان الوالي" لضبط المدينة وربطها، كما أسس سنة 1825 "المجلس العالي الملكي" لتنظيم شؤون الحكومة، وقام بتقسيم مصر وأنشاء حكومات محلية لكنها كانت مرتبطة في كل أعمالها بتدخل الباشا حيث خضعت أعمال رجال الإدارة في الأقاليم لمركزية شديدة، على الرغم من أن المناصب القيادية على المستوى المحلي كانت كلها محتكرة من قبل أبناء الباشا وأقربائه والأتراك والشراسة.¹

وبعكس التجربة المصرية التي تميزت بالطابع الخاص للمشروع التحديثي الذي قاده محمد علي وسعى من خلاله إلى الاستقلال عن سلطة الباب العالي، وإعطاء مصر مكانة مختلفة عن باقي الأقاليم الخاضعة للسلطة العثمانية، عرف التنظيم المحلي في سوريا وضعاً متقلباً طبعه التجاذب حول السلطة بين "المركز" و"الأطراف" في مرحلة ما قبل التنظيمات.

ثم جاءت "التنظيمات" كمحاولة في مرحلة أولى لتدعيم مركزية السلطة في كل من الولايات على حساب الوظائف التقليدية فيها، عندما قامت بحشد ممثلي التجمعات الطائفية والمهنية، من أعيان وأغوات وشيوخ المهن والأحياء، في مجالس محلية، ليصبحوا في خطوة تالية موظفين مأجورين لدى السلطة المركزية في

¹ نجلاء مكاوي، التوظيف السياسي للدين والقانون في مشروع محمد علي، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018، ص33.

إسطنبول، مشكلين بذلك تلك الحلقة الوسيطة بين السلطة على مستوى الولاية والسلطة المركزية في العاصمة البعيدة إسطنبول.

لاحقا جاء قانون الولايات الصادر عام 1864 ليحدد أعمال مجلس إدارة الولاية، الذي أنيطت به مناقشة كل ما يتعلق بالإدارة العامة في الولاية، وشؤونها المالية، والعلاقات الخارجية والأشغال العامة والنشاط الزراعي. أحدث القانون المذكور إنشاء مجالس البلدية، مشكلا بذلك منعطفا كبيرا في التحديث الإداري للدولة بشكل عام وللولايات السورية بشكل خاص ومانحا بذلك للوجهاء المتنفذين في الولايات السورية نوعا من الحكم الذاتي إلى جانب الولاة الذين سبق وعينتهم الإدارة المركزية.¹

كما تولت الولايات السورية بنفسها اتخاذ قرارات أساسية مثل ترشيد التعرفة الجمركية على الحركة البينية للبضائع وإرساء قواعد ناظمة للتجارة، فقد ترتب على الولايات السورية دفع مبالغ متزايدة لخزينة الدولة في إسطنبول، فبسبب زيادة أعبائها المترتبة عن حروب البلقان والقرم سعت الحكومة في العثمانية لزيادة حصتها من الموارد المالية للولايات السورية، ففي نهاية القرن التاسع عشر تم تقديم أكثر من 80 بالمئة من عائدات الخزينة في الولايات السورية إلى الباب العالي وعشرين في المئة فقط خصصت لتغطية حاجيات النفقات المحلية.

ثانيا: نظم الإدارة المحلية في البلدان العربية خلال مرحلة الاحتلال الغربي. يمكن القول أن المرحلة الجنيئة لنظم الادارة المحلية في البلدان العربية قد تبلورت إبان الحكم العثماني، غير أن معظم التشريعات ونظم العمل البيروقراطي قد تطورت خلال مرحلة الاستعمار الحديث، سواء تحت مسمى الحماية البريطانية أو الفرنسية أو الاحتلال المباشر، حيث استعمل المستعمر نظم الإدارة المحلية كجزء من وسائل السيطرة على المجتمعات المحلية، والتحكم في الأقاليم المختلفة.

¹ محمد علي الصالح، إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي 1918-1946 تأثيرها فيما بعد الاستقلال، بيروت: press de l'Ifpo، 2020، ص24.

ففي سوريا استعانت سلطة الانتداب بين سنة 1918 وسنة 1946 في إقامة إدارتها بمن تبقى من أشخاص الإدارة السابقة أيام الدولة العثمانية في الولايات السورية، كما أعادت العمل بقسم كبير من القرارات السابقة التي كان معمولاً بها بموجب الدستور العثماني لعام 1908 إذ جاءت مجالس الحكم المشكلة مشابهة إلى حد كبير لمثيلاتها في الولايات السورية أيام العثمانيين.¹

تعاملت سلطة الانتداب في البدء مع هذه المجالس كهيئات استشارية أقامتها إلى جانب سلطة الانتداب وكان من المفترض أن تصبح هذه المجالس تشاورية بالتدرج، غير أن ذلك لم يحصل بل على العكس تراجع دورها وحجم تأثيرها على القرارات المتخذة محلياً.

خلاصة القول أن باكورة الجهاز الإداري الذي تشكل تحت حكم الانتداب الفرنسي في سوريا وبلاد الشام تميز بعدة ثغرات على رأسها ضعف إشراك أهل البلد في حكم أنفسهم، حيث كان هدفه الأساسي هو تعزيز سيطرة قوى الاحتلال على الأقاليم المحتلة.

في الجزائر كان التنظيم الإداري خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي بين 1830 و1962 يخضع لنظامين إداريين مختلفين فقسم منها يخضع لجيش الاحتلال الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد، في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد،

سنة 1844 وضع المستعمر على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" bureaux arabes مسيرة من قبل ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على المقاومة الشعبية، بعد استباب الأمن وبالتحديد سنة 1868 أصبح التنظيم البلدي في الجزائر يتميز بثلاث أصناف من البلديات:

البلديات الأهلية: كانت في مناطق الجنوب وكذا بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال ودام هذا الشكل إلى غاية 1880 حيث تميزت البلديات بالطابع العسكري في تسيير شؤون المواطنين بمساعدة بعض أعيان المنطقة.

¹ محمد علي الصالح، مرجع سابق الذكر، ص 99.

البلديات المختلطة: غطت أكبر إقليم من الجزائر لاسيما القسم الشمالي منه، في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين تركز على هيئتين رئيسيتين: المتصرف، الخاضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام بالإضافة إلى اللجنة البلدية التي يرأسها متصرف مع أعضاء من المنتخبين الفرنسيين والجزائريين الذين يتم تعيينهم من قبل السلطة الفرنسية كممثلين عن "الدوار".

البلديات ذات اختصاص كامل تشمل الأماكن التي يتواجد بها الأوروبيون بشكل مكثف في المدن الكبرى والمناطق الساحلية وخضعت للقانون البلدي الفرنسي الصادر سنة 1884، مكونة من هيئتين المجلس البلدي منتخب من طرف سكان البلدية من الأوروبيين والجزائريين وله صلاحيات متعددة إلى جانب العمدة le maire ينتخب من قبل المجلس البلدي.¹

إن الهدف من الهياكل والنظم التي ارساها الاحتلال في الدول العربية، كان بالأساس تعزيز قدرات المحتل على مراقبة كل ما يجري على المستوى المحلي، وإحكام السيطرة على مختلف الأقاليم المحتلة، لذلك كان من المنطقي أن تميل تلك الهياكل والمؤسسات إلى اعتماد مقاربات تقوم أساسا على مركزية القرار وتهميش دور الهيئات التمثيلية التي كانت مجرد مجالس شكلية دون سلطة قرار فعلية.

خلفت مرحلة الاحتلال الغربي إرثا إداريا ثقيلا، خصوص في المجتمعات التي تعرضت لفترات طويلة من الاحتلال كما هو شأن الجزائر، فمعظم القوانين والتشريعات وقواعد العمل التي انتهجت غداة جلاء المحتل كانت مستمدة من النصوص الفرنسية، بل إن المسميات نفسها التي أعطيت للهيئات المحلية بقيت مستخدمة لعقود من الزمن بعد استرجاع السيادة الوطنية.

فتجربة البناء والتحديث في العديد من الدول العربية ما بعد الاستقلال، واجهت العديد من التحديات على كل الأصعدة، فالدولة القطرية في المنطقة العربية هي في الغالب نتاج إرث استعماري، خصوصا من حيث نمط إدارتها ونمط علاقتها بمواطنيها، "فدولة الاستقلال لم ترث عن الإدارة الاستعمارية الهياكل والمؤسسات

¹ بن عثمان شويح ، مرجع سابق الذكر ، ص 07.

فقط بل ورثت أيضا أسلوب إدارة الحكم ونمط العلاقة بالمحكومين وهي في مجملها علاقة انفصالية وعمودية تهدف إلى احتواء المجتمع وضبط حركته بصورة فوقية".¹ لقد كان من نتائج عملية "التحديث المشوه" الذي استهدفت من خلاله الدولة الناشئة استيراد أدوات السلطة السياسية وفق الأنماط التي كانت سائدة في العالم الغربي، أو الاستمرار في استخدام الأدوات الموروثة من المرحلة الاحتلال، أي أدوات الإكراه والخضوع القائمة على تهميش دور المؤسسات المحلية، دون وسائل المشاركة في المؤسسات السياسية المدنية خصوصا المحلية منها، "أننا نشهد اليوم اختلالا واضحا بين دولة تزداد قدرة على الضبط الوقائي والردع العقابي مصحوب بنزعة تدخلية هائلة في فضاءات الحياة الخاصة والعامة مقابل مجتمع مفكك الأوصال، لتتحول الدولة في النهاية إلى آلة ضخمة للرقابة والعقاب الجماعي بدل أن تكون أداة في خدمة الشأن العام، ذلك ما يمكن وصفه بالتحديث من دون حادثة".²

المحور الثالث: العوامل السياسية والاقتصادية التي عززت خيار المركزية الإدارية في البلدان العربية ما بعد الاستقلال

ما من شك أن الموروث الإداري لمرحلة ما قبل الدولة الوطنية في المنطقة العربية قد لعب دورا مهما في صوغ نظم الإدارة المحلية التي تم تبنيها عقب الاستقلال، لكن من الواضح أيضا أن هناك عوامل أخرى مؤثرة قد ساعدت على ترجيح خير نموذج الدولة المركزية ذات الصلاحيات التدخلية الواسعة على المستوى المحلي، خصوصا تلك العوامل المتصلة بالخيارات السياسية وطبيعة نظم الحكم التي سادت المنطقة العربية في العقود الأولى لمرحلة ما بعد الاستقلال، وكذا العوامل الاقتصادية المتعلقة بنمط الانتاج وطبيعة النموذج الاقتصادي.

¹ رفيق عبد السلام بوشكالة، الاستبداد الحداثي العربي: التجربة التونسية نموذجا، في علي خليفة الكواري (محررا)، الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص 86.

² المرجع نفسه، ص 91.

أولاً: العوامل السياسية التي ساهمت في ترسيخ المركزية الإدارية

تعتبر فترة ما بعد نهاية الاستعمار الأوربي في المنطقة العربية، مرحلة مهمة على صعيد بناء نظم الحكم وتحديد أهم الخيارات بشأن طبيعة المنظومات السياسية التي تم إرساؤها، حيث اعتمدت معظم النخب الحاكمة في البلدان العربية بعد الاستقلال خيارات تميل إلى تبني نظم حكم مركزي في مواجهة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الصعبة، وكذا حالة عدم الاستقرار السياسي.

فعلى الرغم من أن بعض الدول العربية قد اختارت نهج اللبرالية السياسية في وقت مبكر، كما هو شأن الكويت مطلع الستينات، إلا أن تلك التجربة لم تأسس لديمقراطية لبرالية تمثيلية حقيقة في ظل هيمنة مؤسسة الملك على منظومة الحكم، كما أن موجة الانقلابات العسكرية التي عرفتها معظم الدول العربية (سوريا سنة 1948، مصر سنة 1952، العراق والسودان سنة 1958، الجزائر 1965.....) قد ساهمت في إنهاء وجود العديد من النظم الدستورية التي قامت عقب الاستقلال، حيث سيطرت النخب العسكرية باسم المشروع الثوري على مؤسسات الحكم، وأقامت نظم مؤسسة على توجهات أيديولوجية أقرب إلى الاشتراكية، حيث حلت أفكار كـ "الحزب الطلائعي"، "القائد" و"مجلس قيادة الثورة" محل البرلمان أو الملك.¹

مثلت تجربة حكم جمال عبد الناصر في مصر (1952-1970) المثال الأوضح عن نمط السلطوية العسكرية الذي سيطر على معظم النظم العربية مع اختلافات بسيطة، حيث بنت النخب العسكرية التي وصلت عبر الانقلابات إلى سدت الحكم مشروعيتها على قدرة العسكريين على الانجاز والحسم في مواجهة الخلافات والانقسامات التي طبعت تسيير المرحلة الماضية، كما اعتبر القادة العسكريون أبطال معركة التحرير أنفسهم الأقدر على حماية الاستقلال، وضمان الوحدة

¹ وسيم حرب (محرراً)، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 28.

الوطنية. كما برروا حكمهم بحاجة التنمية الاقتصادية والتحديث إلى وجود سلطة سياسية مركزية قوية وحازمة.¹

مهما كانت الأسباب المؤدية إلى فشل عملية بناء المؤسسات السياسية الديمقراطية في البلدان العربية في مرحلة ما بعد جلاء المحتل وعلى الرغم من تزامنها مع عملية بناء الدولة القطرية عقب نيل الاستقلال الوطني، فإن هذا الطور السياسي تميز بنماذج للحكم مرتكزة على وجود سلطة مركزية قوية، حزب واحد ذي أيديولوجية شمولية، وجهاز بيروقراطي قوي مهيمن على العملية السياسية. حيث انتهى الحال في معظم التجارب إلى إلغاء الدساتير التي اعتمدت في مراحل سابقة، وتعليق عمل المجالس النيابية، وحظر نشاط الأحزاب السياسية.

تبرز التجارب المقارنة في مختلف دول العالم، أن نظم حكم الحزب الواحد التي سادت عدد كبير من دول العالم كانت تعتمد على وجود سلطة مركزية قوية جامعة لمختلف الصلاحيات ومتحكمة في مختلف مناحي العمل السياسي والإداري، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف صلاحيات السلطات المحلية على مستوى الأقاليم والمقاطعات، حيث تتحول مؤسسات الإدارة المحلية إلى مجرد أدوات تنفيذية خاضعة للسلطة المباشرة للإدارة المركزية.

ومن ثمة فإن الدول العربية التي تم فيها تبني خيار الحزب الواحد في عقود الستينات والسبعينات من القرن العشرين، انتهجت مسار المركزية الإدارية المطلقة، وتم فيها تهميش دور مؤسسات الإدارة المحلية لصالح المؤسسات المركزية،

شكل نهج المركزية الإدارية المفرطة، نوعاً من الاستمرارية مع الأنماط الموروثة من مرحلة الاستعمار حيث لم تحظى المجالس المحلية بصلاحيات معتبرة، كما لم يتم تبني أي نوع من أنواع تفويض السلطة واستقلالية التسيير المالي والإداري على المستوى المحلي في ظل هيمنة أسلوب التسيير البيروقراطي المركزي المتحكم في كل مناحي العمل الإداري.

¹ Ghassan Ghassan Salamé (réd), *Démocraties sans démocrates*, Paris :Fayard, 1994, p 326.

كان يجب إنظار مرحلة الانفتاح السياسي منتصف الثمانينات وبداية التسعينات في العديد من البلدان العربية لتظهر بعض الإصلاحات على مستوى التنظيم المحلي الرامية لتعديل نهج المركزية الإدارية نحو أساليب أكثر تفويضا للسلطة لصالح الهيئات والمؤسسات المحلية. فمسار إصلاح الإدارة المحلية تزامن تاريخيا مع موجة التحولات السياسية التي بدأت في العالم العربي خلال النصف الثاني من عقد السبعينات، وتعززت خلال الثمانينات.

ثانيا: العوامل الاقتصادية التي ساهمت في تعزيز المركزية السياسية والإدارية

اهتمت العديد من الأدبيات في إطار ما يعرف بالاقتصاد السياسي الجديد بدراسة العلاقات التبادلية بين أنماط الاقتصاد السائدة في دولة ما وطبيعة منظومة الحكم القائمة فيها، حيث حظيت الدول العربية بالحظ الأوفر من هذا الاهتمام، في سياق محاولة الكشف عن مدى ارتباط ظاهرة التسلطية السياسية، والمركزية الإدارية بسيطرة نمط الاقتصاد الريعي في تلك الدول.

غير أن تأثير اقتصاديات الريع على كيان الدول أصبح يتعدى حدود طبيعة منظومات الحكم ليشمل مقومات استقرار واستدامة أمن الدول، فأليات اشتغال الاقتصاد الريعي، قد تشكل عائقا مهما في سبيل تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية.

يمكن أن تجد المركزية الإدارية المفرطة التي تم تبنيها في معظم الدول العربية بعض التفسيرات في طبيعة البنية الاقتصادية لدول المنطقة، سواء من حيث النمط الإنتاجي المعتمد أو مستويات الدخل، فوفقا لمنظور الاقتصاد السياسي الجديد حاولت بعض الدراسات البحث في المقومات الاقتصادية للتسلطية في الوطن العربي والآثار السياسية لصعود وتراجع ظاهرة الاقتصاد الريعي والدولة الريعية، وكذا في العلاقة بين سياسات التحرير الاقتصادي من ناحية والتحرير السياسي وعملية التحول الديمقراطي من ناحية أخرى. مع التسليم بأن العامل الاقتصادي لا يفسر وحده ظاهرة غياب الديمقراطية، وتمركز السلطات في رأس الدولة. سعت بعض

الكتابات إلى البحث في الخلفيات الاقتصادية لشيوع وترسيخ سمة التسلطية السياسية في الوطن العربي.¹

إن المقولة الأساسية التي دارت حولها هذه التحاليل مفادها أن هيمنة الدولة على الاقتصاد في معظم الدول العربية منذ الخمسينات من خلال تبني الاقتصاد الموجه قد أدت إلى تعاظم دور الدولة وتمكينها من إحكام سيطرتها على المجتمع ومنع ظهور أي حركية مجتمعية مستقلة " ما أدى في التحليل الأخير إلى تكريس ظاهرة الدولة التسلطية التي سيطرت على المجتمع، بل أممته أيضا لحسابها، ما حال دون نشوء وتبلور مجتمع مدني مستقل".²

إن التخلف الذي عانته الدول العربية على مستوى الانفتاح السياسي حسب هذه التحاليل مرتبط بسيطرة أو غلبة النمط الريعي، حيث أن الأطروحة التي صاغها "ج. لوسيان" ترى أنه في الدول ذات النظام الجبائي المتخلف أو في الدول حيث النفقات العمومية ممولة من مصادر خارجية (الريع البترولي، المساعدات الخارجية) الطلب على المشاركة المجتمعية والسياسية فيها يكون محدود، أو ومعدوم.

فحين يكون الاقتصاد الوطني مدعوم بالنفقات العمومية، يتعزز الاتجاه نحو التسلطية خصوصا في الدول التي تحصل على مداخيلها من مصادر خارجية، وهو طرح مستمد من قاعدة "لا ضريبة بدون تمثيل" لكن في شكلها المقلوب، فمن أجل استمرار الأوضاع على حالها وعدم دفع الشعب إلى المطالبة بالمشاركة والتمثيل كرد على فرض الضرائب، لجأت الحكومات العربية إلى الاعتماد أكثر على الضرائب غير المباشرة، دون التقليل من أهمية الريع البترولي.³

¹ حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص 205.

² المرجع نفسه، ص 206.

³ Ghassan Salamé, Op.cit, p319.

إن نمط اقتصاد الربع ينسجم أكثر مع نمط التسيير المركزي، فحيث أن العائدات المالية الريفية يتم تحصيلها مركزيا فإن تسيير النفقات العمومية يكون بصفة مركزية، ما يجعل من الهيئات الإدارية المحلية مجرد أدوات تنفيذ لما تقرره الحكومات. فاللامركزية الإدارية تتطلب نوع من تفويض السلطات والصلاحيات للهيئات المحلية مع استقلالية مالية نسبية مستمدة من التحصيل الضريبي المحلي. في معظم الأقطار العربية ركزت استراتيجية الدولة على التدخل المباشر والسيطرة على القطاع الاقتصادي العمومي الذي بموجبه تحكمت في دواليب التنمية معتمدة على التخطيط المركزي كوسيلة قانونية مؤطرة للتنمية المحلية. لكن مع انهيار النمط الاشتراكي وتراجع خيار الاقتصاد الموجه، لصالح نمط اقتصاد السوق وسياسات الليبرالية الاقتصادية المنتهجة منذ منتصف الثمانينات بدأت التحولات الاقتصادية تلقي بآثارها على أنماط التسيير المحلي من خلال بداية تعزيز صلاحيات المجالس المحلية، والاتجاه تدريجيا نحو بناء لامركزية إدارية بديلة عن الأنماط السابقة.

الخاتمة

يمكن القول في الختام أن نظام الإدارة المحلية في البلدان العربية شأنه شأن معظم نظم الإدارة المحلية في العالم يتأثر بالعوامل التاريخية والموروث الإداري للمراحل السياسية السابقة خصوصا الحقبة الاستعمارية التي شهدت تأسيس نظم الإدارة المحلية في العالم، وتم خلالها وضع النواة الأولى لمؤسسات الإدارة المحلية في المنطقة العربية.

تبنّت الدولة العثمانية خلال المرحلة الزمنية التي حكمت فيها المنطقة العربية نظم إدارية محلية هدفها المساهمة في تسيير شؤون الرعايا وتوطيد سلطة الباب العالي، من خلال سيطرته على مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولم تكن المجلس المحلية التي تم تأسيسها سوى هيئات استشارية بدون سلطة قرار حقيقية، وهو نفس النهج الذي سارت عليه نظم الإدارة المحلية أيضا في مرحلة الاحتلال الغربي، سواء بالنسبة للدول التي خضعت للاحتلال الفرنسي أو البريطاني،

فإن مؤسسات الإدارة المحلية كانت بالأساس جزء من أدوات السيطرة والتحكم في المجتمعات المحلية دون أي إشراك حقيقي أو تمثيل فعلي للسكان المحليين. إن هذا الموروث الثقيل لسنوات من الاحتلال قد شكل أحد مداخل تبني نظم الإدارة المركزية وتقليص مشاركة السكان على المستوى المحلي خلال سنوات الاستقلال الأولى، حيث عززت الكثير من العوامل السياسية والاقتصادية خيار السلطة المركزية القوية المتحكمة في مختلف مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية.

من الواضح إذا أن النظام الإداري لكل دولة في العالم، يتأثر بطبيعة النظام السياسي السائد وبالظروف التاريخية التي مرت بها كل دولة، لذلك شكل تزايد الضغوط الجماهيرية المطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية وتضخم وظائف الدولة وتشعب مسؤوليتها وثقل أعباء التنمية وبروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية، جملة من العوامل الموضوعية الدافعة لإنهاء الأساليب المركزية القديمة في ممارسة السلطة واستبدالها بأساليب أكثر تشاركية من جهة وأكثر فاعلية من جهة أخرى.

إذ يعتبر أسلوب الإدارة المحلية في التنظيم الإداري القائم على المشاركة الشعبية من أكثر الأساليب نجاحا وفعالية في تحقيق طموح الشعب في مشاركة الدولة في إدارة الشؤون المحلية بشكل مباشر، كما يعتبر أكثر الأساليب تجسيدا لمبدأ اللامركزية، الذي تنادي به أغلب الحكومات في العالم.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- (1)- إبراهيم حسنين توفيق ، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
- (2)- الجندى مصطفى ، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الاسكندرية: منشأة المعارف، سنة 1987.
- الصالح محمد علي ، إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي 1918-1946 تأثيرها فيما بعد الاستقلال، بيروت: press de l'Ifpo، 2020.
- (3)- العودة أيمن معاني ، الإدارة العامة الحديثة، الأردن: دار وائل للنشر، ط2، سنة 2012.
- (4)- بوشكالة رفيق عبد السلام ، الاستبداد الحداثي العربي: التجربة التونسية نموذجاً، في علي خليفة الكواري (محرراً)، الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
- (5)- حرب وسيم (محرراً)، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- (6)- مكاوي نجلاء ، التوظيف السياسي للدين والقانون في مشروع محمد علي، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.

➤ المجلات

- (1)- الشايب بشير ، "الإدارة المحلية والحكم المحلي" ، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، المجلد، 4 العدد 1، جوان 2015.
- (2)- شويتم أرزقي ، "طبيعة الحكم العثماني في الجزائر (1519- 1830) " ، مجلة التاريخ المتوسطي، المجلد 04، العدد 1 جوان 2022.
- (3)- كوثراني وجيه ، "التنظيمات العثمانية والدستور: بواكير الفكر الدستوري" ، مجلة تبين " العدد 3 شتاء 2013.

➤ الرسائل الجامعية

✓ أطاريح الدكتوراه

(1)-شرفي أحمد ، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2010.

(2)-فار كمال ، "الاتصال المؤسسي والخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية"، أطروحة دكتوراه، كلية علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2017/2018.

✓ مذكرات الماجستير

(1)-بن عثمان شويح ، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011.

(2)-فرحان صبيح ، "تقييم دور السلطات المحلية في تحقيق التنمية المكانية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، سنة 2009.

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

➤ الكتب

Salamé Ghassan Ghassan (réd), **Démocraties sans démocrates**, Paris :Fayard, 1994.

ط . د نوال بن زينب

(جامعة غرداية)

تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر

Organizing the Local Groups in Algeria

مقدمة

لقد اولت الجزائر لنظام الجماعات المحلية اهمية كبيرة ، وذلك عن طريق الاعتراف الدستوري بها و ترجمت ذلك في منظومتها القانونية المتعاقبة لمدى ثلاث محطات متوائمة و المراحل التي عاشتها البلاد ، وقد اعتبرت خلالها من القضايا الاساسية لها و منحت صلاحيات متعددة و متنوعة املا في تحقيق اهدافها و لبلوغ ذلك فقد تمثل تطبيقها في البلدية و الولاية منذ الاستقلال ، حيث ان كيفية تنظيمها و ادارتها مؤشرا هام و امر بالغ الاهمية في انجاح مهامها و تحقيق فعاليتها ، ومدى تكريسها لقواعد التسيير الحديثة من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بها (النظام القانوني) و قدرتها على الاستجابة لذلك.

ويتجسد ترسيخ الحكامة المحلية من خلال ترقية وتطوير الجماعات الاقليمية على كافة الاصعدة يترجمه نظامها القانوني، الذي يحدد اطارها ويضبط سلوكها في إطار المشروعية مما يعمل على تحقيق الاهداف المنشأة لأجلها، لذا وفي هذا المسعى سنبرز الجانب القانوني المؤطر للجماعات المحلية في الجزائر، من خلال الاجابة على الاشكالية التالية: ماهية النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر؟ وللإجابة عن الاشكالية المطروحة سنتناول المحاور التالية :

المحور الاول: الاساس القانوني للجماعات المحلية في الجزائر.

المحور الثاني: تنظيم وتسيير الجماعات المحلية في الجزائر.

المحور الاول: الاساس القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

تحتل الجماعات الاقليمية (المحلية) مكانة كبيرة في النظام الاداري الجزائري، لقيامها بمهام وادوار فعالة في تحقيق الاهداف المرجوة منها، هذا لثراء نظامها القانوني الذي مدها بالشخصية المعنوية وحرية التدبير والتسيير لتحقيق استقلالها النسبي في إطار السياسة العامة للدولة ووفق متطلبات الحوكمة ومبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الانسان

1- المفهوم القانوني للجماعات الاقليمية: لا يعد نظام الجماعات الاقليمية او الحكم المحلي ابتكارا جديدا او حديثا للإنسان، بل انه لازم البشرية منذ العصور القديمة الى ايامنا هذه، وان لم يتخذ شكله المعروف حاليا الا بعد قيام الدولة الحديثة أواخر القرن الثامن عشر للميلاد ، هذا النظام عرف قبولا وانتشارا كبيرين من طرف الدول نظرا للأهمية التي بات يمثلها في تفعيل التنمية المحلية و الوطنية ، من خلال تحقيق الامن والاستقرار المعدين كعاملين رئيسيين في جذب الاستثمار و إقامة وتمتين العلاقات مع الدول في شتى المجالات من جهة ، بالإضافة الى اعتباره خير تطبيق للديمقراطية المحلية من جهة ثانية ، الامر الذي اكسبه مركزا ممتازا في الانظمة الادارية لهذه الدول كما انه بات مؤشرا مهما على الحوكمة .

تعرف الادارة المحلية او الجماعات الاقليمية بأنها¹:

¹ عطاء الله بوحמידة، "معالجة اللامركزية الادارية في التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 71.

- توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمارس الهيئات المحلية الوظائف تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية.¹

- هو النظام الذي يقوم على اساس جغرافي، حيث يقسم اقليم الدولة الى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب.²

- وقد انتهت هيئة الامم المتحدة الى تعريف الحكم المحلي: بأنه مجموعة الاجهزة المحلية (فنية وتنفيذية) أيا كانت صورتها او على اختلاف مستوياتها الموجودة في إطار الدولة، وفي مستوى أدنى من الحكومة لمركزية القومية في الدولة الموحدة او أدنى من حكومة الولاية في الدولة الفدرالية، وتتولى ادارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه سلطة محلية منتخبة كلها او معظمها وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل او التفويض في الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور او القوانين.³

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون في القانون الاداري: دراسة مقارنة، مصر: دار الفكر العربي، 1996، ص 25.

² مسعود شهبوب، اسس الادارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013/2014، ص 16.

³ صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة، مصر، 1961، ص 5.

- مما سبق يمكن تعريفها كما يلي: هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين السلطة المركزية وسلطات إدارية محلية منتخبة ومستقلة، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.¹

على ضوء التعريفات السابقة وباستخلاص النقاط المشتركة بينها، يستفاد من خلالها أن الجماعات الإقليمية لا تقوم إلا بتوفير أركانها المتمثلة في الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، وأن يتعهد بالإشراف على هذه المصالح المحلية إلى مجالس محلية منتخبة ومستقلة وتخضع هذه الأخيرة لرقابة السلطة المركزية وإشرافها بالمقابل نجد البعض يرى أن مفهومها يتسع ليشمل كل الجهات التي تقدم الخدمة العمومية على مستوى الأقاليم.

كما أن بعض علماء الإدارة يستعملون لفظ الإدارة المحلية للدلالة على كافة الجهات التي تتولى تقديم الخدمة في نطاق مكاني معين من إقليم الدولة، أي أنه يقوم عندهم على أساس مكاني جغرافي، دون النظر للطبيعة القانونية لها، والمعلوم أن نظام الإدارة المحلية لا يقوم على اعتبارات جغرافية فحسب، وإنما هنالك مقومات ضرورية أخرى لقيام هذا النظام ووجوده، كما أن ما تجدر ملاحظته أن الاعتبارات الجغرافية وحدها لا تغير في طبيعة أو ماهية الأعمال ولا تؤثر على جوهرها.²

2- المعالجة القانونية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر: تأخذ الجزائر بنظام الجماعات المحلية أو الإقليمية منذ الاستقلال وتمثل تطبيقه في نظامي البلدية والولاية، تبنته لإشراك الشعب في البناء والتسيير من خلال المجالس

¹ اسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الوادي، الجزائر، 2013 - 2014، ص 16.

² عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص 17.

الشعبية المحلية المنتخبة، وتجسيدها لفكرة حكم الشعب نفسه بنفسه، والذي كان أحد أهم مبادئ الثورة الجزائرية¹،

وكذلك لإحداث القطيعة مع الإدارة الاستعمارية التي ما فتأت تستغل الإدارة في عمومها لخدمة مصالحها المكرسة للبقاء والسيطرة.

ومنه سنستعرض المنظومة القانونية التي نظمت الجماعات الاقليمية منذ الاستقلال كما يلي:

❖ في الدستور: عرفت الجزائر أربع دساتير متتالية تناولت جميعها الجماعات المحلية لذا فقد نص:

- دستور 1963: اعتبر البلدية اللبنة الاساسية وقاعدة اللامركزية في المادة 9 منه والتي نصت على ما يلي: " ان المجموعة الاقليمية والادارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"²

- دستور 1976: استمر المؤسس الدستوري الاهتمام بالإدارة المحلية من خلال الميثاق الوطني ومن خلال هذا الدستور ايضا، فاعترف بالولاية ايضا كجماعة اقليمية الى جوار البلدية، حيث نصت المادة 36 منه على ان " المجموعات الاقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة".

- دستور 1989: تابع الاخذ بنظام الجماعات المحلية من خلال نصوصه وذلك من خلال المواد 14، 15، 16 مؤيدا اللامركزية والمجلس المنتخب كإطار للتعبير

¹ اسماعيل فريجات، مرجع سابق الذكر، ص 5.

² دستور 1963 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 10/09/1963.

عن الارادة الشعبية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بتبني صريح للديمقراطية المحلية، ومعتبرا البلدية والولاية كجماعات محلية دون غيرها.

- دستور 1996: نقل عن سابقه نفس البنود ليستمر في تثمين واعتبار الجماعات المحلية من القضايا الاساسية في الدولة وذات مكانة رفيعة ومتميزة، وان كان يمكن التكفل أفضل من حيث التفضيل والاثراء.

- مشروع تعديل الدستور 2016: ورد في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية في 2015/12/28 بعض البنود المتعلقة بالجماعات المحلية، ولعل أبرز ما يمكن تسجيله هو انه حافظ على مستوياتها باعتبار البلدية والولاية دون سواهما كوحدتين اقليميتين ولم يترك مكان لإيجاد هيئات اقليمية اخرى على غرار الاقليم او الجهة التي باتت مطلبا ملحا للتنمية.

❖ في القانون : عرفت الجماعات الاقليمية ثلاث محطات تشريعية تتعلق بتنظيمها بدءا من سنة 1967 بقانون البلدية الصادر بالأمر رقم 24/67 ، ثم الامر رقم 38/69 المتعلق بالولاية ، وقد شهدا تعديلا خلال سنة 1981 بالقانون رقم 09/81 المؤرخ في 1981/07/04 على مستوى البلدية، وعُدل قانون الولاية بالقانون رقم 02/81 المؤرخ في 1981/02/14، وصدر في سنة 1990 القانون الثاني المنظم للجماعات المحلية للبلدية و الولاية 08/90 و 09/90 على التوالي المؤرخين في 1990/04/07 و انتهت عند القانون 10/11 المتعلق بالبلدية و القانون 07/12 المتعلق بالولاية الجديدين، لتساير الواقع السياسي، الاجتماعي الاقتصادي للبلاد خلال فترة الاحادية حتى 1989 وبعده في ظل التعددية السياسية تماما بعد صدور دستور 1989 .

3- قانون الجماعات المحلية الجديد:

ويتمثل في قانوني البلدية والولاية الجديدين الصادرين في إطار الاصلاح.

➤ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية:

جاء على انقضاء القانون السابق رقم 08/90 الملغى ، و الذي وصف بانه غير قادر على استيعاب كل التوترات¹ ، كما انه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل احكامه لا تستجيب للتحديات التي تجابهها الجماعات الاقليمية ، ولا الاختلالات و المشاكل الجديدة و الناجمة عن التعددية ، فيما جاء القانون الجديد وفق رؤية جديدة تنظيما و تسيرا ليسير التحولات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز صلاحيات المجلس المنتخب، وتكامل الدور بينه وبين الدولة، وكذا تحديد العلاقة بينهما مما يسمح للجماعات الاقليمية القيام بدورها كشريك و فاعل اساسي في التنمية، من خلال مدها بالوسائل و الادوات الضرورية للقيام بذلك، خاصة تجسيد البرامج التنموية، وان القانون سيرتقي بها للمساهمة في حل الاشكالات و تذليل المعوقات بعصرنتها وجعل المواطن لب اهتمامها²، وتمثلت هيئاته فيما عدته المادة 15 من هذا القانون تحت عنوان هيئات البلدية و هيكلها كالاتي : "تتوفر البلدية على : - هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي- ادارة ينشطها الامين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ."

➤ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

قصد المشرع من اصلاحه مجموعة اهداف تمثلت في مجملها سد الثغرات القانونية ومعالجة الاختلالات التي ظهرت مع التطبيق، وتحديد ادق لصلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل، محاولة لفك الارتباط والتشابك في الصلاحيات بين

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص ص (114-115).

² مجلة مجلس الامة، العدد 47، منشورات مجلس الامة، الجزائر، 2011، ص ص (36-37).

هيئتهما من جهة، وجعل التكامل والتناسق بينهما هدفا يسعى لتحقيقه ووضع السبل المناسبة لذلك من جهة ثانية¹، من حيث الهيئات فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة هذا بنسخه للمادة 08 من القانون رقم 09/90 الملغى، في المادة 02 من القانون 07/12 الجديد، بالقول:

"للولاية هيئتان هما: - المجلس الشعبي الولائي، - الوالي".

المحور الثاني: تنظيم وتسيير الجماعات المحلية في الجزائر

تحوز الجماعات المحلية في الجزائر على استقلال نسبي عن الدولة، يؤهلها للقيام بجملة من الصلاحيات دون التدخل من الغير ويتجلى ذلك في أسلوب تنظيمها وكذا اليات وادوات تسييرها.

أولا: تنظيم البلدية

تعتبر البلدية الخلية السياسية، حيث تشكل قاعدة اللامركزية وهي بمثابة الربط أو الوسيط بين الدولة والمواطن، باعتبار إن البلدية هي الوحدة الأقرب للمواطن منحت اختصاصات واسعة، كما عرفت إصلاحات متتالية عبر مراحلها التطويرية، حيث نميز مرحلتين أساسيتين لتطور البلدية مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال

1- مفهوم البلدية :

تعتبر البلدية الخلية السياسية في التنظيم الإداري، وتشكل نقطة انطلاق في تنمية الاقتصاد والإصلاح الإداري، ويعد المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير

¹ اسماعيل فريجات، مرجع سابق الذكر، ص 60.

عن الديمقراطية محليا ويمثل القاعدة اللامركزية ويعالج من خلال مداولاته صلاحيات كثيرة مستندة للبلدية¹.

- البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، كما هي مكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية حيث تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون².

(2)- خصائص البلدية: تمتاز البلدية في القانون الجزائري بمجموعة من المزايا الخاصة والمميزات الذاتية أهمها ما يلي³:

- البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية جغرافية وليس مؤسسة أو حدة إدارية لا مركزية فنية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذه الخاصية ركزت عليها المادة الأولى من القانون 10-11 بقولها (البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة).

يعتبر نظام البلدية في الجزائر صورة للامركزية الإدارية المطلقة، بحيث جميع إعطائها وجميع أعضاء الهيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر، لا يوجد من أي عضو تم تعيينه أو تكلفه، كما إن البلدية في

¹ فريدة مزياي، "المجالس المحلية في نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2005، ص 200.

² القانون 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص 194.

النظام الإداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقات حاجيات سكانها، فنظام البلدية يجسد لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.

-تعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة إلى إيديولوجية متصلة بطبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية.

-يعود نظام الوصايا السياسية والإدارية على البلدية مركز، وهذا لأن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والاجراءات يجب إن تعمل في نطاقها ووفقا لها، ولا يجوز الخروج عنها وإلا اعتبرت أفعال وتصرفات البلدية باطلة وغير مشروعة، لأن البلدية تعد وحدة سياسية واجتماعية واقتصادية وتعد لا مركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية.

(3)- هيئات البلدية : تتوفر البلدية على هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدية ، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية .

(أ)- المجلس الشعبي البلدي

✓ تعريف المجلس الشعبي البلدي: يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه الأعضاء المشكلة به، وهو عبارة عن جهاز للمداولة يتشكل من نواب ينتخبهم مواطنو البلدية يتراوح عددهم من 07 و 33 عضو حسب الكثافة السكانية لكل بلدية، ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة 05 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة¹.

¹ المادة 65 من قانون 10-16 ، المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية ، العدد 50 الصادر في 28 أوت 2016.

✓ تسيير المجلس الشعبي البلدي

• دورات المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في عدة دورات يجري خلالها مداولات فالدورات العادية تكون كل شهرين تتعدى من كل دورة خمسة أيام، إما بالنسبة للدورات غير العادية فيمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع كلما اقتضت شؤون البلدية ويكون عقد هذه الدورة بطلب من الوالي حيث يكون مقر دوراته في البلدية، وإذا كان هناك حالة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في أي مكان آخر في إقليم البلدية.

حيث يشترط أن ترسل الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له ما يمنعه على حضور جلسة أو دورة، إن يوكل كاتب عضو آخر من المجلس أو يختاره ليصوت نيابة عنه ولا يمكن لنفس العضو إن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة حيث يتم إعداد الوكالة بطلب من الوكيل أو أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض وتحديد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة¹

• مداولات المجلس الشعبي البلدي: إن مداولات المجلس الشعبي البلدي

حددها القانون 10-11 وضبط طرق سيولتها وهذا ما جاء في المواد 52 إلى 61 حيث أكد على ضرورة تحرير المداولات باللغة العربية ، وإجراءات الموافقة والمصادقة على المداولة من السلطة الوصية الممثلة في رئيس الدائرة والوالي، حيث يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه².

حيث جاءت المادة 59 من هذا القانون تنص على إن مداولات المجلس الشعبي البلدي التي يكون فيها خرق لدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس

¹ المواد من 16 إلى 21 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

برموز الدولة وشعاراتها غير محررة باللغة العربية فيأمر الوالي ببطلان المداولة بقرار كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي وفقا للشروط المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي.

ثانيا: تنظيم الولاية

للولاية مكانة مهمة في الدولة فهي تعتبر وحدة من وحدتها الأساسية، وعلى غرار البلدية في الأخرى مرت بمراحل وعرفت أنظمة وقوانين مختلفة فهي تختلف باختلاف زمانها كان أولها الأمر 15 أفريل 1845 والذي نص على تقسيم الشمال وتلاه إصلاح 23-05-1969 وتوالت الإصلاحات إلى أن صدر القانون رقم 90-09 والقانون 12-07 وهي أهم القوانين التي عرفتها الولاية والتي تم من خلالها الاعتراف للولاية بممارسة العديد من الاختصاصات.

1- تعريف الولاية:

ينص قانون الولاية على أن " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتفيد السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولية. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب وللشعب وتحديث بموجب القانون¹.

إذا كانت الولاية طبقا للمادة السابقة شعارها بالشعب وللشعب تعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطن في تسيير الشؤون العامة على المستوى

¹ المادة 01 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية، مصدر سابق الذكر، ص ص (8 - 9).

الولائي وهذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي والوالي إلى جانب أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية

2 - خصائص الولاية:

تمتاز كمجموعة لا مركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية منها:

-الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لا مركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لا مركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس موضوعي.

- تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات المصالح والمقتضيات المهنية المتميزة عن صالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات و احتياجات المصلحة العامة في الدولة.¹

- تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لا مركزية نسبية في النظام الإداري الجزائري وليست وحدة أو مجموعة لا مركزية إدارية مطلقة، لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختبارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب، وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما باقي الأعضاء يعينون والي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم، ولإدارة هذه الهيئة التنفيذية الولائي.

¹ عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق الذكر، ص 180.

(3)- هيئات الولاية :

(أ)-المجلس الشعبي الولائي:

✓ تعريف المجلس الشعبي الولائي:

هو جهاز المداولة للولاية ومظهر تعبير للامركزية وله نظام قانوني خاص من حيث التكوين ، العمل والصلاحيات ، والتي سوف نقوم بدراستها في العناصر الآتية :

✓ تكوين المجلس الشعبي الولائي:

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان الولاية من بين المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار.

✓ عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

يتألف المجلس من عدد يتراوح حسب الولايات من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة إلى 55 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 نسمة و 1.250.000 نسمة

وينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان الولاية¹ ، كما ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة يختار رئيس المجلس مساعداً أو أكثر من المنتخبين ..

✓ عمل المجلس الشعبي الولائي:

يجري عمل المجلس ضمن دوراته العادية وهي أربع دورات في السنة كما أن هناك دورات استثنائية . جلساته علنية ولكن يمكن أن تعقد بصورة سرية بناء على طلب من المجلس الشعبي الولائي

¹ المادة 01/65 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب، مرجع سابق الذكر ، ص 17.

يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس ، كما يعلن مستخلص من مداولات المجلس خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية وبالنسبة لعمله الداخلي يؤلف المجلس الشعبي الوطني من بين أعضائه لجان دائمة ويمكنه تكوين لجان خاصة .

✓ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي :

خصص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير

شؤون الإقليم في عدة ميادين يمكن حصرها فيما يلي:¹

• في مجال الاختصاصات العامة:

يتداول المجلس الشعبي الولائي في عشرون مجال ثم ذكره في قانون الولاية ومن هذه المجالات " الصحة العمومية ، السياحة ، الإعلام والاتصال "

• في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي ويبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وتهيئتها .

• في مجال الفلاحة والري:

يبادر المجلس لوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.

¹ المواد من 73 الى 101 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق الذكر ، ص ص (16-18).

• في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:

يمارس المجلس مهامها كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي وسياحي

• في مجال السكن:

يمكن للمجلس الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن ووضع برامج للقضاء على السكن الهش.

• في مجال الهبات والوصايا:

يبت المجلس في قبول أو رفض الهبات و الوصايا.

• في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية

يقرر المجلس استغلال مصالح عمومية ولوائية بعدة أساليب

• في المجال المالي

يمارس المجلس الولائي سلطة المصادقة على ميزانية الولاية بعد المناقشة وعند ظهور اختلال في الميزانية عند التنفيذ يتعين عليه اتخاذ كافة الإجراءات لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية .

ب)- الوالي:

✓ تعريف الوالي : يمثل الوالي الهيئة التنفيذية ويستند في أدائه لمهامه لأجهزة إدارية مساعدة له.

✓ المركز القانوني للوالي : يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز ويعتبر من الموظفين السامين للدولة ، ونظرا لأهمية الدور المنوط به ومركزه الحساس فإن المختص بتعيينه هو رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي¹.

¹ المادة 10/92 من دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق الذكر، ص 18.

أما بالنسبة لانتهاء مهامه فهي تتم طبقا لقواعد توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .

✓ صلاحيات الوالي :

على ضوء النصوص القانونية المتعلقة بالوالي يعتبر هذا الأخير سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية أي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي .

وعليه فانه يقوم بما يلي:

• يحضر الوالي القضايا الخاضعة للمجلس الشعبي الولائي والملفات والتقارير والميزانيات.

• ينفذ الوالي مداولات المجلس الشعبي الولائي وخاصة الميزانية.

• يمثل الولاية أمام القضاء.

• يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.

• يؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ،

باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي.

• يقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة

تنفيذ المداولات ، كما يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح

الدولة في الولاية .

الخاتمة

إن النظم القانونية توضع لكي تحكم الروابط و العلاقات التي تنظم المجتمع ، و معلوم ان النصوص القانونية تجسد الاستجابة المنطقية لمتطلبات الجماعة الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية ، فالحاجة هي التي تخلق القانون وتدعو الى ايجاد تنظيم قانوني و اخر ، وبالنظر لقانون الجماعات المحلية في الجزائر فقد اوليت فيه اهتماما و تبوأته به مركزا رياديا وتعد في هذا الشأن في وضع متقدم عن نظيراتها من الدول بالرغم من النقص الذي يعتري بعض تفاصيله و كذا العوامل غير المساعدة على انجاح مهامها ، بالإضافة الى المعوقات الادارية و القانونية و المالية التي عرقلت تقدمها .

وعليه فان الجماعات المحلية في الجزائر وبالرغم مما خصها به القانون من صلاحيات و اهتمام فهي لاتزال ترزح تحت سيطرة المركز وتفتقد استقلالها اللازم للقيام بأدوارها خاصة التنموية منها .

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

1. الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مصر: دار الفكر العربي، 1996.
2. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012.
3. شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013/2014.
4. عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990.
5. محرم صبحي، نظام الحكم المحلي، بالقاهرة، مصر: بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1961.
6. مساعدة عبد المهدي، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977.

➤ الدوريات

1. بوحميده عطاء الله، "معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005.
2. مجلة مجلس الأمة، العدد 47، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011.

➤ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

1. مزباني فريدة، "المجالس المحلية في نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2005.

✓ الماجستير

1. فريجات اسماعيل، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الوادي، الجزائر، 2013 – 2014.

➤ النصوص القانونية

✓ القوانين والمراسيم

1. القانون 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.
2. القانون 10-16، المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادر في 28 أوت 2016 .
3. دستور 1963 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 1963/09/10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 1963/09/10.

د. مجدوب آمنة و د. بن حمودة مختار
(جامعة غرداية)

الجماعات المحلية في الجزائر (دراسة تحليلية وقانونية)

The Local Groups in Algeria (Legal analytical study)

مقدمة

كانت وظيفة الدولة تنحصر فقط على المحافظة على الأمن والدفاع والقضاء أما في الوقت الحاضر فقد اتسعت مهامها بحيث أصبحت تشغل بالمسائل الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، لذلك أصبح من الصعب عليها القيام وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها وهذا ما فرض إنشاء هيكل لمساعدتها في الدور الموجه لها خاصة مع اتساع رقعة البلاد على رأس هذه الهياكل نجد الجماعات المحلية؛ باعتبار أن فعالية وكفاءة الجماعات المحلية يبرز من خلال قدرة الأجهزة على تحويل مواردها إلى مشاريع تلبي حاجات المواطنين وتعبر عن متطلباتهم وآمالهم، وأمام ضرورة التغيرات المستمرة في التنظيم الإداري لمواكبة التحديات والصعوبات الموجودة في ظل التطور والعصرنة المرتبطة بالمجتمع ومتطلبات التنمية، فلا بد من تحديث أجهزة وهيئات الجماعات المحلية وإعادة النظر في التقسيم الإداري وتقييم مدى مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم وتحقيق آمالهم، وفي ظل حجم النصوص التشريعية في تنظيم الجماعات المحلية وعدم ملاءمتها أدى ذلك إلى ضرورة الإسراع في تهيئة منظومة تشريعية متكاملة

لتكييف التنظيم الإداري المحلي لينسجم مع الخصوصيات المحلية ومتطلبات التنمية المحلية¹.

شهدت الجزائر تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا والذي كان له أثرا ظاهرا على الإدارة المحلية في مختلف الميادين.

ونعني باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هذه الأخيرة ما يؤول اليها من إختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية، واللامركزية ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، حيث تجسد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، لهذا تسمى في بعض الدول بالحكم المحلي. ونخلص إلى الإشكالية التالية؛ هل تجسد الهيئات المحلية في الجزائر مبدأ الديمقراطية؟

وللإجابة على هاته الإشكالية اعتمدنا على المنهج التاريخي لعرض مختلف المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية في الجزائر، وعلى المنهج التحليلي لمخلف القوانين التي سنت لتأطير الهيئات المحلية، كما قسمنا الدراسة إلى مبحثين، (الأول) يبحث تطور مفهوم الإدارة المحلية، وأما (المبحث الثاني) فكان لدراسة الجماعات الإقليمية بين اللامركزية والوصاية.

المبحث الأول: تطور مفهوم الجماعات المحلية

يعتبر كل من مفهوم اصلاح ادارة الجماعات المحلية من المفاهيم غير الحديثة فهي قديمة الظهور والإستعمال حيث أن وجود جماعات محلية هو اعتراف بوجود

¹ نورالدين يوسف، "الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 دراسة حالة البويرة"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة أحمد بوقره بومرداس: فرع اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، 2010، ص 25.

حاجيات متباينة لآبد من وجود هيئات منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية من ناحية التسيير والموارد المالية تعنى بالشؤون المحلية وتسهر على تلبية حاجيات المواطنين كما تقوم بإشراكهم في تسيير أمورهم باعتبارهم فاعل من فواعلها.¹

وعليه سيتم التطرق إلى تعريف الإدارة المحلية ضمن (المطلب الأول)؛ إلى جانب الحديث عن النشأة والتطور (المطلب الثاني)؛

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

هناك من عرفها على أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها؛ كما تم تعريفها بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لأن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة.²

كما تطرق سليمان محمد الطماوي في كتابه "الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة" إلى تعريف الإدارة المحلية والتي تعنى في مجملها بتوزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة

¹ سعيدة جوي ، "اصلاح ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة قسنطينة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، جامعة قسنطينة 3: كلية العلوم السياسية، 2022-2023، ص 19.

³² شويح بن عثمان، "حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018، ص 19.

بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.¹

كما عرفت بأنها جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها دور أساسي في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية لأنها تعمل على تنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية في مجالات السكن، التشغيل، التهيئة العمرانية والتعمير.²

كما وردت على أنها نظام يقوم على دور المواطنين في حكم وإدارة شؤونهم بأنفسهم سواء بطريقة مباشرة أو بواسطة ممثلهم من خلال مجالس محلية تقوم على أساس تمثيلهم والتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم، وصياغة السياسات والقرارات التي تعكس آمالهم واحتياجاتهم.

أما اللامركزية فلها شقان لامركزية إدارية، تهتم بإعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة المركزي والجهوي المحلي، "وتتضمن نقل مسؤولية التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي، أما الشق الثاني فهو اللامركزية السياسية تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثلهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار العام. فهي تفترض أن تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطا

¹ سعيدة جوي، مرجع سابق الذكر، ص 21.

² فتيحة كرمية، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، دراسة حالة بلدية برج بوعريج"، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريج: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2020-2021، ص 10.

بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية. كما أن أسلوب

الانتخاب يسمح للمواطنين بأن يعرفوا أفضل عن ممثلهم السياسيين، كما يسمح للأعضاء والموظفين المنتخبين بأن يتعرفوا بشكل أفضل عن حاجات ورغبات دوائرهم.¹

إن مفهوم البلدية كجماعة محلية إذ اعتبها المشرع من خلال قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 8 يناير 1967 هي البنية الأساسية للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وذلك تبعا لمضمون المادة الأولى منه هي: الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية. وهذا ما سيؤكد أنه أدناه المؤسس الدستوري فيما يتعلق بأداة إنشائها، التي تكون بموجب القانون أي من اختصاص السلطة التشريعية.

بعد أن تبنت الجزائر التعددية السياسية والحزبية بموجب نص دستور 1989، صدر قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، لمسايرة المتغيرات والمستجدات. إذ نصت المادة الأولى منه على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.

الملاحظ أن هذا التعريف لم يختلف كثيرا عن ما هو وارد في قانون البلدية لسنة 1967، إذ اعتبرها الخلية الأساسية في بناء الدولة، الشيء الجديد هو اعترافه لها بالشخصية المعنوية.

¹ عبد الفتاح حلواجي، "التمثيل السياسي المحلي في الجزائر، الإطار الدال والممارسة الميدانية - دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهدة الانتخابية 2007-2011"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012-2013، ص12.

ونظرا للثغرات التي اعترت قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990،
اذ بعد 20 سنة من التطبيق لم يعد قادرا على تسوية الإشكالات المطروحة التي
تعترض هذه الهيئة ورغبة في توسيع صلاحياتها، صدر قانون البلدية رقم 11-10
المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، وعلى غرار قانون البلدية لسنة 1990، بين المشرع أن
البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدة للدولة، فهي هيئة إدارية لامركزية إقليمية
قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية يتم انشاؤها بموجب
القانون، كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون
العمومية.

ما تم قوله على البلدية، ينطبق على الولاية كجماعة إقليمية، حيث اعتبر
الأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية في مادته الأولى أن الولاية هي جماعة
عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية...، وأنها وحدة إدارية
تمثل جزء من إقليم الدولة ومقاطعة إدارية للدولة تمثل جهة عدم التركيز.

وعليه، فالمشرع حدد مفهوم الولاية من خلال توضيح طبيعتها القانونية فتارة
تمثل هيئة لامركزية إقليمية، وأحيانا أخرى تجسد هيئة عدم التركيز وأنها تتشكل من
ثلاثة هيئات تتمثل في المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي للولاية والوالي،
بينما بين قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990. بأنها تتشكل من هيئتين
هما المجلس الولائي والوالي.

ونظرا لعدم مسيرة القانون السابق ذكره للتحويلات العميقة التي عرفت
الجماعات المحلية وقلة انسجامه مع الصعاب التي تعترض تطبيقه والرهان على
الدور الجديد للولاية كمحرك اقتصادي، صدر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21
فبراير 2012، أشارت المادة الأولى منه إلى أن الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع
بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. إن هذا التعريف أكثر تفصيل من التعريف

الوارد في قانون الولاية لسنة 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة الدولة.

من خلال ما تم عرضه يتضح أن المشرع في قانون الولاية لسنة 2012، كان أكثر تفصيلا في تحديد الطبيعة القانونية للولاية باعتبارها هيئة لامركزية في الفقرة الأولى من المادة الأولى وهيئة عدم التركيز، أي هناك ازدواجية في طبيعتها القانونية، لكن الإشكال المثار في ما هي الطبيعة القانونية الغالبة.¹

المطلب الثاني: التطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر

سنتناول في هذا المبحث نشأة نظام الإدارة المحلية في الجزائر والمكانة التي احتلتها وكذا تطورها عبر التاريخ، حيث إلزمتنا بالتعقب الزمني لتتولى بذلك سرد النظام في العهد العثماني ثم الادارة أثناء الاستعمار الفرنسي وسنركز أخيرا على أهم مرحلة وهي مرحلة تطور الادارة الجزائرية بعد الاستقلال؛

الفرع الأول: الادارة في العهد العثماني

عرفت هذه الفترة تدخل الدولة العثمانية في الجوانب السطحية والتنظيمية فيما يخص شؤون المجتمع لضمان السيطرة على مرافق البلاد، فكان هناك تقسيم للبلاد في شكل قبائل وأقاليم تساعد الحكم العثماني في التحكم في النظام الإداري آنذاك. ومر بأربعة مراحل وهي؛ مرحلة البايلربايات، مرحلة الباشاوات، مرحلة الأغاوات ومرحلة الدايات. حيث قسمت البلاد إقليميا إلى المناطق التالية؛ دار السلطان، بايلك الشرق، بايلك الغرب وبايلك التيطري.

¹ شويح بن عثمان ، مرجع سابق الذكر، ص 37.

الفرع الثاني: الإدارة في مرحلة الاحتلال الفرنسي

عرفت الجزائر عدة تنظيمات إدارية محلية، حيث قسم الاستعمار الفرنسي الجزائر إلى عدة محافظات وبلديات بهدف عزل السكان، وبعد اندلاع الثورة التحريرية اعتمدت جهة التحرير الوطني على الجانب السياسي والعسكري.

1- التنظيم الإداري قبل اندلاع الثورة:

بعد الاحتلال الفرنسي للجزائر تمت مبايعة الأمير عبد القادر الذي شرع في تنظيم الدولة الجزائرية الحديثة والتي كانت عاصمتها معسكر في 27 نوفمبر 1830 م، في هذه الفترة تم تشكيل الحكومة بالإضافة إلى تشكيل مجلس الشورى الذي كان يضم 11 عضوا، حيث تم تقسيم الجزائر إلى 08 مقاطعات إدارية تلمسان، معسكر، مليانة، التيطري، مجانة، بسكرة، برج حمزة والمنطقة الغربية من الصحراء؛ وكل مقاطعة يرأسها خليفة للأمير.

أما النظام الإداري الذي وضعته السلطات الفرنسية كان تحت إشراف الوزارة الحربية الفرنسية، وبعد صدور الأمر الرئاسي في 22 جويلية 1834 م أضحى تقوم على أساس وجود حاكم عام ينفذ السياسة العسكرية ويقوم بتنظيم شؤون الجزائريين وفقا لنظام الإداري الجديد.

وقد عرفت الإدارة المحلية في نظام الفرنسي ثلاثة مراحل هي؛ المرحلة الأولى والتي كان يمثل السلطة الفرنسية حاكم عام وهو عسكري، حيث تم تقسيم الجزائر إلى ثلاثة مناطق، فكانت هناك مناطق إدارة مدنية تطبق فيها نظم الإدارة الفرنسية، ومناطق يتمركز فيها الأوروبيون، بالإضافة إلى المناطق الإدارة المختلطة تطبق في الأماكن التي يقطنها الأوروبيون وعدد ضئيل من الجزائريين، فيخضع الأوروبي للإدارة المدنية بينما يخضع الجزائري للإدارة العسكرية.

أما المرحلة الثانية فبعد إلغاء حاكم الإمبراطورية الثانية منصب الحاكم العام وتعويضه بوزارة المستعمرات والجزائر صدر القانون الفرنسي سنة 1848 والذي قضى بضم الجزائر الى فرنسا باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الجمهورية الفرنسية حيث قسمت الجزائر إداريا الى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران وقسنطينة ويترأس كل ولاية والي¹.

2- التنظيم الإداري أثناء الثورة:

بعد قيام الثورة التحريرية سنة 1954م اقامت فرنسا تنظيما جديدا من أجل قمع الثورة بوضع اقسام إدارية متخصصة وأقسام إدارية حضرية، ومن الجهة المقابلة قام حزب جبهة التحرير الوطني بالتنظيم السياسي والإداري والعسكري بواسطة اللجنة الثورية، وبعد انعقاد مؤتمر الصومام تم تقسيم الجزائر إلى 06 ولايات وهي: الأوراس، قسنطينة، القبائل، الجزائر، وهران والصحراء.

أما التنظيم الإداري الثوري كان الهدف من العمل الثوري إبعاد الشعب عن الإستعمار الفرنسي، خاصة في الجانب الإداري، مما اضطر إلى تكوين إدارة ثورية وطنية موازية تعمل على تنظيم شؤون المواطنين وهذا من خلال اللجان والمجالس².

الفرع الثالث: تطور الإدارة المحلية بعد الإستقلال

شهد تنظيم الإدارة المحلية مرحلتين هما:

1- المرحلة الأولى من سنة 1962 إلى 1981:

عرفت هاته المرحلة فترتين متميزتين امتدت الأولى من سنة 1962 إلى غاية 1967 انتابها محاولات إصلاحية جزئية مست التنظيم الإداري البلدي بما يخدم

¹ مامون خالد، مصطفى محمد، "أهمية قرارات الجماعات المحلية على نشاط المؤسسات الاقتصادية"، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، جامعة ابن خلدون بتيارت: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018-2019، ص 4.

² المرجع نفسه، ص 5.

التنمية نظرا للدمار الذي ورثته الجزائر من المستعمر الفرنسي ومن مظاهر مخلفاته ما يلي:

- شلل الإدارة المحلية في جانبيها التسييري والوظيفي بسبب مغادرة الموظفين الأوروبيين للجزائر؛

- العجز المالي الذي كانت تعاني منه البلديات بعد الاستقلال؛

مما وضع الحكومة الجزائرية بين موقفين هما إما زوال البلديات وإما حل تلك البلديات، ومن باب الحكمة والأهمية التي تكتسبها البلدية ظهرت عدة محاولات إصلاحية في هذه الفترة تمثلت في ما يلي:

أ- إعادة تجميع البلديات بناء على المرسوم الصادر بتاريخ 16 ماي 1963 الذي ينص على تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، مما ترتب عنه تقليص عدد البلديات من 1500 بلدية إلى 676 بلدية على مستوى جميع التراب الوطني، وقد كانت تسعى السلطة من وراء هذا التدبير توسيع حجم البلديات بدافع التخفيف من نقص الموارد البشرية.

ب- مساهمة البلدية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي من خلال الاعتماد على جهازين هما؛ لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي التي تتكون من ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة لا بأس بها في شؤون المرافق العامة والمشاريع الخاصة. وكذا المجلس البلدي؛ الذي أنشئ في 22 مارس 1963 يقوم بتنشيط القطاع الاشتراكي على مستوى كل بلدية، ومن مهامه تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة. وما يلاحظ عن هذين الجهازين عدم إستطاعتهما أن يتجسدا ميدانيا نظرا لوجود عدة مشاكل مختلفة الجوانب.

أما الفترة الثانية والتي دامت من 1967 م إلى غاية 1981 م تميزت هاته الفترة بأهمية خاصة كونها اعتبرت مرحلة حاسمة في رسم سياسي للتنظيم الإداري المحلي

بصدور إصلاح البلدية كمرحلة أولى بإعتبار البلدية قاعدة قانون بلدي بإمكانه أن يخول للبلدية بالإضافة لوظائفها الإدارية والاجتماعية والثقافية المعروفة، وتتويجا لعملية الإصلاح تلك، أصدر الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بقانون البلدية، لقد أعطى الأمر رقم 67-24 للبلدية صلاحيات واسعة لجعلها قاعدة سياسية وإقتصادية وإجتماعية قوية، وعلى ضوء هذا القانون كان للبلدية دورا هاما في سياسة التنمية المحلية.¹

2- المرحلة الثانية من سنة 1981 إلى 1998:

صدر خلال هاته المرحلة القانون رقم 81-08 الذي حدد بموجبه مختلف القطاعات التي أصبح للبلدية حق التدخل بها إضافة لهذا الإصلاح ظهر إصلاح جديد سنة 1984 مس التنظيم العددي للبلديات بموجب قانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي الجديد للولايات والذي رفع من عدد البلديات إلى 1541 بلدية. كل هذه المستجدات أقرت على مبدأ إعادة التفكير في تنظيم إداري وقانوني جديد للبلدية، يكون بإمكانه بعث التنمية المحلية من جديد، وقد تمثل في صدور القانون البلدي رقم 90-09 حيث كان الغرض منه بعث نشاط البلدية على أسس تعطي لها أكثر حرية في مجال التنمية المحلية خاصة أنه ظهر في عهد التعددية الحزبية.²

الفرع لرابع: الجماعات المحلية في ظل القوانين الجديدة

نتطرق ضمن هذا الفرع لقانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12-07

كما يلي:

¹ مامون خالد ، مصطفى خالد ، مرجع سابق الذكر ، ص 9.

² مامون خالد ، مصطفى خالد ، مرجع سابق الذكر ، ص 10.

1- قراءة مختصرة لقانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011:

تم تعريف البلدية في المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب القانون"؛ فهي تعتبر أهم إدارة جوارية، والمواطن كثير الإحتكاك بها دائم الإتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته، وأهم ما ميز قانون البلدية الساري العمل به:

- اعتبار الأمين العام هيئة من هيئات البلدية وفقا للمادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الأمر الذي يعد إعلاء لمكانة ممثل المركزية على مستوى البلدية، وهو لا يخدم اللامركزية بمزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي في المهام، مما يشكل تراجعا واضحا في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية.

- إلغاء تقنية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يخل بالتوازن لكونه يقلل من التأثير المتبادل بين المجلس الشعبي البلدي ورئيسه الذي تزيد في تعزيز موقعه تجاهه.

- استحداث ضمن ادارة البلدية نظامي المندوبيات البلدية والملحقات البلدية بحسب الحاجة والأهمية لهما، وذلك في قانون البلدية من المادة 133 إلى المادة 138 منه.

- تجاوز غموض الكيفية التي يختار بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والإشكالات المتعلقة باختياره كل مرة، فقد تكفل بها قانون البلدية وتم تبسيطها وبطريقة أكثر ديمقراطية، بعد إلغاء المادة 80 من القانون العضوي 01-12 المتضمن نظام الانتخاب السابق، مما فوت على الإدارة في هذا الموضع فرصة التأثير في النتائج.

- تثمين دور الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بسن مجموعة آليات تضبط العمل في هذا الإطار، وتجعل منه فضاء للمشاركة وتشجع عليها.¹

2- تنظيم الولاية من خلا القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية:

الولاية هي المستوى الثاني للجماعات الإقليمية ويعتبر محيطها الإداري الذي يضم مجموعة من البلديات، تضطلع بأداء أدوار ومهام متعددة، وحسن تنظيمها يساهم في تحقيق أغراض إيجادها ضمن النظام الإداري الجزائري.

وتعرف على أنها الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية في الدولة والتي تعلق البلدية، ذات طبيعة مزدوجة كونها تمثل الدولة من جهة باعتبارها هيئة غير ممرضة للدولة وامتدادا لها، وهي جماعة إقليمية ومجالا لمشاركة المواطنين من جهة ثانية، كما تعد فضاء ومجالا لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، وقد عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممرضة للدولة..."، لتعزيز الولاية ارتباطها بالدولة من خلال الوالي ممثلها على مستوى الولاية، وكما أنها معتمدة كجهة لا مركزية أيضا، تعمل على المساهمة في التنمية المحلية إلى جانب الدولة وتعتبر أيضا كواصلة بين الإدارة المركزية واللامركزية.²

ثم صدر دستور 19 جوان 1965 حيث نص على أول قانون للبلدية بالأمر رقم 24-67 المؤرخ في 08-01-1967 وأول قانون للولاية بالأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23-

¹ إسماعيل فريجات، "آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص 43.

إسماعيل فريجات، مرجع سابق الذكر، ص 45.

1969-05، وكانت اهتمامات السلطات المركزية على اعتماد مبدأ السلطة اللامركزية في تسيير شؤون البلدية من أجل عدم تعطيل شؤون المواطنين القاطنين بها. مما يلاحظ أن الدستور الجزائري لسنة 1963 إكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة الجماعات الإقليمية، بينما الدساتير اللاحقة أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية وهي: البلدية والولاية كجهتين منفصلتين عن الجهاز الإداري، ويترتب عن هذه الإستقلالية أن وسيلة إنشاء البلدية والولاية هي القانون وأن الأسلوب المعتمد في إختيار مسيري الجماعات المحلية هو الإنتخاب.

المبحث الثاني: الجماعات الإقليمية بين اللامركزية والوصاية

نتطرق ضمن المطلب الأول إلى طرق تجسيد مبادئ اللامركزية الإقليمية، ثم إلى أثار الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية ضمن المطلب الثاني؛

المطلب الأول: طرق تجسيد مبادئ اللامركزية الإقليمية

تأتي هاته النقطة للإجابة على السؤال الآتي؛ هل تتجسد اللامركزية الحقة في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر؟ لذا نقدم هاته الآليات التي تعمل على تطوير هذا النظام المحلي فيما يلي؛

1- تحديد الإختصاصات المحلية:

تأخذ الجزائر بالإختصاص العام في تحديد المرفق المحلي وذلك ضمن المادة 03 من قانون البلدية رقم 10-11، والمادة 51 فقرة 1 من قانون الولاية رقم 07-12، مما يتيح لهاته الجماعات المحلية بمعالجة كل ما يعتبر شأنا محليا إلا ما أستثنى وأعتبر للحكومة المركزية، المر الذي يضيف غموضا يثار من ورائه أحقية الممارسة تفضي إلى ضبابية الرؤية يرافقها تردد تنتهي معه المبادرة المحلية ومعاني التسيير الحر، فيؤثر منطقيا على اطمئنان الجماعات الإقليمية لهذا المرفق أو ذاك، ويحدث

أثرا يحد من حريتها مخافة ورودها خارج افطار القانوني من ناحية، ومن ناحية أخرى يحتفظ المركز لنفسه بالتدخل إذا تراءى له أن مساحته قد تقلصت.

إن تحديد وتحجيم الإختصاصات المحلية مسألة بالغة الأهمية، ينبغي معالجتها في رؤية متكاملة ضمن بيئة الجماعات الإقليمية ووفقا للمقاربة التشاركية والحكمة المحلية، ذلك لما لها من آثار مالية ورقابية وعلاقة ذلك باستقلالها وحريتها، فالواجب القيام بنوع من التحديد وتوضيح الآليات والكيفيات التي تمارس بها عند الإختلاف بشأنها للأنشطة المشتركة أو غير الواضحة على القل بالقانون.

نرى في هذا الشأن أن يتم اعتماد مبدأ التفريع الذي يعتبر من المبادئ الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، لذا يمكن اعتباره كأساس لتوزيع الإختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية والذي مؤداه هو ما تستطيع أن تقوم الإدارة الإقليمية بترك لها، فيما عداه يكون من صلاحيات الدولة، والذي يقضي كذلك بالبحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تستطيع فيها المستويات الدنيا ممارسة تلك الإختصاصات بنفسها، وهو ما يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للجماعات افقليمية عن كل الإختصاصات التي لا تستطيع الإضطلاع بها، بتكريس مبدأ آخر والمتمثل في مبدأ القرب أو الجوار بحيث تسند للجماعات القضايا اللصيقة بسكانها.¹

2- إيجاد مستويات أخرى للجماعات الإقليمية:

تأخذ الجزائر بمستويين لنظام الجماعات المحلية، وهما البلدية والولاية؛ إلا أنه وبازدياد وتطور الحاجيات المحلية وبالنظر للظروف المحيطة بصناعة التنمية المحلية، التي تستلزم توفير جهود متكاتفه وأموال للتكفل بها، يظهر أن التمسك بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين لا يحقق وحده ذلك، مما يحتم إيجاد مستوى

إسماعيل فريجات ، مرجع سابق الذكر ، ص 637¹.

أو مستويات أخرى، تستطيع أن تكون إطارا واسعا وأكثر جدارة لتلبية متطلبات التنمية المحلية.

3- ترشيد الوصاية الإدارية والتوجه لإلغائها:

لا شك أن الرقابة الإدارية تؤدي أدوارا مهمة في حماية المصلحة العامة والمصلحة المحلية، ما التزمت الوصاية في ممارسة حرياتنا، يفرض على المشرع حين تنظيمه لها أن يبحث عن التوازن بين مقتضيات نجاعتها واخضاع كل مؤسسات الدولة بما فيها المحلية للقانون وبين الاستقلال النسبي المقرر لصالح هذه الجماعات. ولعل أفضل طرق ممارستها جعلها قضائية.¹

المطلب الثاني: أثار الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

تمارس السلطة المركزية على البلديات والولايات رقابة عنيفة تصل إلى حد إنهاء وجود المجالس المحلية، وتتمثل هذه الإدارة المركزية القائمة عليها في رئيس الجمهورية، الوزير المكلف بالجماعات المحلية خاصة على الولاية، وزير المالية فيما يتعلق بالجوانب المالية، وزراء القطاع المعني كل حسب مجاله، والوالي الجهة الأبرز لها كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية لما يقوم به من رقابة خاصة على البلديات، ونظرا لصرامة الرقابة المفروضة فيما تملكه الوصاية من سلطات، فهي تؤثر بشكل أو آخر على الجماعات الإقليمية من خلال مجالسها المنتخبة وأعضائها وأعمالهم، وتساهم بما يؤدي إلى:

1- إضعاف مركز المنتخب المحلي:

يخضع أعضاء المجالس المنتخبة إلى وصاية ورقابة مستمرة يخصص تسيير عهدهم الانتخابية، لذا فكل ما يبدر عنهم من تصرفات يمكن أن يجعلهم تحت وطأة سلطة الإدارة المركزية التي قد يصل بها الحال إلى تجريده من تمثيله للمواطنين من

إسماعيل فريجات ، مرجع سابق الذكر ، ص 639.

خلال انتخابهم له، وكما هو معلوم أن المنتخب المحلي قد تبوأ مقعده من خلال الانتخابات ونظرا للطابع السياسي للجماعات الإقليمية، فليس لأي جهة الحق في المساس بذلك سوى بالانتخاب عند انقضاء عهده، إلا أنه خلالها وما يمكن أن يطرأ على مركزه القانوني، أين يستوجب تدخل جهة ما للحفاظ على المصلحة العامة، تكلف الإدارة المركزية بمتابعة الوضع القانوني للمنتخبين وفقا لما يقرره القانون، هذا الأخير يستوجب مع الوضوح والدقة وتلافي كل غموض يشوبه، بما لا يؤثر عن وجودهم وممارسة حقوقهم، ولعل أبرز ما جاء به قانون البلدية والولاية في هذا الشأن، حيث تظهر الوصاية في الإيقاف والتوقيف والتخلي عن العهدة والإستقالة الحكمية أو الإقالة وكذلك الإقصاء.

2- المساهمة في صناعة القرار المحلي:

الوصاية الإدارية في الأصل لا تعني البتة سلب القرار المحلي، وتتخذ الوصاية شكلا وهو فحص القرارات المحلية وإخضاعها لمعايير الإدارة المركزية مشروعية وملاءمة من قبل ممثلها.

الخاتمة

المتمعن في النصوص القانونية النازمة للجماعات المحلية تتيح لها معالجة كافة المصالح والشؤون المحلية، تظهر أنها تستطيع أن تفعل كل شيء إلا أنها في الواقع لا يمكنها فعل أي شيء، لوجود عوامل أضعفها وأثرت عليها سلبا في أدائها؛ ويتعلق أحيانا بهشاشة وقصور الاطار القانوني لا من حيث المعالجة الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية كم استنبطنا من خلال دراستنا مجموعة من التوصيات نذكرها:

- تحديث الاطار القانوني للهيئات المحلية بما يتلاءم ومبادئ الديمقراطية والنظم المقارنة للجماعات المحلية.

- أنشأ المشرع الجزائري لجنة للبنود التعسفية غير أن آراءها وتوصياتها لا تتصف بالطابع الإلزامي، ما يجعل أعمالها تلعب دورا وقائيا فقط.
- تأهيل وتكوين المورد البشري سواء موظفين أو منتخبين.
- تحقيق العدالة التشاركية وتفعيلها ميدانيا.
- احلال الرقابة القضائية على الجماعات المحلية بدلا من الرقابة الوصائية.
- كما نسجل مجموعة من الاقتراحات هي:
- توحيد المفاهيم والمصطلحات المتعلقة بالبلدية والولاية ضمن القوانين المتعلقة بهما.

قائمة المصادر المراجع

❖ الدوريات

- (1)- فريجات إسماعيل ، "آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01.

❖ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

- (1)- جوي سعيدة، "اصلاح ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة قسنطينة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، جامعة قسنطينة 3: كلية العلوم السياسية، 2022-2023.

- (2) – شويح بن عثمان، "حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.

✓ الماجستير

- (1) حلواجي عبد الفتاح ، "التمثيل السياسي المحلي في الجزائر، الإطار الدال والممارسة الميدانية -دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهدة الإنتخابية 2007-201-"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012-2013.

✓ الماستر

- (1) كرمية فتيحة ، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، دراسة حالة بلدية -برج بوعريرج-"، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريرج: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2020-2021.

- (2) مامون خالد، مصطفى محمد، "أهمية قرارات الجماعات المحلية على نشاط المؤسسات الإقتصادية"، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، جامعة ابن خلدون بتيارت: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018-2019.

(3) يوسف نورالدين ، "الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، "دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 دراسة حالة البويرة" ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أحمد بوقره بومرداس: فرع اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية ، 2010 .

ط. د بلبوخاري سليم
(جامعة صالحى أحمد-النعامة)

مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإدارى الجزائري

The status of local communities in the Algerian administrative organization

مقدمة

لقد واكب بداية القرن 19 تحول دور الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة حيث أصبح نشاطها لا يقتصر على التعليم، الصحة، الأمن، إقامة العدل، بل تعدى ذلك إلى العديد من المجالات الأخرى كحماية البيئة، التنمية المستدامة، و كنتيجة حتمية أصبح من العسير أن تؤدي السلطة المركزية كل هذه الواجبات لوحدها، الأمر الذي دفع بالدولة إلى الاستنجاد بالجماعات المحلية كهيئة لامركزية محلية من أجل النهوض بكل تلك الأعباء الملقاة على عاتقها في كل أقاليم الدولة، و بناءً على ذلك أضحت الجماعات المحلية جزء من النظام الإدارى للدولة، إذ تم توزيع المهام المتنوعة بينها و بين السلطة المركزية ، فينحصر دور الأولى في تقديم الخدمات العامة ذات الطابع المحلى، أما الثانية فيتجلى دورها في إشباع الحاجات العامة ذات الطابع الوطنى، ونتيجة لذلك تزداد أهمية الجماعات المحلية ضمن بيئتها الجغرافية بصفقتها مكلفة بتسيير المواد المالية والمادية واستغلالها بما يتوافق وحاجيات المواطن المحلى في إطار ما يسمى بالتنمية المحلية في شتى المجالات.

و منذ أواخر القرن 20 زاد الاهتمام أكثر بالجماعات المحلية، و ذلك راجع لفلسفة هذه الأخيرة إذ أصبحت أداة تنموية على المستوى المحلي بالإضافة إلى أنها فضاء لممارسة الديمقراطية التشاركية تمكن المواطن المحلي من المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية، وليس هذا فقط بل حتى أنها تعتبر من المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للمجتمع المحلي، و لا مناص من القول بأن هاته الأهمية كانت نتيجة تطورات و تغيرات أملت لها ظروف دولية و وطنية لعل أهمها انتشار الفكر الديمقراطي، و بطبيعة الحال لم تخرج الجزائر عن دائرة الاهتمام بالجماعات المحلية التي عرفتها دول العالم، إذ عرفت تطورات منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، و هذا بسبب التحولات الكبرى و المتسارعة التي شهدتها مؤسسات الدولة على المستوى السياسي و الاقتصادي، الامر الذي دفع بالدولة الجزائرية إلى تبني تنظيم الجماعات المحلية والتكيف معها بالإضافة إلى إحاطتها بترسانة من القوانين لتنظيم علاقتها بالسلطة المركزية و إضفاء الشرعية على الصلاحيات الممنوحة لها. وعلى أساس ما تم ذكره برزت الاشكالية التالية:

إلى أي مدى تم تجسيد نظام الجماعات المحلية في الجزائر؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين حيث سنحاول في المحور الأول الوقوف على مختلف النصوص التشريعية التي وضعها المشرع الجزائري المؤطرة للجماعات المحلية، أما الثاني فخصص للتطرق إلى أهم مبررات تبني نظام الجماعات المحلية، وقد اعتمدنا في ذلك على المنهج التاريخي من خلال التطرق للتطور التاريخي والنشأة، بالإضافة إلى الوصفي والتحليلي من خلال استقراء وتحليل بعض المعلومات والنصوص القانونية.

المحور الأول: الإطار التشريعي للجماعات المحلية.

تحتل الجماعات المحلية مكانة مهمة في النظام الإداري الجزائري، إذ تعتبر اللبنة الأساسية لقيام الأسلوب الإداري اللامركزي، وعليه فإن تأصيل فكرة الاعتراف بوجود هذه الجماعات المحلية مستمدة أساسا من منظومة تشريعية متكاملة مندرجة تحت إطار التنظيم الإقليمي والإداري للبلاد، وعلى ضوء ما سبق ذكره سوف نتطرق إلى الإطار الدستوري للجماعات المحلية (أولا) بالإضافة إلى الإطار القانوني للجماعة المحلية (ثانيا).

أولا: الإطار الدستوري للجماعات المحلية.

يعتبر الدستور تشريعا أساسيا يقع في أعلى قمة الهرم التشريعي في الجزائر، وبالرغم من اختلاف طبيعة النظم السياسية التي أنشئت بموجبها دساتير الجمهورية الجزائرية إلا أن المؤسس الدستوري اعترف بالجماعات المحلية في جميع الدساتير من أول دستور سنة 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020 .

ومن هنا سوف نعالج الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية، ثم الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية. يعتبر الدستور تشريعا أساسيا يقع في أعلى قمة الهرم التشريعي في الجزائر، وبالرغم من اختلاف طبيعة النظم السياسية التي أنشئت بموجبها دساتير الجمهورية الجزائرية إلا أن المؤسس الدستوري اعترف بالجماعات المحلية في جميع الدساتير من أول دستور سنة 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020.¹

ومن هنا سوف نعالج الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية، ثم الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية.

¹ - هادية بن مهدي، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2021، ص 23.

1- الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية:

1-ا- دستور 1963: يعد دستور 1963¹ أول دستور جزائري في تاريخ الجمهورية الجزائرية المستقلة في ظل الأحادية الحزبية، وبالرغم من أنه لم يعمر طويلا لعدة اعتبارات سياسية، أيديولوجية، إلا أن المؤسس الدستوري اعترف بالوجود القانوني للجماعات المحلية حيث نص في المادة 02 منه على أنه "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، تعتبر البلدية أساسا المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية".

وما يستشف من خلال هذه المادة أن دستور 1963 اعترف بالجماعات المحلية مستعملا مصطلح المجموعة الإدارية، كما أشار للبلدية بإعطائها كيان مستقل عن الإدارة المركزية.

ونستخلص مما سبق ذكره أن هذا الدستور لم يعالج الجماعات المحلية بصفة دقيقة وذلك لعدة أسباب لعل أهمها حداثة قيام الجمهورية الجزائرية كدولة مستقلة تتمتع بالسيادة، ومن البديهي أن تواجهها تحديات كبرى في مختلف المجالات، وعلاوة على ذلك فإن كل الاهتمام آنذاك كان مركز على بناء مؤسسات الدولة استكمالاً للسيادة الوطنية.

ب- دستور 1976: صدر ثاني دستور في ظل الحزب الواحد المتبني للنهج الاشتراكي وهو دستور 1976²، أين تناول هذا الدستور الجماعات المحلية بشيء من الدقة والوضوح، حيث نص على أن:

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج. ر. ج. ج. العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب الأمر رقم 76 / 97 المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج. العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

«المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة»¹ وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1976 لم يحدد معالم الولاية كما هو الحال للبلدية، إلا أنه كان أكثر وضوحاً في الاعتراف بالجماعات المحلية.

2- الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية:

1- دستور 1989: صدر دستور 1989² في ظروف غير عادية نتيجة الأوضاع السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية التي كان يشهدها العالم بصفة عامة والجمهورية الجزائرية بصفة خاصة، وبطبيعة الحال قامت السلطة بإصلاحات في شتى المجالات أدت إلى تكريس الديمقراطية والتعددية الحزبية، الأمر الذي أدى إلى ميلاد دستور ينتمي إلى طائفة دساتير قوانين.

وبخصوص الجماعات المحلية نجد أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الجماعة بدلاً من المجموعة حيث نص في المادة 15 من دستور 1989 على أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية» وهذا إن دل إنما يدل على أن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية متمثلة في البلدية والولاية.

وجدير بالذكر أن دستور 1989 لم يحدد معالم البلدية كما في السابق ولا الولاية واكتفى بوصف البلدية بأنها الجماعة القاعدية.³

1 - المرجع نفسه، المادة: 36.

2 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89، المؤرخ في 22 فبراير 1989، المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج. ر. ج. ج. العدد 09 المؤرخة في: 01 مارس 1989.

3 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، مرجع سابق الذكر، المادة 15/ الفقرة 2،

ب)-دستور 1996: حافظ المشرع الدستوري في دستور 1996¹ على نفس الأحكام الدستورية التي تضمنها دستور 1989، فقد نص في المادة 15 على أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية».

ج)-التعديل الدستوري لسنة 2016 : في إطار الإصلاحات التي باشرتها الجمهورية الجزائرية خلال هذه الفترة والتي كان من ضمنها اجراء التعديل الدستوري لسنة 2016²، وقد حظي هذا الأخير بالكثير من الاهتمام والمتابعة من طرف رجال القانون الدستوري إذ وردت في تعديلات متعددة، وفي إطار التطرق إلى الجماعات المحلية نجد أن المشرع الدستوري نص على الجماعات المحلية في المادة 16 على أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية»

ج)-التعديل الدستوري لسنة 2020: عرف المشرع الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020³ الجماعات المحلية من خلال المادة 17/الفقرة 1 منه والتي تنص على «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية...». وباستقراء المواد 16، 17، 18 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتضح جليا أن المشرع الدستوري تبني صراحة مصطلح الجماعات المحلية خلافا للديساتير والتعديلات السابقة أين استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نفس تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 ديسمبر 1996 ج.ر.ج، ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

² - التعديل الدستوري بموجب القانون 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج، ج، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

³ - المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بالتعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، ج، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

من خلال ما تم عرضه من أحكام دستورية يتضح أن المشرع الدستوري الجزائري كان صائبا في الاعتراف بالجماعات المحلية بصفة عامة، وقد ترك تفصيل ذلك للتشريع العادي.

ثانيا: الإطار القانوني للجماعات المحلية

لقد مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل والتي أدت في الأخير إلى وضع إطار قانوني لها يليق بالوضع المعتمد والسائد في الدولة الجزائرية، ويمكن القول بأن الإصلاحات القانونية التي طرأت على الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية سمحت بتحسين الوضع السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، الإداري للمواطن المحلي، واستنادا لما سبق سوف نتطرق إلى الإطار القانوني للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية، ثم في ظل الأحادية الحزبية.

1-الإطار القانوني للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية: بعد الاستقلال في سنة 1962، دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية محاطة بظروف سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وحتى بشرية صعبة للغاية، ونتيجة لذلك بادرت السلطة آنذاك إلى محاولة تخطي هذه الظروف، وبما لا يدع مجالا للشك فقد تعرضت الجماعات المحلية إلى نفس الأزمة التي عرفت جميع مؤسسات الدولة بسبب غياب التأطير القانوني، وكذا نقص الكفاءات والموظفين المؤهلين بسبب الهجرة الجماعية للفرنسيين من أرض الوطن،¹ وتجدر الإشارة إلى أن تجاوز هذه المرحلة الصعبة لا يتحقق إلا بإجراء إصلاحات قانونية وإدارية عميقة، وهذا ما حدث بعد حادثة 19 جوان 1965 إذ أصبحت الجماعات المحلية من أولويات اهتمامات السلطة الجديدة، الأمر الذي انجر عنه إصدار أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 108.

67 . 24¹، إذ نصت المادة الأولى منه على أن «البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث بموجب القانون».

ولعله من المفيد أن نؤكد أن الأمر رقم 24.67 يعد الأساس القانوني للتجسيد الحقيقي للجماعات المحلية في إطار الإصلاح الإداري المنتهج.²

وفي نفس الصدد تم إصدار قانون الولاية بموجب الأمر رقم 38 . 69³ إذ نصت في المادة الأولى منه على أن الولاية «جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية، واستقلال مالي، لها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة». وللإشارة فإن إصدار قانون الولاية بموجب الأمر 38-69 السالف الذكر كان نتيجة للإصلاحات التي تبنتها السلطة آنذاك على مستوى كامل مؤسسات الدولة وهيكلها بعد الاستقلال.⁴

ومتساوي الأهمية نجد أن الإصلاح القانوني للولاية بموجب الأمر 38-69 جاء بعد مدة من إصدار قانون البلدية بموجب الأمر 67 – 24، ويعد تفسيره في ذلك أن البلدية تعد الأكثر احتكاكا بالمواطن المحلي وأدرى بشؤونه المحلية، بالإضافة إلى

¹ - الأمر رقم 67 - 24، المؤرخ في 18 يناير 1967، ملغى، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج. العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967.

² - الأمر الرقم 69 - 38، المؤرخ في 23 ماي 1969، ملغى، يتضمن قانون الولاية، ج. ر. ج. ج. العدد 44، المؤرخة في 23-5-1969 م.

³ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، عناية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013، ص 42.

⁴ - راشدة مساوي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات، دراسة حالة بلدية بسكرة، أطروحة دكتوراه، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2020/2021، ص 75.

الصلاحيات المتنوعة التي تتمتع بها، ولذلك كان من الضروري أن يبدأ الإصلاح بها أولاً لأنها تقوم بأدوار مهمة جداً مقارنة بالولاية.¹

وخلاصة القول إن السلطة في هذه المرحلة قامت بإصدار قوانين ذات بعد لا مركزي لمواكبة سياسة الدولة الجزائرية المستقلة التي تبنت صراحة النهج الاشتراكي.

(2)- الإطار القانوني للجماعات والمحلية في ظل التعددية الحزبية: تعتبر سنة 1988 نقطة التحول المحوري في النظام السياسي الجزائري، بحيث تم إلغاء نظام الحزب الواحد والانتقال إلى نظام التعددية الحزبية، الأمر الذي ينتج عنه لا محال تغيير في مهام السلطات المحلية ومجالات اختصاصاتها في المسائل الإدارية وصنع القرار،² ومن هذا المنطلق تم إصدار أول قانون بلدي في ظل التعددية الحزبية بموجب القانون رقم 90. 08³ إذ عرف المشرع العادي البلدية في المادة الأولى منه على أنها جماعة إقليمية أساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون.

كما تم إقرار القانون رقم 90 - 09⁴ كأول قانون ولائي في ظل التعددية الحزبية، والذي نصت المادة الأولى منه على أن الولاية «هي جماعة عمومية إقليمية

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائريين النظرية والتطبيق، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2014، ص 196.

² - Youcef ben Abdallah, Mohamed Yassine ferfara, **administration locale, décentralisation, Economie et Société**, université de Constantine 2, Algérie, volume 2, numéro 2, 2004, p56.

³ - القانون 90. 08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

⁴ - القانون 90. 09، المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون».

وجدير بالذكر أن إصدار أول قانون للبلدية والولاية في ظل التعددية الحزبية كان متاليا وهذا أمر إيجابي يحسب للمشرع الجزائري العادي الذي أضفى الشرعية على الجماعات المحلية بصفة تضمن السير المحكم والناجح لتحقيق الأهداف المسطرة ودفع عجلة التنمية المحلية بوتيرة سريعة وفعالة.

واستكمالا لمسار الإصلاح القانوني والإداري للجماعات المحلية تم إصدار القانون رقم 11 - 10¹ المعدل والمتمم، المتعلق بالبلدية والتي نصت المادة الأولى منه على أن البلدية هي «الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون»، كما نص المشرع العادي على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.²

حيث تشكل البلدية من هيئة مداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي،³ وبالإضافة إلى ذلك تم إصدار القانون رقم 12 - 07⁴ المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة الأولى منه على أن

¹ - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المعدل والمتمم، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

² - المرجع نفسه، المادة 02..

³ - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، مرجع سابق الذكر، المادة 15.

⁴ - القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. العدد 12، المؤرخ في 29 فبراير 2012.

الولاية «هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...».

وتتم الإشارة إلى أنها أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسة العمومية بين الدولة والجماعات المحلية وتحديث بموجب القانون.¹

كما تتشكل الولاية من هيئتين هما: الوالي، المجلس الشعبي الولائي² ومن خلال هذه التركيبة المزدوجة تكرر الولاية نظام اللامركزية في النظام السياسي الجزائري.

المحور الثاني: مبررات تبني نظام الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية إحدى ركائز النظام الإداري اللامركزي، إذ تمارس صلاحيات أصلية على المستوى المحلي في مجالات عدة، ونتيجة لذلك فهي جزء لا يتجزأ من الهيكل الإداري للدولة، باعتبارها أحد مستويات الأسلوب الإداري، وبطبيعة الحال لها خصوصيتها مستمدة بالأساس من البعد الديمقراطي³، ولا مناص من القول أن معظم الدول اتجهت إلى تبني نظام الجماعات المحلية ومنها الجزائر، وذلك راجع لأسباب ودوافع أملت الظروف السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية.

ومن هذا المنطلق سوف نتطرق إلى المبررات السياسية (أولا)، بالإضافة إلى المبررات الإدارية (ثانيا)، ثم المبررات الإدارية الاقتصادية (ثالثا)، وأخيرا المبررات الاجتماعية (رابعا)، لتبني نظام الجماعات المحلية.

¹ - القانون 07-12، مرجع سابق الذكر، المادة 01.

² - المرجع نفسه، المادة 02..

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص 223.

أولاً: المبررات السياسية والإدارية لتبني نظام الجماعات المحلية

1- المبررات السياسية لتبني نظام الجماعات المحلية

1- تجسيد الديمقراطية: إن تطبيق نظام الجماعات المحلية يعد مظهر من مظاهر إرساء قواعد الديمقراطية على المستوى المحلي، ويظهر ذلك جلياً من خلال مشاركة المواطن المحلي في تسيير الشؤون الإدارية المحلية¹، وبطبيعة الحال يتحقق ذلك عن طريق المجالس المحلية المنتخبة، وتعد هذه الأخيرة صورة من صور التسيير الذاتي التي تقوم أساساً على إشراك المنتخب المحلي في صنع واتخاذ القرار وممارسة السلطة على المستوى المحلي²، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدلّ على اعتناق مبدأ حكم الشعب لنفسه، وهذا يعد مؤشر واضح وقوي على توجه الدولة بخطى ثابتة نحو تجسيد الديمقراطية في نظام الحكم.

ب)- تجسيد الوحدة السياسية للدولة: تختلف الأقاليم المحلية في الدولة الواحدة من عدة جوانب، الأمر الذي قد يشكل عائق للجهات المركزية في تسيير كل الأقاليم المحلية على اختلاف عواملها، وإمكانياتها، ومواقعها، ومشاكلها وبالتالي فإن هذا التباين بين منطقة وأخرى يفرض على الدولة حتمية الاعتماد على نظام الجماعات المحلية من خلال تسيير الشؤون المحلية³، وبالتالي إعطاء حرية نسبية في تقرير الحاجات العامة المحلية وإشباعها بما يناسب ظروف المواطن المحلي ومتساوي الأهمية المتمتع بسلطة تقديرية في مجال اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وليس هذا فقط بل حتى تحقيق نوع من الاستقلال الإداري والمالي الذي يدعم

¹ - صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية،

ط1، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2019، ص 19.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق الذكر، ص 57.

³ - راشدة موساوي، مرجع سابق الذكر، ص 42.

لا محال تجسيد الوحدة السياسية الوطنية للدولة ويعد شبح الحكم السياسي المحلي.¹

ج)-تكوين إطرارات محلية سياسيا: إن تبني نظام الجماعات المحلية يعد فرصة سانحة للقيادة المحلية التي تمارس عملها السياسي في المجالس المنتخبة المحلية من أجل تولي مناصب عليا كنواب البرلمان مثلاً، ولعله من المفيد أن نؤكد بأن إدارة الشؤون المحلية يعد مثابة تكوين قاعدي وتدريب عملي على أسلوب الحكم النيابي²، ومن زاوية أخرى فإن إتاحة فرصة الانضمام إلى المجالس النيابية الوطنية يخلق منافسة سياسية على المستوى المحلي، الأمر الذي يدفع بالمنتخبين المحليين بوضع برامج سياسية ثرية وهادفة، والأكثر من ذلك السهر على تطبيقه بكل مصداقية وشفافية وملائمة مع رغبات المنتخبين، ونتيجة لذلك تبرز إطرارات محلية متمتعة بتكوين سياسي، إضافة إلى التنافس السياسي بين المنتخبين المحليين، الأمر الذي ينتج عنه في النهاية دفع عجلة التنمية المحلية³، وعلى سبيل المثال أجريت دراسة ميدانية على مجلس العموم البريطاني للوقوف على خبرة أعضائه، وقد تبين أن ثلثهم كانوا منتخبين في المجالس المحلية.⁴

د)-التجسيد الفعلي لآلية الرقابة الشعبية: يعتبر ترسيخ ثقافة الرقابة الشعبية من أهم المبررات السياسية لأخذ بنظام الجماعات المحلية، إذ يفتح هذا الأخير المجال أمام المواطن المحلي من أجل تفعيل الرقابة الشعبية على الأعضاء

¹ - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق الذكر، ص 20.

² - مثنى فائق مرعى العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والأسس والتجارب، القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2018، ص 18.

³ - Michael Abatea, **Decentralization governance and accountability- theory and evidence**, Journal of african Democracy and Developpement, N2, vol 1, 2017, p 03.

⁴ - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق الذكر، ص 20.

المنتخبة محليا للتأكد من مدى كفاءتهم وفعالية أعمالهم، ولعلّه من المفيد أن نؤكد بأن صور الرقابة الشعبية متعددة ولعل أبرزها السماح للمواطن بحضور جلسات المجالس الشعبية المحلية، وللتوضيح أكثر نجد أن المشرع العادي الجزائري قد نص في القانون رقم 07-12¹ المتعلق بالولاية على أن جلسات المجلس الشعبي الولائي تكون علنية،² وفي نفس الصدد نص في القانون رقم 10-11³ المعدل و المتمم المتعلق بالبلدية، على أن جلسات المجلس الشعبي البلدي تكون علنية و مفتوحة أمام مواطني البلدية،⁴ وليس هذا فقط بل هناك حتى إمكانية الاطلاع على مستخرجات مداولة المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، إذ يمكن لأي مواطن محلي ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.⁵

واستخلاصا لما سبق نلخص إلى أن نظام الجماعات المحلية يعد المناخ الملائم من أجل تفعيل وتجسيد الرقابة الشعبية وهذا في إطار تعزيز الشفافية والوضوح.

2-المبررات الإدارية لتبني نظام الجماعات المحلية

1-توسع دائرة مهام وواجبات الدولة: كان نشاط الدولة الحديثة في البداية يقتصر على الاهتمام بقطاع الأمن والدفاع والقضاء وبالتالي فإن دورها كان محدودا في إطار الدولة الحارسة، غير أن اتساع رقعة نشاطها وتعدد الواجبات الملقاة على عاتقها نتيجة تدخلها في المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية تحولت إلى دولة متدخلة، ونتيجة لذلك فقد أصبح من العسير على السلطات المركزية أن تهض وحدها بتلك الأعباء الملقاة على عاتقها في كافة أرجاء الدولة، ومن هذا المنطلق أصبح

1 - القانون رقم 12 - 07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق الذكر.

2 - المرجع نفسه، المادة 26.

3 - القانون رقم 11-10، المعدل والمتمم، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

4 - المرجع نفسه، المادة 26.

5 - المرجع نفسه، المادة 14.

لزاما على الدولة أن تنشئ هيئات إدارية لامركزية من أجل مساعدتها في الدور المنوط بها وتخفيف العبء على الهيئات المركزية ليقصر دور هذه الأخيرة على الأعمال الإدارية ذات البعد الوطني، وبناء على ما تم ذكره نجد أن الجماعات المحلية أهم هيئة لامركزية سعت الدولة إلى إنشائها بهدف تقسيم الوظائف والأعمال الإدارية معها، وبالتالي التخفيف من حجم الأعمال وإزالة التعقيدات الإدارية.¹

ب)-تبسيط الاجراءات الإدارية. إن اعتناق نظام الجماعات المحلية يساعد على توزيع المهام والوظائف الإدارية والاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية المحلية، ونتيجة لذلك يتم معالجة وإدارة شؤون المواطن على المستوى المحلي، الأمر الذي يضمن لا محال سرعة الإنجاز والبث في المسائل المحلية بكفاءة وفاعلية وعلاوة على ذلك الحد من الروتين وتبسيط الإجراءات الإدارية.²

ومن زاوية أخرى نجد أن الأخذ بنظام الجماعات المحلية يوفر الوقت والتكلفة، ويعفي المواطن المحلي من تحمل عناء التنقل إلى الهيئات المركزية، وهذا في إطار تقريب الإدارة من المواطن.

ثانيا : المبررات الاقتصادية والاجتماعية لتبني نظام الجماعات المحلية

1)- المبررات الاقتصادية لتبني نظام الجماعات المحلية

أ)-التمويل المحلي: تتمتع الجماعات المحلية بخاصية الاستقلال المالي، ويعني ذلك التمتع بذمة مالية مستقلة خاصة بها، وتجدر الإشارة إلى أن عائدات هذه الأخيرة تعتمد على المداخل المحلية، ولا مناص من القول بأن أموال الجماعات المحلية تساهم ولو نسبيا في سد تكلفة المشاريع المحلية، وبهذا فإن التمويل المحلي

¹ - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع، 2011، ص 51.

² - صلاح الدين البياتي، تحليل أسس الإدارة المحلية العامة منظور معاصر، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص 284.

يخفف العبء على كاهل الخزينة العمومية والمركزية بسبب عائدات الجماعات المحلية.

ومن زاوية أخرى وضمانا لتحقيق العدالة في الإنفاق، فمن غير المعقول أن يتحمل المواطن المحلي العبء الضريبي وفي الأخير يتم إنفاقه في العاصمة، وبالتالي فإن الأموال التي يدفعها المواطن المحلي تصرف على متطلباتهم التنموية ولو بصفة جزئية وهذا ما يسمى بالعدالة.¹

(ب)- تشجيع الاستثمار المحلي: تعتمد المجالس المحلية المنتخبة آلية تشجيع المستثمر المحلي في عملية تنفيذ خطة التنمية المحلية، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال تقديم تسهيلات وإعطاء ضمانات للمستثمر المحلي من أجل المبادرة والمساهمة بمشروعات استثمارية محلية، وفي نفس السياق نجد أن تبني نظام الجماعات المحلية يساهم بشكل كبير في دفع عجلة التنمية المحلية الاقتصادية.²

(2)- المبررات الاجتماعية لتبني نظام الجماعات المحلية

(أ)- التوزيع السكاني: يعتبر توزيع السكان على أقاليم الدولة الواحدة أحد أهم المعايير المعتمدة من أجل إنشاء جماعات محلية، بحيث كلما كان عدد السكان كبير إضافة إلى كلما كانوا موزعين في مناطق متباعدة استلزم ذلك ضرورة تبني نظام الجماعات المحلية.³

(ب)- رفع المستوى الاجتماعي للمواطن المحلي: إن المقصود بالمستوى الاجتماعي في هذه الحالة هو مراعاة احتياجات المواطن المحلي وكذا تلبية مطالبه وتحقيق مصلحته بما يتناسب ويتلاءم مع ظروفه المحلية، ولما كانت الجماعات

¹ - مثنى فائق مرعي العبيدي، مرجع سابق الذكر، ص 19.

² - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق الذكر، ص 21.

³ - محفوظ أحمد جودة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، عمان، الأردن: دار زهران، 1997، ص 112.

المحلية تهدف بالأساس إلى وضع خطط ومشاريع محلية تتلاءم وتتماشى مع المتطلبات المحلية، وناقلة القول أن نظام الجماعات المحلية تعتبر البيئة الملائمة لتحقيق التنمية الاجتماعية.¹

ج)- التنمية الصحية للمواطن المحلي: تلعب الجماعات المحلية دورا مهما في حماية صحة المواطن المحلي وذلك بحكم احتكاكها به والأدري بشؤونه الصحية، وعلى سبيل المثال نجد أن مشكلة التلوث البيئي التي صاحبت التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في كل المجالات دفعت بالمشرع إلى إسناد مهمة الحماية إلى عدة جهات مركزية ولا مركزية، ونجد على رأسها الجماعات المحلية وذلك لعدة اعتبارات لعل أهمها وقوع الضرر البيئي على إقليمها إضافة إلى أنها الأدري بالخطر على المواطن المحلي، وبهذا فإن حماية صحة المواطن المحلي من كل ما يضرها وخاصة الآفات والأوبئة تقع على عاتق الجماعات المحلية في إطار ما يسمى بالضبط الإداري المحلي.

الخاتمة

من خلال هذه الورقة البحثية يظهر جليا توجه الجزائر بخطى ثابتة نحو تبني نظام الجماعات المحلية، ويعود هذا التوجه إلى عدة عوامل لعل أهمها المكانة التي تحتلها الولاية والبلدية على المستوى الوطني والمستوى المحلي في سياق مركزية القرار ولا مركزية التنفيذ والتسيير.

ولقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- التجسيد الفعلي لنظام الجماعات المحلية من خلال تعزيز الإطار التشريعي الذي يؤطرها.

¹ - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق الذكر، ص 22.

- الجماعات المحلية هي اللبنة الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، إذ ينحصر دورها في دفع عجلة التنمية المحلية وذلك من خلال إشباع الحاجات العامة ذات الطابع المحلي.
- تعتبر الجماعات المحلية أحد المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في حياة المواطن المحلي.
- الجماعات المحلية فضاء مناسب لممارسة الديمقراطية التشاركية، الأمر الذي يسمح للمواطن المحلي بالمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتنمية

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- 1- العبيدي مثنى فائق مرعى، الحكم المحلي المفاهيم والأسس والتجارب، مصر، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2018.
- 2- المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، ط2، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2013.
- 3- المبيضين صفوان، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2019.
- 4- الهيبي صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة المحلية العامة منظور معاصر، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009.
- 5- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، عناية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.
- 6- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2007.
- 7- ———، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012.
- 8- ———، التنظيم الإداري في الجزائريين النظرية والتطبيق، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2014.
- 9- جودة محفوظ أحمد، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، عمان، الأردن: دار زهران، 1997.
- 10- لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع، 2011.

➤ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

- 1- بن مهدي هادية، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2021.

2- راشدة موساوي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات، دراسة حالة بلدية بسكرة، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، 2021/2020.

➤ النصوص القانونية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج. ر. ج. ج، العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم 97/ 76 المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89، المؤرخ في 22 فبراير 1989، المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج. ر. ج. ج، العدد 09 المؤرخة في: 01 مارس 1989.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نفس تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 ديسمبر 1996 ج. ر. ج. ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

5- التعديل الدستوري بموجب القانون 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. ج، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

6- المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بالتعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

7- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، ملغى، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967.

8- الأمر الرقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969، ملغى، يتضمن قانون الولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 44، المؤرخة في 23-5-1969م.

9- القانون 90.08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

10- القانون 09.90، المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج.، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

11- القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المعدل والمتمم، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج.، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

12- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج.، العدد 12، المؤرخ في 29 فبراير 2012.

ثانيا : المراجع باللغات الأجنبية

➤ المجلات

1- Michael Abatea, **Decentralization governance and accountability- theory and evidence**, Journal of african Democracy and Developpement, N2, vol 1, 2017.

2- Youcef ben Abdallah, Mohamed Yassine ferfara, **administration locale, décentralisation, Economie et Société**, université de Constantine 2, Algérie, volume 2, numéro 2, 2004.

د . بن نولي زرزور

(جامعة الشاذلي بن جديد – الطارف-)

آليات تفويض المرفق العام بالجماعات المحلية - الجزائر أنموذجا -

Public facility delegation mechanisms -in the Local Groups -Algeria as a model

مقدمة

إن المرافق العامة هي مبرر وجود الإدارة، ومظهرا أساسيا لنشاطها الهادف إلى تلبية الاحتياجات المختلفة للأفراد في مختلف المجالات، لأن مصداقية الإدارة وشرعيتها السياسية والقانونية مرتبطة بأداء الأنشطة المرفقية وجودة الخدمات التي تقدمها للجمهور.

واعتباراً للتحديات الراهنة وتعقد مشاكل التنمية المحلية لاسيما في إطار التحولات السياسية والاقتصادية التي عاشتها وتعيشها مختلف دول العالم منها الجزائر، وتزايد الطلبات وضرورة تلبيتها بطريقة فعالة وذات جودة ونوعية، ومحاولة تكييف المرافق العامة لمتطلبات التنمية المتواصلة في ظل قصور المقاربة الكلاسيكية البحتة في تسيير المرافق العامة، خاصة إذا علمنا أن المرافق العامة المحلية تعاني من مشاكل وصعوبات جمة أهمها: ضعف الاستثمار، سوء التدبير، وارتفاع تكاليف التمويل. لذلك وجد المرفق العام المحلي نفسه في الجزائر أمام حتمية التطور للارتقاء به وتطويره وتسييره حتى يستجيب بفعالية لحاجيات السكان المختلفة، مما أدى إلى الاستعانة بالخواص الذين يتوفرون على الامكانيات الضرورية

التي تعجز الدولة عن توفيرها، في إطار عقد واتفاقية تعهد بموجبه الإدارة لأحد أشخاص القانون الخاص في إطار القانون، القيام باستغلال وتسيير المرفق العام على نفقته بشرط المحافظة على الهدف المرجو من انشائه والمتمثل في تحقيق المصلحة العامة وتقديم خدمات جيدة للجمهور مقابل حصوله على مقابل مالي من مستفيدي المرفق على شكل اتاوات، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري باسم تفويض المرفق العام.

وبالرغم من أن عقود الامتياز تعتبر الأصل التاريخي لتفويض المرفق العام في الجزائر إلا أنها عرفت معالجة في قطاعات معينة إلى أن ظهرت التشريعات الخاصة بتفويض المرفق العام التي وضعت إطارا قانونيا موحدا وعاما له بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام .
فما هي انعكاسات أو تأثير أسلوب التدبير المفوض أو تفويض المرفق العام على المرفق العام المحلي في التشريع الجزائري ؟، أو بعبارة أخرى ماهي مكانة المرفق العام المحلي في ظل التفويض ؟

للإجابة على هذه الإشكالية انتهجنا الخطة التالية :

- المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للمرفق العام وتفويض المرفق العام
- المبحث الثاني: انعكاس أسلوب تفويض المرفق العام على المرفق العام المحلي

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للمرفق العام وتفويض المرفق العام

يعتبر الإطار المفاهيمي إحدى الخطوات الهامة للتعريف بموضوع البحث بهدف الوقوف على التحديدات الدقيقة للمصطلحات ورفع اللبس والغموض عن

التعريفات المتشابهة، لأن المفاهيم هي عبارة عن أفكار ديناميكية تتغير وتتحول تبعاً لتغير العصر وتبدل ظروفه وأيديولوجيته الحياتية.¹

وفي هذا المبحث لدينا مصطلحين من أساسيات الدراسة هما : المرفق العام وتفويض المرفق العام، سنحاول من خلال هذا المطلب الكشف عن تعريفهما .

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

بالرغم من أهمية المرفق العام كونه يحتل مكانة خاصة في القانون الإداري، ومحوراً أساسياً وجوهرياً لنظرياته ومبادئه وإليه وبه تفسر الأحكام الخاصة للعديد من نظرياته العامة²، إلا أنه يظل أكثر المفاهيم القانونية غموضاً وإثارة للجدل بين فقهاء القانون، نظراً للأزمة التي تعرض لها المرفق العام وبروز مرافق عمومية خاضعة للقانون الخاص مما جعل تعريفه أكثر ضبابية، وإن كان البعض يرى فيه جانب من السلبية، إلا أننا نرى فيه جانب من الإيجابية، لأنه لو وجد تعريف شامل للمرفق العام لأدى ذلك إلى تقييد نشاط الدولة والحكم على المرفق العام بالجمود، وهو ما يعبر عنه الفقيه Truchet، الذي يرى أن " غياب تعريف دقيق لمفهوم ما يكون عادة بمثابة دليل على أنه في تطور مستمر " ³

¹ علي غربي، " أهمية المفاهيم في البحث الاجتماعي بين الأطر النظرية والمحددات الواقعية"، مجلة العلوم الإنسانية العدد الحادي عشر، جامعة قسنطينة، جوان 1999، ص 99.

² اكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، "تنظيم المرافق العامة"، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح، نابلس فلسطين كلية الدراسات العليا، 2014، ص 12.

³ آمال فرحات، جيهان الخياطي، المرفق العام، انظر : <http://droit-contentieux.blogspot.com>، أطلع عليه بتاريخ: 19/01/2017، ساعة الإطلاع: 00:19.

الفرع الأول : التعريف اللغوي للمرفق العام

المَرْفِقُ لغة: بفتح الميم وكسر الفاء، أو بفتح الميم وكسر الفاء، ما يُرتَفَقُ به وينتفع ويستعان ، ومنه مرافق المدينة : وهي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل والشرب والإضاءة .

ومَرْفَقُ الدار ونحوها : كل ما يُرتَفَقُ به من مطبخ وكنيف ومصاب المياه، والجمع : مَرَفِقُ، أما المرافق العامة :كل نشاط يدار لمصلحة الجمهور وفق أساليب القانون العام كمرفق النقل.¹

وقوله سبحانه وتعالى في محكم تنزيله " وَإِذْ اَعْتَزَلْتُمُوهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأَوْوُوا إِلَى الْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَيُؤَيِّدْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مَرَفَقًا".²

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للمرفق العام

أما اصطلاحاً: يقابله في الاصطلاح القانوني لفظ في اللغة الإنكليزية والفرنسية استعماله فقهاء القانون وتكرر كثيراً في مختلف الأعمال التشريعية والأحكام القضائية، وهو لفظ Service، وعندما يقترب من القانون العام وتقترن به كلمة Public، يصبح عندئذ " المرفق العام " Service public .
وقام فقهاء القانون العام العرب بترجمة هذا المصطلح إلى اللغة العربية "المصالح العامة"، ثم استقر الاستعمال على مصطلح المرفق العام، ويرى الفقه أن كلمة مرفق تعني في الاصطلاح تلبية الاحتياج.³

¹ الجامع في معجم المعاني، انظر: <http://www.almaany.com> ، أطلع عليه بتاريخ 2017/08/30 ساعة الإطلاع: 18:57.

² الآية 16 من سورة الكهف.

³ إبراهيم فياض، القانون الإداري، (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)، الكويت: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة 02، 2003، ص ص، 25 - 26.

وقد تطور مفهوم المرفق العام بتطور وظيفة ونشاط الدولة، فعندما كان نشاط الدولة محدودا في مهام يتعذر على الأفراد القيام بها ساد التعريف الشكلي (العضوي) للمرفق العام⁶ والذي يطلق على الهيئة التي تزاوّل ذلك النشاط، أو المنظمة أو الهيئة العامة التي تعمل بانتظام واطراد على تزويد الجمهور بالحاجات العامة وتستعين بسلطات الإدارة لتحقيق أهدافها.⁷

كما يقصد بالمرفق العام، الإدارة بشكل عام أو مؤسسة إدارية محددة، فمرفق العدالة هو القضاء أو وزارة العدل، مرفق التعليم العالي هو الجامعة أو الكلية أو الوزارة المكلفة بالتعليم، فالمظهر العضوي كما يقول الدكتور أحمد محيو هو الذي يبدو هنا، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عام.¹

لكن الاختصار على التعريف العضوي يضيق كثيرا من وجود المرفق العام، كما يؤدي إلى إضفاء الصفة المرفقية العامة على أوجه نشاط الدولة أو أحد أعضائها في وقت لا يهدف فيه ذلك النشاط إلى تحقيق مصالح عامة،² مما أدى ذلك إلى تطور تعريف القانون الإداري ليظهر التعريف الموضوعي (المادي) الذي يعني النشاط الذي تباشره الإدارة، أو السلطة العامة لإشباع حاجات ذات نفع عام، أي أن التعريف المادي يركز على العمل أو النشاط الذي يقوم به المرفق تحقيقا للنفع العام.³

⁶ أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، مرجع سابق الذكر، ص 13.

⁷ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دون مكان طبع: مطبعة العشري، الطبعة 02، 2007، ص 429.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 04، 1986، ص 430.

² ابراهيم فياض، مرجع سابق الذكر، ص 27.

³ محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق الذكر، ص ص (428 - 429).

وبذلك تخرج عن هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة بالمؤسسة الخاصة والمشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.¹

وإذا كان التعريفان يلتقيان في بعض الحالات حيث تكون المرافق العامة بالمعنى الموضوعي هي ذات الوقت مرافق عامة بالمعنى العضوي، وهو ما يحدث حين ترى الإدارة الوفاء بحاجة عامة فتنشئ لها المنظمة العامة التي تتولى هذا النشاط، لكن ذلك لا يتحقق دائما فالنشاط ذو النفع العام ليس دائما من أنشطة الإدارة، أي ليس دائما منظمة عامة، كما أن أنشطة الإدارة ليست جميعها للنفع العام، لذلك فالراجع في تعريف المرفق العام هو الجمع بين التعريفين العضوي والموضوعي، بحيث يكون المرفق العام هو كل نشاط موضوعه تلبية احتياج عام هدفه تحقيق الصالح العام، وتكون للدولة الكلمة العليا في خلقه وتنظيمه وإدارته بصورة مباشرة أو غير مباشرة،² أو هو كل نشاط تقوم به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات عامة.³

المطلب الثاني: تفويض المرفق العام

تفويض المرفق العام من الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العامة، عرف في فرنسا لأول مرة سنة 1982 على يد الفقيه Jean François AUBY عن طريق دراسة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 307.

² إبراهيم فياض، مرجع سابق الذكر، ص (28 - 29).

³ عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، مصر: منشأة المعارف، 1991، ص 400.

تتعلق بالمرافق العامة المحلية، كما ورد في التعميم الصادر عن وزارة الداخلية في سنة 1987 لتسيير المرافق العمومية ومن بينها المحلية.¹

واستخدم المشرع الفرنسي " تفويض المرفق العام " في قانون 06 فبراير 1992 الخاص بالإدارة اللامركزية للجمهورية، حيث يفرض هذا القانون بعض الشروط الإجرائية في إبرام عقود تفويض المرفق العام من قبل الجماعات المحلية، كما يقر مبدأ العلانية السابقة، غير أن قانون 29 يناير 1993 الخاص بالوقاية من الرشوة ووضوح الحياة الاقتصادية والتشريعات العمومية، قطع شوطا كبيرا في تطور الفكرة، حيث وسع نطاق عقود تفويض المرافق العامة إلى العقود التي يبرمها كل شخص عام، كما استخدم المشرع نفس المصطلح في القانون الصادر في 2 فبراير 1995 المتعلق بتقوية البيئة، وقانون 4 فبراير 1995 المتعلق بالصفقات العمومية، وتفويضات المرفق العام.²

وقد تأثرت الجزائر كباقي الدول بهذا الأسلوب الجديد في التسيير وجسده المشرع الجزائري في قوانين متفرقة منها: قانون المياه لسنة 2005، وقانون البلدية لسنة 2011، ولم يتم تعميم هذا الأسلوب على بقية المرافق الأخرى إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247، المؤرخ في 16 - 09 - 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،³ ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199، المؤرخ في 02 - 08 - 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام الذي يهدف إلى تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية.

¹ - Auby Jean François, **la délégation de service public, guide pratique**, , Paris :Dalloz, 1997, P16.

² أحمد بوعشيق، المرافق العمومية الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الثامنة، المغرب: دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2004، ص199.

³ الجريدة الرسمية، العدد50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

ووجهت إلى تفويض المرفق العام¹ أو تدبير المرفق العام العديد من التعريفات الفقهية والتشريعية سواء كانت غربية أو عربية، ولكن من بن هذه التعريفات لا يوجد تعريف جامع مانع له متفق عليه وهذا راجع إلى التطور الحاصل في المرفق العام، ومن بين هذه التعريفات :

الفرع الأول: التعريف الفقهي

(1) - تعريف الفقه الغربي

عرفه الأستاذ "Jean François AUBY" بأنه العقد الذي يعهد به شخص من أشخاص القانون العام لأحد الخواص يسمى (المفوض له) بإدارة وتسيير مرفق عام، يتقاضى اتاوة بشكل جوهري من نتائج الخدمة، مع تحمل (المفوض له) مسؤولية التفويض.²

وعرفه الأستاذ Chapus على أنه " عقد موضوعه تكليف المتعاقد مع الإدارة بمهمة تنفيذ مرفق عام إداري واقتصادي بصورة جزئية أو كلية " ³.

(2) - تعريف الفقه العربي

عرفه الدكتور وليد حيدر جابر بأنه " كل عمل قانوني تعهد بموجبه جماعة عامة ضمن اختصاصاتها ومسؤولياتها، لشخص آخر إدارة واستثمار مرفق عام بصورة كلية أو جزئية مع أو بدون بناء منشآت عامة ولمدة محدودة وتحت رقابتها،

¹ الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2018 .

² Auby Jean François, Op.cit, p.44

³ René Chapus, **le droit administratif général**, Tome 1, 15 édition , Paris: Montchrestien, 1996, P 516.

وذلك مقابل عائدات يتقاضاها وفقا للنتائج المالية للإستثمار وللقواعد التي ترعى التفويض.¹

وعرفه الدكتور عبد الله حداد بأنه " طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرافق العامة، تتشابه مع عقد الامتياز وتختلف عنه لأن المدة الزمنية لعقد الامتياز تكون أطول، كما أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين، بينما في التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة، كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم".²

من خلال هذه التعريفات يظهر أن هناك اختلاف كبير بين الفقهاء في تعريف تفويض المرفق العام فهناك من ينظر إليه على أنه عقد إداري، وهناك من يعتبره عمل قانوني، وهناك من يذهب تبين التفرقة بينه وبين عقد الامتياز، وهذا التذبذب والتناقض في المقاربة الفقهية للتفويض المرفق العام سيؤثر على هذا الأسلوب الجديد في التسيير، ولكن كل هذا الغموض يرجع إلى الطابع غير القار للمرفق العام وتأثره بالتحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.³

الفرع الثاني : التعريف التشريعي

يعتبر قانون محاربة الرشوة والشفافية، أم ما يعرف بقانون " سابان " Loi Sapin أول تشريع تبنى هذا الأسلوب، لكنه لم يعرفه في بداية الأمر وترك ذلك للفقهاء، ولكنه في سنة 2000 تدراك ذلك وعرفه بموجب المادة 38 على أنه " عقد بمقتضاه يعهد شخص معنوي عام تسيير مرفق تحت مسؤوليته إلى مفوض له من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص، ويكون الأداء مرتبط بنتائج

¹ وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 65.

² عبدالله حداد، الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى، منشورات عكاظ، 2001، ص 152.

³ كريم لحرش، مرجع سابق الذكر، ص 514.

الاستغلال، وقد يكلف المفوض له بإقامة منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية للمرفق العام¹.

أما المشرع الجزائري فقد عرفه بداية بموجب المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه " يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام .

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية . وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام ..."².

وعندما صدر المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199، المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، عرف المرفق العام بموجب المادة 02 منه بالنص على أن " يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادة التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور، في المادة 04 أدناه، بهدف الصالح العام"، وذكرت المادة 04 من نفس المرسوم أنه " يمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها،

¹ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Modifié par LOI n°2014-873 du 4 août 2014 - art. 16 (V), Abrogé par Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 - art. 77 (V), JORF n° 25 , du 30 janvier 1993.

² الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعى في صلب النص " السلطة المفوضة"، أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعى في صلب النص المفوض له، بموجب اتفاقية تفويض¹.

الملاحظ على التعريفات التشريعية أنها لم تخرج عن التعريفات الفقهية في المعنى العام، ولكن لكل تشريع وجهته، فالمشرع الجزائري ترك حرية التفويض لإرادة الشخص العام المسؤول عن المرفق العام الذي يتمتع بحرية واسعة في التفويض وهذا باستعماله مصطلح " يمكن"، ولكن الحرية لا تقوم إلا في حدود القوانين والتنظيمات المعمول بها وهو ما تطرق إليه المشرع بنصه "... وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف...".

كما ذكر المشرع الجزائري أن جميع المرافق قابلة للتفويض إلا المرافق السيادية التي تبقى محتكرة من قبل السلطة لما في ذلك من خطورة إذا أعطيت إدارتها للأفراد، ولكن لم يورد هذه المرافق القابلة للتفويض على سبيل الحصر، ولم يعد التفويض يخص المرافق المحلية فقط كما كان معتقد سابقا قبل صدور هذا المرسوم التنفيذي، إستنادا إلى ما رود في قانون البلدية رقم 11 - 10، بل أصبح بإمكان المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أن تقوم بالتفويض.

في حين أن المشرع الجزائري ذكر مصطلح اتفاقية، وبالرجوع إلى نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام نجده عرف لنا الاتفاقية على أنها " عقد إداري"، وكان أجدر بالمشرع الجزائري أن يختصر مصطلح " العقد الإداري" في التعريف مباشرة.

وعليه مهما اختلفت التعريفات التشريعية إلا أنه يمكن القول أن "تفويض المرفق العام هو أسلوب جديد في تسيير المرافق العامة أملتة معطيات عملية

¹ الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2028.

ينتهي إلى صنف العقود الإدارية تنسحب بموجبه الدولة أو الجماعات الإقليمية من تسيير المرافق العامة وتعهد بها إلى الخواص لتسييره واستغلاله وتحمل كل مسؤولياته (أرباح أو خسارة) بموجب مقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق".

وفي ظل صدور المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام يستحيل تعريف تفويض المرفق العام من خلال أسلوب امتياز، لأنه أصبح له مفهوم أعم وأشمل.

المبحث الثاني: انعكاس أسلوب تفويض المرفق العام على المرفق العام المحلي
يعتبر تفويض المرفق العام من الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العامة خاصة المحلية منها، فقد عرفته فرنسا من أجل إعادة تأهيل المرافق العامة المحلية أما الجزائر ومن أجل تجنب قصور المقاربة الكلاسيكية التي اعتمدتها الدولة في تسيير المرافق العمومية خاصة إذا علمنا أن هذه الأخيرة تعاني من ضعف الاستثمار وسوء التدبير وارتفاع تكاليف التمويل، الأمر الذي أثر على التنمية المحلية، من هنا بادرت هذه الدول إلى تبني هذا الأسلوب للقضاء على مشاكل التنمية المحلية ولكنه وإن ساهم في رفع تحدي التنمية المحلية، إلا أنه من جهة أخرى خلف بعض الآثار السلبية بالنسبة للدول التي طبقته على أرض الواقع.

ومن خلال هذا المطلب سوف نتعرض إلى إيجابيات التفويض على المرفق العام المحلي، وتبيان السلبيات التي خلفها هذا الأسلوب .

المطلب الأول : إيجابيات تفويض المرفق العام المحلي

مادامت المرافق العامة المحلية قائمة على إشباع الحاجات اليومية والأساسية للأفراد على الصعيد المحلي، فإنه بات من الضروري تطوير أساليبها لخلق الثروة على المستوى المحلي من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي لفرض استقلاليتها

والبعد عن التبعية للإدارة المركزية، والارتقاء بالأداء المرفقي المحلي لمسايرة المبادئ الجديدة كمبدأ حسن التدبير أو الحكامة المحلية الجيدة.¹

الفرع الأول – خلق الثروة على المستوى المحلي

نتيجة الأزمة الاقتصادية التي مرت بها الجزائر في فترة الثمانينات، انسحبت الدولة من المجال الاقتصادي وفتحت مساحة كبيرة أمام القطاع الخاص للمشاركة في تسيير المرافق العامة، وكان ذلك في البداية عن طريق خوصصة الاقتصاد الوطني التي بدأت بصدور المرسوم رقم 88 – 201 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي الإنفراد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة² ثم فتح مجال حرية الاستثمار للنهوض بالاقتصاد الوطني ولتخفيف العبء على الدولة وخصوصاً الجماعات المحلية التي تعاني من عجز متزايد في ميزانياتها.

وأعتبر هذا التوجه كخيار استراتيجي جديد لحل مشكل التنمية المحلية عرفت من خلاله الجزائر عدة أساليب للتسيير أهمها عقد الامتياز، ثم التوجه إلى عقد تفويض المرفق العام تقوم بموجبه الدولة بنقل تسيير المرافق العامة للقطاع الخاص، وهو ما نصت عليه المادة 156 من قانون البلدية رقم 11 – 10 " يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

¹ إبراهيم كومغار، "المرفق العام وتحديات التحديث"، مجلة القانون المغربي، العدد 20، 2013، ص 81.
² المرسوم التنفيذي رقم 88 – 201، المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي الإنفراد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، جريدة رسمية، عدد 42، صادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1988.

وهي مصالح تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، لاسيما: التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء الفضلاء الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها المساحات الخضراء، وتعتبر مصالح في أصلها بسيطة ولكنها تعطي لعملية التسيير بعداً اقتصادياً وتكون لديه عوائد يترتب عليها اقتطاعات ضريبية تساهم في تمويل خزينة الجماعات المحلية، ويأخذ هذا التفويض أربعة أشكال وهي: الامتياز الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير.¹

فالمعروف على القطاع الخاص أنه يملك من الإمكانيات والخبرات التي لا تملكها الجماعات المحلية التي ستسمح لها باستغلال المرافق العامة بصفة مباشرة، مما أدى إلى ابقاء معظم المرافق التابعة للبلدية غير مستغلة، لذلك فإن شراكة القطاع الخاص ستسمح بتفعيل المرافق العامة كأداة منتجة ومربحة من أجل خلق الثروة على المستوى المحلي وعقلنة استعمالها، الأمر يؤدي إلى خلق مناصب شغل للشباب خريجي الجامعات.

وممتلكات المرفق العام عند انتهاء اتفاقية التفويض يتم تحويلها إلى السلطة المفوضة بعد جرد يقوم به الطرفان وفقاً لبنود اتفاقية التفويض¹، يعني أن الجماعات المحلية هي المستفيد بالدرجة الأولى من نتائج تفويض استغلال هذه

¹ المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المادة: 52.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المادة: 66.

المرافق، وبفضل هذه المزايا يعرف هذا النمط من الشراكة بين القطاعين العام والخاص إقبالا متزيدا من الدولة والجماعات المحلية .

الفرع الثاني : الارتقاء بالأداء المرفقي المحلي

انطلاقا من الإيمان بأن التنمية والديمقراطية تبني بالجهة وليس من المركز² ، أصبح اليوم ينظر إلى المرفق العام المحلي من خلال الخدمات التي يقدمها ومدى تمتعها بالجودة من عدمها حيث لم يعد الجمهور يطمح إلى الانتفاع بخدمات المرفق فقط بل أصبح يتوق إلى البحث عن خدمات راقية وعالية الجودة، وهو ما أدى بالمرافق العامة المحلية إلى التنافس من أجل توفير خدمات تستلزم توافر حد أدنى من المواصفات والجودة المطلوبة لكسب رضا الجمهور أو المرتفقين ، الأمر الذي جعل هذه المرافق تضع جودة خدماتها كهدف أساسي ومقياس للأداء و الفعالية في ظل عالم سريع التطور والتغيير .

فجودة الخدمة لم تعد ترفا أو اختيار وإنما التزام لا بديل عنه، ومن ثمة فإن الإدارة التي لا تهتم بجودة ونوعية خدماتها ستفقد إحدى مقومات استمراريته ولن يعود أمامها إما الاعتدال أو الاعتزال، ومنه يصبح عدم الإشباع أفضل من تقديم خدمة رديئة متدنية الجودة والنوعية ، الأمر الذي يعود بالضرر لا النفع على الأفراد ، ويفقد أحد مقومات عناصر المرفق العام، لذلك فإن تفويض المرفق العام يساهم في تكريس منهج الجودة في المرافق المحلية من خلال إحداث التطور والتغيير في أداء تلك المرافق لخدماتها المختلفة¹ ، ولكن في إطار تسعيرة تتوافق مع الجو التنافسي الذي تعمل فيه مختلف المرافق العام الاقتصادية².

² مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب (نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية)، منشورات مجلة العلوم القانونية، الإصدار التاسع ، ، الرباط، المغرب، 2015.

¹ إبراهيم كومغار، مرجع سابق الذكر ، ص 86.

² المرجع نفسه ، نفس الصفحة.

وهو ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام " ...يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام ...، مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية "، كما ألزمت المادة 83 من نفس المرسوم السلطة المفوضة بعقد اجتماع واحد كل ثلاثة (03) أشهر مع المفوض لتقييم نجاعة التسيير والتأكد من جودة الخدمات المقدمة ومدى احترام مبادئ المرفق العام.

المطلب الثاني: سلبات تفويض المرفق العام المحلي

إذا كانت هناك أسباب خارجية وأخرى داخلية أملت على المشرع الجزائري الأخذ بهذا الأسلوب الحديث في التسيير، إلا أنه هناك مجموعة من الانعكاسات السلبية التي رافقت هذا الأسلوب من بينها:

الفرع الأول: أزمة المرفق العام

إذا كان الهدف من وجود الدولة هو تقديمها خدمات للجمهور في إطار الحفاظ على امتيازاتها وسلطاتها، فإن تفويض المرفق العام للخواص يضع هذا المفهوم في أزمة وظيفية، بموجبه يتحول المرفق من أداة لخدمة مصلحة المواطنين أو المصلحة العامة وإشباع حاجات المواطنين بأقل تكلفة إلى أداة لتحقيق الربح،³ وإن كانت الدولة لم تنزع يدها نهائياً عن الرقابة، إلا أنه والحال بالنسبة للجماعات المحلية في ظل غياب الموارد البشرية الكفأة فإنه يصعب تتبع عملية تنفيذ التفويض. كما أن تفويض المرفق العام يخل بمبدأ المساواة بين المرتفقين في مجال تكاليف الخدمة التي تقدم للمرتفقين، وذلك عندما تقدم الشركة المفوض إليها رسوما مادية ليست في متناول شريحة مهمة من المواطنين.

³ عصام بنجلون، مرجع سابق الذكر، ص 44.

الفرع الثاني : غياب حماية المرتفقين في عقد تفويض المرفق العام

يقتضي التدبير المفوض وجود ثلاثة أطراف هما: المفوض والمفوض إليه والمرتفقين، وقد خصص التشريع الجزائري نصوص خاصة بحقوق وواجبات المفوض والمفوض إليه، إضافة إلى مركز المرتفق في الفصل الخامس من المرسوم رقم 18 – 199 تحت عنوان العلاقة بين المفوض له والمستخدمين، حيث ألزمت نصوص مواد المرسوم التنفيذي المفوض له بنشر أو إشهار إعلان يتضمن الشروط الرئيسية بخصوص استخدام المرفق العام لاسيما مبلغ الأتاوى أو التعريفات وساعات العمل والمستفيدين المعنيين من المرفق العام، كما يلزم المفوض له أثناء استغلال المرفق العام بفتح سجل خاص يوضع تحت تصرف مستخدمي المرفق العام بغرض تدوين شكاويهم واقتراحاتهم، ويكون مؤشرا عليه من السلطة المفوضة، وأعطت سلطة تقديرية للمرتفق في مراقبة المفوض له ويعلم السلطة المفوضة بتصرفات المفوض له في الحالات التالية:

- حالة إهمال أو تجاوز من قبل المفوض له،
 - عدم احترام المفوض له الشروط المتعلقة باستغلال المرفق العام المعني،
 - المساس بمبدأ من مبادئ تسيير المرفق العام والحفاظ عليه،
 - سوء استغلال المرفق العام
- وفي هذه الحالات تضع السلطة المفوضة فورا لجنة تحقيق تعد تقريرا في هذا الشأن، وتتخذ التدابير اللازمة لتدارك الوضع،¹ مما يجدر القول أن المشرع الجزائري وفر حماية ولو بسيطة للمرتفق.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 18 – 199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المواد: 84، 85، 86.

الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع الجزائري ضبط الإطار القانوني لعقود تفويض المرفق العام لإصلاح الخلل الذي كان ينخر الإدارة المحلية في السابق، وهي خطوة إيجابية في تسيير المرافق العامة نظرا لما تحمله هذه القوانين من بعض التوازنات الاقتصادية وجلب الاستثمارات بإشراك القطاع الاقتصادي في عملية التنمية لما يتوفر عليه من امكانيات ومؤهلات بشرية وفنية تساهم في عملية التنمية المحلية لتدارك العجز الذي كانت ولا زالت تعاني منه الجماعات المحلية.

ولكن هذا لا يمنع من وجود آثارا أو انعكاسات سلبية تؤثر بشكل كبير على التنمية المحلية في ظل بحث القطاع الخاص عن الربح ومن ثمة تغليب المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، مما يفقد هذا الأسلوب عنصر من عناصر المرافق العامة ألا وهو تحقيق النفع العام في حين مكنه التشريع الجزائري من بعض الحقوق كحق رقابة المفوض إليه في حالة تقصيره في استغلال المرفق العام بصفة نسبية وجزئية فقط، لذلك ينبغي مراعاة التوازن بين الأهداف الاقتصادية والواجبات الاجتماعية من خلال العمل على إشباع حاجات المواطن الحيوية والأساسية.

قائمة المصادر والمراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- (1) أبو زيد محمد عبد الحميد ، المرجع في القانون الإداري، الطبعة 02 ، مطبعة العشري، 2007 .
- (2) بسيوني عبد الله عبد الغني ، القانون الإداري، (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1991.
- (3) بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، الطبعة 02، جسر للنشر والتوزيع، 2007.
- (4) بوعشيق أحمد ، المرافق العمومية الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة 8، الدار البيضاء، المغرب: دار النشر المغربية، 2004.
- (5) جابر وليد حيدر ، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- (6) حداد عبدالله ، الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى، منشورات عكاظ، 2001.
- (7) فياض إبراهيم ، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الطبعة 02، الكويت: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2003.
- (8) محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا)، الطبعة 4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.

➤ الدوريات

- (1) البوعزاوي مولاي محمد ، "تحديث الإدارة الترابية بالمغرب (نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية)"، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، المغرب، الطبعة الأولى، العدد التاسع، 2015.

(2) غربي علي ، "أهمية المفاهيم في البحث الاجتماعي بين الأطر النظرية والمحددات الواقعية"، مجلة العلوم الإنسانية جامعة قسنطينة، العدد الحادي عشر، جوان 1999.

(3) كومغار إبراهيم ، "المرفق العام وتحديات التحديث"، مجلة القانون المغربي، مؤسسة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، العدد عشرون، 2013.

➤ الرسائل العلمية

(1) سليمان اكثم وجيه عبد الرحمان ، تنظيم المرافق العامة ، مذكرة ماجستير ، جامعة النجاح ، نابلس فلسطين، كلية الدراسات العليا، 2014.

➤ النصوص القانونية

(1) الجريدة الرسمية، عدد 50، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

(2) الجريدة الرسمية، عدد 48، صادرة بتاريخ 05 أوت 2018 .

(3) المرسوم التنفيذي رقم 18 – 199 المتعلق بتفويض المرفق العام .

(4) المرسوم التنفيذي رقم 88 – 201 ، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي الأفراد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، المؤرخ في 18 أكتوبر 1988.

➤ المواقع الإلكترونية

(1) الجامع في معجم المعاني، انظر : <http://www.almaany.com>

(2) فرحات آمال ، جهان الخياطي، المرفق العام، انظر:

<http://droit-contentieux.blogspot.com> .

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

➤ الكتب

1) Auby Jean François, **la délégation de service public, guide pratique**, Paris: Dalloz, 1997.

2) René Chapus, **le droit administratif général**, Tome 1, 15 éditions, Paris: Montchrestien, 1996.

➤ النصوص القانونية

1)-Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Modifié par LOI n°2014-873 du 4 août 2014 - art. 16 (V), Abrogé par Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 - art. 77 (V), JORF n° 25 , du 30 janvier 1993

د. رضا سيف الدين جلولي
(جامعة قاصدي مرباح_ورقلة_)

رئيس المجلس الشعبي البلدي
وصلاحياته في كل من الجزائر وتونس

The president of the Municipal People's Council and his powers in both of Algeria and Tunisia

مقدمة

تعتبر المجالس الشعبية البلدية في الجزائر أصغر وحدة في التقسيم الإداري، و يبلغ عددها 1541 مجلس شعبيا بلديا متوزعة على مختلف مناطق الوطن متفاوتة في عدد أعضائها تبعا لتفاوت حجم وتعداد الساكنة التي تمثلها، وهو الأمر ذاته الذي ينطبق على تونس غير أن المجالس البلدية في هذا البلد لا تعد أصغر وحدة في التقسيم الإداري، كما أن عددها لا يتجاوز 350 بلدية.

وتشارك جميع المجالس الشعبية البلدية سواء في الجزائر أو تونس في وجود رئيس منتخب يتولى قيادتها وتسيير شؤونها والسهير على تلبية احتياجات ومطالب مواطنيها من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها، فلقد أعطت القوانين البلدية في كل من الجزائر وتونس مجموعة من الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي ليمارسها وحده دون غيره من بقية الأعضاء، إلا أن هذه الصلاحيات بقيت على الدوام موضوعا تنقسم حوله الآراء والمواقف في الأوساط السياسية والإعلامية والأكاديمية والاجتماعية، فهناك من يرافع من أجل توسيعها وتعزيزها لتمكين رئيس المجلس من العمل في ظروف مريحة ومواتية وإبقائه بعيدا عن كل الضغوطات والعراقيل والتدخلات الفوقية، في حين يرفض آخرون هذا الطرح ويدعون إلى الإبقاء

على هذه الصلاحيات على حالها مخافة أن يصبح المجلس الشعبي البلدي مرتعا للفساد والاستبداد والتسلط، وعليه طرح الإشكالية التالية : ماهي طبيعة وحدود الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في كل من الجزائر وتونس؟ وهل هناك حاجة إلى تعزيز أو تقليص هذه الصلاحيات في البلدين؟

-أهداف الدراسة : تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مختلف المسائل التي تطرقت لها القوانين البلدية بخصوص رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل من الجزائر وتونس، مع التركيز بشكل رئيسي على طبيعة وحدود الصلاحيات الممنوحة له في كلا البلدين، كما تستهدف الدراسة أيضا الخروج بمجموعة من المقترحات يراها الباحث كفيلة بتمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل من الجزائر وتونس من ممارسة صلاحياته على النحو الذي يضمن السير الحسن للمجلس الشعبي البلدي، وتلبية احتياجات ومطالب المواطن المحلي، وتفادي حالات الانسداد التي أدت في كثير من الأحيان إلى تدخل السلطة الوصية.

-أهمية الدراسة : تتجلى أهمية هذه الدراسة تحديدا في كونها تعالج قضية الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في كل من الجزائر وتونس، باعتبارها أهم القضايا التي لا زالت تثير الكثير من الجدل والنقاش داخل البلدين، وخصوصا عند اقتراب المواعيد الانتخابية المحلية، كما تستمد هذه الدراسة أهميتها أيضا في تزامنها مع التوجهات والمساعي المعلنة في كل من الجزائر وتونس نحو تكريس الديمقراطية التشاركية ورقمنة الخدمات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن، والتي تعد المجالس الشعبية البلدية أهم وأفضل أداة لتجسيدها على أرض الواقع .

-منهجية الدراسة : اعتمدت هذه الدراسة على المناهج والاقترابات التالية:

-المنهج الوصفي : جرى استخدام هذا المنهج في جمع المعلومات والبيانات المتعلقة أو ذات العلاقة بموضوع الدراسة وتحليلها وتفسيرها للإجابة على الإشكالية المطروحة وبلوغ أهداف الدراسة.

-منهج دراسة الحالة : تركزت الدراسة حول منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته في دولتين وحالتين محددتين في المغرب العربي هما الجزائر وتونس.

-الاقتراب القانوني : طبيعة هذه الدراسة فرضت توظيف الاقتراب القانوني، وذلك من خلال استعراض النصوص القانونية التي تناولت وعالجت موضوع الدراسة خاصة في شقها المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومحاولة فهم فحواها وشرح وتحليل ما أورده من مواد ومضامين.

المبحث الأول : انتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر وتونس
يمثل الحصول على رئاسة المجلس الشعبي البلدي في كل من الجزائر وتونس، مسعى أساسي تستهدفه وتطمح إليه بشدة مختلف التيارات السياسية والحزبية عند مشاركتها بالانتخابات المحلية، وخاصة في البلديات الكبرى ذات الأهمية السياسية والاقتصادية، وفي هذا الشأن نظمت القوانين والتشريعات عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر وتونس وتنصيبه وفق خطوات ومسارات محددة وواضحة.

المطلب الأول : انتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر
بالنسبة للخطوات المتبعة في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، فقد نصت المادة 64 مكرر من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم بالأمر 13-21 على أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي، تحت رئاسة العضو المنتخب الأكبر

سنا قصد انتخاب رئيس للمجلس خلال الخمسة أيام التي تلي تنصيب المجلس، حيث يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سنا بمساعدة المنتخبين الأصغر سنا بشرط أن يكونوا غير مترشحين لتولي منصب الرئيس، ويقوم هذا المكتب باستقبال الترشيحات وإعداد قائمة المترشحين، وهنا أوردت المادة 65 من قانون البلدية المعدل والمتمم بالأمر 13-21 مجموعة من الاحتمالات والسيناريوهات الممكنة والمتبعة والمعتمدة في اختيار المترشحين لرئاسة المجلس، أولها أن يقدم المترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد أي ما يمثل 50 % + 1، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، بينما إذا لم تحصل أي قائمة على 35 % على الأقل من المقاعد فيمكن لجميع القوائم تقديم مترشح عنها، ويكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل ذلك، يتم اللجوء إلى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا من يحصل منهما على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يفوز المترشح الأكبر سنا¹.

ومما تقدم ذكره، نجد أن من أهم النقاط اللافتة للنظر فيما جاء به قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم بالأمر 13-21 حول اختيار وانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي هي :

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " أمر رقم 13-21 المؤرخ في 31 أوت 2021 يعدل ويتمم لبعض أحكام القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية"، الجريدة الرسمية، العدد 67، 31 أوت 2021، ص ص (05-06).

-منح مهلة 5 أيام فقط للمجلس الشعبي البلدي بعد تنصيبه من أجل الاجتماع بغية انتخاب رئيس له، وهذا حرصا على عدم أخذ هذه العملية وقتا أطول من اللازم لما قد يشكله ذلك من تعطيل لمصالح ونشاطات البلدية ومصالح المواطن المحلي التي لا تحتمل التأجيل أو الانتظار.

-عمل قانون البلدية على تكريس مبادئ الديمقراطية والعدالة في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويظهر ذلك في منح الأفضلية والأولوية للقائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة في تقديم مترشح لرئاسة المجلس، وكذلك الأمر بالنسبة للإجراءات المطبقة في اختيار المرشحين لرئاسة المجلس في حالة عدم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة.

_أنه يمكن ترشيح أي عضو منتخب من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة لرئاسة المجلس الشعبي البلدي حتى وإن لم يكن هو المحصل على أغلبية الأصوات في هذه القائمة، وكذلك الأمر في الحالات المتعلقة بعدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة.

_بعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، يرسل محضر التنصيب إلى الوالي ويعلن لعموم المواطنين عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، وينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخب المجلس في جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله عنه، وذلك خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الإنتخابات، وأما في حالة وجود حالة استثنائية تحول دون تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية، فيمكن أن يحدث التنصيب في مكان آخر من إقليم

البلدية، أو حتى خارج إقليم البلدية بـمكان يحدده الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

المطلب الثاني : انتخاب وتنصيب رئيس المجلس البلدي في تونس

أكد قانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018 أن انتخاب رئيس المجلس البلدي ومساعديه، يكون في أول جلسة يعقدها المجلس البلدي بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، ويتأس أكبر الأعضاء سنا هذه الجلسة بمساعدة العضو الأصغر سنا، كما يتولى الرئيس المتخلي أو من يقوم بمهامه بدعوة المجلس البلدي لانتخاب الرئيس ومساعديه، وفي حالة التعذر يتولي الوالي توجيه الدعوة، ويتم التنصيب بالدعوة على الانتخاب الذي سيقع إجراءه².

و ينتخب الرئيس ومساعدوه من طرف الأعضاء بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأعضائه، مع اشتراط أن يكون الرئيس ومساعداه الأول باستثناء حالات الاستحالة، من جنسين مختلفين وسن الرئيس أو سن أحد مساعديه الأولين أقل من خمسة وثلاثين سنة³، وهو ما يمكن فهمه كتشجيع للمرأة و فئة الشباب على المشاركة والممارسة السياسية والانتخابية، وخاصة ما يتعلق بالشأن المحلي.

وأكد القانون العضوي للانتخابات عدد 7 لسنة 2017 على أن يترشح رؤساء القوائم الفائزة في الانتخابات لمنصب رئيس المجلس البلدي، ويعلن رئيسا للمجلس المترشح الذي يتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، تنظم دورة ثانية يشارك فيها المترشحين الحاصلين

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية"، الجريدة الرسمية، العدد 37، 03 جويلية 2011، ص 12.

² الجمهورية التونسية، " قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 09 ماي 2018 المتعلق بالجماعات المحلية"، الرائد الرسمي، العدد 39، 15 ماي 2018، ص 1741.

³ المرجع نفسه ، نفس المكان.

على المرتبة الأولى والثانية في الدورة الأولى، ويفوز برئاسة المجلس البلدي المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز المترشح الأصغر سناً.¹

حيث يتولى الكاتب العام كتابة محضر الجلسة الانتخابية الذي يرسل نسخة منه للوالي، ويتم الإعلان عن نتائج انتخاب رئيس ومساعديه في ظرف أربع وعشرين ساعة من تاريخ إجرائها بواسطة التعليق بمدخل مقر البلدية وبكل الوسائل الأخرى المتاحة، غير أنه يمكن الطعن في صحة انتخاب رئيس المجلس البلدي ومساعديه حسب الشروط والصيغ والأجال المعمول بها في خصوص الاعتراضات ضد انتخاب المجلس البلدي وذلك في أجل 15 يوما من تاريخ الانتخاب.²

المبحث الثاني : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر وتونس

إن أهمية منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي تتضح بجلاء في الصلاحيات الممنوحة له، والتي تمثل إحدى أهم العوامل المؤثرة في قدرته على الارتقاء ببلديته وبلوغ أعلى درجات الإشباع لاحتياجات و متطلبات المواطنين المحليين ونيل رضاهم عن أدائه والمجلس ككل، وما لذلك من انعكاسات وتداعيات على مستويات أكبر ولائية ووطنية.

¹ الجمهورية التونسية، " قانون أساسي عدد 07 المؤرخ في 14 فيفري 2017 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء"، الرائد الرسمي، العدد 14، 17 فيفري 2017، ص 571.

² الجمهورية التونسية، " قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 09 ماي 2018 المتعلق بالجماعات المحلية"، المرجع السابق، ص 1741.

المطلب الأول : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر
بحسب ما أورده قانون البلدية 10-11، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصنفتين من الصلاحيات، صلاحيات بوصفه ممثلا للبلدية، وصلاحيات أخرى بوصفه ممثلا للدولة على مستوى بلديته.

(1)-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلا للبلدية :
تضمنت المواد من 77 حتى 84 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلا للبلدية كالتالي:¹

أ-) باعتباره ممثل قانوني عن البلدية كشخص معنوي عام : حيث يقوم ب:
■ تمثيل البلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية.
■ تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الشروط والأشكال المحددة في القوانين.
■ القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.

■ السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.
ب-) باعتباره رئيسا وهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي : حيث يقوم ب:

■ استدعاء المجلس الشعبي البلدي وعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه .

■ إعداد مشروع جدول أعمال الدورات وبتأسيها.
■ تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي وإطلاعه بذلك .
■ تنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " قانون رقم 10-11 ، مرجع سابق الذكر ، ص 14 .

(2)-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثل للدولة : نص قانون البلدية 10-11 في المواد من 85 حتى 95 على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلا للدولة :

(أ)- ضابط الحالة المدنية : بحسب مانص عليه الأمر 20-70 المتعلق بالحالة المدنية المعدل والمتمم بالقانون 08-14، وكذا قانون البلدية 10-11 يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية التي بموجبها يكلف بالقيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب المختص إقليميا، وتحديد¹:

■ تلقي التصريحات بالولادات وتحرير العقود المتعلقة بها.

■ تحرير عقود الزواج.

■ تلقي التصريحات بالوفيات وتحرير العقود المتعلقة بها.

■ مسك سجلات الحالة المدنية.

■ وضع البيانات التي يجب حسب القانون تسجيلها في بعض الأحوال على هامش عقود الحالة المدنية التي سبق قيدها أو تسجيلها.

■ السهر على حفظ السجلات الجاري استعمالها وسجلات السنوات السابقة المودعة بمحفوظات البلدية، وتسليم نسخ أو ملخصات العقود المدرجة في السجلات إلى الذين لهم الحق في طابعها.

■ تلقي أذن الزواج الخاصة بالقصر مع موثقي العقود.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " قانون رقم 08-14 المؤرخ في 09 أوت 2014 يعدل ويتمم الأمر 20-70 المؤرخ في 19 فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية"، الجريدة الرسمية، العدد 49، 20 أوت 2014، ص 14.

ب)- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت إشراف الوالي ب:

■ تبليغ وتنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية.

■ السهر على النظام و السكنية و النظافة العمومية.

■ السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال

الإسعاف.

ج)- ضابط الحالة القضائية : يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة

ضابط الشرطة القضائية بحسب ما نصت عليه المادة 92 من قانون البلدية 10-11،

والمادة 15 من القانون الإجراءات الجزائية 66-155 المعدل والمتمم بالأمر 10-19،

ولم يحدد قانون البلدية 10-11 المهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي

كضابط للشرطة القضائية، غير أنه من خلال ما ورد في قانون الإجراءات الجزائية

يمكنه القيام ب¹:

■ تلقي الشكاوي والبلاغات عن وقوع الجرائم وإخطار وكيل الجمهورية عنها.

■ البحث والتحري عن كافة الظروف والملابسات التي ارتكبت فيها الجريمة

والبحث عن مرتكبها وإجراء التحقيقات الابتدائية.

■ تحرير محاضر يدون فيها كل ما تم من إجراءات وتحريات، وتقدم هذه

المحاضر إلى وكيل الجمهورية

د)- يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال احترام حقوق وحرريات

المواطنين ب²:

■ السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

¹ خلدون بن علي، " إختصاصات السلطات المحلية في مجال الضبط الإداري والقضائي"، مجلة

الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، أبريل 2022، ص 2292.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " قانون رقم 10-11، مرجع سابق الذكر، ص 16.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- السهر على نظافة العمارات وضمن سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ه)-تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة، والسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية¹.

مما تقدم يتضح أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر يحظى بصلاحيات هامة ومتعددة سواء بصفته ممثلا للبلدية، أو بصفته ممثلا للدولة، حيث بوصفه ممثلا للبلدية يتولى تمثيلها في جميع المراسيم التشريفية والرسمية وكل أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يتكفل بتنفيذ الميزانية ومداورات المجلس ويأمر بالصرف، فضلا عن المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية، والسهر على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية، وأما بوصفه ممثلا للدولة، فهو يتولى السهر على تبليغ وتنفيذ التشريعات والتنظيمات المعمول بها، كما أنه يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية، وضابط للشرطة الإدارية، وضابط للشرطة القضائية، إلا أن ذلك يترتب عليه خضوعه للرقابة الإدارية بنوعها، رقابة وصائية بوصفه ممثلا للبلدية، ورقابة تسلسلية (رئاسية) بصفته ممثلا للدولة.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس البلدي في تونس

تضمن قانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018 صلاحيات رئيس المجلس البلدي في تونس بالفصول من 256 إلى 268، وهي كالتالي:²

أ)- الممثل القانوني للبلدية والمسؤول عن مصالحها في نطاق القانون.

ب)- يتولى تحت رقابة المجلس البلدي وطبقا للصيغ والشروط المنصوص عليها بالقوانين والتراتيب الجاري العمل بها تطبيق قرارات المجلس والمهام التالية:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون رقم 10-11 مرجع سابق الذكر، ص16.

² الجمهورية التونسية، "قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق الذكر، ص ص(1742-1744).

- إدارة الأملاك البلدية واتخاذ كل الإجراءات للمحافظة عليها وتثمينها وتفادي البطء الإداري وإسداء الخدمات في أفضل الظروف.
- تصفيف الطرقات وتسوية ارتفاعها بعد مداولة المجلس البلدي وأخذ رأي المصالح التابعة للوزارة المكلفة بالتعمير.
- تسليم رخص التصفيف الفردي على الطرقات التابعة للملكية العمومية للبلدية وغيرها من الرخص طبقا لقرارات التصفيف وتسوية ارتفاع الطرقات.
- رئاسة الإدارة والمحافظة على الوثائق الحسابية و أرشيف البلدية.
- انتداب وتسمية الأعوان في الخطط الوظيفية في حدود ما يقره القانون وميزانية البلدية.
- اتخاذ كل الإجراءات التحفظية أو ما يوجب إيقاف سقوط الحق.
- التصرف في مداخيل البلدية ومراقبة المنشآت البلدية طبقا للقانون.
- الإشراف على إعداد ميزانية البلدية طبقا للنظام المالي وإصدار الإذن بالدفع ومراقبة حسابات البلدية وتفرعاتها.
- التخاطب مع المحاسب العمومي للبلدية حول استخلاص الديون.
- تكليف أعوان إدارة أو مسدي خدمات لتولي الإحصاء أو التأكد من صحة الإحصاء للعقارات المبنية وغير المبنية والأنشطة الخاضعة للضرائب المحلية.
- تسيير الأشغال البلدية واتخاذ التدابير العاجلة المتعلقة بالطرقات البلدية وتعهدها.
- الطعن لدى المحاكم لحماية مصالح البلدية ونيابتها في القضايا الإدارية والمالية والعدلية.

■ اتخاذ كل القرارات المتعلقة بإعداد العقود العامة وإبرامها وتنفيذها وخلصها والتي يمكن إجراؤها حسب التشريع الجاري العمل به باعتبار مبلغها ونوعها.

■ إبرام عقود البيع والكراء والتعويض والقسمة والصلح ومراجعتها وقبول الهبات والتبرعات وذلك بعد الترخيص فيها طبقا لقانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018.

■ تمثيل البلدية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.

■ الدفاع عن مصالح البلدية بكل الطرق القانونية.

■ السهر بمساعدة الكاتب العام على حسن سير المصالح الإدارية وإسداء الخدمات.

■ الإصغاء لمشاكل سكان البلدية ومكونات المجتمع المدني وتقديم الأجوبة عن الأسئلة.

■ الإذن للأعوان المكلفين بالتراتب البلدية بمعاينة المخالفات وتحرير المحاضر وإدراجها بسجل مرقم وإحالتها على المصالح ذات النظر لاتخاذ ما يستوجبه القانون.

■ الإذن عند الاقتضاء للمكلفين قانونا بوظائف المراقبة الاقتصادية والصحية والاجتماعية والبيئية القيام بمعاينة مخالفات التراتيب البلدية.

■ التخاطب مع ممثل السلطة المركزية المختص ترابيا حول تنفيذ كل القرارات البلدية باللجوء عند الاقتضاء للقوة العامة.

ج- يتولى رئيس المجلس البلدي إسناد التراخيص المتعلقة بالاستعمال العقاري: وخاصة قرارات التقسيم ورخص البناء والهدم طبقا للتشريع المتعلق

بالتهيئة والتعمير في حدود ما لا يتعارض مع مبدأ التدبير الحر وبناء على رأي اللجان الفنية المختصة.

ح.- يمكن لرئيس البلدية التفويض بقرار : ينشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية جانبا من سلطته باستثناء إمضاء القرارات الترتيبية إلى مساعديه ونوابه وبصفة استثنائية إلى أعضاء المجلس البلدي.

د.- صلاحيات يفوضها المجلس البلدي للرئيس بالأغلبية المطلقة : وتشمل ما يلي:

■ ضبط وتغيير استعمال الأملاك البلدية التي هي في تصرف المصالح البلدية طبقا لقرارات المجلس .

■ التفاوض قصد الاقتراض والقيام بالإجراءات القانونية والترتيبية اللازمة للغرض في حدود ما يضبطه المجلس البلدي .

■ قبول التبرعات والهبات غير المثقلة بنفقات أو بشروط .

■ ممارسة الحقوق التي يمنحها القانون للبلدية في مختلف المجالات بما في ذلك حق الشفعة .

■ إبرام مشاريع الصلح، على أن يتم عرضها على مصادقة المكتب البلدي .

■ التفاوض مع أطراف أجنبية لعقد علاقات شراكة وتعاون .

ر.- يتولى رئيس المجلس البلدي ومن يكلفهم بذلك تنفيذ القوانين والتراتيب الجاري العمل بها بالمنطقة البلدية: وإسناد التراخيص في مجال التعمير إلا ما أسند لغيره بمقتضى القانون والقيام بكل الوظائف التي يسندها القانون لرئيس المجلس البلدي .

ز.- ضابط الحالة المدنية : يمتلك رئيس المجلس البلدي ومساعديه ونوابه الأعضاء المكلفين من طرفه صفة ضابط الحالة المدنية: ويعرفون بالإمضاء

ويشهدون بمطابقة النسخ للأصل طبقا للتشريع الجاري العمل به، ويفوض رئيس المجلس البلدي للأعوان التعريف بالإمضاء والإشهاد بمطابقة النسخ للأصل وإمضاء وثائق الحالة المدنية باستثناء إبرام عقود الزواج .

هـ_ يكلف رئيس المجلس البلدي بالتراتب البلدية وتسيير الشرطة البيئية: حيث يتولى اتخاذ الترتيب الخاصة بالتجول وحفظ الصحة والسلامة والراحة وجمالية المدينة و المحافظة على البيئة داخل كامل المنطقة البلدية بما تشمله من ملكية عمومية للدولة.

من خلال ما تقدم ذكره، يتضح أن رئيس المجلس البلدي في تونس بدوره يتمتع بصلاحيات كثيرة وهامة في آن واحد، حيث يتولى بوصفه ممثلا للبلدية تمثيلها قانونيا وفي جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، والتصرف في مداخيلها والدفاع عن مصالحها، والإشراف على إعداد الميزانية وإصدار الإذن بالدفع، وإدارة الأملاك البلدية وتثمينها... إلخ، وأما بوصفه ممثلا للدولة، فيتولى تنفيذ القوانين والتراتب (التنظيمات) الجاري العمل بها بالمنطقة البلدية، وكذا إسناد التراخيص المتعلقة بالاستعمال العقاري، إضافة إلى تمتعه بصفة ضابط الحالة المدنية وتكليفه بالتراتب البلدية وتسيير الشرطة البيئية، ولكن بالمقابل فهو يخضع أيضا للرقابة على هذه الصلاحيات من طرف السلطة الوصية والمركزية.

وبالتالي فالحديث عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل من الجزائر وتونس لا يقف عند حدود وطبيعة هذه الصلاحيات، بل يتمحور أيضا حول قدرته على أداءها وممارستها بحرية واستقلالية بعيدا عن الضغوطات والإكراهات الخارجية، والأمر لا يتعلق هنا بالرقابة الإدارية المفروضة على رؤساء المجالس الشعبية في البلدين في حد ذاتها، لأنها تبقى ضرورية في كل الأحوال لحماية المصالح العامة والوطنية والحفاظ على وحدة الأمة وتماسكها، بل يتعلق بالطريقة و

الكيفيات التي تمارس بها هاته الرقابة، ذلك أن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحيته قد تصطدم بإرادة السلطة الوصية والمركزية التي قد تحاول فرض رؤيتها ومنطقها عليه، وخاصة بالنظر لما تمتلكه من آليات قانونية ومالية في مواجهته، ومن أبرز الأمثلة على ذلك، قيام السلطة المركزية في تونس بإعفاء رئيس بلدية بنزرت بسبب استجابته لطلب مواطني البلدية بعدم تزيين البلدية بمناسبة زيارة رئيس الجمهورية التونسية لإحياء ذكرى عيد الجلاء ما اعتبرته ضررا بالمصلحة العامة، وهو الأمر الذي وصفته الجمعية التونسية للبلديات بالتعسفي في حق رئيس البلدية وغير القانوني لأن الإعفاء صدر بأمر رئاسي وليس بأمر حكومي كما ينص على ذلك قانون الجماعات المحلية في مادته 253.

الخاتمة

لقد تبين من خلال هذه الدراسة أن رؤساء المجالس الشعبية البلدية في كل من الجزائر وتونس يتمتعون بصلاحيات واسعة ومتعددة بوصفهم ممثلين للبلدية وكذلك بوصفهم ممثلين للدولة وفقا لما جاء في قانون البلدية 10-11 في الجزائر وقانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018 في تونس، ولكنهم يخضعون للرقابة من قبل السلطات الوصية والمركزية، هذه الرقابة تبقى ضرورية في كل الأحوال و لا يمكن الاستغناء عنها، لكن مع ذلك نرى أن هناك حاجة لتكييفها على النحو الذي لا يصبح فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي ضحية لممارسات تعسفية أو انتقامية أو صراعات سياسية أو حزبية أو انتخابية تعرقل استقرار المجالس البلدية وتخلق حالات الانسداد، ما ينعكس سلبا على تجسيد طموحات التنمية المحلية وتلبية احتياجات ومتطلبات المواطن المحلي، وهو الدافع الأساسي وراء قيام قانون البلدية 10-11 في الجزائر بإلغاء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، فضلا عن تضمن مشروع قانون البلدية الجديد المرتقب منح ضمانات وحصانة قانونية من

المتابعات القضائية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل السماح لهم بممارسة ومباشرة صلاحياتهم ومهامهم بأريحية ودون قيود أو ضغوطات، أما في تونس فتبقى الصورة غير واضحة في ظل قيام رئيس الجمهورية التونسية بحل جميع المجالس البلدية، وتكليف الكتاب العامين بتسييرها تحت إشراف الولاية، وعدم تحديد موعد لإجراء انتخابات بلدية.

وبخصوص توسيع صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية، فالملاحظ أن أهم الصلاحيات التي يمكن أو ينبغي أن تمنح لهم قد منحت لهم بالفعل من قبل قانون البلدية 10-11 في الجزائر وقانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018 في تونس، وأن أي توسيع أو منح لصلاحيات أخرى لصالح رؤساء المجالس الشعبية البلدية سيعنى بالضرورة نزع صلاحيات من رؤساء الهيئات غير المركزية و المجالس المحلية الأخرى في صورة رئيس الدائرة و الولاية، أما بالنسبة لتقليص صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية، فلا نرى بجدواه وفائدته إلا في حالة عدم قدرتهم على التوفيق بين جميع صلاحياتهم، وهو الأمر الذي نجد أن قوانين البلدية والجماعات المحلية في البلدين قد أخذته بالحسبان من خلال إتاحة لهم إمكانية تفويض جزء من صلاحياتهم لصالح نوابهم أو أعضاء المجلس أو الموظفين والمندوبين البلديين.

- التوصيات : أهم التوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة تتمثل في :

■ تضمن قانون البلدية 10-11 في الجزائر، وقانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018 في تونس العديد من المكتسبات بخصوص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي ينبغي تضمينها والمحافظة عليها في أي تعديلات أو قوانين بلدية جديدة.

■ تكثيف الرقابة المفروضة على رؤساء المجالس الشعبية البلدية في كل من الجزائر وتونس بطريقة تضمن تحقيق التوازن والانسجام بين قدرتهم على مباشرة صلاحياتهم كاملة دون قيود أو ضغوطات أو إكراهات، وبين ضمان المصلحة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته على مستوى البلديات.

■ وضع واتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بتحسين المداخيل والموارد المالية للبلديات من أجل تجسيد حقيقي وفعلي لمفهوم الاستقلالية المالية، وخاصة أن ذلك يمثل عاملا أساسيا في قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي على ممارسة صلاحيته بكفاءة وفعالية.

■ أن تتضمن أي قوانين جديدة للبلديات في كل من الجزائر وتونس تحديدا واضحا ودقيقا لطبيعة وحدود صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وذلك لتفادي حدوث تداخل في صلاحياتهم مع صلاحيات رؤساء الهيئات غير الممركزة والجماعات المحلية الأخرى.

■ أن تخصص وسائل الإعلام في البلدين برامج وحصص يومية وأسبوعية للتطرق والوقوف على الشأن المحلي ومستجداته، وكذا تعريف المواطن المحلي على صلاحيات ونشاطات رئيس المجلس الشعبي البلدي وتغطية خرجاته الميدانية.

■ إنشاء جوائز ومسابقات وطنية سنوية لاختيار أفضل رئيس مجلس شعبي بلدي، كتحفيز وتشجيع لهم على بذل المزيد من الجهود لتجسيد التنمية المحلية المستدامة، والاستجابة لانشغالات المواطن المحلي وتحسين أوضاعه المعيشية.

قائمة المصادر والمراجع

➤ النصوص القانونية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "أمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021 يعدل ويتمم القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية". *الجريدة الرسمية*، العدد 67، 31 أوت 2021.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية". *الجريدة الرسمية*، العدد 37، 03 جويلية 2011.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 يعدل ويتمم الأمر 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية". *الجريدة الرسمية*، العدد 49، 20 أوت 2014.
4. الجمهورية التونسية، "قانون أساسي عدد 07 المؤرخ في 14 فيفري 2017 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء". *الرائد الرسمي*، العدد 14، 17 فيفري 2017.
5. الجمهورية التونسية، "قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 09 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية". *الرائد الرسمي*، العدد 39، 15 ماي 2018.

➤ المجالات:

1. بن علي، خلدون، "إختصاص السلطات المحلية في مجال الضبط الإداري والقضائي"، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية*، المجلد 15، العدد 01، أبريل 2022.

بن عثمان شويح

(جيلالي ليايس - سيدي بلعباس)

الجماعات المحلية في الجزائر وتونس؛ دراسة في المفاهيم والاختصاصات

Local communities in Algeria and Tunisia: a study of concepts and competencies

مقدمة

تنقسم دول العالم المعاصر من حيث طبيعة الوجود السياسي إلى نوعين من الدول، الدولة الاتحادية والدولة الموحدة، أغلبية دول العالم موحدة وتتميز بوحدة السلطة، غير أنها تختلف من حيث طبيعة نظامها السياسي ودرجة المركزية التي يمارسها الحكومة، كما تعتمد على مستوى اللامركزية، مجالس محلية منتخبة وإدارات وهيئات محلية تدير شؤونها المحلية، تطبيقاً لمبادئ الديمقراطية التشاركية. في ظل هذه المعطيات نشأت اللامركزية المحلية وخلق نوع من التقارب من المواطن وأجهزة الدولة، فكان من الضروري القيام بهذا الدور للجماعات المحلية، والاعتراف لها بالشخصية المعنوية وما لحقها من حقوق كالاستقلالية في التسيير المحلي والاستقلالية المالي.

نذكر أنّ الاعتراف بوجود هذه الجماعات كان تدريجياً بدءاً من الرقابة المشددة عليها من طرف الدولة ثم اتسع مجال اختصاصاتها وتمتعت بدرجة عالية من الاستقلالية من خلال التشريعات المنظمة لاختصاصاتها. في هذا المقام، كثيراً ما تُطرح إشكالية ضبط اختصاصات هذه الهيئات مع الدولة الأم في إنجلترا، فرنسا، الجزائر وتونس وغيرها.

اتسعت دائرة تناول هذا الإشكال في ظل توجه الجماعات المحلية إلى تحديث وإصلاحها لتقلد مهام وأدوار جديدة تنمية اقتصادية وأنها فاعل جوهري ومنسق وجامعة لعدة فواعل سياسية إدارية مدنية.

هذه النظرة الشمولية لمختلف أدوار الجماعات المحلية، أضحت أرضاً خصباً للمهتمين بتطور ظاهرها متعددة المفاهيم الفكرية والفقهية والقضائية والقانونية ليدلو كلٌ بدلوه للمساهمة في تأطير عمل هذه الوحدات الإدارية.

من هذا المنطلق، ومن خلال ما سبق ذكره، تعدّ مسألة المركزية واللامركزية أحد أهمّ مشكلتين في القانون العام، وكانت ولا تزال مسرحاً مفتوحاً وأكثر تنوعاً في عالم السياسة والقانون¹.

في هذا السياق، أعتقد أن نجاح النظام اللامركزي أساسه أن يكون الباعث فيه نية المشرع وهو البحث عن كيفية الموازنة بين ضبط اختصاصات الجماعات المحلية مع تحديد حقوقها وحريتها في المبادرة بالتسيير المحلي لأنّ الجماعات المحلية تتفاوت فيما بينها من حيث المؤهلات البشرية، المالية، الاقتصادية والجغرافيا وحتى الوعي المحلي لدى ساكنتها.

مما سبق ذكره، وجب علينا توضيح المفاهيم واختصاصات الجماعات المحلية في تونس والجزائر لضبط غاية الدراسة وعرض أهميتها ومجال بحثها.

1- أهمية الدراسة:

لم يعد هذا الموضوع أحد عناصر الثقافة القانونية والسياسية، بل أضحي مجالاً لتوضيح المفاهيم الفقهية والتشريعية والقضائية، فهي أحد مواضع القانون العام وبالتحديد القانون الإداري. من الأهمية تبديد الغموض واللبس الذي يعتري بعض المفاهيم المتعارضة والمتداخلة، والخروج من دائرة المفهوم الضيق للجماعات

¹Charles Eisen, *Centralisation et décentralisation :Enquise d'une théorie générale*, Paris: L.G.D.H, 1984; p 20.

المحلية وحصرها في مجرد نظام لقواعد اللامركزية الإدارية دون تبني رؤية شاملة لهذا المكون الإداري والسياسي.

2- أهداف الدّراسة:

- معرفة الطبيعة القانونية للجماعات المحلية في الجزائر وتونس وتطبيقاتها في الحياة العملية.

- الوقوف عند مفاهيم مشابهة لها كالحكم المحلي والإدارة المحلية.

- مهام وأدوار جديدة تضطلع بها الجماعات المحلية في الجزائر وتونس ضمن اتفاق وأنساق اقتصادية وغيرها.

3- الإشكالية المطروحة:

- الجماعات المحلية في الجزائر أيّ مفهوم وأيّ اختصاص؟ أدوارها بين التقليد والتجديد؟

4- المنهج المتبع في الدّراسة:

المنهج المعتمد في هذه الدّراسة أولاً المنهج التاريخي لأنّنا بصدد ذكر محطات تاريخية وفكرية ساهمت في إنشاء هذه الوحدات وكذا المنهج التحليلي والوصفي يناسب تحليلنا لبعض المفاهيم والصيغ القانونية المنظمة لاختصاصاتها والمقارنة بينها وبين ما هو معمول به في تونس، ويناسب ذلك المنهج المقارن.

المبحث الأول:

مقاربات مفاهيمية وقانونية للجماعات المحلية في الجزائر وتونس.
الأبحاث العلمية الجادة هي تلك التي تتسم بالدقة والوضوح في مصطلحاتها وأفكارها ومفرداتها، تتفادى الغموض والإيهام.
تبعاً لذلك سنحاول التطرق إلى بعض المفاهيم والجدالات الفقهية والآراء القانونية.

حاول الكثير من المهتمين بتطور ظاهرة الجماعات المحلية معرفة هذه الوحدات، كونها مؤسسات قاعدية في أي دولة.

المطلب الأول : المفهوم العام للجماعات المحلية.

كثيراً ما يستخدم أساتذة القانون العام عبارة "الجماعة" ويوظفون كذلك كلمة "collectivité" في إطار الدراسات المتعلقة بالنظرية القانونية للدولة كمرادف لكلمة "communauté"¹.

غير أنّ عبارة "الجماعات المحلية" كثيراً ما يستخدمها الفقهاء في إطار الدراسات.

باستغلالنا للمفهوم الاصطلاحي واللغوي لكلمة الجماعة، اتضح أن لها عدة مدلولات، فهي كافة التجمعات الإنسانية أيا كان شكلها الاجتماعي وطبيعتها القانونية تبعاً لمبدأ التعميم والتخصيص²، أن هذه المصطلحات تتفق فإنّ الشائع في المعنى هو "collectivité" فهو يعني المجتمعات الإنسانية المرتبطة بقرعة جغرافية وترتبطها مصلحة واحدة.

¹ محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، مصر: دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، 2012، ص ص (304-305).

² محمد أحمد إسماعيل، المرجع نفسه، ص ص (308-309).

هذا من حيث الدلالات اللغوية، أما من حيث المعنى الاصطلاحي في الحقيقية تباينت الآراء الفقهية في ظل كلمة الجماعة ومردّ ذلك إلى القنوات الفكرية والمذهبية والدينية للمدارس الفكرية¹.

في هذا المقام، الجدير بالذكر أنّ الجماعات المحلية "كإقليم جزئي" في ارتباط وثيق بالدولة "كإقليم كلي"، غير أن الجماعات المحلية كتنظيم إقليمي تشكل ظاهرة خاصة في اختصاصاتها في علاقاتها مع الدول الأم، وفي نظامها القانوني. ما يمكن استخلاصه، هو أن الجماعة المحلية كمفهوم عام تعدّ بالأساس كل جماعة إنسانية ذات أساس إقليمي².

المطلب الثاني: المفهوم الخاص للجماعات المحلية

إذا كان هناك مفهوم عام للجماعات المحلية، فهناك في المقابل مفهوم خاص لهذه الوحدات بناء على مفاهيم خاصة فكرية وقانونية تستمد منها هذه الهيئات مشروعية وجودها وممارسة عملها، منها ما يلي:

الفرع الأول: الوجود الاجتماعي للجماعات المحلية

يرى علماء الاجتماع أنّ أساس وجود الجماعات المحلية ركيزتين هما وجود إقليم مكاني وعاطفة الانتماء، فمن حيث البعد العلمي، الجماعات المحلية قابلة للتطور تتحول بفعل النشاط السكاني ما يعرف حالياً "بالحركة التنموية" من قرية صغيرة قد ترتقي إلى مصفّ المدن والولايات الكبيرة.

فالجماعات المحلية من منظور اجتماعي، هي عبارة عن نسيج وتنظيم اجتماعي مشترك يتقاسم فيه سكان الإقليم النظم التي تنظم حياتهم في هذا المقام

¹كريم الشكاري، "اختصاصات الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية"، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويس، المغرب، ص 3.

²محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق الذكر، ص 310.

هناك عدة مدارس متخصصة أولت اهتمام لهذه الظاهرة في إطار علم الاجتماع الإنساني.

فنقول بذلك أنّ الجماعات المحلية لها وجود اجتماعي قبل الوجود القانوني، وعليه فهي وحدة عضوية ومصالح مشتركة¹.

الفرع الثاني: المفهوم التشريعي للجماعات المحلية

تتجلى أهمية دراسة اللامركزية من حيث التشريع، في محاولة إبراز مكانة الجماعات المحلية في الدستور أولاً واستجلاء أهم الضمانات التي يمنحها إياها ثانياً ومعرفة القانون المنظم لعملها واختصاصاتها.

ويختلف ذلك من دولة لأخرى، بحكم اختلاف أنظمة الإدارة المحلية التابعة لها بسبب اختلاف أنظمة الإدارة المحلية التابعة لها بسبب اختلاف طبيعة شكل الدولة.

وعليه، نحاول إبراز النص الدستوري الدال على وجود الجماعات المحلية في الجزائر وتونس.

لنبداً بما هو معمول به في دولة الجزائر، المفهوم الدستوري للجماعات المحلية كان محل اهتمام المؤسس الدستوري منذ دستور 1963²، يظهر ذلك من خلال المواد رقم 8، 9 و10 منه، إذ يسمي البلدية بأنها جماعة إقليمية.

في ذات السياق كرّس المؤسس الدستوري مكانة الولاية عبر إقليم الدولة، ضمن دستور 1976¹. أما دستور 1989 فالمؤسس الدستوري كان حريصاً على ضبط

¹ شويح بن عثمان، "حقوق وحريات الجماعات المحلية: دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، سنة 2018.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، سنة 1963.

المصطلحات إذ استعمل لأول مرة مصطلح الجماعة بدلاً من المجموعة والحال كذلك بالنسبة لدستور 1996، بينما التعديل الدستوري لسنة 2020، وتكريساً لتحقيق الديمقراطية المحلية خصّ الجماعات المحلية بحوالي 6 إلى 7 مواد تنظم عملها.

كما أحال ضبط اختصاصاتها إلى قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية 2012 المرتقب تعديلها تماشياً مع الأدوار الجديدة لهذه الوحدات.

أما عن التجربة التونسية في إرساء اللامركزية الإدارية كانت اللامركزية في دستور 1959 تتمثل في مستويين من الجماعات المحلية وهما الولاية والبلدية. أما أساس وجود هذه الوحدات المحلية في دستور 2014 لقد حدد الفصل 131 منه ثلاثة مستويات من الجماعات المحلية، البلدية والجهة والإقليم²، ومن الضروري أن نشير أن ذات المادة تنصّ على أن يغطي كلّ صنف من الجماعات المحلية كامل تراب الجمهورية وفق تقييم يضبطه القانون.

ومن بين اختصاصات الجماعات المحلية التونسية وظيفة المحافظة على الأمن والنظام العام ذلك أنّها تتعلق بتسيير الشؤون المحلية وتنظيمها، كما تعمل أيضاً على صيانة المؤسسات وتفعيل عملها³.

من خلال المقارنة ومن مقاربات مفاهيمية وقانونية وتنظيمية نلاحظ أنّ وحدات الجماعات المحلية في الجزائر ومنذ الاستقلال هي البلدية والولاية بينما في

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، ج.ر، العدد 64، سنة 1976، المادة : 01.

² المجلس الوطني التأسيسي التونسي، رئاسة الجمهورية التونسية، انظر : <http://ar.wikipedia.org>

³ القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، العدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في: 9 ماي 2018.

تونس وبعد صدور دستور 2014 أصبحت الجماعات المحلية تتكون من البلدية
الجهة والإقليم¹.

المبحث الثاني:

مفاهيم وصور مشابهة للحكم المحلي والإدارة المحلية

حتى يتسنى لنا معرفة علاقة مفهوم الجماعات المحلية وبعض الصور المشابهة
لها كالحكم المحلي والإدارة المحلية، وجب علينا معرفة اللامركزية الإدارية، فهي
طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة².

عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: توزيع الوظائف الإدارية بين
الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون
هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية³.

يفهم من ذلك أن اللامركزية الإدارية مستويان، المستوى السياسي والمستوى
القانوني، فالأول يعني تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها
"مبدأ الديمقراطية الإدارية"، والثاني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين
الحكومة والهيئات اللامركزية المحلية⁴. كما أن اللامركزية الإدارية تهدف إلى تحقيق
جملة من الأهداف السياسية، الإدارية...

يتداخل مفهوم الجماعات المحلية ويشارك مع عدة مفاهيم أخرى يصعب في
كثير من الأحيان التمييز بينها لتقارب المعنى والسياق الوظيفي لها، منها:

¹ القانون الأساسي، العدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق الذكر.

² جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ط2، بالجزائر: ديوان المطبوعات
الجامعية، الجزائر، 1988، ص 19.

³ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، الإسكندرية، مصر: دار الفكر
العربي، 2007، ص 82.

⁴ نور الدين يوسف، ص 27.

المطلب الأول: الجماعات المحلية والحكم المحلي

أول ما عرف مصطلح الحكم المحلي في إنجلترا، وهو نظام لامركزي إقليمي يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية في التسيير، فالوحدات المحلية في هذا النظام تمارس معظم الوظائف فوجود الجماعات المحلية يعتبر خطوة لتبني الحكم المحلي. في هذا المقام، كثيرا ما تثار مسألة الاستقلالية المالية والحرية الإدارية للجماعات المحلية، وأيهما أوسع لدى الجماعات المحلية أو تطبيقات الحكم المحلي. استقلالية الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها¹. الملاحظ أنه، رغم أهمية مبدأ استقلالية الجماعات المحلية في التسيير أو التدبير المحلي، إلا أن تحديد مفهوم وحدود هذا المبدأ لم يضبطه المشرع الجزائري ولا حتى التونسي²، لا دستور ولا في باقي النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية، وإنما ذكر العبارة المتعلقة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري دون تفصيل لهذا الاستقلال ولا تحديد مجالاته. من خلال ما تم عرضه في علاقة الجماعات المحلية بالحكم المحلي، والمبادئ التي تحكمها، يتضح أن الجماعات المحلية تشكل خطوة في سبيل الحكم المحلي فهي تتمتع بدرجة أقل مما يتمتع به الحكم المحلي من حيث الاستقلالية والسلطة والاختصاص.

¹ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر- بسكرة، الجزائر، 2005.

² دستور الجمهورية التونسية، الصادر في: 27 جانفي 2014.

⁴³ القانون الأساسي، يتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الجمهورية التونسية، العدد 48/2017، أبريل 2018.

المطلب الثاني: الجماعات المحلية والإدارة المحلية

إذا كانت الإدارة بصفة عامة، هي الصورة المعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها، وهي تستمد قوتها ومبادئها من قوة وسلطة الدولة، فإن الإدارة المحلية هي مجال يجتمع فيه التنظيم الموازي واللامركزي من جهة، ومن جهة أخرى فضاء يلتقي فيه الموظف الإداري وطلبات المواطن لتحقيق التنمية المحلية.

كما تتولى دوراً تنسيقياً، فهي تعتبر حلقة وصل بين البلدية والولاية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية لتزويد مصالح الوزارة بكل المعلومات التي تخص الجماعات المحلية.

من الأدوار الإيجابية للإدارة المحلية كمديرية تابعة للهيكل التنظيمي للولاية في الجزائر أنها تعمل على تحقيق التوازن المالي للبلديات وتخصيص اعتمادات مالية لبعض المشاريع والتجهيزات العمومية¹.

أما في تونس فإنّ ما تضمنه الباب السابع من الدستور التونسي الجديد 2014 بعنوان "السلطة المحلية"² فيعدّ ثورة قانونية في التنظيم الإداري والإقليمي لدولة تونس. فلقد وسع باباً ضيقاً بالانتقال من نظام مركزي إلى نظام لامركزي في مجال الحكم المحلي واستعمل مصطلحاً قانونياً جديداً لم تألفه المنظومة القانونية التونسية وهو "السلطة المحلية" يعني القطيعة مع الحكم المركزي³ وهذه أحد صور تطوّر الحكم المحلي والإدارة المحلية.

ويفهم من ذلك أنّ السلطة المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة بتنظيم وإدارة الجماعات المحلية كونها تتمتع بشخصية قانونية واستقلالية إدارية ومالية. استناداً

¹ القانون الأساسي، يتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، مرجع سابق الذكر .

² أحلام ضيف، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014: من التمثيلية إلى التشاركية"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، جانفي- مارس 2016، ص 9.

³ المرجع نفسه، ص 13.

لمبدأ التدبير الحزن ذلك أنّ مبدأ السلطة المحلية مبدأ دستوري في تونس، يقابلها في الدستور الجزائري عبارة "الجماعات الإقليمية".

من المبادئ الحديثة في الدستور التونسي، نجد (1) مبدأ التدبير الحرّ، (2) مبدأ التعديل، (3) مبدأ التفريغ، (4) مبدأ التضامن، وغيرها.

في ذات السياق، نص الدستور التونسي لسنة 2014 على إنشاء مجلس أعلى للجماعات المحلية أوكلت له مهمة النظر في المسائل المتعلقة بالتنمية المحلية¹.

المبحث الثالث: مبادئ وأدوار جديدة تضطلع بها الجماعات المحلية في الجزائر

وتونس

تحتل الجماعات المحلية بوصفها تتمتع بالشخصية المعنوية مكانة في الهيكل التنظيمي للدولة بصفقتها نظاماً إدارياً خاضعا للنظام القانوني السائد في الدولة، فهي تقع في دائرة الخضوع والتبعية القانونية للدولة.

وعليه، وبالنظر لنظامها القانوني واختصاصها فإنها تحكمها عدة مبادئ منها ما هو دستوري وقانوني في الجزائر وتونس.

بالنسبة لما هو معمول به في الجزائر:

1- التضامن ما بين البلديات:

كرّس قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 آلية تجسيد التضامن والتعاون ما بين البلديات لتقديم المساهمات المالية لفائدة البلديات الفقيرة التي تعاني من عجز مالي في ميزانيتها².

¹ دستور الجمهورية التونسية، المؤرخ في: 27 جانفي 2014، رائد رسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، مؤرخ في: 10 فيفري 2014.

² الأمر رقم 01-15، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، المادة: 70.

تحويل الاعتمادات المالية بين الجماعات أو الأقاليم والجهات المعنية، تعتبر العملية تحديث وآلية دستورية جديدة¹.

(3) مبدأ التعديل: معناه أن السلطة المحلية الأقرب جغرافيا هي التي تقدم خدمات لوجستية في صور إعانات حالة الأزمات والكوارث الطبيعية والإنسانية.

(4) مبدأ التفريغ: ويقصد به تفريغ الاختصاصات بين السلطة المحلية والسلطة المركزية، فهناك اختصاصات تنصرف إلى الجماعات المحلية بموجب القانون وهناك اختصاصات تنفرد بها الدولة دون الجماعات المحلية وهناك اختصاصات تشترك وتتداخل بين الجماعات المحلية والدولة تنطوي بموجبها صلاحيات مشتركة وأخرى منقولة.

الاقتراحات والتوصيات:

1 - تفعيل الأمركية عن طريق إعادة ضبط اختصاصات و صلاحيات الجماعات المحلية والهيئات الوصية عليها وإمكانية التنصيب على حقوقها ضمن الدستور كضمانات دستورية.

2 - العمل على إرساء تطبيقات الحكامة المحلية لتقليل من البيروقراطية والفساد بكل أنواعه.

3 - العمل على ترقية الدور التنسيق ما بين هيئات الجماعات المحلية أجهزتها التنفيذية والتداولية وباقي القطاعات الإدارية والتقنية والفنية المحلية ذات الصلة بالتسيير المشترك ما بين القطاعات.

4 - توسيع دائرة اختصاصات و مجالات تدخل الجماعات المحلية ضمن رؤية استراتيجي و مقاربات متعددة كشريك في الاستثمار ونستشرف إلى جماعات المحلية ذلت طابع اقتصادي.

¹ دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 و 2018.

5 - خلق نوع من تولف والانسجام بين قانون الجماعات المحلية وباقي القوانين ذات الصلة بالتسيير المحلي على غرار قانون التنظيم الإقليمي للبلاد وقانون الصفقات العمومية.

الخاتمة

من خلال ما تم التطرق إليه من تبويب وتفصيل الإطار المفاهيمي ومحاولة إظهار اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر وتونس ضمن مقاربات متعددة السياقات التنموية، يتضح أنّ كلا من الدولتين تسعيا إلى تحديث المفاهيم والأطر القانونية المرافقة لهذه الوحدات وجعلها تتكيف مع متطلبات الدولة الحديثة وسياستها العامة. فخلق ما يسمى بـ "السلطة المحلية" في الدستور التونسي تظهر نية المؤسس الدستوري في إعطاء نوع من الحرية وتوسيع اختصاصات هذه الوحدات، والأمر كذلك بالنسبة للجزائر فهي تعمل على تعديل قانون الجماعات المحلية لسنتي 2011 و2012 بالشكل الذي يرافق الإصلاحات الجديدة ، حيث ينبغي دعم هذه الإصلاحات وتوفير الإمكانيات اللازمة لذلك.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- (1) أحمد إسماعيل محمد، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية والإدارية، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2012.
- (2) أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- (3) الشكاري كريم، "اختصاصات الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، المغرب.
- (4) الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007.

➤ المجلات

- (1) ضيف أحلام، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014: من التمثيلية إلى التشاركية"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، جانفي - مارس 2016.
- (2) مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، 2005.

➤ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

- (1) بن عثمان شويح، "حقوق وحرريات الجماعات المحلية: دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، سنة 2018.

➤ النصوص القانونية

✓ الدساتير:

- (1) دستور 1976، ج.ر.ج.ج، العدد 64 لسنة 1976.

- (2) دستور الجمهورية التونسية، المؤرخ في: 27 جانفي 2014، راند رسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، مؤرخ في: 10 فيفري 2014.
 - (3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 1963.
 - (4) دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 و2018.
- ✓ الأوامر:

- (1) الأمر رقم 01-15، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، المادة 70.
- ✓ القوانين والمراسيم:
- (1) القانون الأساسي، العدد 48/2017، يتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الجمهورية التونسية، أفريل 2018.
 - (5) القانون الأساسي، العدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في: 9 ماي 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
 - (6) المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في: 27 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج، العدد 19 لسنة 2014.
 - (7) المرسوم التنفيذي رقم 17-327، المؤرخ في: 25 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج، العدد 68 لسنة 2017.
 - (8) المرسوم التنفيذي، رقم 94-215، المؤرخ في: 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج، العدد 48 لسنة 1994.
- المواقع الإلكترونية:

- (1) المجلس الوطني التأسيسي التونسي، رئاسة الجمهورية التونسية، الرابط:
<http://ar.wikipedia.org>

المراجع باللغة الأجنبية:

- 1) Eisen Charles, *Centralisation et décentralisation : Enquête d'une théorie générale*, Paris:L.G.D.H, 1984.

د. لحرش عبد الرحيم و د. شرع قدور
(جامعة غرداية)

**اختصاصات الجماعات المحلية في تونس
في ظل الاصلاحات التشريعية بعد ثورة 2011**

**The competences of local collectivities
in Tunisia following legislative reforms
post the 2011 revolution**

مقدمة

لقد أقرت دساتير تونس ضمن المبادئ العامة لها التزام الدولة باعتماد اللامركزية في كامل التراب الوطني في نطاق وحدة الدولة على غرار ما تشهده عديد الدول التي تحاول إعطاءها البعد الديمقراطي للتنظيم والنشاط الإداري لخدمة المواطن وإشراكه في اتخاذ القرارات المحلية مستقلا عن السلطة المركزية، وتهدف سياسة اللامركزية منح المجموعة الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسئولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المناطق التابعة لها كجهود مكملة لما تقوم به الدولة، وحتى تتمن الجماعات المحلية القيام بدورها التنموي، يتطلب أن يكون لها أن تكون لها اختصاصات وصلاحيات وميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة في كل ما تعلق بالجماعات المحلية، وبالرغم من الصلاحيات المتفاوتة المسندة للجماعات المحلية في ميدان التنمية، إلا أن مشكل اختلال التنمية بقي مطروحا بحدة في النقاشات والتدخلات والخطابات السياسية.

وقد شهدت تونس بعد استقلالها مجموعة من القوانين الأساسية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية وعدة تقسيمات للبلاد، وقد أرسى دستوري 2014 و2023

منظومة لامركزية جديدة تعين أن تكون فعلية منذ دستور 1959، وقطيعتها مع المنظومة السابقة التي اقتصرت على بعث نظام لامركزي ظاهري لم يستجب فعليا لمتطلبات المواطنين وتطلعاتهم، إذ يخضع تحديد اختصاصات هذه الجماعات لعدة اعتبارات مستمدة مهامها من الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والإداري لكل مجلس محلي.

واعتبر البعض اللامركزية شكلا من أشكال الدولة يقوم بمقتضاها قانونا إكساب الشخصية المعنوية لهذه الجماعات مع الاحتفاظ بخضوعها لقدر معين من الرقابة على المستوى المركزي، كما أن الوظيفة الإدارية للامركزية منحت السلطة جانبا من اختصاصاتها للوحدات المحلية مع الاستقلال المالي والإداري وإبقائها تحت وصاية وإشراف السلطة المركزية بطريقة غير مباشرة، تخفيفا وتسييلا للأعباء التي تقوم بها هذه الأخيرة، من أجل تحقيق تنمية أكبر في وقت سريع يتماشى مع متطلبات كل جهة داخل الدولة.

هذا وتقدر نسبة البلدان التي تعتمد اللامركزية بحوالي 80 بالمائة ومنها بلدان وسط وشرق أوروبا، إذ يسود الأدب الغربي تصور أن اللامركزية ثلاث صور: النقل وعدم التركيز والتفويض، وأن ما يجمع بينهما هو توزيع أو إعادة توزيع السلطة والمسؤولية بعيدا عن الحكومة المركزية.

وتحاول تونس تكريس مقومات اللامركزية كأسلوب للحكم وشكل تنظيم إداري في إطار الحفاظ على التوازن بين احترام التنوع والخصوصيات المحلية والجهوية ومقتضيات وحدة الدولة بما يحد من سلبات المركزية المفرطة وثقلها من ناحية ويمكن من تفادي مخاطر تفكك الدولة والمجتمع من ناحية أخرى، الذي كان محل العديد من اللقاءات في مجلس الوزراء لرفع التحدي الذي تعيشه أغلب أقاليم الوطن، استجابة لاستحقاقات الثورة وتجسيدها لمبدأ ديمقراطية القرب والمواطنة

والمشاركة وآلية من آليات تحقيق تنمية محلية وجهوية عادلة، كما تعتبر مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 في تونس ركيزة أساسية والقانون الوحيد المحدد لماهية هذه الجماعات واختصاصاتها وصلاحياتها وتكوين مجالسها وتحديد مواردها وكيفية وآليات مراقبتها وفصل نزاعاتها وكل ما تعلق بالتنمية، كما فتحت المجلة مسارا لتحديث العديد من التشريعات ذات الصلة بالشأن المحلي وتنظيم الإدارة اللامحورية التي كانت شائكة ومختلطة.

وأمام ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية: فيما تشمل اختصاصات وصلاحيات الجماعات المحلية بعد اصلاحات ثورة 2011 في تونس؟

المحور الأول:

الإختصاصات التشريعية في تونس أسلوب لتحقيق التنمية

اعتمد المؤسس الدستوري تونس منذ استقلالها على النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لإدارة الوحدات المحلية، حيث قسمت العديد من الدول إلى وحدات إدارية سميت الجماعات المحلية ممثلة أساسا في بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون¹.

وقد اعترف لها المؤسس بالاستقلال الإداري والمالي مرة، وبلاستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة مرة أخرى، بحيث منح لهذه الأخيرة اختصاصات إدارية غير دقيقة، أمام رقابة وصائية مشددة، جعلتها مجرد إدارة غير ممرزة تخضع للسلطة المركزية، مما أثر سلبا على القواعد الأساسية للامركزية المكرسة في الدستور من جهة وعلى الأداء الإداري من جهة أخرى.

¹ سبير الفراتي، "السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 23، جامعة صفاقس، تونس، 2016، ص 68.

كما أن غياب صور المبادرات المحلية في عملية التنمية في تونس يعد من بين أهم المؤشرات الدالة على ضعف ومحدودية الدور الذي تقوم به هذه الجماعات وهو أمر يرجع أيضا إلى عدة اعتبارات منها حالة العجز الذي تعاني منه أغلب البلديات في تونس وعدم قدرتها على استكمال برامجها التنموية، وربما الاستثناء يكون لتلك البلديات الغنية التي تشكل الجباية المحلية أهم مصدر لها في التمويل، أما باقي البلديات فتبقى تنتظر التمويل الذي تكون غالبيته من السلطة المركزية¹.

وقد اعتمد المؤسس الدستوري على أسلوب اللامركزية كأداة أساسية للديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون العامة تزامنا مع الإصلاحات الكثيرة خلال العقد الأخير، بحيث لا يعدو ذلك في أن يكون آلية لتوزيع الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية في ظل احترام الدولة .

1- تكريس متباين للأسس التشريعية : عرجت مختلف الدساتير في تونس خاصة بعد ثورة 2011 في تحديد دور الجماعات المحلية وحسن قواعدها الأساسية وفقا لما يقتضي نظامها القانوني، وتعد هذه الدساتير بمثابة الخطوة الأولى لبناء وتوضيح معالم السلطة اللامركزية بعد استقلال تونس مباشرة، كما أن هذه الخطوة إيجابية في تطور النظام اللامركزي وتوزيع الوظائف بينه وبين السلطة المركزية.

وقد كان دستور 2014 أهم خطوة يشهدها النظام اللامركزي بعدما خصص بابا كاملا لها معتبرا إياها سلطة مثل بقية السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ليأتي بعده دستور 2022 ويمحو الإصلاحات المعتمدة مكتفيا بتوضيحها

¹ سليمان أعرج، "الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، الجزائر، أفريل 2012، ص ص (101 - 102).

ضمن مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 بعدما وضحتها مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018.

ومن هذا المنطلق فإن المجالس المنتخبة هي قاعدة اللامركزية وهي مجال جديد لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة، وبذلك ضمنت الجماعات المحلية تقاسم السلطات بينها وبين السلطة المركزية في اتخاذ القرار بإرادة شعبية.

(2)- مكانة الجماعات المحلية من الإصلاحات التشريعية: تختلف الكثير من الدول في طريقة تنظيم الاعتبارات من نواحي متعددة خاصة منح هذه الإختصاصات وكذا الجهات المخولة لها، وعادة ما يحدد الدستور باعتباره النص الأساسي للدولة، المبادئ العامة التي تحكمها، فقد يقر بدقة اختصاصاتها أو يتطرق إلى تحديد جزئي لاختصاصاتها، وبالتالي يعالج مسألة التوزيع للاختصاصات بمرونة ويفسح المجال بتوسيع الصلاحيات أو إنقاصها، وقد شهدت تونس في مختلف التعديلات الدستورية تباينا كبيرا في توضيح معالم التنظيم اللامركزي في الدستورين الاخيرين بعد ثورة الياسمين لسنة 2011¹.

(3)- مبادئ إجرائية متفاوتة:

إنّ أهم ما يمكن تحديده في دستور تونس الإيجابيات التي تؤسس لجماعات محلية قائمة في إطار تلك المبادئ الديمقراطية والتي تهدف إلى إعطائها الوجه التمثيلي العميق والفعلي الذي لا يقف عند انتخاب الهياكل أو تشريك المواطنين، بل يتعداه إلى منحها اختصاصات وصلاحيات وموارد كفيلة تمكنها من

¹ مصطفى بن لطيف، "قراءة في باب السلطة المحلية من مسودة الدستور الجديد"، مجلة أصداء، عدد4، مركز دعم اللامركزية، تونس، جوان 2013، ص 15.

الاستجابة لتطلعات السكان¹، وهو ما في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023، ولعل من أهم هذه المحاور الواردة فيها:

-التكريس الصريح للامركزية كأساس للتنظيم الترابي وتسيير الشأن العام مع الحرص على التوازن بينهما وبين المحافظة على وحدة الدولة.
-تكريس البعد الجهوي.

-التأكيد الواضح على المشروعية الديمقراطية لسلطات الجماعات المحلية.
-التكريس الصريح للاستقلالية الإدارية والمالية ولبدء حرية التسيير والتصرف.

-تمكين الجماعات المحلية من السلطة الترتيبية الضرورية والتكريس الصريح لمبدأ التفريع.

-التأكيد على الربط بين الإختصاصات والموارد الكافية لممارستها بنجاحة.
-التأكيد على مبادئ التنمية العادلة والمتضامنة.

-تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية مما يعني تجاوز حدود الديمقراطية التمثيلية وإثرائها بالبعد التشاركي من خلال التأكيد على إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها.

مما سبق يمكن القول أن دستور تونس الجديد تبني استراتيجية جديدة للامركزية لما كان عليه سابقه، بل معظم المبادئ مكرسة لنظام الحكم المحلي في صيغة "السلطة المحلية"، من خلال ضرورة تجسيد الديمقراطية المحلية التشاركية كونها الضامن لمشاركة المواطنين في الشأن المحلي بما يعود عليهم بالتنمية المحلية المستدامة، غير أن دستور 2022 حذفها كسلطة محلية مكتفيا بشرحها في الباب

¹ أحلام الضيف، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014: من التمثيلية إلى التشاركية"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، جانفي - مارس 2016، ص 9.

السابع المتعلق بالجماعات المحلية والجهوية وتحديدًا في الفصل 133 بقولها: "تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية ومجالس الاقاليم والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية والجهوية حسب ما يضبطه القانون¹".

هذه الترسنة الدستورية تبعها مجموعة من التشريعات بخصوص الجماعات المحلية، وإجمالاً لذلك يمكن تحديد جملة المبادئ التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 حول اللامركزية على الشكل التالي:

- مبدأ التديير الحر: يقصد به استقلالية الجماعات المحلية في تسيير الشأن الجهوي والمحلي دون تدخل قبلي وسابق للسلطة المركزية.

- مبدأ التعديل: مفاده أن السلطة الأقرب والأقدر هي التي تسدي الخدمة أو تمارس الصلاحيات وفق حاجيات الجماعة المعنية.

- مبدأ التضامن: معناه أن الجهات الأقل حظاً يمكن أن تستفيد من مساهمات الجهات الأوفر حظاً بما يحقق توازنها.

- مبدأ الشرعية الانتخابية للمجالس المحلية والجهوية والأقاليم: كرس الدستور مبدأ الانتخاب المباشر العام والنزيه والحر والشفاف لمعظم تلك الهيكل قاطعاً آلية التعيين من طرف السلطة التنفيذية.

- مبدأ التمييز الإيجابي: يندرج في نفس التمشي إذ يقر للمناطق الأقل نمواً بامتيازات لا تتوفر لغيرها لتمكينها من تدارك النقص في التنمية.

- مبدأ التعاون اللامركزي: يعني فتح المجال أمام الجماعات المحلية لإبرام اتفاقيات شراكة وتعاون مع مثيلاتها في الخارج بحرية مع انتهاج إجراءات للتنسيق مع السلطة المركزية باعتبار هذه الأخيرة تسهر على مصلحة البلاد وتنسق بين مختلف الأطراف قصد إدخال النجاعة والمحافظة على سمعة الدولة التونسية في الخارج.

¹ الأمر الرئاسي عدد 578 لسنة 2022 يتعلق بنشر دستور 2022، أنظر الفصل 133 .

-مبدأ الديمقراطية التشاركية: يعني ضرورة إشراك المواطنين في تسيير شؤون الجماعة المحلية وتمكينهم من هذه المشاركة فعليا بواسطة آليات مقننة بالمتابعة والاقتراح واستشارتهم والإصغاء لهم وتوثيق مقترحاتهم وتظلماتهم وإعلام العموم بمآل مقترحاتهم أو تظلماتهم.

كما يتوقف تفعيل هذه المبادئ على الإصلاحات المرافقة والضرورية لها، إذ من دونها يبقى مشروع الحكم المحلي مجرد أطر قانونية نظرية بلا مضمون حقيقي، ولعل من جملة هذه الإصلاحات، الإصلاح الجبائي ومراجعة هيكلية الأملاك العمومية ومراجعة تنظيم القضاء الإداري والمالي بما يتلاءم والمهام الجديدة في مجال الرقابة اللاحقة على أعمال الجماعات المحلية.

لا شك في أن تفعيل دور الجماعات المحلية الذي انتهجته تونس لن يكون ناجحا إلا إذا تم تفعيله من خلال آليات أكثر نجاعة تساهم في تطبيقه، غير أن هذا المشروع يقتضي تمويلا معتبرا خاصة وأن دستور تونس يقترن تحويل الصلاحيات إلى الجماعات المحلية من خلال توفير الإمكانيات البشرية والمالية، إلا أن الوضع المالي العام للدولة وما يعانيه من عجز كبير في ميزانيته مع حالة الانكماش الاقتصادي لا يسمح للدولة بتفعيله بأريحية، كما أن ضعف الإدارة اللامركزية وقلة خبرتها أحد العوامل الهامة في تذبذب تطبيقه¹.

وعليه فإن ما يمكن ملاحظته على المستوى الدستوري أن التطورات التاريخية والأحداث التي شهدتها تونس، كان لها تأثير كبير في إصلاح المنظومة التشريعية حيث

¹ عبد الرزاق بن خليفة، "السلطة المحلية: دواء الجرعة الواحدة قد يؤدي"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، مارس 2016، ص ص (26-28)

أن الأصل في وضع النظام اللامركزي في الدستور مهم جدا كمرجع يمكن الاستناد إليه في الوثيقة الأسى لأي دولة وهو ما فعلته تونس.¹

المحور الثاني:

أساليب تحديد اختصاصات السلطة المحلية

ما يلاحظ في أغلب الدول أن المشرعين يقومون بالتوسع في تحديد اختصاصات السلطة المحلية،² إلا أن هؤلاء لا يخرجون عن أسلوبين وهما الأسلوب الإنجليزي والأسلوب الفرنسي لتحديد.

1- الأسلوب الحصري: يقوم هذا الأسلوب على أساس تحديد المشرع لتلك الإختصاصات للمرافق المحلية مباشرة، وبالتالي لا تستطيع هذه الوحدات التغيير أو التوسع فيها إلا بترخيص من الجهات المركزية، لأن هذه الطريقة تتسم بالوضوح لكنها تقيد إلى حد كبير من حرية هذه الجماعات، كما أن المشرع الإنجليزي لا يحدد الإختصاصات بأسلوب واحد، وإنما يتغير الأسلوب حسب كل وحدة وإقليم وخصائصه وظروفه الاجتماعية والاقتصادية.³

أخذت بعض الدول العربية بهذا الأسلوب في تحديد الإختصاصات المحلية على غرار دول الخليج العربي، ذلك أن الأسباب المؤدية من طرف هذه الدول لنهج هذه الطريقة هو صغر مساحة البعض منها ووجود مستوى واحد بها.

¹- Viedki (J), "Une Lecture Critique de La Constitution de La République de Tunisie", Université de Toulane, Faculté de Droit, France, 2014.

² راجع خرايفي، الأسس الدستورية للامركزية الإدارية والسياسية في تونس من خلال دستوري 1 جوان 1959 و 27 جانفي 2014، مصر: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية،

³ رمضان بطيخ، "مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"، ورقة عمل مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية والمنعقدة في القاهرة، جمهورية مصر العربية، يونيو 2007.

ويتسم النظام اللامركزي في كل من قطر والكويت بالصبغة الاستشارية والإدارية بخلاف البلديات بدولة الإمارات العربية المتحدة التي تنحصر مهمة الوحدات المحلية فيها بإبداء المشورة أو تقديم المقترحات والتوصيات، وهو على عكس ما تتسم به اختصاصات البلدية في قطر والكويت، حيث تمتد للجانب المالي وكل ما يهم الوحدة الإدارية¹.

(أ) مزايا هذا الأسلوب:

-الوضوح والدقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات، الأمر الذي يمنع أي تداخل في الاختصاصات أو صراع في تنفيذها².

-اقتران هذا النظام غالبا برقابة مركزية مخففة، مما يؤدي إلى تدعيم الاستقلال المحلي وتخفيف الوصاية المركزية.

-اقتران هذا النظام باتساع الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، الأمر الذي يجعل منها القيام بدور هام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

-أن هذا الأسلوب لا يعطي للوحدات الإدارية إلا ما تقدر عليه القيام به من اختصاصات.

2.1. عيوب هذا الأسلوب:

-لا يتم إعادة منح اختصاصات لهذه الوحدات إلا بموجب نص تشريعي جديد.

¹ سمير محمد عبد الوهاب، "الإدارة المحلية في الوطن العربي"، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2007.

² صفوان المبيض، الإدارة المحلية (مداخل التطوير)، الأردن : دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014، ص83.

-غالبا ما يقترن هذا الأسلوب في توزيع الإختصاصات وتحديد أدنى الخدمات، الأمر الذي يبقي هذه الوحدات بعيدة عن الإبداع والابتكار في مختلف المجالات.

(2)-الأسلوب العام :يعمل هذا الأسلوب على توسيع وتدعيم اختصاصات الجماعات المحلية، من خلال منحها صلاحيات وسلطة واسعة للقيام بكل ما يهم إقليمها، خاصة تلك المتعلقة بإنشاء المرافق، وقد أخذت بهذا الأسلوب معظم دول أوروبا اللاتينية، فهذا الأسلوب يمنح للنظام اللامركزي اختصاص شامل وتنفيذي، على عكس الأسلوب الإنجليزي، كما يتأسس هذا الأسلوب على المساواة لكل الوحدات الإدارية مهما كان عدد سكانها وطبيعتها الجغرافية¹.

وقد انتهجت هذا الأسلوب عدد من الدول العربية، على غرار لبنان والمغرب والأردن وتونس والجزائر، فيتولى كل المجلس القيام بأي عمل ذي طابع أو منفعة في حدود الشؤون البلدية، كما أن قيمة وجود السلطة المحلية في الدستور تتجسد في حيازتها للرتبة الدستورية، لهذا فإن أي تعديل أو حذف لكل ما يتصل به من تنظيم ومبادئ يجب أن يمر وفق ما يقتضيه الدستور نفسه².

(أ)-مزايا هذا الأسلوب:

-تشجيع الهيئات على الإبداع والابتكار بقدر ما لها من اختصاصات شاملة.

-كما تلجأ إلى نصوص تشريعية جديدة، وإنما إلى إصدار قانون شامل لا يحتاج كثيرا للتجديد، وهو ما يخفف من الضغط على السلطة التشريعية³.

¹ رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، مرجع سابق الذكر.

² سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سابق الذكر.

³ Hervé (R), "Le Statut Constitutionnel des Collectivités Territoriales Issu de La Loi Constitutionnelle du 28 Mars 2003 : Entre Innovation et Complexité", Revue Française d'administration Publique, 2003/1, N: 105-106, p 219.

2.2 عيوب هذا الأسلوب:

- عادة ما لا تتواكب هذه الإختصاصات الواسعة والشاملة مع قدراتها المادية والبشرية والمالية، حيث تلجأ كثيرا للديون نظرا لعجز ميزانيتها.

- كثرة النزاعات في توزيع الإختصاصات والتضارب بينها وبين السلطة المركزية.

- يتبع هذا الأسلوب رقابة مركزية شديدة الأمر الذي قد يحد من اختصاصاتها في بعض المجالات.

- لا يبنى الواقع العملي لهذه الدول في أن هذه الجماعات لن تكون مطلعة بكل إقليمها أينما كانوا وبالتالي يكون هناك إهمال لعدد من المناطق داخل هذه الوحدة.

(3)- حجم الإختصاصات المحلية في الأنظمة المقارنة:

إجمالا لمختلف الإختصاصات في الأساليب والواقع المعاش، نجد أن الدول تنقسم إلى أربعة أنظمة رئيسية في مجال توزيع الإختصاصات، حيث تتفاوت هذه الأخيرة باختلاف كل دولة، وتنقسم هذه الأنظمة إلى أربعة وهي:

(أ)- نظام الحكم المحلي الشامل: تقوم في هذا النظام الوحدات المحلية بأغلب الإختصاصات والمسؤوليات الكبرى بموجب نص تشريعي نيابة عن الحكومة المركزية لتشمل عدة نشاطات محلية وفي عدة مجالات كالزراعة والصحة والأمن والتعليم والشؤون الاجتماعية.

2.3 نظام قائم على المشاركة :

يتم في هذا النظام توزيع الإختصاصات بين السلطة المحلية وبين فروع الوزارات المركزية، حيث تقوم هذه الجماعات بمباشرة بعض الإختصاصات على سبيل الاستقلال بالنيابة عن الحكومة.

ب)- نظام مزدوج : في هذا النظام تباشر الوحدات المحلية قدرا ضئيلا من الإختصاصات حيث تقوم السلطة المركزية بالجانب الأكبر منه في تلبية حاجات المواطنين ومختلف الشؤون المحلية التي تهم المجتمع.

ج)- نظام إداري مدمج : هذا النظام تقوم فيه السلطة المركزية أساسا من خلال فروعها المحلية على مستوى الأقاليم والولايات والبلديات بإدارة كافة النشاطات الإدارية المحلية، كما لا تقوم الجماعات المحلية إلا بقدر قليل من الرقابة على النشاطات التي تقوم بها الحكومة المركزية، دون أن يكون لها أي اختصاص تنفيذي.

لهذا يجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات الجماعات المحلية مستقلا عن ما يجب أن يقوم به كل نظام وما يجب أن لا يؤديه، والذي يدخل في نطاق الأجهزة الأخرى كالمجال السياسي والدبلوماسي والأمني أو الدفاعي. فمن هذا المنطلق يسهل عملية تقييم ومساءلة مسؤولي الأجهزة المحلية وبالتالي القضاء على تشتيت المسؤولية والحد من تدخل الحكومة المركزية¹.

هذا وجاءت مقاربة الدستور التونسي لسنة 2014 بخصوص صلاحيات الجماعات المحلية على مبدأ الإستقلالية بمقاربتين، تكونان سببا في وضع القراءتين حسب الفهم الجيد للدستور.

-الأولى تكون من خلال صلاحيات واسعة مع استقلالية شاملة، قد تكون سببا رئيسيا في الإقلاع بهذه الجماعات نحو ثورة تنموية مستدامة، إلا أن ذلك قد ينعكس سلبا عليها وهذا حسب الإمكانيات المتوفرة لديها.

¹ صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق الذكر، ص 84.

- أما المقاربة الثانية تكون كما هي عليه بخضوعها الدائم للامركزية وبالتالي تخطئها في الواقع الذي ورثته منذ عقود سابقة، وهو ما ينعكس عليها سلبا في الجانب التنموي والاقتصادي¹.

يبدوا أن إتباع مبدأ التفريع، سيقوم بتوزيع الصلاحيات بإسناد كل صلاحية للهيكل الأقرب جغرافيا من المنتفعين بالخدمات المترتبة على ممارسة الإختصاص، لذا جاء المشرع التونسي بثلاث اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها.

المحور الثالث: التوازن بين صلاحيات الجماعات المحلية مع قدرتها

إنّ عملية تقوية الأجهزة المحلية في الأنظمة العربية يكمن في صياغة تشريعات وقوانين جديدة تؤسس لعملها، ذلك أن عددا من الدساتير على مستوى الدول العربية نص على نقل السلطة تدريجيا من الجهاز الحكومي إلى الأجهزة المحلية، غير أن الملاحظ هو توسع الإختصاصات على حساب الأجهزة المحلية، وهو ما يقتضي إعادة النظر في هذه المنظومة حتى تتمكن من تأدية مهامها دون أية ضغط².

لهذا فإن وضع معيار فاصل ما بين المصالح القومية والمصالح المحلية ليس بالأمر المستحيل وإنما يتطلب مواقف حاسمة نظرا لمرونة المصالح وتأثرها بالظروف التاريخية والتطورات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وعليه يجب التفرقة في هذا الصدد بين كل اختصاص والعمل المؤدي له وطرق إدارته وتبعيته التي تهم كافة

¹ خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص308.

² سلسبيل القليبي، "اللامركزية في الدستور التونسي لسنة 2014 الوعود والحدود"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، جانفي - مارس، 2016، ص22.

السكان المحليين،¹ فمعايير ومنح الإختصاصات غالبا ما تقاس على القدرات المالية والمادية والبشرية والفنية.

(1)- تكريس جديد لمبدأ التفريع: في تونس وخلافا لذلك لم يكن دستورها الأول عام 1959 شاملا للمفهوم الحقيقي للجماعات المحلية، إذ يعد هذا الدستور منقوصا من الفصول المتعلقة بمفهوم اللامركزية والحكم المحلي، إذ لم يكن لها تجربة كبيرة على مستوى اللامركزية ولا على مستوى الديمقراطية ما عدا النظام المركزي على وجهين هما المركزية والديكتاتورية، حيث تضمن فصلا يتيما بشأن التنظيم الترابي للدولة التونسية وهو الفصل 71 أنذاك الذي جاء فيه " تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية حسب ما يضبطه القانون² . "

وكان التنظيم المتعلق بالجماعات المحلية في تونس في تلك الفترة أي قبل دستور 2014 متميزا قائما على تغليب نظام اللامحورية على اللامركزية الذي نتج عنه ضعف الإدارة المحلية،³ هذا الاتجاه كانت له مبررات من طرف السلطة أهمها أن الدولة لا تحتل أكثر من مركز كون أن القرارات الإدارية والسياسية لا تحتاج لاختلافات متعددة، الأمر الذي قد يهدد كيائها، يضاف إلى ذلك إضعاف الميزانية وجعل الدولة عاجزة عن تحمل الأعباء المالية الناجمة عن إرساء نظام اللامركزية

¹ محمد ناصر منها، "أساليب ووسائل تقوية الأجهزة المحلية"، أوراق وبحوث عمل ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ماي 2007، ص2016.

² سليمان الطماوي، "أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، السنة 12، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970.

³ سلسبيل القليبي، اللامركزية في الدستور التونسي لسنة 2014 الوعود والحدود، مرجع سابق الذكر، ص21.

بسبب إحداث مراكز قانونية أخرى على المستوى المحلي، قد تضعف السلطة المركزية وتحد من بسطها السيطرة على الأقاليم¹.

منحت مجلة الجماعات المحلية للحكم المحلي مكانة ومقاما متميزا وذلك لتمكين السلطة المحلية من القوة القانونية والمعنوية اللازمة كباقي السلطات الثلاث الأخرى مع تدعيم الجماعات المحلية بصلاحيات تمثلت في صلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها،² على أن توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع التي تكون في الأصل من اختصاص السلطة المركزية التي بدورها تنقلها للجماعات المحلية في إطار اللامحورية بمقتضى تفويض، كما أن الجماعات المحلية أصبحت تتمتع بسلطة ترتيبية في إطار مهام الضبط الإداري الموكل لها بالنص القانوني وذلك بالتوازي مع السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية على أن يتم نشرها في جريدة رسمية خاصة بالجماعات المحلية وهو ما يعزز التشريع المتعلق بالحكم المحلي ويدعم صلاحياته،³ من أجل تمكين السلطة المحلية من القوة القانونية والمعنوية اللازمة كباقي السلطات الثلاث الأخرى على أن تلتزم السلطة المركزية بدعمها وإعتمادها بكامل التراب الوطني⁴.

¹ Vitiello (A), " L'Éducation à la Citoyenneté ", Raisons Politiques, 1/2008, N:29, p.169.

² السلطة المحلية بين الواقع والأفاق، مؤسسة ياسمين، متوفرة على الرابط التالي: www.jasmine-foundation.org

³ Tarchouna (L), "L'Encadrement Constitutionnel de la Décentralisation en Tunisie", Magazine Acteurs Publics, Numéro de Septembre/Octobre, 2015, p.50

⁴ عبد الحكيم عطوات، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، الجزائر: المكتبة الوطنية الجزائرية، 2016، ص110.

وبهذا أصبحت الجماعات المحلية في تونس تتمتع بسلطة ترتيبية في إطار مهام الضبط الإداري المنوطة لها بالنص القانوني توازيا مع السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ليتم نشرها في الجريدة الرسمية الخاصة بها. وقد حدد مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 ثلاثة أصناف من الصلاحيات وهي:

(أ)- صلاحيات ذاتية: وهي تلك التي تنفرد بمباشرتها الجماعات المحلية بحيث أنها تتأثر كل جماعة وما يعود عليها من اختصاصات ذاتية بما منحه لها القانون، ويمكن للسلطة المركزية حلول محلها في حالة عجزها عن القيام بمهامها أو بصفة مشتركة عن طريق اتفاقية تبرم بين جماعتين أو أكثر، حيث يمكن لجماعتين أو أكثر تنتمي لنفس الاختصاص أن تقرر ممارسة جانب من صلاحياتها الذاتية بصفة مشتركة بمقتضى اتفاقية تبرم في الغرض.

(ب)- صلاحيات مشتركة: وهي التي تدخل ضمن مباشرتها على السلطة المركزية في إدارة الشأن العام، وتركز هذه الخطوة أكثر على الجانب المالي في مجال النفقات بالاشتراك بينها وبين السلطة المركزية، ففي هذه الحالة يمكن للسلطة المركزية مباشرتها بالتنسيق والتعاون بينها على أساس الأداء الأفضل للخدمات والتصرف الرشيد في المالية العمومية.

(ج)- صلاحيات منقولة: وتتمثل في مختلف الصلاحيات التي تسمح للسلطة المركزية بنقلها إلى الجماعات المحلية والتي كانت تمارسها الإدارة المركزية للدولة، كما لا يمكن أن تتم هذه العملية إلا بواسطة قانون يتم فيه توزيع هذه الصلاحيات بالاعتماد على أساس مبدأ التفريع بحيث يكون الإختصاص للأفضل الذي يقوم عليه الأداء بينهما.

(2)- تكريس مبدأ التدبير الحر: تقوم مجلة الجماعات المحلية وفق مبدأ التدبير الحر بمقتضى توزيع الصلاحيات على الجماعات المحلية فيما بينها من جهة وبينها والدولة من جهة أخرى، تعطي لها السلطة المركزية كامل الحرية لممارسة المبادرة والتدخل في أي مسألة، شرط عدم إسناد هذه الصلاحيات لسلطة أخرى، أي بطريقة أخرى في تسيير شؤونها المحلية بكل حرية دون أية وصاية مع بلورة مخططات تنموية تتناسب مع احتياجاتها، وهذه الصلاحية الذاتية التي تنفرد بها، وفق الإختصاصات الراجعة لها على أساس التعاون وتقديم خدمات أفضل والتصرف بترشيد المالية العمومية، وهو ما يعني ممارسة نشاطها بصفة مشتركة مع السلطة المركزية¹.

كما أنه من شأن المجلة أن توحد تنظيم الحكم المحلي في إطار واحد يجمع بين عدد كبير من القوانين المنفصلة المعمول بها حالياً، وهو ما يتيح للمشرعين التعاطي مع هذه القوانين بطريقة منسقة ومتناسكة، وكذلك تعديل القوانين أو وضع قوانين جديدة بما يتماشى مع الدستور من استمرار تطبيق عملية التخلي عن المركزية².

تهدف إعادة نقل الإختصاصات إلى تقليص التفاوتات الجهوية التي كانت قبل ثورة 2011 وتحديداً قبل دستور 2022، حيث تتمحور أهدافها حول:
-الهدف الأول: تحسين أوضاع المناطق المهمشة من خلال الحد من التفاوت الاجتماعي والسياسي.

¹ محمد سميج الباجي عكاز، "هل تكون اللامركزية آلية لمعالجة التفاوت الجهوي؟"، مقال منشور بموقع نواة، www.nawaat.org بتاريخ 2015/03/02.

² مختار الهمامي، "قراءة تحليلية في مشروع مجلة الجماعات المحلية"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، مارس 2016، ص 6.

-الهدف الثاني: ربط المناطق المهمشة بالمناطق المتقدمة كي تفيد من التدريب والتواصل اللذين تمارسهما التجمعات السكانية.

-الهدف الثالث: دمج المناطق كافة في الاقتصاد العالمي كي تصبح جزءا من رؤية تنمية ديناميكية.

(3)- تفاوت في الصلاحيات: لقد كان دور الجماعات المحلية في الأصل النهوض بتنمية المدن أمام ما يكفله لها القانون وإن كان الميدان يعكس ذلك، بعد فشل السياسات التنموية على المستوى المركزي،¹ إلا أن هذا لم يمنع من إدخال تصورات وتعديلات جديدة على القوانين من خلال الإصلاحات التي ظلت تباشرها تونس منذ استقلالها وذلك من خلال الاعتماد على طاقات المجتمع المحلي للوصول إلى تحقيق التنمية المحلية الحقيقية التي تعتبر القاعدة الأساسية على مستوى الأقاليم، إلا أنه لا بد من التمييز بين كل الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة سواء البلدية أو الجهوية والمهام التي اعترف بها القانون في كل الشؤون المتعلقة بتسيير الإقليم .

ففي تونس فقد كان يسري العمل بالقانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات الذي تم تنقيحه عدة مرات، نفس الحال بالنسبة للمجالس الجهوية التي كانت تسير بالقانون عدد 11 لسنة 1989 غير أن القانون الجديد لسنة 2023 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية سيعزز الديمقراطية المحلية في بعدها التمثيلي والتشاركي وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين في الوسطين الحضري والريفي إلى جانب توسيع مشاركة المواطنين ومكونات المجتمع

¹ عبد الرحيم تسنيم، اللامركزية في تونس عند مفترق الطرق، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط، بتاريخ 17 ماي 2017. متوفر على الرابط التالي: <http://carnegieendowment.org/sada/70036>، تاريخ الزيارة: 2017/07/22.

المدني في تدبير الشأن المحلي، حتى تضطلع بدورها الجديد كفاعل تنموي في دفع الاقتصاد الجهوي والمحلي وإقامة شراكات مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين فضلا عن تسيير المرافق العامة المحلية حسب مبادئ الحياد والمساواة والاستمرارية ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة، وتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة الجهوية والمحلية¹.

فبعدما كانت في تونس المجالس البلدية والجهوية تمارس صلاحياتها في ظل المنظومة السابقة وفق ثلاثة أصناف وهي:

-صلاحيات عامة في حدود شؤون البلدية

-صلاحيات استشارية

-صلاحيات تقريرية

وتشمل الصلاحيات الاستشارية تقديم كل الاستشارات الاختيارية المتعلقة بإبداء الرأي في مختلف المسائل ذات الصبغة المحلية وكذا يستشار المجلس في كل المشاريع المبرمج إنجازها من طرف الدولة أو أي جهات أخرى.

كما تعتبر الصلاحيات التقريرية المسندة للمجلس عامة وواسعة بالنظر في كل ما يتعلق بشؤون البلدية وهي صلاحيات تشمل الجانب المالي المتعلق بميزانية البلدية وضبط المعاليم والبرامج وتجهيز البلدية في حدود المداخل والإمكانيات الموضوعة تحت تصرفها وضبط مختلف الأعمال التي يتعين القيام بها للمساعدة على التنمية وفقا للمخططات الوطنية للتنمية، إضافة إلى الإدلاء برأيه في جميع المسائل ذات الصبغة المحلية خصوصا في الميادين الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، إلى جانب صلاحيات أخرى كالتفويت والتعويض في العقارات، وتحديد شروط الكراء التي

¹ - Mekamcha (G), "Le Processus de Développement Economique National pour les Collectivités Locales MTHES ou Réalités ?", Alger, Revue IDARA-1995.

تتجاوز مدتها سنتين، وأيضا إبرام الصلح وتسمية الأنهج والساحات العمومية وتحديد صيغ ومشاريع التعاون بين البلديات سواء بالاستغلال المباشر أو المساهمة في رأس المال للمؤسسات الصناعية أو حتى تلك المتعلقة بتسيير المرافق العمومية التي تعود لها بفائدة محلية أو جهوية واتخاذ كل الترتيب العامة.

إلا أن المنظومة التشريعية الجديدة والمتمثلة في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023 منحت اختصاصات واسعة لممارسة مهامها.

وبالعودة إلى التنظيم الإداري نجد أن أهم ما يلاحظ تمسك تونس طيلة الحقبة الماضية كان قائما على التنظيم الإداري الذي تركته الحماية الفرنسية، وبالتالي تأثرها بالنظام المركزي واحتكار السلطة القائمة في العاصمة لمواردها، إذ أن القرارات التي كانت تمرر على مستوى الجهات والبلديات، كانت تسودها المحسوبية والفساد خاصة في مؤسستي الوالي والمعمد. وبالتالي يرى الباحثون اعتماد السلطة المركزية على سياسات جردت النظام اللامركزي من أداء دوره طبقا لخصوصيات الجهات وحاجياتها في التنمية.

إذا كان الدستور الجديد للجمهورية الثانية وتعديله أقر للجماعات المحلية تمتعها بثلاثة أصناف من الصلاحيات ذاتية ومشتركة ومنقولة، فإن هذه الإختصاصات ستعود حتما عليها سلبا، كونها ستكون رهن السلطة المركزية من خلال مدى استقلاليتها والموارد المتوفرة لديها وهو ما يعني تمسك السلطة المركزية ببعض الصلاحيات بانتهاجها سياسة التقشف في منحها لموارد تتحكم فيها الأمر الذي يجعل هذه الجماعات تتخبط في دوامة نقص الموارد المالية وانعدامها، أمام التدني المستمر لنوعية الخدمات والاحتياجات المقدمة،¹ ما يجعل السلطة دائما تتدخل

¹ - Exposé Motif de L'avant Projet de La Loi Relative a la Commune 11/10, Ministère de Intérieur, Alger, 2011.

بإظهار نفسها المنقذ في نهاية الأمر أمام ضغط مطالب المواطنين والاحتجاجات التي يجعل الجهات والبلديات في موقف لا تحسد عليه.

الخاتمة

لقد بين الواقع المعاش للجماعات المحلية أن تونس حاولت تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية من خلال تحديث وتعديل المنظومة الدستورية والقانونية، كما أثبتت النتائج المستخلصة من خلال هذا البحث أن الجماعات المحلية في تونس تحتل مكانة هامة تنظيميا، كونها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي، وأن تونس قطعتا شوطا معتبرا في تنظيم الإدارة المحلية، إلا أنها بقيت أمام تحديات كبيرة من أجل إيصال هذه الجماعات لمكانتها الحقيقية كنظام لامركزي قائم على الاستقلالية المالية والإدارية وباختصاصات واسعة مثل ما تبنته العديد من الأنظمة الناجحة التي انتهجت هذا الأسلوب.

وإذا كانت النصوص الدستورية والقانونية حددت نطاق هذه الجماعات واختصاصاتها بعد تذبذب في الإصلاحات بين دستور 2014 ودستور 2022 لما يصبوا إليه المواطن من سبل لتجسيد تطلعاته وطموحاته.

وقد بدى واضحا من خلال سياسة تونس أن السلطة المركزية أدركت أن حجم الدوامة التي تتخبط فيها الجماعات المحلية كبير جدا من مشاكل غير قارة، وأن الوصول إلى تنمية حقيقية لا يتم إلا بدور حقيقي واسع الصلاحيات مع استقلالية إدارية ومالية، لذلك باشرت تونس سلسلة من الإصلاحات الشاملة التي تجعل من هذه الجماعات منطلق أساسي ودور كبير في العمليات التنموية، من خلال إشراكها في مختلف المجالات باعتبارها محرك أساسي للنهوض بالمجتمع والوحدات المحلية وهو ما جاء في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2023.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- (1)-المبيض صفوان، الإدارة المحلية (مداخل التطوير)، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014.
- (2)-خرايفي راجح، الأسس الدستورية للامركزية الإدارية والسياسية في تونس من خلال دستور 1 جوان 1959 و 27 جانفي 2014، جمهورية مصر العربية: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية.
- (3)-عطوات عبد الحكيم، إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، الجزائر: المكتبة الوطنية الجزائرية، 2016.
- (4)-ممدوح خالد، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.

➤ المجلات

- (1)-أعرج سليمان، "الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، الجزائر، أفريل 2012.
- (2)-الضيف أحلام، تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014: من التمثيلية إلى التشاركية، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، جانفي - مارس 2016.
- (3)-الطماوي سليمان، "أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، السنة 12، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970.
- (4)-الفراتي سهير، "السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 23، جامعة صفاقس، تونس، 2016.
- (5)-القليبي سلسبيل، "اللامركزية في الدستور التونسي لسنة 2014 الوعود والحدود"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، جانفي - مارس، 2016.

- (6)-الهمامي مختار، "قراءة تحليلية في مشروع مجلة الجماعات المحلية"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، مارس 2016.
- (7)-بن خليفة عبد الرزاق، "السلطة المحلية: دواء الجرعة الواحدة قد يؤدي"، مجلة أصداء، العدد 15، مركز دعم اللامركزية، تونس، مارس 2016.
- (8)-بن لطيف مصطفى، "قراءة في باب السلطة المحلية من مسودة الدستور الجديد"، مجلة أصداء، عدد 4، مركز دعم اللامركزية، تونس، جوان 2013

➤ وقائع التظاهرات العلمية

✓ المؤتمرات

- (1)-سمير محمد عبد الوهاب، "الإدارة المحلية في الوطن العربي"، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، مارس 2007.

✓ الندوات

- (1)بطيخ رمضان، "مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"، ورقة عمل مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية والمنعقدة في القاهرة، جمهورية مصر العربية، يونيو، 2007.
- (2)-محمد ناصر منها، "أساليب ووسائل تقوية الأجهزة المحلية"، أوراق وبحوث عمل ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ماي 2007،

➤ النصوص القانونية

✓ القرارات والأوامر

- الفصل 133 من الامر الرئاسي عدد 578 لسنة 2022 يتعلق بنشر دستور 2022.

➤ المواقع الالكترونية

1. "السلطة المحلية بين الواقع والآفاق"، مؤسسة ياسمين متوفر على الرابط

التالي: www.jasmine-foudation.org.

2. محمد سميج الباجي عكار، "هل تكون اللامركزية آلية لمعالجة التفاوت الجهوي؟"، مقال منشور بموقع نواة، www.nawaat.org بتاريخ 2015/03/02.

3. عبد الرحيم تسنيم، "اللامركزية في تونس عند مفترق الطرق"، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط، بتاريخ 17 ماي 2017. <http://carnegieendowment.org/sada/70036>، تاريخ الزيارة 2017/07/22.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

○ Hervé (R), « **Le Statut Constitutionnel des Collectivités Territoriales Issu de La Loi Constitutionnelle du 28 Mars 2003 : Entre Innovation et Complexité** », Revue Française d'administration Publique, 2003/1, N: 105-106.

○ Khelloufi (R), "**Reflexions sur la Decentralisation a Traverts L'avant Projet du Code de la Wilaya**", Revue de L'ecole Nationale d'Administration, Algérie: n30, Centre de 'Archive et Recherche.

○ Mekamcha (G), "**Le Processus de Développement Economique National pour les Collectivités Locales MTHES ou Réalités ?**", Alger, Revue IDARA-1995.

○ Tarchouna (L), « **L'Encadrement Constitutionnel de la Décentralisation en Tunisie** », Magazine Acteurs Publics, Numéro de Septembre/Octobre, 2015.

○ Vitiello (A), « **L'Education à la Citoyenneté** », Raisons Politiques, 1/2008, N:29.

○ Exposé Motif de L'avant-projet de La Loi Relative a la Commune 11/10, Ministère d'Intérieur, Alger, 2011.

○ Viedki (J), Une Lecture Critique de La Constitution de La République de Tunisie, Université de Toulane, Faculté de Droit, France, 2014.

د. بوهلال عبد الرزاق و أ.د. كاهي مبروك

(جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي) (جامعة قاصدي مرباح ورقلة)

السلطة المحلية ضمن دستور 2014 بتونس

The local authority within 2014 constitution in Tunisia

مقدمة

السلطة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجب هذا الأسلوب في إدارة الأقاليم، يناط بالسلطات المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية. ولئن كان أداء الوظائف وتقديم الخدمات حكراً على السلطات الإدارية المركزية وحدها، غير أن التطورات الديمقراطية المتسارعة وتشعب الاختصاصات وتوسع الخدمات وتزايد الأعباء الملقاة على كاهل السلطات المركزية فرض عليها واقعاً جديداً تم بموجبه تنازل هذه السلطات عن بعض اختصاصاتها، لتلقي ببعض أعبائها على المجالس المحلية المنتخبة على أساس إقليمي لتباشر ما يناط بها من اختصاصات تحت رقابة السلطات المركزية. وبذلك ظهرت شخصيات اعتبارية إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية لأداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية على مستوى الإقليم المحلي، مع احتفاظ السلطة المركزية بسلطاتها وبدورها المركزي

وضمن المسار الإصلاحية الذي انتهجته تونس لنظامها المركزي والذي تجسد مع دستور 27 جانفي 2014 كان له الأثر في تضمين العديد من المبادئ المكرسة

للامركزية، والتي من خلالها أعطت بعدا جديدا للجماعات المحلية، وعلى هذا الأساس يمكننا طرح التساؤل الرئيسي:

ما هي أهم الإصلاحات التي تضمنها دستور 2014 على مستوى الجماعات المحلية في تونس؟

من خلال هذه المشكلة سوف نتناول المداخلة في محاورين:

المحور الأول: مكانة الجماعات المحلية في دستور 1956

المحور الثاني: السلطة المحلية المضامين الدستورية

المحور الأول: مكانة الجماعات المحلية في دستور 1956

1- اعتماد اللامحورية كأسلوب يعبر عن اللامركزية الإدارية

بعد حصول تونس على استقلالها سنة 1956، تميزت هذه المرحلة بمحاولة الدولة القيام بحصر جميع الأنشطة والعمليات والقرارات ضمن التنظيم الإداري المركزي، وتجلى ذلك من خلال حصر السلطة في التنظيم الجهوي والمحلي في سلك الولاية وهذا خلفا لمؤسسة " القيادة " بموجب الأمر 21 جوان 1956، فتم تقسيم البلاد إلى 14 ولاية على رأس كل ولاية والي، وهو ما تجسد ضمن ما تم تسميته " باللامحورية " على المستوى الجهوي والمحلي باعتبارها امتدادا للتنظيم المركزي وهذا ما أدى إلى فقدان تلك الإدارات الجهوية والمحلية لاستقلاليتها عن الإدارة المركزية¹.

إذن لم يعتمد المشرع التونسي بعد الاستقلال بمبدأ اللامركزية وهو ما يفقد التنظيم الجهوي والمحلي للشخصية المعنوية لذوات داخل الدولة تمثل مجموعات بشرية معينة في منطقة ترابية محددة تتخذ قراراتها بصفة مستقلة عن

¹ حسناء بن سليمان، سهر الفوراتي، السلطة المحلية في تونس، جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية، 2017 السلطة المحلية بين الواقع والآفاق، مؤسسة الياسمين، متاح على الرابط:

طريق هيئة منتخبة، فقد افتقدت اللامركزية للإطار الدستوري الملائم لتطورها حيث أن تكريس ديمقراطية محلية مرتبط بالحرية السياسية وبمدى إقرارها بالدستور ويمكن أن تكون هناك العديد من المبررات أهمها أن الدولة لا تحتل أكثر من مركز نظرا لأهمية القرار الإداري والسياسي لأنه بتنوع أساليبه واختلافه عن الإدارة المركزية يمكن أن يحدد وحدة الإدارة، زيادة على إضعاف ميزانية الدولة التي لا تتحمل أعباء المالية المنجزة عن إرساء اللامركزية بسبب تكرار بعض الوحدات كالمصالح المختصة والدوائر والشؤون القانونية والإدارية على المستوى المحلي وإضعاف السلطة المركزية على مستوى التنسيق بين المركز والأقاليم، وبين الأقاليم نفسها، والتي هي من مسؤولية الإدارة المركزية.

ومع أنه قد تم إحداث البلديات كجماعات محلية، إلا أنها ظلت لا تغطي كامل تراب الجمهورية ولا تهتم كافة المتساكنين. وهذا ما كرس نظاما غير متجانس وغير عادل تميزت فيه المناطق البلدية عن المناطق غير البلدية. إلى جانب عدم قدرة البلديات على تلبية حاجيات المتساكنين بالنظر لعدم استقلاليتها في القرار وخضوعها بشكل كبير لسلطة الوالي ومحدودية مواردها وقصور آليات تسييرها وعدم شفافية ونزاهة انتخاب مجالسها.

2- اعتماد الفصل الوحيد للجماعات المحلية في دستور 1959

لقد شرعت تونس ضمن الإصلاحات التي تبنتها قصد إعادة التنظيم الإداري للبلاد على المستوى الجهوي والمحلي، وجاء ذلك ضمن دستور 1959 والذي شمل على فصل وحيد، متعلق بالجماعات المحلية والتي لم يتم ذكرها بصفة مباشرة إلا من خلال مصطلح المجالس المحلية والمجالس الجهوية والتي لم ينص المشرع على الشخصية المعنوية لها فقد جاء ضمن الفصل 71 على: "تمارس المجالس البلدية

والمجالس الجهوية والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون".

من خلال قراءة للوضع المؤسسي والتشريعي تم استنتاج أنه وقع تهميش اللامركزية في دستور جوان 1959، الذي لم ينص صراحة على مفهومي اللامركزية والديمقراطية المحلية، حيث اتسم إطارها القانوني بلبس والاقتضاب فلم يذكر سوى هياكلها بصورة تكاد تكون عارضة ، ويتّضح بالتمعن في الأحكام الدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية، إن هذا الإدراج لا يخلو من الغموض بحكم الصياغة المقتضبة وغياب الدقة في استعمال المصطلحات والمفاهيم.

يبدو أن هاجس بناء دولة موحدة كان هو المسيطر على أعمال المجلس القومي التأسيسي فتم اعتماد نظام إداري وسياسي تستأثر فيه السلطة المركزية بالقرار، ولم يقع التفكير في اعتماد اللامركزية إلا بعد أن تأكدت استحالة تأييد هذه الوضعية رغم اعتمادها اللامحورية للتخفيف من وطأة المركزية الإدارية، ومما يلاحظ أن التنظيم الإداري في ظل دستور 1959، يتضمن هيمنة السلطة المركزية من خلال منح اختصاصات كبيرة للوالي فهو يمثل المصالح المركزية للدولة في الجهة وفي نفس الوقت يترأس المجلس الجهوي للتداول في المصالح المحلية، وهو ما يعبر في اتجاه فرض الدولة هيمنتها على السلطات المحلية، مما أدى إلى إسقاط الشخصية المعنوية على هاته المجالس البلدية والجهوية¹.

¹ Abd Rezzaq Jassem Khier, "Le système politique Tunisien après le changement", revue juridique , Sfax: numéro 8, p 2012.

المحور الثاني: السلطة المحلية المضامين الدستورية

لقد شهدت تونس ثورة شعبية سنة 2011، التي أدت إلى الإطاحة بنظام بن علي، وضمن التوجه الذي سلكته تونس لإعادة بناء الدولة والدخول في جملة الإصلاحات السياسية والإدارية، التي تجسدت في دستور 27 جانفي 2014، الذي أحدث بابا كاملا للمركزية وهو الباب السابع المعنون بـ "السلطة المحلية" وما يحمله ذلك من دلالة رمزية، فبمقتضى الدستور، توطئة وبابا سابعا، أصبحت الجماعات المحلية سلطة محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية في إطار وحدة الدولة، وهو ما يمثل قطيعة كبرى مع توجه دستور جوان 1959 الذي اقتصر تكريسه للمركزية على فصل يقيم وهو الفصل 71 الذي يعكس عدم اعتبارها اختيارا استراتيجيا للدولة.

يمكن القول بأن دستور سنة 1959 لتونس تناول مفهوم الجماعات المحلية بشكل عام، إذ يعد هذا الدستور منقوصا من الفصول المتعلقة بمفهوم اللامركزية، حيث كان التنظيم المتعلق بالجماعات المحلية في تونس في تلك الفترة أي قبل دستور 2014 متميزا قائما على تغليب نظام اللامحورية على اللامركزية الذي نتج عنه ضعف للجماعات المحلية.¹

إن تغير النظام في تونس تحددت معالمه من خلال الدستور، والتغيير في تونس راجع إلى ثورة شعبية على الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عاشها الشعب التونسي لاسيما ارتفاع مستويات البطالة وتزايد التفاوت الاجتماعي بين المناطق والجهات وتركيز الثروة في أيدي فئة محظوظة من الموالين لعائلة الرئيس. بعد

¹ عبد السلام الفطناسي ، "السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014، في اللامركزية والسلطة المحلية"، أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المركزية، القيروان: يومي 23 و24 ماي 2015.

ثورة 14 جانفي 2011 راهنت السلطة التأسيسية الثانية في تونس على ضرورة اعتماد خيار التنظيم اللامركزي، بشكل صريح ومبدئي، لامركزية فعلية تقوي ولا تفرق، بما يتطلبه من إعادة توزيع الأدوار والتوازن بين الدولة والسلطة المحلية، وكان هذا التوجه منطقيا إلى تبني نظام يحقق التوازن بين وحدة الدولة وحقوق المواطن في تدبير شؤونه المحلية، عبر هياكل منتخبة تتمتع بالاستقلالية وبالصلاحيات الكاملة وتتجسد عبر السلطة المحلية كشريك كامل الحقوق في مجال التصرف والتسيير وهو ما تجسد من خلال تنصيب الباب السابع من دستور 27 جانفي 2014 للسلطة المحلية، والذي أعتبر من أهم المكاسب التي تؤسس لممارسة جديدة للسلطة بشكل عام والعلاقة بين المواطنين والجماعات المحلية على وجه الخصوص.

إذن فقد مثل التهميش وعدم التوازن الجهوي في التنمية منطلقا للثورة. وقد أثبتت المركزية المفرطة التي تميّز بها التنظيم الإداري للتراب الوطني قبل 14 جانفي 2011 قصورها عن تحقيق التنمية العادلة، لذلك انبنى دستور 27 جانفي 2014 على إرادة القطع مع ذلك الواقع. وكرس الفصل 14 منه الالتزام بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني. كما تم تخصيص باب سابع للسلطة المحلية¹.

إن المتأمل في الدستور الجديد يلاحظ أمرين هناك تغيير من حيث الشكل وهناك تغيرات من حيث المضمون تجسدت في تكريس المبادئ ومقومات التنظيم اللامركزي، فالتغيرات من حيث الشكل جاء على مستوى التسمية من باب يحمل اسم الجماعات المحلية إلى باب يحمل اسم السلطة المحلية، وهناك تغيير على

1 دستور الجمهورية الثانية المؤرخ في 41 جانفي 2014 الرائد الرسمي ، عدد خاص مؤرخ في 11 فيفري 2014، الفصل 131 .

مستوى حجم الفصول المخصص للتنظيم اللامركزي من فصل يقيم في دستور 1959 إلى 12 فصلا بدستور 2014.

لقد أقر دستور تونس لسنة 2014 ثلاث مستويات، بحيث أضاف الباب السابع من الدستور صنفين جديدين للجماعات المحلية في تونس إلى جانب البلدية، وهما الجهات والأقاليم، وهذا كما جاء في الفصل 131 من الدستور: "تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون¹". يشمل كل صنف من الجماعات المحلية المحدثّة بناء على أساس اللامركزية كامل تراب الجمهورية أيضا وتشمل الجماعات المحلية إجمالا في البلديات، الجهات، الأقاليم اعتمادا على تقسيم ترابي من الحدود الصغرى إلى الحدود الكبرى بحيث تكون البلديات الجماعات الصغرى وتتكون كل جهة من مجموعة من البلديات وكل إقليم من مجموعة من الجهات وجاء هذا التقسيم الجديد للجماعات المحلية ضمانا للمساواة بين المواطنين في اعتماد اللامركزية، وكذلك لتضمن الأحكام المتعلقة باللامركزية سواء فيما تعلق بإحداث الجماعات المحلية أو تطبيق القواعد المرتبطة بتحقيق استقلاليتها ونجاعة عملها.

لقد أقر دستور 2014 بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية في الفصل 132، الذي جاء في نصها: "تتمتع الجماعات المحلية بشخصية قانونية"²، وهو اعتراف من المشرع بالوجود المادي للجماعات المحلية، والذي يعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلالية لهاته الجماعات، وتتجسد الشخصية القانونية للجماعات المحلية في

2 دستور 27 جانفي 2014، الفصل 132.

1 سنيم عبد الله، مشاركة المرأة في الحكم المحلي في تونس. تونس: مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث، 2006.

الأهلية والالتزام، وهذه الأهلية مستمدة من الشخصية القانونية، وخصوصياتها في تحقيق أهداف السلطة المحلية، إذ تخول لها حرية التصرف واستقلالية القرار، والانفراد بالسلطات التنظيم والتسيير للموارد المادية والبشرية، كما أن الجماعة المحلية أصبحت تتمتع بسلطة ترتيبية في إطار مهام الضبط الإداري الموكلة لها بنص قانوني، وذلك بالتوازي مع السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ويتم نشرها في جريدة رسمية للجماعات المحلية وهو مما يعزز ويدعم التشريع المتعلق بالجماعات المحلية ويدعم صلاحياتها.

1- التحول على المستوى الهيكلي للجماعات المحلية :

أ/البلدية : بالنظر إلى أن البلدية تعتبر القاعدة الأساسية في النظام اللامركزي، فهي يمكن القول أنها تعتمد عليها مختلف الدول في إطار تبنيها للامركزية، وتعتبر البلدية في تونس ذو تجربة قديمة وتعتبر البلدية في النظام الإداري التونسي المؤسسة الأكثر تكريسا لمبدأ اللامركزية الترابية، حيث تمثل جماعة عمومية محلية لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بما يخولها التصرف في الشؤون البلدية¹، وقد عمدت الدولة منذ استقلالها إلى اعتماد منظومة تتماشى مع تطور اللامركزية التي اقرها الأمر الصادر بتاريخ 114 مارس 1957، أين صدر أول قانون أساسي للبلديات مؤرخ في 14 ماي 1975، الذي تم تحيينه عدة مرات جاء فيه أن " البلدية جماعة محلية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون البلدية، كما تعد مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 تجسيدا للباب السابع من دستور 2014، إذ عرفت البلدية على أنها " جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية تتولى التصرف في الشؤون البلدية وفقا لمبدأ التدبير الحر وتعمل على تنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا

¹ الفصل 200 من ق ج م ، عدد 29 لسنة 2018.

وثقافيا وبيئيا وحضرية وإسداء الخدمات لمنظورها والإصغاء لمشاكل متساكينها وتشريكهم في تصريف الشأن المحلي¹.

ب/ الجهة : في اتجاه تعزيز اللامركزية في التنظيم الإداري التونسي، عمل المشرع على اعتبار الولاية تقسيما إداريا للمجال يتلائم مع مقتضيات تدعيم اللامركزية، وهو ما تم فعلا في القانون الأساسي للجماعات المحلية العدد 11 لسنة 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية، أين جاء في الفصل الأول أن "الولاية دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعات عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع إلى إشراف وزير الداخلية، ومع صدور دستور 2014 فإنه تم تغيير تسمية الولاية إلى الجهة، وقد جاء في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 أن "الجهة تعتبر جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية تتولى التصرف في الشؤون الجهوية وفق مبدأ التدبير الحر وتعمل في نطاق دائرتها على تحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة ودعمها وتعزيزها بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية ومع بقية الجماعات المحلية"².

ج/ الإقليم : ومن بين المستويات التي أضافها دستور تونس لسنة 2014 هو الإقليم، الذي يعبر عن المستوى الثالث للجماعات المحلية، وجاء في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 بأن: "الإقليم جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وتعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي

¹ الفصل 293 من ق ج م، عدد 29 لسنة 2018.

² عبد الرحيم لحرش، "السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، العدد 04، 2019.

والاقتصادي المتوازن والعاقل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم، ويسير الإقليم مجلس ينتخب من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية، ويختص الإقليم بما يلي:

- التداول في كل المسائل ذات الصلة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- دفع على التكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق.

- وضع السياسات التنموية الإقليمية وإعداد ما تقتضيه من تصورات ومخططات ومشاريع ذات بعد إقليمي بالتنسيق مع الجماعات المحلية والإدارات اللامركزية المعنية وعرض تصور لتمويلها على السلط المركزية والسلط المحلية والسهر على متابعة إنجازها. وإلى غاية اليوم تنقسم الجمهورية التونسية إداريا إلى 6 أقاليم، تتوزع عليها 24 ولاية حاليا كالآتي:

الشمال الشرقي: بنزرت، تونس، أريانة، منوبة، بن عروس، زغوان، نابل.

الشمال الغربي: جندوبة، باجة، الكاف، سليانة.

الوسط الشرقي: سوسة، المنستير، المهدية، صفاقس.

الوسط الغربي: القيروان، القصيرين، سيدي بوزيد.

الجنوب الشرقي: قابس، مدين، تطاوين.

الجنوب الغربي: قفصة، توزر، قبلي.¹

(2)- تجسيد المبادئ الدستورية المرتبطة بالسلطة المحلية: تتمتع الجماعات المحلية مركزا هاما في التنظيم الإداري حيث تقوم بدور فعال في تحقيق مختلف

¹ منى كرفي ، الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية، تونس: مركز الدراسات الإستراتيجية والدبلوماسية، 2019/02/07، متوفر على الرابط التالي: www.csdcenter.com تاريخ الزيارة (2023/09/20).

برامج التنمية المحلية. وتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن هنا كان لزاما على واضعي دستور 2014 التنصيص والتأكيد على هذه الاستقلالية الإدارية والمالية وعلى الشخصية المعنوية، وهو ما تبلور في فصول الباب السابع من الدستور من تمكين للجماعة المحلية من الشخصية القانونية المستقلة¹، وقد جعل الدستور التونسي من الجماعات المحلية كيانا مستقل عن السلطة المركزية على كافة المستويات، مما يمنحها القدرة على التصرف في شؤونها المحلية والقانونية والمالية، لاسيما ما تعلق بتسيير وتدير المالية المحلية لها بصورة مستقلة عن الوحدة المركزية²، وهذا خلافا لما كان عليه في دستور 1959 الذي قلص من أهمية الجماعات المحلية، فإن دستور 2014 ضم عدة فصول، تضمنت أهم مبادئ ومقومات الجماعة المحلية التي تضمنها الباب السابع المتعلق باللامركزية وهما مبدأ التدبير الحر - في إطار وحدة الدولة - الذي تجسد بصفة جلية في مختلف فصول مجلة الجماعات المحلية المتعلقة مثلا باختصاصاتها المتنوعة، استقلاليتها في اتخاذ القرار عن طريق إلغاء تدخل السلطة المركزية (الوالي وأمين المال الجهوي أساسا) وحصر الرقابة على شرعية أعمال البلديات فقط من خلال المرور الإجباري بالمسلك القضائي لا غير³.

(أ)- مبدأ التدبير الحر: من المبادئ التي تم اعتمادها كذلك في الدستور التونسي لسنة 2014 هو مبدأ التدبير الحر⁴، وهو يعني أن حرية تصرف وتدير الجماعات المحلية لشؤونها في إطار وحدة الدولة، كونه مبدأ يوفر للهيئات اللامركزية

¹ القانون الأساسي، مجلة الجماعات المحلية، 2018، الفصل 13.

² جمعية البوصلة، الدليل العملي للراصد المحلي، ط1، تونس: جمعية البوصلة، جويلية 2019.

³ بوابة الجماعات المحلية، الموقع <http://glossaire.collectiviteslocales.gov.tn>

⁴ مصطفى عبيد، "الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية المغرب وتونس انموذجا"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 02، 2020.

حرية التداول واتخاذ القرار وحرية التصرف في الموارد ضمن الشؤون المحلية وهذا قصد تحقيق التنمية المحلية، كما يفترض حرية ممارسة صلاحيات الجماعات المحلية مع ما يقتضيه الواقع المحلي مع الإبقاء على رقابة لاحقة من قبل القضاء المالي والإداري على هذه الأعمال وهذا قصد ضمان وحدة الدولة وعدم تجزئتها سياسيا بفعل المد الجهوي¹.

(ب)- مبدأ التفريع : تعتمد الكثير من الدول في تبنيها للنظام المركزي على مبدأ التفريع²، الذي أصبح من المبادئ الحديثة التي تقوم على توزيع الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية ، وهذا عملا بسياسة القرب التي تهدف إلى تقديم الخدمة للمواطنين ضمن نطاق صلاحيات الجماعة المحلية التي تكون على قرب من منتخبها. ومن أهم إيجابيات تطبيق هذا المبدأ:

- القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعموميتها.

- تقوية المبادرة للمسيرين المحليين

- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين اتجاه الناخبين.

- تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية..

- اقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية.

وضمن هذا الإطار، نص الدستور التونسي لسنة 2014 على مبدأ التفريع، والذي جاء في الفصل 134، بأن " تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها، توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع، تتمتع

¹ الدستور التونسي 2014، الفصل 134 .

² عبد الرحيم لحرش ، خالد بوصلاح ، " السلطة المحلية في الدستور التونسي لسنة 2014"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد 02، 2021.

الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها.¹ ويضبط توزيع الصلاحيات في ما بينها استناداً لمبدأ التفريع الذي جاء به دستور 2014 إلى ثلاثة أصناف من الصلاحيات وهي ².

- صلاحيات ذاتية: وهي تلك التي تنفرد بمباشرتها الجماعات المحلية بحيث أن كل جماعة تتأثر بما يعود عليها من اختصاصات ذاتية بما منحه لها القانون، ويمكن للسلطة المركزية حلول محلها في حالة عجزها عن القيام بمهامها أو بصفة مشتركة عن طريق اتفاقية تبرم بين جماعتين أو أكثر.

- صلاحيات مشتركة: وهي التي تدخل ضمن مباشرتها على السلطة المركزية في إدارة الشأن العام، وتركز هذه الخطوة أكثر على الجانب المالي في مجال النفقات بالاشتراك بينها وبين السلطة المركزية.

- صلاحيات منقولة: وتتمثل في مختلف الصلاحيات التي تسمح للسلطة المركزية بنقلها إلى الجماعات المحلية والتي كانت تمارسها الإدارة المركزية للدولة، كما لا يمكن أن تتم هذه العملية إلا بواسطة قانون يتم فيه توزيع هذه الصلاحيات بالاعتماد على أساس مبدأ التفريع بحيث يكون الاختصاص للأفضل الذي يقوم عليه الأداء بينهما.

يحتاج مبدأ التفريع إلى تحديد الضوابط التي تحكم توزيع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة، كما يستلزم ممارسة المسؤوليات برجوعه إلى السلطات الأقرب للمواطنين والأكثر قدرة على التعبئة والتصرف، غير أن هذا المبدأ

¹ وزارة الشؤون الخارجية للجمهورية الفيدرالية الألمانية، "دليل السلطة المحلية في تونس التقرير الدولي للديمقراطية"، ألمانيا: جوان 2019.

² صلاحيات الجماعات المحلية في تونس، راجع قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، من الفصل 234 إلى الفصل 382.

بحاجة إلى معايير أخرى لإكسابه بعدا تطبيقيا بالتنصيص على محتوى يمكن إعطاؤه لهذا المبدأ في توزيع الصلاحيات بين المركز والجماعات المحلية.¹

جاء في الأحكام العامة للقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 بمجلة الجماعات المحلية فيما يتعلق بصلاحياتها ضمن الفصل 13: "تتمتع الجماعات المحلية بمقتضى القانون بصلاحيات ذاتية تنفرد بمباشرتها وبصلاحيات منقولة من السلطة المركزية. تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية.... تضبط شروط وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة بقانون بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية". وعليه فإن المشرع التونسي عمل على ذكر جميع الصلاحيات المتعلقة بالبلدية والجهة والإقليم ضمن هذا القانون وتم تصنيفها لكل جماعة بالصلاحيات الذاتية والصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة عن السلطة المركزية.²

بالنظر لصلاحيات الجماعات المحلية نجد أن المشرع التونسي تبنى الاختصاص العام في ممارسة الصلاحيات الذاتية، بحيث أن الاختصاص العام يمكن الجماعات المحلية من التدخل عن طريق مجالسها في الحدود الراجعة لها كلما استدعت المصلحة العامة، إذ يراه البعض مرتبطا بإحداث الجماعة المحلية في حد ذاته، فيما يعتبره البعض الآخر مصدرا للتعقيد في توزيع الاختصاص ويؤول إسناد الاختصاص العام لكل الجماعات المحلية في الواقع إلى تنافسها في نفس الاختصاص أو عزوفها جميعا عن ممارستها، وهو ما جعل بعض التجارب المقارنة لا تقر بهذا

¹ الدستور التونسي 2014، الفصل 138 .

² لطفي طرشونة ، التجربة التونسية في إرساء اللامركزية منذ عام 2014، ورقة بحثية، جوان 2019، أنظر الرابط:

الاختصاص العام إلا للصنف الأصغر من الجماعات المحلية وهي البلديات فيما تقتصر الجماعات الأخرى على ممارسة الصلاحيات المحددة صراحة في القانون.

ج- مبدأ الرقابة اللاحقة والضمانات القضائية للجماعات المحلية: أقر الدستور التونسي صراحة في الفصل 138 الرقابة اللاحقة على الجماعات المحلية حيث جاء فيها: "تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة"¹، ومن ثم يكون قد وفر هامش حرية أكبر على الفعل بدسترة الرقابة اللاحقة، وذلك خلافا للوضع السابق الذي كانت تتميز فيه الرقابة بصيغتها السابقة واللاحقة، تمارس هذه الرقابة من قبل الوالي لأسباب تتعلق بشرعية أو جدوى القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية. وكان يتوجب في السياق السياسي والدستوري الجديد للبلاد أن تُردّ إلى الجماعات المحلية استقلاليتها، بحيث تصبح الاستقلالية هي المبدأ، والرقابة هي الاستثناء ولا يمكن ممارسة الرقابة إلا بصفة لاحقة لأسباب متعلقة بشرعية قرار الجماعة المحلية دون أن تمتد إلى تقدير الجدوى منه.

ولا تعني استقلالية الجماعات المحلية أنها تتمتع بالاستقلال التام، الذي هو صفة مرتبطة بسيادة الدولة ومكانتها الدولية. أما الاستقلالية فهي صفة تمنح إلى الجماعات المحلية في أدائها لاختصاصاتها الإدارية؛ ولا يمكن أن تتحوّل في أي حال من الأحوال إلى استقلالٍ يهدّد وحدة الدولة. وبناءً على ذلك، تُمارس الرقابة انطلاقاً من مبدأ وحدة الدولة؛ إذ تخضع تلك الأخيرة الجماعات المحلية إلى الرقابة كي لا تتحوّل استقلاليتها إلى مصدر تهديدٍ لوحدةها. يتبنّى دستور 2014 هذا المنطق بوضوح في الفصل 14 أما الفصل 138، فهو يحدّد من طبيعة الرقابة التي تخضع لها

¹ الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، التقرير الأولي، ماي 2021.

الجماعات المحلية؛ حيث تخضع للرقابة اللاحقة فيما يتعلق بشرعية أعمالها، ويقوم بها القاضي الإداري بناء على طلب ممثل السلطة المركزية.¹

إذن فالدستور التونسي أقر بالرقابة اللاحقة القضائية التي أوكلت إلى القضاء الإداري والمالي لضمان شرعية القرارات التي تحترم فيها الأحكام المتعلقة بممارسة السلطة العمومية وأداء الخدمات وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة وذلك في إطار المحافظة على وحدة الدولة التي يسهر عليها ممثلوا السلطة المركزية.

الخاتمة

لقد انتهجت تونس العديد من الإصلاحات في النظام اللامركزي من خلال إدراجها ضمن دستور 2014 وتخصيص بابا كاملا لها بعنوان يحمل تسمية جديدة وهي " السلطة المحلية " غير أن هذه الإصلاحات لن تكون ناجحة إلا إذا تم تفعيلها من خلال آليات أكثر نجاعة تمكن من تطبيقها، إذ يجب أن يقتضي هذا المشروع تمويلا ماديا وبشرياً كبيراً، ذلك أن تحويل الصلاحيات إلى الجماعات المحلية يقترن من خلال توفير الإمكانيات البشرية والمالية، إلا أن الوضع المالي العام للدولة وما يعانيه من عجز كبير في ميزانيته مع حالة الإنكماش الإقتصادي لا يسمح للدولة بتفعيله بأريحية، كما أن ضعف الإدارة اللامركزية وقلة خبرتها أحد العوامل الهامة في تذبذب تطبيقه.

¹ عبد السلام الفطناسي ، مرجع سابق الذكر.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

❖ الكتب:

- (1)-الدليل العملي للراصد المحلي. ط1، تونس: جمعية البوصلة، جويلية 2019.
- (2)-بن سليمان حسناء ، سهير الفوراتي، السلطة المحلية في تونس، تونس: جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية، 2017.
- (3)- سنيم عبد الله، مشاركة المرأة في الحكم المحلي في تونس، تونس: مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث، 2006.

❖ المجلات :

- (1)-عبد مصطفي ، " الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية المغرب وتونس انموذجا"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 02، 2020.
- (2)-لحشر عبد الرحيم ، "السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، العدد 04، 2019.
- (3)- لحشر عبد الرحيم، بوصلاح خالد ، " السلطة المحلية في الدستور التونسي لسنة 2014"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد 02، 2021.

❖ النصوص القانونية :

- (1)- دستور الجمهورية الثانية المؤرخ في 27 جانفي 2014 الرائد الرسمي ، عدد خاص مؤرخ في 11 فيفري 2014.
- (2)-ق ج م ، عدد 29 لسنة 2018.
- (3)- القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، من الفصل 234 إلى الفصل

❖ التقارير:

- (1)- وزارة الشؤون الخارجية للجمهورية الفيدرالية الألمانية، دليل السلطة المحلية في تونس التقرير الدولي للديمقراطية، ألمانيا، جوان 2019.
- (2)- الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية، التقرير الأولي، ماي 2021.

❖ وقائع التظاهرات العلمية

- (1)- الفطناسي عبد السلام، "السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014، في اللامركزية والسلطة المحلية"، أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المركزية، القيروان يومي 23 و 24 ماي 2015.

❖ المواقع الالكترونية:

- (1)- السلطة المحلية بين الواقع والأفاق، مؤسسة الياسمين، www.jasmine-foundation.org
- (2)- بوابة الجماعات المحلية، الموقع <http://glossaire.collectiviteslocales.gov.tn>
- (3)- طرشونة لطفي، التجربة التونسية في إرساء اللامركزية منذ عام 2014، ورقة بحثية، جوان 2019، أنظر الرابط: <https://www.arab-reform.net/ar/publication/>
- (4)- كريفني منى، الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية، مركز الدراسات الإستراتيجية والدبلوماسية، 07 / 02 / 2019، على الرابط: www.csds.center.com بتاريخ 20/09/2023.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

➤ المجالات

- 1- Khier Abd Rezzaq Jassem, **Le système politique Tunisien après le changement**, revue juridique , Sfax ,numéro 8, 2012.

د. قرطي العياشي و ط.د. عققاق محمد

(جامعة عمارثليجي الاغواط)

مؤشرات قياس فعالية الادارة المحلية

(الجزائر، مصر، تونس) نموذجاً

Indicators for measuring the effectiveness of Local Administration - (Algeria, Egypt, Tunisia) models

مقدمة

إن أجهزة الإدارة المحلية تمارس مجموعة من الوظائف ذات الطبيعة المرفقية والخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية إقليمية، وتنامي دور هذه الأجهزة بعد نهاية الحرب الباردة وتفكك جمهوريات الاتحاد السوفيتي القائم على المركزية في التسيير وظهور توجهات أيديولوجية جديدة في حقل السياسات العامة عمادها تكتيف مشاركة أجهزة الإدارة المحلية للحكومات في صنع وتنفيذ السياسات العامة فيما يعرف بفكر " اللامركزية أو الفيدرالية " و قيام كثير من المنظمات الدولية المعنية والمتخصصة في التنمية ومنها: البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، والبنك الأفريقي للتنمية والبنك الآسيوي للتنمية وبنك التنمية الجديدة بدعوة الدول النامية لزيادة الاهتمام بالمشروعات التنموية المحلية ذات المردود الاجتماعي المباشر على حياة لذا فإن دور أجهزة الإدارة المحلية في صنع وتنفيذ في السياسات العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه ؛ ومن هذا المنطلق تأتي أهمية دراسة نظام الإدارة المحلية في كل من الجزائر ومصر وتونس ومؤشرات فعالية دوره في صنع وتنفيذ السياسات العامة

والتعرف على المشكلات والمعوقات التي تواجهها الإدارة المحلية في سبيل أداء دورها في السياسات العامة واقتراح أساليب محددة لإصلاح الخلل في مكونات ونمط تفاعل الإدارة المحلية للبلدان الثلاث مع البيئة المحيطة لرفع كفاءة وفعالية تعبئة الموارد المحلية كأساس للتنمية المحلية .

على ضوء ماتقدم نطرح الإشكالية التي مفادها :

مادور الادارة المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة من خلال مؤشرات قياس الفعالية : الجزائر ومصر وتونس انموذجا ؟

• الاسئلة الفرعية: تطمح الدراسة للإجابة على التساؤلات التالية:

1-فيما يتمثل الاطار القانوني لنظام الجماعات المحلية في الجزائر ومصر وتونس ؟

2-ماهي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والادارة المحلية في الدول الثلاث ؟

3-هل هناك علاقة بين اشكالية التمويل المحلي وصنع وتنفيذالسياسات العامة في الدول الثلاث ؟

تمت معالجة الإشكالية من خلال دراسةالمحاور التالية:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمؤشرات قياس الفعالية

المحور الثاني: الجماعات المحلية في الجزائر ودورها في وضع تنفيذ السياسات العامة .

المحور الثالث: الادارة المحلية في مصر وتونس الرهانات والتحديات .

• مناهج الدراسة : وتتمثل فيما يلي :

- المنهج القانوني: هو النهج الذي يدرس الظاهرة القانونية لمؤسسة ما لتفسير الدلالات والمؤشرات التي تسهم في بيان شرعية عمل المؤسسة .

- المنهج الوصفي: يستخدم المنهج الوصفي في إعداد الأبحاث العلمية التي تتطلب الوصف والتحليل والتحري عن ظاهرة معينة، فمن خلال الاعتماد على المنهج الوصفي يتمكن الباحث العلمي من القيام بجمع المعلومات و البيانات الكافية حول ظاهرة معينة، حيث يساعد هذا المنهج الباحث العلمي في الحصول على نتائج جيدة و مقبولة في التحليل والتفسير .

● مصطلحات الدراسة:تشتمل الدراسة على عدة مفاهيم ومصطلحات

يتعين الوقوف عندها لتعريفها وتمييزها عن مصطلحات ومفاهيم تختلط بها ؛ ومن أبرز هذه المصطلحات والمفاهيم مايلي :

(1)-السياسات العامة: يذهب بعض الدارسين إلى أن السياسة العامة هي ما تقوم به الحكومة أو ما تعتزم القيام به لحل مشكلة عامة تواجه المجتمع بهدف توفير الحاجات المطلوبة التي ينشدها المجتمع، فهي جهد منظم يهدف الى تحليل وفهم وتقييم الكيفية التي تمارس بها الحكومة دورها لخدمة المجتمع ورعاية مصالحه من جهة ، وتحسين مستوى كفاءة الأداء الحكومي.¹

(2)- الإدارة المحلية: "حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية". بينما اتجه المتخصصون في الإدارة المحلية إلى تعريفها بانها ² "توزيع الوظيفة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصالحه مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف

¹ سكينه عاشوري، "الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية"،رسالة دكتوراه ، (كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر) ،2014، ص ص (22-14).

² حسن علواني، اللامركزية في السياق المعاصر، الأبعاد والمحددات وإشكالية التطبيق ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001، ص ص (3-5)

ورقابة الحكومة المركزية " وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف الذي حدد بتعبير منظم ودقيق معظم عناصر الإدارة اللامركزية، قد أهمل عنصر الانتخاب.

(3)-التسيير العمومي الحديث: التسيير العمومي الحديث: حركة إصلاح عرفت باسم التسيير العمومي الجديد أو إعادة اختراع الحكومة بدأت في بريطانيا ونيوزيلندا في الثمانينات واتسعت إلى دول أخرى والتسيير العمومي الجديد نشأ نتيجة عدة عوامل اجتماعية واقتصادية دفعت الحكومات إلى عصنة إدارتها من خلال البحث عن تحقيق الفعالية الكفاءة والأداء في القطاع العام، والبحث عن أفضل السبل لتقديم خدمات عمومية ذات نوعية للمواطنين الذي أصبحوا زبائن يجب إرضائهم وفق هذا النموذج الجديد للتسيير العمومي، ويمكن القول أن ظهور التسيير العمومي الجديد يعود إلى سببين رئيسيين ضعف الاداء والفعالية و تراجع دور الدولة.¹

(4)-مؤشرات فعالية دور الادارة المحلية: تعبر المؤشرات عن درجة تحقيق الاهداف التي تسعى المنظمة للوصول اليها، ففاعلية المنظمة هي قدرتها على تحقيق اهدافها وانطلاقا من هذا المفهوم للفاعلية التنظيمية بمختلف صورها الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية المرتبطة بالمدخلات والمعالجة من خلال الوظائف المنوطة بالمنظمة ومخرجاتها.²

¹ احميدات الصديق و رايح كشاد، " نحو تسيير عمومي جديد للجماعات المحلية في الجزائر، اية اضافة؟"، مجلة الاقتصاد الجديد ، ع 13، 2022، نص ص (260-280).

² هاني عبد الرحمان العمري، "منهجية تطبيق بطاقة الأداء المتوازن في المؤسسات السعودية"، المؤتمر الدولي للتنمية الادارية -نحو اداء متميز في القطاع الحكومي، ، 2009، ص 8.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمؤشرات قياس الفعالية

تبنى الدراسة عدة مؤشرات لقياس فعالية أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية في دول الجزائر ومصر وتونس ودورها في صنع وتنفيذ السياسات العامة بها؛ وتشمل هذه المؤشرات مايلي :

(1)- التشريعات المنظمة للجماعات المحلية: وكيفية تشكيل الأجهزة والمؤسسات المحلية واختصاصاتها فيما يتعلق بتنظيم وتسيير بعض الشؤون العامة المتصلة بالبيئة المحلية وتقديم بعض الخدمات العامة وصنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية عموماً؛ وبيان وتحديد صلاحيات الأجهزة والمؤسسات المحلية في سياق العلاقات بين السلطات المحلية والحكومة المركزية أو السلطات الإقليمية أياً كانت التسميات المختلفة لكيانات الحكومة المحلية؛ فينبغي ألا ينحصر دور السلطات المحلية في مجرد تنفيذ قرارات اتخذت وسياسات وضعت دون التشاور معها.¹

(2)- كفاءة تدير الموارد المالية للأجهزة والسلطات المحلية : وذلك لضمان وفاءها بالتزاماتها في أداء وصنع وتنفيذ السياسات العامة ؛ سواء من الموازنة القومية العامة للدولة؛ وكذلك من مواردها المحلية الذاتية؛ وذلك تغطية أوجه الإنفاق المرتبطة بالجهاز الإداري الخاص بها وأيضاً تمويل السياسات والخطط والبرامج التنموية المحلية في مجالات الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.²

(3)- الموارد البشرية : يتعين ترك الحرية كاملة للأجهزة والمؤسسات والسلطات المحلية في اختيار وانتقاء ممثلها وموظفيها ؛ وكذلك سن اللوائح المالية والإدارية

¹ حسن علواني، مرجع سابق الذكر، ص ص (7-9).

² عبد المطلب غانم ، اللامركزية والتنمية الإدارية، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، 2001 ، ص ص (53-59).

المنظمة لعملهم ومحاسبتهم ومساءلتهم وضوابط الترقى واجراءات التأديب والتحفيزات وتنظيم الدورات التدريبية اللازمة لعملهم.¹

4-التسيير الديمقراطي للجماعات المحلية: الاختيار الديمقراطي والموضوعى لقيادات الأجهزة والمؤسسات المحلية وبما يراعي مشاركة المواطنين في عملية اختيار قياداتهم المحلية وفقا لمعايير وضوابط تتوافق مع التطور الديمقراطي العالمى وتتمتع بالنزاهة والشفافية والحرية الكاملة.²

المحور الثاني:الجماعات المحلية في الجزائر ودورها في وضع تنفيذ السياسات العامة

الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة بالرغم من وجود اللامركزية، والتي هي نوع من انواع التنظيم الاداري، و المقصود بها توزيع الوظائف الادارية بين السلطات المركزية في الدولة وهيئاتها المنتخبة لهذا عمدت الدولة الى تقسيمها الى بلدية و ولاية. فالبلدية تعتبر النواة الاساسية للامركزية الاقليمية و لها دور هام في التكفل بانشغالات المواطنين و تلبية حاجياتهم. وكذلك الولاية التى تعتبر شخصا من اشخاص القانون ،لما تتمتع به من الشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية، وتلعب الجماعات المحلية دورا هاما وفعالا في تجسيد السياسات العامة في الجزائر لكونها الاقرب من المواطن والاعلم بمتطلباته.³

¹كمال المنوفي، اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة، 2001، ص ص (11-14).

²Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao & Megha Sarmah,, **Federalism and decentralization: perceptions for political and institutional reforms**, 2017، PP(1-22).

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين اشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية البلديات نموذجا، الجزائر، 2016، ص ص(88-131).

³حياة حمال، "أداء الجماعات المحلية في الجزائر في عملية تنفيذ السياسة العامة"، (جامعة العربي بن مهيدي)، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، 2021-2022، ص 29.

1- نظام الادارة المحلية في الجزائر: يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516 م)، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البابليك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بابليك التيطري وعاصمته المدية، بابليك الغرب وعاصمتهما وهران، بابليك الشرق وعاصمته قسنطينة. يتكون البابليك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي: البلدة (البلدية)، المنطقة، الوطن، كما يتكون البابليك من عدة مستويات وهي: الباي، ديوان الباي المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبابليك. تمثلت صلاحيات واختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاض السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب¹.

2- المجالس المحلية في الجزائر بعد الاستقلال : عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، و ورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمرض والفقر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستدمارية. ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسييرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية.

¹ رفيق، ل. (n.d). "اثر اللامركزية على الاستثمار في الجزائر"، مذكرة ماجستير.

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة(9)منه.¹

وهوالتوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد "، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 67/24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية ثم صدور الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية،² و اعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية . و من مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ . وتماشيا مع الإصلاحات السياسية و الإدارية جاء القانون البلدي رقم (08 /1990) وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي

¹ المادة 11من الدستور الجزائري سنة 1963المتضمن قانون البلدية.

²جعفر انس قاسم. ، أسس التنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.

وقد عرفت المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر العديد من التطورات التاريخية متأثرة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتھا البلاد من قانون البلدية والولاية لسنة 1990 الى غاية قانوني البلدية والولاية 2011، 2012 على التوالي وما حملته كل مرحلة من اصلاحات جعلت من المجالس المحلية ملزمة بتنفيذ السياسة العامة ومواكبة تلك التغيرات والاصلاحات. اخذت بعين الاعتبار المصلحة الوطنية قبل المصلحة المحلية وبالرغم من ان القواعد القانونية نصت على اعطاء المجالس صلاحيات جديدة في تنفيذ السياسات، الا ان الواقع يبقى محل انتقاد.¹

3- مؤشرات دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية في عملية السياسات العامة في الجزائر: هناك مجموعة من المؤشرات سيتم توظيفها لتقييم دور الجماعات المحلية في انجاح وتطبيق السياسة العامة وهي:

1- المركزية: الجماعات المحلية تتمتع باستقلالية نسبية و جزئية و شبه منعدمة في بعض الأحيان فالمرشح من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية يحد كثيرا من استقلال هاته الأخيرة، إلى الدرجة التي تفقد فيها اللامركزية معناها من خلال مجموعة من القيود التي تجعل الجماعات المحلية في حالة تبعية للسلطة المركزية و هو ما يجعل الإستقلالية مجرد صورة وهمية و افتراض أقرب منه إلى الحقيقة.

ب)- المعوقات التمويلية: تعددت أسباب العجز المالي للجماعات المحلية على المستوى الوطني المحلي، خاصة الجماعات التي تفتقر لادني الإيرادات امام تراكم الديون فرغم التدابير التي انتهجتها الجزائر في مجال اصلاح المالية العامة من خلال

¹ حياة حمال، مرجع سابق الذكر، ص 64.

اصدار وتعديل التشريعات المنظمة لها ، الا انها لم تغير الكثير امام التأخر في البرامج التنموية.

وهناك جملة من الاسباب ادت الى تنامي هذا العجز على غرار التفاوت الجهوي وعدم تحديث المنظومة الجبائية وتماشيا مع الواقع اضافة الى اللامعالية في توزيع الموارد مع انتشار ظاهرة التهرب الضريبي والغش الضريبي،¹ الى جانب مشكل التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر اثرت مجموعة من النقاط المطروحة المتمثلة في احتكار الدولة للموارد المالية واستحواذها على جباية البلديات، فالسلطة المركزية في الجزائر هي المخولة قانونيا في توزيع الضرائب والناتج المحلي ، والمسؤولة على تعديل القوانين والتعليمات والقرارات المتعلقة بالضرائب.²

ج)- المعوقات البيروقراطية: يمكن حصر المعوقات التنظيمية والبيروقراطية في مصدرين هما:

-المصادر الخارجية: او البيئة الخارجية ويقصد بها البيئة المحيطة بالادارة المحلية وتوجد قوى اجتماعية وعادات وتقاليد حضارية كما توجد منظمات ومؤسسات حكومية الوصاية وسلطات تشريعية ووسائل الاعلام كما توجد منظمات سياسية واحزاب وجمعيات تهتم بالمجتمع المحلي وتحاول التأثير في مسيرته بالاضافة الى ذوي النفوذ ومالهم من تأثير على اعاقه تحقيق الاهداف التنظيمية.³

-المصادر الداخلية: كل نوع من المدخلات التي تتعامل معها الادارة المحلية مصدر للمعوقات الوظيفية من نوع خاص وفي مقدمتها العنصر البشري الذي يعتبر

¹ شرفي جباري، و بسمه عولة. " تعبئة الموارد الجبائية المتعلقة بالضرائب كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، 2015، ص 118.

² خنفري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و افاق"، اطروحة دكتوراه، 2010-2011.

³ صالح ساكري، " المعوقات التنظيمية وأثرها على فاعلي الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير، 2007-2008، ص 137.

اهم عائق وتتمثل المعوقات التي يسببها العنصر البشري كونه يتمتع بارادة مستقلة عن ادارة المنظمة لما تتمتع به هذه الادارة من ثقافة تنظيمية تلك التي تعبر عن القيم والمعتقدات والمفاهيم والاعراف السائدة بين العاملين¹، ومن جهة اخرى تعاني الجماعات المحلية من ضعف في الموارد البشرية وتوظيف الكفاءات.

(د)-الفساد السياسي والمالي: على الرغم من الممارسات الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر في مختلف الاجهزة الرقابية الا ان دورها لم يصل للنتائج المرجوة ، نتيجة تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، الذي أصبح عائقا كبيرا امام عجز السلطات على مواجهته، حيث حضيت هذه الظاهرة باهتمام كبير من الهيئات الدولية والباحثين للكشف عن اوجه الفساد المتعددة، سواء تعلق الامر بالفساد الاداري فرديا كان أو جماعيا من خلال الرشاوي او استغلال الوظيفة والمحابة والاختلاسات والزوير في العقود الرسمية للعقارات، الى فساد يمس كبار المسؤولين والموظفين سواء على مستوى السلطة المركزية او المحلية الذي كبد الخزينة العمومية للدولة مبالغ مالية معتبرة .

فالفساد يشكل ظاهرة كبيرة تعددت اسبابها واستشرت جذورها داخل المجتمع، أخذة أبعادا سياسية وإجتماعية وإقتصادية، فقد عانت الوحدات المحلية كثيرا من هذه الظاهرة ، إذ كشفت ارقام وزارة الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر عن توقيف أزيد من 206 عضو مجلس شعبي بلدي من بينهم 43 رئيسا أعيد إدماج 49 عضو و9 رؤساء، كما سجلت ذات الوزارة إقصاء 23 عضو أدين جزائيا بتهم فساد، كما شهدت مختلف البلديات 32 حالة سحب ثقة بسبب سوء التسيير.²

¹صالح ساكري ، المرجع نفسه ، ص 138.

²الغياشي عجلان، "حوكمة الجباية المحلية كالية لتحقيق التنمية المستدامة حالة ولاية المسيلة - 2008-2014"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، (2014).

وقد أشارت في هذا الصدد مختلف التقارير في الجزائر لسنة 2008 أنه من أصل 1541 بلدية منها 1280 عرفت عجزا ماليا قدر بـ 29 مليار دينار، وأن 65 بالمئة من قيمة هذا العجز كانت بسبب سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية وتضخم الفواتير، إذ أن الأمر لا يتعلق بالتأثير الخطير للفساد المالي على قدرات التنمية وتلبية الحاجيات العمومية للمجتمع بقدر ما يعمق فجوة في العجز التمويلي ويرفع من التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والخطر من ذلك أن يتحول الفساد إلى سلوك إجتماعي وثقافة للوصول إلى الامكانيات الاجتماعية دون وجوب حق، مما يجعل الفاسدين يتحكمون في شؤون المجتمع بشكل يومي في قضايا الفساد المطروحة أمام المحاكم، كإقتناء أجهزة حاسوب تفوق 500.000 دج أو شراء محافظ أو لوازم مكتبية ومدرسية من تاجر يمارس نشاط مواد البناء بمبالغ ضخمة، أو إقتناء ألبسة للمعوزين من تاجر يمارس بيع أجهزة الاعلام الإلي وغيرها من صور الفساد التي لا تعد ولا تحصى¹.

هذا وقد تنامت ظاهرة الفساد بشكل كبير محققة أرقاما قياسية فمن خلال عهدة واحدة مقدرة بـ 5 سنوات تمت متابعة أزيد من 1648 منتخبا محليا من بين 15839 منتخب عبر كامل المجالس الشعبية سواء البلدية أو الولائية.

(ذ)- اختلالات التقسيم الإداري للوحدات المحلية: كان للتقسيم الإداري اثره الواضح في توسيع قاعدة المشاركة للمواطنين وإشراكهم في تدبير شؤونهم على المستوى المحلي بالرفع من عدد الوحدات المحلية.

ومع ذلك فإن هذا التقسيم لم يخلو من هفوات ونقائص واختلالات في جوانب عدة منه حالت دون الوصول إلى تسيير محكم للكثير من جهات الوطن فضلا عن امكانية ارساء حكمة محلية جيدة ورشيدة فيها، مما استدعى دراسات ومشاريع

¹ الغياشي عجلان، المرجع نفسه، ص 175.

عديدة لوضع تقسيم جديد حالت تكلفته المالية دون المضي فيه تزامنا مع الأوضاع المالية التي عرفتھا البلاد، وبالتالي كان الخيار ضمن حلول جزئية ترقية على غرار الولايات المنتدبة والملحقات البلدية لخلق نوع من التوازن والانسجام بين الوحدات المحلية...

(ر)-المعوقات الخاصة بإدارة الموارد البشرية:

ضعف الموارد البشرية المسيرة للجماعات المحلية وهو المؤشر الذي يؤدي الى فاعلية الجماعات المحلية في انجاح تطبيق السياسة العامة ووجود مسؤولين محليين قادرين على التسيير العمومي الحديث ،فاغلب البلديات تعاني من ضعف مستوى التأطيرالذي تبلغ نسبته 2.06 بالمئة وضعف التأطير على مستوى البلديات مرتبط بانسداد ابواب الترقية وغياب المحفزات المالية التشجيعية نظرا لعدم توفر الموارد المالية للجماعات المحلية تمكّنها من توظيف مؤهلين للتحكم في تسيير الاختصاصات المسندة اليهم فضعف التأطير يشكل الاشكال الاول للبلديات فعلى مستوى 1541 بلدية هناك 15493 اطار يحمل شهادة التعليم العالي وهناك 800 بلدية لاتتوفر على اطار جامعي بسبب نقص مواردها او بعدها .

المحور الثالث: الادارة المحلية في مصر

1)-نظام الادارة المحلية في مصر: حافظ نظام الإدارة المحلية في مصر منذ العصور الفرعونية القديمة مرورا بالعصور الحديثة والفترة المعاصرة على نمط الحكم المركزي الجامد حيث تهيمن الحكومة المركزية على كافة مقاليد عملية وضع وتنفيذ ومتابعة والرقابة على السياسات العامة ؛ وتهميش دور الوحدات والأجهزة المحلية غير أن الطموحات والرغبة في تغيير نمط حكم المركزي وتطبيق اللامركزية في نظام الإدارة المحلية بمصر عقب ثورة 25 يناير 2011 وبما يتوافق مع أهم أهداف الثورة وهو تحقيق الحرية والديمقراطية ؛ كان دافعا للبعض للمطالبة بأن يكون

الدستور والقوانين بعد الثورة الركيزة الأساسية في عملية تطوير وزيادة دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة والرقابة عليها .

(2)-الإطار الدستوري لنظام الإدارة المحلية بمصر: جاءت المواد المتعلقة بنظام الإدارة المحلية في الدستور الحالي 2014 في الفصل الثاني من الباب الخامس الخاص ك فرع من فروع السلطة التنفيذية، مما يكرس النهج المستمر دستوريا والمتعلق بمركزية السلطة، وعدم القدرة على التحول إلى نظام لا مركزي وبالتالي لم يحسم الدستور قضية استقلال الإدارة المحلية عن السلطة التنفيذية، والمواد المتعلقة بالإدارة المحلية في الدستور هي المواد من 175 و183 والتي تدور حول مجموعة من الأمور يعد من أهمها وضع ميزانية مستقلة للمحليات وإمكانية انتخاب المحافظين، ومنع تدخل السلطة التنفيذية في قرارات المجلس المحلي التي تصدر في حدود اختصاصه، واعتبارها قرارات نهائية، ومن أهم ملامح الإدارة المحلية في ظل هذا الدستور.¹

(3)-مؤشرات دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية في عملية السياسات العامة بمصر: خلال الفترة بين عامي 1995 و 2015 ؛ صدرت العديد من الدراسات والأبحاث التي تناولت بالتحليل والنقد أوجه القصور والضعف في التشريعات المنظمة للإدارة المحلية وفي مقدمتها قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1997 الساري حاليا حيث خضع نظام الإدارة المحلية لمدة تقارب الأربعين عاما لذلك القانون الذي لم يتح للسلطة التشريعية في مصر مناقشته أو الموافقة عليه نظرا لصدور القانون بقرار جمهوري في العطلة البرلمانية.

وكرس ذلك القانون نظام "المجالس التنفيذية" لتقوية دور الحكومة في المحليات وحدد العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية وبين المجالس التنفيذية بأن

¹ زهران فرغلي، "فعالية دور الإدارة المحلية في السياسات العامة"، دراسات، 2019 ، ص 284.

تعطى الأولى توصيات لأنه صممت على أن تكون مجالس رقابية وليست مجالس لاتخاذ القرار على أن تكون للثانية كل السلطات التنفيذية وسلطة اعداد الموازنات.¹ ويمكننا عرض بعض مؤشرات ضعف فعالية الإدارة المحلية بمصر فيما يلي:

(أ)- المركزية: احتفاظ السلطة المركزية بالسلطات والصلاحيات وعدم تفويض المحليات وفقا للدستور والقانون

(ب)- المعوقات التمويلية: من أهمها: مركزية الإنفاق العام حيث تسيطر الحكومة المركزية على جوانب الإنفاق العام ووصاية الحكومة المركزية على الموارد المحلية علاوة على ضالة موارد المحليات وعدم كفايتها لتغطية جوانب الإنفاق المتعددة؛ وامتداد وصاية الحكومة المركزية على المحليات في إعدادها لمشروع الموازنة المحلية حيث ترفعها الأمانة العامة للإدارة المحلية إلى وزارتي المالية والتخطيط ثم إلى مجلس النواب للتصديق عليها.

(ج)- المعوقات البيروقراطية: من أهمها: انعدام التوازن بين السلطات والمسئوليات الخاصة بالمحافظين بالإضافة إلى انتفاء مبدأ المساءلة لأفرع الخدمات من جانب الوحدات المحلية؛ وعدم وجود عنصر المساءلة الشعبية للمسؤولين التنفيذيين المحليين نتيجة لاعتبار الموظفين المحليين تابعين للوزارات المركزية أكثر من تبعيتهم للمحليات مما يضعف ولاءهم للمحليات.

(د)- سوء التقسيم الإداري للوحدات المحلية: بعدم توفر معايير تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية مثل العوامل الديموغرافية والبناء الاجتماعي والموارد المالية والبشرية

¹ مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة تطوير نظام الادارة المحلية في مصر، 1999.

ذ)-ضعف التعاون والتنسيق بين المجالس المحلية: مما يؤدي إلى عدم التنسيق وازدواج في العمل بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية المحلية وخلق فجوة بين المجلسين.

ر)-ضعف التنسيق الراسي والأفقي بين المستوى المركزي والمستوى المحلي: نظرا لتباين أنماط الاتصال من وزارة لأخرى ؛ وتعدد الجهات المنوط بها الرقابة على أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية وتضارب توصياتها مما يؤدي إلى بطء الأداء وتعطيل العمل¹.

ز)-المعوقات الخاصة بإدارة الموارد البشرية: وتشمل الولاء المزدوج للموظف المحلي نظرا لتبعيته للوزارة الأم مما يؤدي في النهاية إلى ضعف إنتاجية موظف المحليات؛ واستئثار الحكومة المركزية بالكفاءات المتميزة بالعاملين وتكديسهم في دواوين الوزارات ؛ بالإضافة إلى عدم وجود نظام متكامل لوضع توصيف وظيفي أو وجود معايير علمية لتقويم الأداء أو نظام لإحلال الموارد البشرية في المحليات؛ وكذلك ضعف القيادات المحلية لعدم ارتكاز عملية اختيارهم على أسس موضوعية أو معايير وضوابط محددة؛ واستئثار الإدارة المركزية بفرص التدريب؛ إلى جانب عدم المساواة في المعاملة الوظيفية بين العاملين في المحليات والعاملين في المواقع المركزية من حيث الحوافز المادية وفرص النمو الوظيفي مما يؤدي إلى ضعف الحافز للإجادة والتطوير الذاتي.

¹ احمد زهران فرغلي. مرجع سابق الذكر ، ص 287.

8- تدنى نسبة الإقبال على ترشيح المواطنين لأنفسهم أو على المشاركة بالإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية

المحور الرابع : مؤشرات دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية في عملية

السياسات العامة في تونس

ويمكننا عرض بعض مؤشرات التحول في تجربة تونس بعد الثورة والعوامل المساعدة في ذلك ومنها:

تونس تتميز بدرجة عالية من العمران الحضري، إذ ان نحو 70 % من المواطنين البالغ عددهم 11 مليوناً يعيشون في البلدات والمدن. والقطاع الحضري في تونس هو أنشط قطاعات الاقتصاد الوطني وأكثرها حيوية، ويبلغ نصيبه أكثر من 85 % من إجمالي الناتج المحلي.

(أ)- المركزية: في ظل النظام السابق الذي اتسم بالمركزية الشديدة في اتخاذ القرارات، لعبت المجالس البلدية دوراً محدوداً نسبياً في التنمية المحلية. ولم تتعد حصتهم من إجمالي الإنفاق العام 4%. وبحكم القانون فقد تولت المجالس البلدية مسؤوليات وظيفية محدودة¹. و تونس منذ تعزيز السلطة اللامركزية في دستور 2014؛ والذي يقضي بالتزام السلطة المركزية بدعم اللامركزية في إطار وحدة الدولة. إذ اعتُبرت اللامركزية، منذ سقوط بن علي، وسيلةً للحفاظ على وحدة الدولة في تونس مع تعزيز أدوات الديمقراطية عبر إنعاش عملية إرساء اللامركزية ووضع الأسس القانونية والسياسية للامركزية، والهياكل التي استُحدثت لتطبيقها. والتحديات الضريبية واللوجستية التي تواجه التطبيق.

(ب)- الشفافية: وفي أعقاب ثورة عام 2011، اضطرت السلطة السياسية الانتقالية في تونس إلى إعادة التفكير بشكل جدي في دور الدولة ومركزية القرار،

¹ البنك الدولي، تدعيم مجالس الحكم المحلي في تونس خطوة أولى نحو اللامركزية، البنك الدولي، 2014.

وتقييم دور المجالس البلدية في التنمية الحضرية. وجاء الدستور الجديد، الذي تم إقراره في وقت سابق من هذا العام، ليتضمن التزامات واضحة بدعم اللامركزية. وترسم وثيقة الدستور رؤية تتمتع فيها دوائر الحكم المحلي بسلطات واسعة، مع تحملها مسؤولية توفير الخدمات المحلية على أساس مبادئ الشفافية ومشاركة المواطنين والخضوع للمساءلة أمامهم. ولقد أشارت الحكومة الانتقالية إلى عزمها وضع المجالس البلدية في صلب عملية التنمية الحضرية، من خلال جعلها أكثر فعالية ونشاطاً في تخطيط وتنفيذ وتوفير مرافق البنية التحتية والخدمات البلدية. وثمة إجماع واسع حالياً على أن مجالس البلدية المنتخبة ورؤساء البلديات يجب أن يكونوا أكثر من مجرد "متفرجين سلبيين" في التنمية الحضرية، وأن يصبحوا أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة أمام المواطنين. وأخيراً تُدرك إدارات الحكومة المركزية الرئيسية (مثل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، والإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية) الحاجة إلى الإصلاح وإعادة تنظيم الطريقة التي يجري بها تقديم المساندة لدوائر الحكم المحلي.¹

ج- المعوقات التمويلية: يعدّ الوضع المالي للجماعات المحلية التونسية حرجاً للغاية. فالموارد المحلية التي تحصلها من جباية الضرائب المختلفة (على العقارات المبنية والأراضي غير المبنية والمؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية والفنادق) ذات عائد ضعيف كما ينتج عنها تفاوت في العائد الجبائي الذي تحصله الجماعات المحلية ضئيل للغاية مقارنةً بالعائد الذي تحصله السلطة المركزية. حيث أن مجموع عوائد البلديات تمثل حوالي 2.4% من العوائد الجبائية على المستوى الوطني؛ وهو رقم أقل بكثير من تلك التي تسجلها غيرها من الدول (4.8% في المغرب، 15.2% في فرنسا، 12% في إنجلترا، 48% في ألمانيا، 43% في الولايات

¹ البنك الدولي، المرجع نفسه.

المتحدة الأمريكية¹، وبالتالي تحاصر الديون البلديات، ويجد بعضها صعوبة في تغطية نفقات التشغيل. وقد ازداد الوضع تعقيداً باستحداث 86 بلدية منذ عام 2014 لتغطية كال التراب الوطني كما ينصّ الدستور. لا شك أن مسألة المالية المحلية مقلقة، إلا أنها لا تشكّل في رأينا عائقاً كبيراً أمام مستقبل اللامركزية في تونس. فمعدّلات الدين، باستثناء بعض البلديات، لا تزال تحت السيطرة.

(د)-المعوقات الخاصة بإدارة الموارد البشرية:الإضافة إلى المشكلة المتعلقة بالمالية، تعاني الجماعات المحلية من غياب الكفاءات المهنية؛ إذ لا تتعدّى نسبة الكوادر المؤهلة 10% (المتوسط الوطني)، تشمل الكوادر الفنية القائمة بالخدمات العامة الأساسية وتنفيذ برامج الاستثمار وتشكّل نسبة الجماعات المحلية التي تفتقر إلى الموظّفين الأكفاء 90% والمناصب الإدارية في الجماعات المحلية لا تشكّل عامل جذب، في ظل غياب وظيفة عمومية مستقلة على المستوى المحلي، وانخفاض الرواتب وفرص الترقّي في الوظيفة وفي مستوى المعيشة. ولا ينصّ قانون الجماعات المحلية على إنشاء وظيفة عمومية مستقلة على المستوى المحلي.

الخاتمة

من خلال هاته الورقة البحثية توصلنا الى ان تحول مؤشرات اجهزة واداء الجماعات المحلية ال مؤشرات فعالة بوجود مشروع سياسي ومؤسسي ومالي حقيقي ترابط عناصره لتصنع نظاماً متكاملاً ولا شك أن إرساء اللامركزية يؤثر في بناء الدولة والنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدول الثلاث، لذا يجب قبل الدفع بأيّة سياسة لإرساء اللامركزية، أخذ كل تلك المؤشرات في الاعتبار.

¹لطفي طرشونة، "التجربة التونسية في ارساء اللامركزية لعام 2014"، مجلة مبادرة الإصلاح العربي، 2019، ص 9.

نتائج الدراسة:

من خلال دراستنا توصلنا الى النتائج التالية:
-وجود تطبيق للامركزية في النصوص القانونية خلافا لواقع الجماعات المحلية.

-العجز المالي للجماعات المحلية في البلدان المغاربية الثلاث.
-ظاهرة الفساد على مستوى الجماعات المحلية خاصة الجزائر التي لها موارد مالية هائلة.

-عدم تطبيق مدخل التسيير العمومي الحديث في الجماعات المحلية والحوكمة والرقمنة في تحسين تسيير الخدمة العمومية ومازالت الجماعات المحلية من خلال المؤشرات المطروحة لا تؤدي دورا فعالا .

توصيات الدراسة :

على ضوء ما كشفت عنه الدراسة من عناصر فعالية دور المؤسسات والأجهزة المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة في كل من الجزائر، مصر، تونس ؛ فإن الباحثان يقترحان إصلاح أوجه القصور والضعف التي كشفت عنها الدراسة في المؤشرات الخاصة بالسياسات والهيئات الإدارية المحلية للدول الثلاث في مشاريع قانون الإدارة المحلية او الجماعات المحلية بما يلي:

1- ضرورة تعديل النصوص القانونية ونقل السلطات التنفيذية من الحكومة المركزية إلى المحليات.

2- تعديل عدد وتشكيل المجالس المحلية: وذلك بدمج المجلسين الشعبي والتنفيذي في مجلس واحد لضمان فعالية التنسيق بين الأنشطة وضمان المساءلة الشعبية الفعالة للأجهزة المحلية.

- 3-إعادة تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية حيث أن دوره محوري في الإصلاح ورسم سياسات عامة للمحليات تضمن التنسيق بين المحافظات المختلفة.
- 4-إعادة النظر في التقسيمات الإدارية الحالية والتي تنقصها مرونة الاستجابة للمتغيرات المجتمعية والسكانية والاقتصادية المتسارعة ،مع النظر في سن قانون خاص بالمدن الكبرى على غرار التجربة البريطانية واليابانية والماليزية يراعي الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية الخاصة والمتفردة لهذه المناطق.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب:

- (1)- المنوفي كمال ، اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة، 2001.
- (2)- علواني حسن، اللامركزية في السياق المعاصر، الأبعاد والمحددات وإشكالية التطبيق، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
- (3)- غانم عبد المطلب ، اللامركزية والتنمية الإدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
- (4)- قاسم جعفر انس ، أسس التنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- (5)- مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، تطوير نظام الإدارة المحلية في مصر، 1999.

➤ المجلات:

- (1)- أحميدات الصديق و كشاد رابح ، " نحو تسيير عمومي جديد للجماعات المحلية في الجزائر، اية اضافة؟"، مجلة الاقتصاد الجديد، ع 13، 2022.
- (2)- الغياشي عجلان، " حوكمة الجباية المحلية كألية لتحقيق التنمية المستدامة حالة ولاية المسيلة 2008-2014"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، (2014).
- (3)- جباري شرفي ، و عولمة بسمة، " تعبئة الموارد الجبائية المتعلقة بالضرائب كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، 2015.
- (4)- طرشونة لطفي ، " التجربة التونسية في إرساء اللامركزية لعام 2014"، مجلة مبادرة الإصلاح العربي، 2019.
- (5)- فرغلي زهران ، " فعالية دور الإدارة المحلية في السياسات العامة"، مجلة دراسات، 2019.

➤ الرسائل العلمية

❖ الدكتوراه:

- (1)- خيضر خنفري ، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و افاق" ، رسالة أطروحة دكتوراه ، 2010-2011.
- (2)- عاشوري سكيمة ، "الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية"، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر ، 2014 .

❖ الماجستير:

- (1)- ساكري صالح ، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فاعلي الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير ، 2007-2008.
- (2)- ل- رفيق،. (n.d). "اثر اللامركزية على الاستثمار في الجزائر"، مذكرة ماجستير.

❖ الماستر:

- (1)- حمال حياة ، "أداء الجماعات المحلية في الجزائر في عملية تنفيذ السياسة العامة"، (جامعة العربي بن مهيدي) ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ، 2021-2022.

➤ وقائع التظاهرات العلمية:

- (1)- العمري هاني عبد الرحمان ، "منهجية تطبيق بطاقة الأداء المتوازن في المؤسسات السعودية"، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية -نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، 2009.
- (2)- كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الملتقى الوطني الاول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية البلديات نموذجا، الجزائر، 2016.

❖ النصوص القانونية

➤ القوانين والمراسيم

- (1)- الدستور الجزائري سنة 1963 المتضمن قانون البلدية.

التقارير:

1)-البنك الدولي، تدعيم مجالس الحكم المحلي في تونس خطوة أولى نحو اللامركزية، البنك الدولي ، 2014.

المراجع باللغة الأجنبية

1)-Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao & Megha Sarmah, **Federalism and decentralization: perceptions for political and institutional reforms**, 2017.

د. صوالحي ليلي

(جامعة غرداية)

تطور نظام الإدارة المحلية في مصر

The development of the Local Administration in Egypt

مقدمة

تعتبر الإدارة المحلية الحلقة الوسيطة التي تربط الحكومة المركزية بالمواطن المحلي، يتم بمقتضاها توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تُمثل السكان المحليين، بغرض سرعة وسهولة اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية والمرتبطة أساسا بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، ومن ثم فالإدارة المحلية لها سلطة البت والتصرف في المسائل الخاصة بمصالح السكان المحليين تحت رقابة الحكومة المركزية، وترتكز الإدارة المحلية على وجود هيئات إقليمية مستقلة تُباشر ما يُعهد به إليها من اختصاصات إدارية هدفها تحقيق مصالح محلية مُتميزة عن المصالح القومية بالإضافة إلى خضوع هذه الهيئات فيما تُباشره من اختصاصات لرقابة السلطة المركزية. وقد عرفت مصر نظام الإدارة المحلية بمفهومه الحديث في أواخر القرن التاسع عشر، حيث صدر أول قانون في هذا الشأن سنة 1883م والذي كان يقضي بتشكيل مجالس المديريات عن طريق الانتخاب.

وتسعى هذه الورقة البحثية إلى توضيح مختلف القوانين والتقسيمات الإدارية وكذا التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في مصر وكيفية تشكيل

مجالسها المحلية. ومن هذا المنطلق تمت صياغة إشكالية هذه الورقة البحثية كالتالي:

- كيف ساهمت مختلف القوانين والتشريعات في تطور نظام الإدارة المحلية في مصر؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم الورقة البحثية إلى ثلاث محاور يناقش المحور الأول فيها الاعتبارات الموجبة لتطبيق نظام الإدارة المحلية في مصر، أما المحور الثاني فسيستطرق للتطور التاريخي والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر والأسباب الداعية لتغيير نظم الإدارة المحلية، في حين سيتناول المحور الثالث التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية في مصر.

المحور الأول: الاعتبارات الموجبة لتطبيق نظام الإدارة المحلية في مصر

هناك العديد من الاعتبارات التي تدفع الدولة إلى تطبيق نظام الإدارة المحلية في مصر وكذا التوسع في الأخذ بالنظام اللامركزي، من بين أهم تلك الاعتبارات نذكر الآتي:¹

- التوسع الكمي في وظائف وواجبات ومسؤوليات الدولة، وصعوبة اضطلاعها بتأدية مختلف خدماتها في جميع أرجاءها عن طريق الوزارات والمصالح الحكومية الموجودة في العاصمة، مما دعا إلى قيام هيئات محلية تتولى مباشرة المهام ذات الطابع الإقليمي.

¹ أشرف حسين عطوة، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 02، العدد 02، 2017، ص ص (276-277).

- اتساع وكبر المجتمعات العمرانية، وصعوبة تحقق الإشراف الفعال والرقابة على جميع أقاليم الدولة، وكذا اختلاف وتنوع المشكلات ورغبات واحتياجات المواطنين المختلفة بين الأقاليم، بالإضافة إلى التطور الكيفي في إدراك المواطنين لحقوقهم ووعيهم السياسي.

- ضرورة تقتضيها الديمقراطية في الحكم، بحيث يتم توزيع إمكانيات الدولة وخدماتها توزيعاً متوازناً على الأقاليم المختلفة وتحقيق مشاركة الشعب في الحكم.

- الرغبة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمختلف أقاليم الدولة من خلال توفير أكبر قدر من المرونة في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية في الأقاليم المختلفة، بحيث تكون هذه الأقاليم أو المحليات على دراية تامة بظروفها البيئية ومُشكلاتها وإمكانياتها المالية من الحكومة المركزية.

- إن الإدارة المحلية بمثابة مدرسة لصقل وتنمية الكفاءات والخبرات السياسية والإدارية اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات على المستوى المحلي والمركزي.

المحور الثاني: التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في مصر

عرفت مصر نظام الإدارة المحلية بمفهومه الحديث في أواخر القرن التاسع عشر، بحيث كان صدور أول قانون في هذا المجال سنة 1883م والذي بمقتضاه تم تشكيل مجالس المديريات عن طريق الانتخاب، وبصدور دستور 1923م تم الاعتراف بالشخصية المعنوية للمديريات والمدن والقرى، ثم توالى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية حتى صدور القانون رقم (43) لسنة 1979م والذي خول

الهيئات المحلية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية باستثناء المرافق ذات الطابع القومي، وقد نقل هذا القانون العديد من اختصاصات الوزراء في العاصمة إلى الهيئات المحلية، ومنذ ذلك الحين أصبحت المجالس المحلية تُشكل بأسلوب الانتخاب الكامل.¹

ولقد مر نظام الإدارة المحلية في مصر بالعديد من التغييرات سيتم عرض مجملها في الآتي:

أولاً: تطور نظام الإدارة المحلية قبل ثورة يوليو 1952

يرجع تطور النظام المحلي في مصر للحقائق الجغرافية منذ التاريخ الفرعوني وحتى الآن، إذ فرضت تلك الحقائق على المصريين التجمع في وادي النيل ودلتاه منذ القدم في قرى متجاورة مكونة وحدات إقليمية محددة، ولكل وحدة عاصمة وزعيم سياسي وشارة خاصة بها، ونظراً للظروف الاقتصادية والجغرافية تم دمج تلك الوحدات في أقاليم، وقد نجح الملك مينا عام 3200 ق.م في توحيد القطرين ليضع أسس الدولة المصرية كدولة بسيطة واحدة، إلا أن ذلك لم يمنع تقسيم الدولة إلى وحدات على أساس جغرافي في إطار الدولة الموحدة وتحت السيطرة المباشرة للحكومة المركزية.²

وتُعد مصر من أعرق الدول التي عرفت نظام الإدارة المحلية منذ تقسيم أرض الدلتا إلى قسمين رئيسيين هما: الريف والحضر بعد فتح مصر سنة 641م، لكن البدايات الأولى للنظام المحلي الحديث تعود إلى الحملة الفرنسية حيث قام

¹ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط2، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2013، ص 85.

² ولاء نعمة الله، "التطور التاريخي والتشريعي لنظام الإدارة المحلية في مصر منذ الفراعنة"، على الرابط التالي: <https://www.elwatannews.com/news/details/4492843> تم النشر بتاريخ: 2019/12/20، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/23، الساعة: 16:58.

نابليون بونابرت بإنشاء ديوان القاهرة ثم عمم الدواوين في مختلف مديريات الدولة المصرية.¹

وفي تاريخ 27 يوليو 1798م أصدر نابليون قرارا بتقسيم البلاد إلى 16 مديرية يرأس كل منها مدير فرنسي، ويساعده ديوان استشاري يضم 07 أعضاء من أعيان المديرية، ثم تم تقسيم مصر إلى 08 مديريات بمقتضى أمر أصدره كليبر في 14 ديسمبر 1799م.²

وقد شهدت مصر قيام الدولة وفقا للأسس والمعايير الأوروبية بالذات بعد دخول الحملة الفرنسية والإصلاحات التي قام بها محمد علي حيث قام بتقسيم المديريات إلى مراكز والمراكز إلى أخطاط (أقسام) والأخطاط إلى نواحي (قرى)، وعين لهذه التقسيمات مديرا ومأمورا وناظرا وشيخ بلد على التوالي، وقد أدخل ابنه إسماعيل فيما بعد بعض التعديلات ليصبح عدد المديريات 13 مديرية ويصبح على رأس القرية عمدة يتم اختياره بدلا من شيخ البلد الذي صار مساعدا للعمدة ويكون منتخبا.³

وقد ارتبطت نشأة النظام المحلي في مصر بظهور النظام النيابي عن طريق المرسوم الذي أصدره الخديوي إسماعيل سنة 1866م بإنشاء مجلس نيابي ومجالس للمديريات، مما يُعد بداية لتنظيم إدارة محلية على الرغم من أن تلك المجالس لديها اختصاصات محدودة ولم تُمنح لها الشخصية الاعتبارية.⁴

¹ ولاء نعمة الله، مرجع سابق الذكر.

² أشرف حسين عطوة، مرجع سابق الذكر، ص. 272.

³ السيد محمد كيلاني، الإدارة المحلية وتطورها، علاقتها بالتخطيط وتوطن المشروعات في مصر، مصر : معهد التخطيط القومي، أفريل 1988، ص. 16.

⁴ محمد عبد الهادي وإسراء سامي، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر: الآفاق والتحديات"، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 04، 01 جوان 2020، ص 179.

وفي سنة 1883م تم إنشاء مجالس المديريات التي أعطتها القوانين اللاحقة الشخصية المعنوية لتقوم بحفظ الأمن وجباية الضرائب وصيانة المرافق والقيام ببعض الخدمات، ولم يسمح لها آنذاك بتخصيص أكثر من 05% من الرسوم التي تقوم بتحصيلها في نطاق اختصاصها.¹

وفي عام 1890م أنشأ أول مجلس بلدي بالإسكندرية، ليتم بعدها في عام 1893م إنشاء مجالس بلدية في بعض المدن الأخرى، والتي تشكل من أعضاء وطنيين وتعتمد في مواردها على إعانات الحكومة، ثم تم إنشاء مجالس بلدية مختلطة في بعض المدن الهامة لتفادي الإعانات واللجوء إلى رسوم اختيارية مع ترغيب الأجانب في دفعها بنفسها في عضوية هذه المجالس.²

وفي سنة 1909م صدر القانون رقم (22) الذي اعترف بمجالس المديريات كشخصية اعتبارية ووسع من صلاحياتها الإدارية والمالية فيما يتعلق بتصريف المسائل المحلية في نطاقها. ثم صدر القانون رقم (30) لسنة 1913م الذي يُنظم إجراء انتخابات المجالس البلدية، وبصدور دستور 1923م اتخذت المجالس البلدية موضعها الدستوري مما وفر استحقاق دستوري لاختصاصات هذه المجالس، إذ جعل تشكيلها بالانتخاب واختصاصاتها تتعلق بتنفيذ السياسة العامة على المستوى المحلي، مع التزامها بنشر ميزانياتها وإتاحة جلساتها للمواطنين.³

وعليه فإن دستور 1923م وضع الأساس الأول للإدارة المحلية في مصر، حيث نصت المادة (132) منه على أن تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما تختص

¹ السيد محمد كيلاني، مرجع سابق الذكر، ص 16.

² أشرف حسين عطوة، مرجع سابق الذكر، ص 273.

³ محمد عبد الهادي وإسراء سامي، مرجع سابق الذكر، ص 179.

مباشرة حقوقها أشخاصا معنوية طبقا للقانون العام، أما المادة (133) من الدستور فقد جاءت لتنظيم اختيار مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها، ويتم تكوينها عن طريق الانتخابات إلا إذا سمح القانون في الحالات الاستثنائية بتعيين بعض الأعضاء، كما أشارت المادة (133) إلى اختصاصات هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة.¹

ثم صدر القانون رقم (17) لسنة 1928 م لانتخاب أعضاء مجالس المديريات والذي تم إلغائه بالقانون (43) لسنة 1931 م والذي ألغي بدوره بعد إصدار قانون مجالس المديريات رقم (24) لسنة 1934 م والذي تم تعديله بالقانون رقم (68) لسنة 1938 م. وما يُميز القانونين (24) لسنة 1934 م و(68) لسنة 1938 م هو أن المشرع حدد قواعد لتكوين مجالس المديريات بحيث تشمل أعضاء منتخبين وأعضاء مُعينين وتكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين، أما الأعضاء المُعينون فيُمثلون وزاراتهم التي لها اتصال مباشر بعمل المحافظات والمديريات مثل: وزارة الداخلية والمالية والزراعة والصحة العمومية والتربية والتعليم والأشغال العمومية والمواصلات. ثم صدر القانون (145) لسنة 1944 م الذي حدد نظام المجالس البلدية والقروية، حيث تقتصر عضويتها على المصريين فقط بعد إلغاء الامتيازات الأجنبية إلا أنه استثنى بعض المُدن كالقاهرة والإسكندرية وبورسعيد.²

ثانيا: تطور نظام الإدارة المحلية بعد ثورة يوليو 1952

اتخذ قادة ثورة يوليو 1952 م خطوات تُعبر عن اهتمامهم بتطوير النظام المحلي والعناية بالمجتمعات المحلية، حيث أفصح الدستور المؤقت لسنة 1956 م عن اهتمامه بالأداء المحلي، واكتملت الجهود بصدور القانون رقم (124) لسنة

¹ السيد محمد كيلاني، مرجع سابق الذكر، ص 17.

² السيد محمد كيلاني، مرجع سابق الذكر، ص 18.

1960م حيث نص صراحة على أن تُسمى الإدارة المحلية كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية، وبمقتضى هذا القانون تم نقل إدارة المديرية من وزارة الداخلية وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية، ليكونا نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية، وقد كان هذا القانون بداية للآتي:¹

- تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاثة مستويات: المحافظة، المدينة، القرية.
- تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين يرأسه رئيس مُعين ووكيل المجلس من الشعبين يحل محل الرئيس ويمارس اختصاصاته أثناء غيابه.
- تحديد اختصاصات ومهام مُحددة لتلك المجالس.

أما دستور سنة 1971م فقد وضع الإدارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية، حيث أصبحت المستويات الإدارية المحلية خمسة مستويات بدلا من ثلاثة وهي كالتالي: المحافظة، المركز، المدينة، الحي والقرية، ثم صدر قانون الإدارة المحلية رقم (57) لسنة 1971م ليزيد من ديمقراطية تشكيل المجالس الشعبية على مستوى الوحدات المحلية، حيث أسس هذا القانون لفصل المكون التنفيذي عن المكون الشعبي، مما أوجد لجنة شعبية حينها برئاسة أمين عام الاتحاد الاشتراكي ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ.²

وقد قضى القانون (52) لسنة 1975م بإنشاء مجالس شعبية محلية منتخبة انتخابا مباشرا على كافة مستويات الإدارة المحلية في القرية والحي والمدينة والمركز والمحافظة، بحيث تكون مدرسة حقيقية للديمقراطية من أجل تنمية كوادر قادرة على تحمل مسؤوليات وتبعات التنمية، وهو أول قانون يفصل بين

¹ أشرف حسين عطوة، مرجع سابق الذكر، ص 274.

² محمد عبد الهادي وإسراء سامي، مرجع سابق الذكر 180.

المجالس المحلية واللجان التنفيذية، كما أنه نظم انتخاب المجالس المحلية على كافة المستويات، بالإضافة إلى أنه حدد اختصاصات المجالس المحلية واللجان التنفيذية.¹

وتضمن القانون رقم (43) لسنة 1979م والقوانين المعدلة له ما يلي:²

- دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلي ومجالسها.
- خول اختصاصات ايجابية محددة للمجالس التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية على اعتبار أنها الكفاءات الفنية التنفيذية.
- جعل اختصاصات المحافظين أصيلة لتمكينهم من حل المشاكل محليا، إذ يتولى المحافظ جميع السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء بمقتضى اللوائح والقوانين بالإضافة إلى سلطات وزير المالية.
- إلغاء اللجنة الوزارية للحُكم المحلي وإنشاء مجلس المحافظين والذي تم تعديل اسمه إلى المجلس الأعلى للحكم المحلي.
- تقنين النصوص الخاصة بالأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي.
- تدعيم الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية.
- وعلى الرغم من دعم تلك التعديلات لأهمية المجالس الشعبية المحلية، إلا أن الممارسة الفعلية للعمل المحلي شهدت سيطرة تامة من المجالس التنفيذية للمجالس المحلية.¹

¹ أشرف حسين عطوة، مرجع سابق الذكر، ص 275.

² السيد محمد كيلاني، مرجع سابق الذكر، ص ص (20-21).

أما القانون رقم (145) لسنة 1988م فقد استبدل عبارتي (الإدارة المحلية) و(الوزير المختص بالإدارة المحلية) بعبارتي (الحكم المحلي) و(وزير الحكم المحلي)، وبالرغم من المحاولات الكثيرة للمُشرع المصري في هذا الشأن غير أنها لم تكن كفيلة ببناء واستقرار وتنامي نظام محلي يتمكن من خلاله السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم.²

ثم صدر القانون رقم (84) لسنة 1996م الذي ألغى نظام القوائم وجعل انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالنظام الفردي تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة رقم (47) من قانون الإدارة المحلية بما تضمنته من انتخاب عضو واحد من كل المجالس الشعبية المحلية بطريق الانتخاب الفردي وانتخاب بعض الأعضاء عن طريق القوائم الحزبية.³

ثالثاً: تطور نظام الإدارة المحلية في ظل دستور مصر 2014

في يوم الثلاثاء 25 يناير 2011 م كانت هناك انتفاضة شعبية سلمية احتجاجاً على الأوضاع المعيشية، السياسية، الاقتصادية السيئة كسياسات التحرير الاقتصادي، حيث تم تشجيع الاستثمارات الأجنبية وسيطرة رجال الأعمال على مراكز صنع القرار السياسي، والعديد من السياسات التي ساهمت في إفقار الشعب المصري بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية في منتصف عام 2007 م إلى 25%، إلى جانب الانفجار السكاني وتفشي البطالة لدى الشباب وكذا ضعف

¹ أيمن الباجوري، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر: رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014"، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، جامعة بني سويف، المجلد 15، العدد 14، أبريل 2022، ص. 318.

² أشرف حسين عطوة، مرجع سابق الذكر، ص 276.

³ ولأء نعمة الله، مرجع سابق الذكر.

الرعاية الصحية، بالإضافة إلى حالة عدم الاستقرار السياسي خاصة بعدما ارتبط المال بالسلطة بشكل وثيق واستغلال المناصب في المنافع الخاصة.¹

وبمجيء ثورة يناير 2011م تطلعت الأنظار إلى المجالس المحلية باعتبارها المختبر الأول لإعداد الكوادر السياسية ومحاولة تأطير مشاركة المواطنين في الشأن العام، وعلى الرغم من التغييرات السياسية المكثفة التي شهدتها مصر منذ 2011 م مروراً بـ 2013 م إلى غاية 2021 م، إلا أن القانون رقم (43) لسنة 1979 م المنظم للإدارة المحلية لم تطله يد التغيير، باستثناء بعض التعديلات حيث أصدر المجلس العسكري مرسومين بقانون رقم (115) و(116) لسنة 2011م، حيث قضى المرسوم (116) بحل المجالس الشعبية المحلية في المحافظات وغيرها من وحدات الإدارة المحلية، مع تشكيل مجالس مؤقتة بديلة في المحافظات لمدة عام أو لحين عقد انتخابات محلية، إذ تتولى هذه المجالس المؤقتة اختصاصات المجالس المحلية المنحلة في المسائل الضرورية والعاجلة من أجل إدارة عمليات التنمية وتلبية احتياجات المواطنين.²

أما المرسوم رقم (115) فقد أنشأ إدارة للتفتيش والمتابعة في وزارة الإدارة المحلية من أجل التفتيش الفني والإداري على العاملين بالإدارة المحلية ومتابعة أعمالهم مع منح أعضائها الضبطية القضائية لملاحقة الجرائم التي يرتكبها العاملون في الوحدات المحلية والمتعلقة بأعمالهم.³

¹ فرحي رشيدة ومولود مسلم، "مصر: تحديات بناء الدولة على ضوء ثورة 25 يناير 2011"، مجلة السياسة العالمية، المجلد 06، العدد 02، 2022/12/31، ص ص (218-219).

² نوران السيد، "الإطار التشريعي والقانوني للإدارة المحلية في مصر بعد 2013"، المعهد المصري للدراسات، سياسات عامة، 07 فبراير 2022، ص 02.

³ نفس المرجع، نفس الصفحة.

وفي المادة رقم (176) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 2014م تم التأكيد على أن "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، ويُنظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها، وحُسن إدارتها، ويُحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية".¹

وقد خصص دستور 2014م تسع مواد للإدارة المحلية من المادة رقم (175) حتى المادة رقم (183) تتضمن تقسيم الدولة لـوحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وكفالة الدولة لدعم اللامركزية وكذا تمكين الوحدات المحلية ومساعدتها لتحقيق العدالة الاجتماعية واستقلاليتها المالية والإدارية وانتخاب أو تعيين المحافظين وتشكيل المجالس المحلية بالانتخاب بحيث تتضمن 25% من مقاعدها للشباب، 25% للمرأة، 50% للعمال والفلاحين وتمثيل المسيحيين وذوي الاحتياجات الخاصة تمثيلاً مناسباً.²

وبموجب دستور 2014م فإن نظام الإدارة المحلية في مصر ينقسم إلى:³

- وحدات الحكم المحلي: والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المحافظات، المدن، المراكز، الأحياء، القرى)، وهي تختص بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة التي تقع في دائرتها، كما تباشر جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح وفي حدود السياسة العامة للدولة.

¹ أشرف حسين عطوة، مرجع سابق الذكر، ص 276.

² ولاء نعمة الله، مرجع سابق الذكر.

³ أحمد صالح، "المحليات في مصر: بين تطبيق اللامركزية وحلم العمل السياسي"، المفكرة القانونية، على الرابط التالي: www.legal-agenda.com بتاريخ: 2018/09/26، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/14، الساعة: 13:31.

- المجالس المحلية: ويتم تشكيلها على مستوى كل وحدة من وحدات الحكم المحلي عن طريق الانتخاب المباشر، تقوم هذه المجالس بالرقابة على عمل الوحدات المحلية ومتابعة أداء القائمين عليها ومحاسبتهم.

رابعاً: الأسباب الداعية إلى تغيير نظم الإدارة المحلية في مصر

هناك جُملة من الأسباب دعت إلى تغيير نُظم الإدارة المحلية في مصر نذكر منها ما يلي:¹

- وجود متغيرات سياسية تدعو لمشاركة جميع فئات الشعب، هدفها دعم السلطات المركزية في مناطق لا تتمكن من السيطرة عليها إلا بمساهمة الحركة الشعبية داخل تلك الوحدات.

- وجود تغيرات في طبيعة نشاط الدولة وتدخلها في مجالات عديدة خاصة بعد تمصير العديد من المشروعات الاقتصادية الأجنبية وإجراء أكبر عملية تأميم للمشروعات الاقتصادية شهدتها مصر.

- ظهور النزعة الاجتماعية للتقليل من الفوارق بين المحافظات على الأقل من الناحية الاجتماعية.

- تركيز الأنشطة الاقتصادية في المناطق الحضرية الأمر الذي أدى إلى هجرة سكان المناطق الريفية بحثاً عن العمل.

- ظهور الأفكار العلمية الحديثة التي أدت إلى تطور نظم الإدارة المحلية والمجالس المحلية وانتقالها من مرحلة التابع إلى مرحلة الشريك في إدارة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ السيد محمد كيلاني، مرجع سابق الذكر ، ص ص. (21-22).

- الاتجاه نحو دفع الجماهير للمساهمة في إعداد الخطط وتنفيذها، مما وسع من قاعدة النقاش والرقابة على إعداد الخطط وتنفيذها بمشاركة الجماهير لتحقيق ديمقراطية الخطة.

- حدوث تطورات سياسية هامة في نظام الحكم والانتقال من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، بالإضافة إلى انتقال النظام الاقتصادي من النظام الاشتراكي إلى نظام السوق المفتوح في فترة السبعينات.

المحور الثالث: التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية في مصر

تتمثل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية في مصر طبقاً للباب الأول من القانون رقم 43 لسنة 1979 م وما طرأ عليه من تعديلات في الآتي:¹

أولاً: المجلس الأعلى للإدارة المحلية في مصر

نص القانون رقم (124) لسنة 1960 م على إنشاء هيئة عليا للإدارة المحلية يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، مهمتها الرقابة والإشراف على أعمال المجالس المحلية، وقد خضع اسم وتشكيل هذه الهيئة للتعديل أكثر من مرة من اللجنة الوزارية للحكم المحلي إلى مجلس المحافظين، ثم استقر الاسم على المجلس الأعلى للإدارة المحلية منذ عام 1988 م، ويشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين، ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات.²

¹ أحنان عبد القادر خليفة، "التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية دراسة مقارنة"، القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016، ص. 50.

² جمهورية مصر العربية، وزارة التنمية المحلية، الهيئة العامة للاستعلامات، "الإدارة المحلية في دستور 2014"، على الرابط التالي: <https://www.sis.gov.eg/section/75/85?lang=ar> ، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/22، الساعة: 17:47.

ويُعد المجلس الأعلى للإدارة المحلية السلطة العليا بالنسبة للمحليات والجهة المعاونة لمجلس الوزراء في الإشراف على نظام الإدارة المحلية، يمكن حصر اختصاصاته في الآتي:¹

- النظر في توصيات اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي طبقا لما نصت عليه المادة (08) معدل من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م.
- وضع القواعد والضوابط التي يتعين إتباعها عند النظر في سلوك أعضاء المجالس الشعبية المحلية إذا أخلو بمقتضيات السلوك الواجب المادة (107) من القانون رقم (43) لسنة 1979م بشأن نظام الإدارة المحلية.
- وضع اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية المادة (114) معدل، وتسري هذه اللائحة على المجالس الشعبية التي ليس لها لائحة، وتسري أيضا على المسائل التي ليس في شأنها نص خاص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية.

ثانيا: الأمانة العامة للإدارة المحلية

إن الأمانة العامة للإدارة المحلية تعتبر الأمانة الفنية لمجلس الوزراء فيما يتعلق بشؤون الإدارة المحلية والمجالس المحلية، حيث تساعده في مباشرة اختصاصاته، كما تعتبر غرفة العمليات لخدمة المحافظات وتنسيق ودعم التعاون بينها وبين الوزارات بما يضمن حسن أداء مهام المحليات وفي إطار الموازنة والخطة القومية، وتتولى الأمانة العامة للإدارة المحلية المهام الرئيسية التالية:²

¹ حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق الذكر ، ص. 51.

² حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق الذكر ، ص ص (51-52).

- الشؤون المشتركة للوحدات المحلية ودراسة وبحث المواضيع الواردة من تلك الوحدات.
- تنظيم الاشتراك في المؤتمرات المحلية ودراسة وبحث المواضيع الواردة في تلك الوحدات.
- شؤون تدريب القيادات الإدارية المحلية وذلك بالتنسيق مع المحافظات.
- تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشؤون الإدارة المحلية.
- العمل على تجميع ونشر التجارب الرائدة التي تقوم بها الإدارة المحلية.
- معاونة الوزير المختص بالإدارة المحلية في إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالمواضيع التي يعرضها على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارة المحلية.
- إبلاغ القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى للإدارة المحلية ومتابعة تنفيذها.

ثالثاً: وحدات الإدارة المحلية

تُقسم وحدات الإدارة المحلية في مصر تقسيماً خماسياً يعلو بعضه بعضاً والذي يتمثل في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وجميع هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية كما أنها تُدار من خلال مجلسين أحدهما منتخب ويسمى "المجلس الشعبي المحلي" ويرأسه رئيس منتخب من بين أعضائه، أما المجلس الآخر فهو معين ويسمى "المجلس التنفيذي" ويرأسه الرئيس التنفيذي للوحدة المحلية، وبالنسبة لتوزيع الاختصاصات بين هذين المجلسين فإن المشرع

المصري جعل المجلس الشعبي المحلي هو المسؤول عن المداولة والتقرير، بينما عهد إلى المجلس التنفيذي مهمة الإدارة والتنفيذ.¹

1. المجالس الشعبية المحلية في مصر

تُعد المجالس الشعبية المحلية البرلمان المحلي والممثل الحقيقي للمواطنين في وحداتهم الجغرافية، نظرا لعلاقتهم الوثيقة بها، فهي تُمثلهم في القرارات المصرية المتعلقة بالجانب المحلي في شأن الخدمات الاقتصادية والاجتماعية كالمسكن والمياه والصحة والصرف الصحي وتراخيص المجال والنقل والطرق، وكذا المساهمة في حل مشاكل المواطنين.²

وتُشكل المجالس المحلية الشعبية بأسلوب الانتخاب، إذ يشارك في الانتخابات المحلية النخبون السياسيون المدرجة أسماءهم في جداول الانتخاب لمجلسي الشعب والشورى، ويكون الانتخاب على أساس الجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية ونظام الانتخاب الفردي.³

أ. حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية في مصر

يُبين الجدول الموالي حجم العضوية في المجالس الشعبية المحلية في مصر.

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص. 85.

² شريف هلاي، "المجالس المحلية بين قانون مؤجل وانتخابات في نفق التجميد"، على الرابط التالي: <https://masr360.net>، تم النشر بتاريخ: 2023/05/31، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/23، الساعة: 16:22.

³ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص. 86.

الجدول رقم (1): حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية في مصر

المجلس الشعبي المحلي	عدد الأعضاء	مدة العضوية
المجلس الشعبي المحلي للمحافظة	08 أعضاء عن كل مركز.	أربع سنوات تنتهي بانتهاء عضوية جميع الأعضاء.
المجلس الشعبي المحلي للمركز	10 أعضاء عن المدينة عاصمة المركز و08 أعضاء عن كل وحدة من باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز.	
المجلس الشعبي المحلي للمدينة	12 عضو عن كل قسم إداري.	
المجلس الشعبي المحلي للحي	10 أعضاء عن كل قسم إداري.	
المجلس الشعبي المحلي للقرية	20 عضو.	

المصدر: محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط2، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2013، ص 90.

ب. شروط المترشح للمجالس الشعبية المحلية

يشترط فيمن يترشح للمجالس الشعبية المحلية في مصر الشروط التالية:¹

- أن يكون مُتمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية.
- أن يكون بالغاً من العمر 25 سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
- أن يكون مُسجلاً في جداول الانتخاب في الوحدة المحلية المرشح في دائرتها، وأن يكون له محل إقامة في نطاقها.
- أن يجيد القراءة والكتابة.
- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أداءها طبقاً للقانون.

¹ القانون رقم (43) لسنة 1979، المادة : (75).

- لا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل استقالتهم من وظائفهم.
- لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم استقالتهم منها.
- باقي العاملين بالأجهزة التنفيذية يحق لهم الترشح، وفي حالة فوزهم يتحتم نقلهم إلى خارج الوحدة المحلية التي ترشحوا فيها وفي نطاق المحافظة.
- ت. اختصاصات المجالس الشعبية المحلية في مصر: تُمارس المجالس الشعبية المحلية في مصر جملة من الاختصاصات نذكر منها ما يلي:¹
 - الإشراف والرقابة على المرافق العامة التي تقع في نطاق الوحدة المحلية.
 - الإشراف على تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في نطاق الوحدة المحلية.
 - تقديم الاقتراحات المتصلة بالحاجات العامة للوحدة المحلية ورفعها إلى السلطات المركزية.
 - الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية الأقل مستوى والتنسيق بينها.ويختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة في القانون واللائحة التنفيذية بالآتي:²

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 105.

² القانون رقم (43) لسنة 1979، المادة : (13).

- الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس الشعبية المحلية الأخرى.
- التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية الأخرى في الحدود التي تُقرها اللائحة التنفيذية.
- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.
- ولكي تُمارس المجالس المحلية اختصاصاتها العديدة والمتنوعة فهي تحتاج إلى الموارد المالية الكافية لتمكين من القيام بواجباتها، وعموما فإن الموارد المالية للمجالس المحلية في مصر تأتي من مصدرين أساسيين هما:¹
- الموارد الخارجية والتي تشمل: التبرعات، الهبات، القروض، الإعانات الحكومية.
- الموارد الداخلية والتي تشمل: الرسوم والضرائب المحلية، أثمان ما تقدمه المجالس المحلية من خدمات للمواطنين، عوائد الممتلكات الخاصة والاستثمارات.

ث. الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية

تُبين المادتين (131) و (132) من القانون رقم (43) لسنة 1979م أن الهدف من عملية الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية هو تحقيق التناسق والترابط بينهما بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، وكذا تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الحكم المحلي، وبخصوص قرارات المجالس الشعبية المحلية فهي نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح، كما يجوز للمحافظ أو رئيس

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 111.

الوحدة المحلية المختص أن يعترض على أي قرار يصدره المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي على أي مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن الاختصاصات المحددة للمجلس في القانون، وفي هذه الحالة بإمكانه إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته وكذا الأسباب التي ينبغي عليها اعتراضه خلال 15 يوماً من تاريخ إبلاغه القرار. لكن إذا أصر المجلس الشعبي للمحافظة على قراره يُعرض الأمر على مجلس المحافظين، وإذا أصر أي من المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأخرى على قراره يُعرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمحافظ للبت فيه. ويقوم مجلس المحافظين بالبت في القرارات المُعترض عليها خلال 60 يوماً من تاريخ إبلاغه بها. كما يقوم المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمحافظ بالبت في شأن القرارات المُعترض عليها خلال 30 يوماً من تاريخ إبلاغهم بها.¹

2. المجالس التنفيذية المحلية في مصر: تتشكل المجالس التنفيذية المحلية من كبار موظفي الحكومة العاملين في الوحدات المحلية، إذ يتكون المجلس التنفيذي على مستوى المحافظة من المحافظ (رئيساً) ونوابه ورؤساء المراكز والمدن والقرى ورؤساء الأجهزة الحكومية في نطاق المحافظة، بالإضافة إلى سكرتير عام المحافظة وهو أمين المجلس، أما على مستوى المركز فالمجلس التنفيذي يتشكل من رئيس المركز ومديري إدارات الخدمات ورؤساء المدن والقرى ضمن حدود المركز وكذا سكرتير المركز، في حين يتشكل المجلس على مستوى المدينة من رئيس المدينة ومديري إدارات الخدمات وسكرتير المدينة، أما على مستوى الحي فإن المجلس يتكون من رئيس الحي وعضوية رؤساء المجالس التنفيذية في نطاق الحي وسكرتير الحي، وبالنسبة للقرية فإن المجلس

¹ القانون رقم (43) لسنة 1979، المادتين: (131 و132).

- يتكون رئيس القرية ورؤساء المجالس التنفيذية في نطاق القرية وسكرتير القرية والذي يعد أميناً للمجلس.¹
3. العاملون بوحدات الإدارة المحلية في مصر: ينقسم العاملون بوحدات الإدارة المحلية في مصر إلى فئتين هما:²
- الموظفون التابعون للوزارات في العاصمة: والذين يمارسون وظائف واختصاصات الحكومة المركزية في الأقاليم، والأصل فيهم أنهم يتبعون وزراءهم.
 - موظفو المجالس المحلية: وهم الذين يتبعون الوحدات المحلية التي يعملون بها، ويعتبر المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى منهم، ويطلق عليهم الموظفون المحليون
- وفيما يلي عرض لوحدات الإدارة المحلية في مصر وهي كالآتي:³
- أ. المحافظات: يتم إنشاءها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بقرار من رئيس الجمهورية، والمحافظات فئتان:
- المحافظات ذات المدينة الواحدة: وهي ما يطلق عليها المحافظات الحضرية وعددها أربع محافظات هي: (القاهرة، الإسكندرية، بورسعيد، السويس)، وتنقسم تلك المحافظات إلى أحياء.
 - المحافظات: وتنقسم إلى مراكز والمراكز إلى قرى.

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 86.

² جمهورية مصر العربية. وزارة التنمية المحلية، الهيئة العامة للاستعلامات، مرجع سابق الذكر.

³ حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق الذكر، ص ص (54-52).

ب. المراكز: يتم إنشاءها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويضم المركز مدينة واحدة (عاصمة المركز)، وقرى داخلية في نطاقه، وفي حالات قليلة توجد مدن أخرى بجوار المدينة عاصمة المركز.

ت. المدن: يتم إنشاءها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وتنقسم المدن الكبرى إلى أحياء، أما المدن ذات الطابع الخاص كمدينة الأقصر فيكون إنشاءها بإصدار تنظيم خاص بها نظرا لأهميتها بهدف تنميتها والنهوض بمرافقها وذلك بمقتضى القانون رقم (09) لسنة 1989م، والذي خول تلك الصلاحية إلى قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية.

ث. الأحياء: يتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وعند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء فإنه يتم مراعاة العنصر السكاني وتكامل وحدات الخدمات والإنتاج ووفقا للقواعد والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء، وقد ينقسم الحي إداريا إلى (أقسام أول وثان).

ج. القرى: يتم إنشاءها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بقرار من الوحدات المحلية القروية وبعد موافقة المجلس المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

4. الأقاليم الاقتصادية: حسب قرار رئيس الجمهورية رقم (475) لسنة 1977م قسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية، ثم قام المشرع بإدماج إقليم مطروح في إقليم الإسكندرية وعليه أصبح عدد الأقاليم

الاقتصادية سبعة، ولكل إقليم اقتصادي عاصمة تحدد بقرار يصدره رئيس الجمهورية، وبكل إقليم اقتصادي توجد لجنة التخطيط الإقليمي وهيئة للتخطيط الإقليمي.¹

وتضم الأقاليم الاقتصادية المحافظات التالية:²

- إقليم القاهرة وعاصمته القاهرة: يضم المحافظات التالية: القاهرة، الجيزة، القليوبية.
- إقليم الإسكندرية وعاصمته الإسكندرية: يضم المحافظات التالية: الإسكندرية، البحيرة، منطقة النوبارية ومطروح.
- إقليم الدلتا وعاصمته طنطا: يضم المحافظات التالية: المنوفية، الغربية، كفر الشيخ، دمياط والدقهلية.
- إقليم قناة السويس وعاصمته الإسماعيلية: يضم المحافظات التالية: سيناء، بورسعيد، الإسماعيلية والشرقية، والجزء الشمالي من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس.
- إقليم شمال الصعيد وعاصمته المنيا: يضم المحافظات التالية: بني سويف، المنيا، الفيوم وجزءا من شمال البحر الأحمر.
- إقليم أسيوط وعاصمته أسيوط: يضم محافظتي: أسيوط والوادي الجديد.
- إقليم جنوب الصعيد وعاصمته أسوان: يضم المحافظات التالية: سوهاج، قنا، أسوان والجزء الجنوبي من محافظة البحر الأحمر.

¹ حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق الذكر، ص. 54.

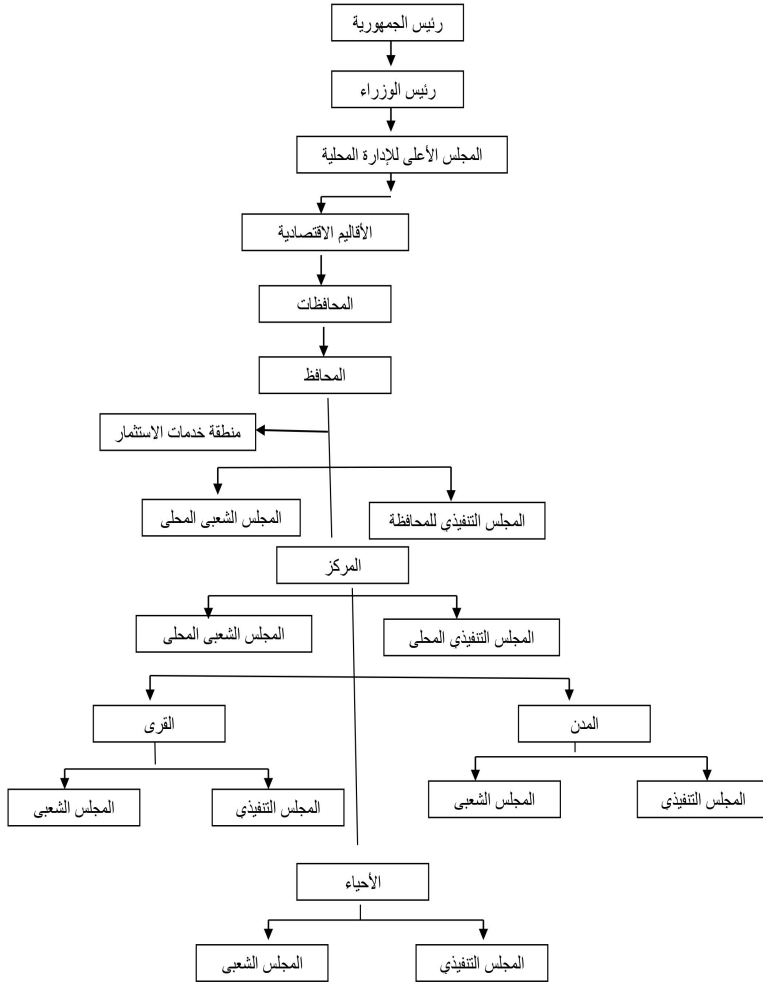
² جمهورية مصر العربية، وزارة التنمية المحلية، الهيئة العامة للاستعلامات، مرجع سابق الذكر.

وهناك وحدات إدارية أخرى ذات أهمية كبيرة في النظام المحلي المصري، والتي قد تكون أدنى من النظام المحلي مثل (العزب، المشايخ، الكفور)، وتوجد كذلك وحدات خارج الطبيعة النمطية الموحدة لذلك الهرم وهي (المدن ذات الوضع الخاص، والمدن أو التجمعات العمرانية الجديدة)، وتندرج كافة أنحاء الدولة تحت لواء وحدات محلية على نحو هرمي وتحت الإشراف العام لهيئة مركزية وهي المجلس الأعلى للإدارة المحلية.¹

ويوضح الشكل الموالي تدرج نظام الإدارة المحلية في مصر :

¹ حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق الذكر ، ص 49.

الشكل رقم (1): تدرج نظام الإدارة المحلية في مصر



المصدر: حنان عبد القادر خليفة، "التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية دراسة مقارنة"، القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016، ص55.

الخاتمة

تحظى الإدارة المحلية بمركز هام في أنظمة الحكم الداخلية في مختلف دول العالم، فهي تقوم على أساس إشباع حاجات السكان المحليين وتقويم شؤونهم بالاعتماد على موارد بشرية ومادية ذاتية، وتُعد مصر من أعرق الدول التي عرفت نظام الإدارة المحلية منذ تقسيم أرض الدلتا إلى قسمين رئيسيين هما: الريف والحضر بعد فتح مصر سنة 641 م، لكن البدايات الأولى للنظام المحلي الحديث تعود إلى عهد الحملة الفرنسية حيث قام نابليون بونابرت بإنشاء ديوان القاهرة ثم عمم الدواوين في مختلف مديريات الدولة المصرية.

وقد عرفت مصر نظام الإدارة المحلية بمفهومه الحديث في أواخر القرن التاسع عشر حيث صدر أول قانون في هذا الشأن سنة 1883م والذي يقضي بتشكيل مجالس المديريات عن طريق الانتخاب، وقد اعترف دستور 1923م بالشخصية المعنوية للمديريات والمُدن والقرى، ثم توالى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية إلى أن صدر القانون رقم (43) لسنة 1979م الذي خول الهيئات المحلية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية باستثناء المرافق ذات الطابع القومي، كما نقل العديد من اختصاصات الوزراء في العاصمة إلى الهيئات المحلية، ومنذ ذلك الحين أصبحت المجالس المحلية تُشكل بأسلوب الانتخاب الكامل.

وبموجب دستور 2014م تم تقسيم نظام الإدارة المحلية في مصر إلى وحدات الحكم المحلي والتي تضم: (المحافظات، المُدن، المراكز، الأحياء والقرى)، والتي تباشر جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات حسب القوانين واللوائح، بالإضافة إلى المجالس المحلية التي تتشكل على مستوى كل وحدة محلية عن طريق الانتخاب المباشر.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

- (1)-الخليلة محمد علي ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط2، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2013.
- (2)-السيد نوران، الإطار التشريعي والقانوني للإدارة المحلية في مصر بعد 2013، المعهد المصري للدراسات، سياسات عامة، 07 فبراير 2022،
- (3)-كيلاني السيد محمد، الإدارة المحلية وتطورها، علاقتها بالتخطيط وتوطن المشروعات في مصر، جمهورية مصر العربية: معهد التخطيط القومي، أبريل 1988.

➤ المجالات

- (1)-الباجوري أيمن، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر: رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014"، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، جامعة بني سويف، المجلد 15، العدد 14.
- (2)-الهادي محمد عبد و سامي إسراء ، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر: الآفاق والتحديات"، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 04، 01 جوان 2020.
- (3)-عطوة أشرف حسين ، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 02، العدد 02، 2017،
- (4)-فرجي رشيدة ومولود مسلم، "مصر: تحديات بناء الدولة على ضوء ثورة 25 يناير 2011"، مجلة السياسة العالمية، المجلد 06، العدد 02، 2022/12/31.

➤ الرسائل الجامعية

- (1)-خليفة حنان عبد القادر ، "التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية دراسة مقارنة"، القاهرة، جمهورية مصر العربية: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، 2016.

➤ المواقع الإلكترونية

- (1)-جمهورية مصر العربية، وزارة التنمية المحلية، الهيئة العامة للاستعلامات، "الإدارة المحلية في دستور 2014"، على الرابط التالي:
<https://www.sis.gov.eg/section/75/85?lang=ar> ، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/22، الساعة: 17:47.
- (2)-صالح ، أحمد "المحليات في مصر: بين تطبيق اللامركزية وحلم العمل السياسي"، المفكرة القانونية، على الرابط التالي: www.legal-agenda.com بتاريخ: 2018/09/26، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/14، الساعة: 13:31.
- (3)-ولاء نعمة الله، "التطور التاريخي والتشريعي لنظام الإدارة المحلية في مصر منذ الفراعنة"، على الرابط التالي:
<https://www.elwatannews.com/news/details/4492843> تم النشر بتاريخ: 2019/12/20، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/23، الساعة: 16:58.
- (4)-هلاي شريف ، "المجالس المحلية بين قانون مؤجل وانتخابات في نفق التجميد"، على الرابط التالي: <https://masr360.net> ، تم النشر بتاريخ: 2023/05/31، تم تصفح الموقع بتاريخ: 2023/10/23، الساعة: 16:22.

د. أبصير طارق

(جامعة غرداية)

الإدارة المحلية في الأردن

من خلال عرض للنظام القانوني وتقييم للتجارب

Local Administration in Jordan

(analyzing the reality and evaluating the experiences)

مقدمة

يواجه العالم في الظرف الراهن العديد من التحديات في مجالات التنمية خصوصا ما تعلق منها بالأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة وهي الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وما يزيد من هذه التحديات ويزيد من تعقيداتها وجود ما يزيد عن مليار إنسان يعيش في ظل عتبة الفقر، كما أن انعدام استقرار الدخل وتراجع القدرة الشرائية للأفراد أخذ في التزايد. ويقتضي لتحقيق التنمية المستدامة إجراءات وسياسات عالمية ووطنية يكون من شأنها التقليل من هذه الفجوة، وإحراز التقدم في المجالات التنموية الرئيسية (الاقتصادية، الاجتماعية، والبيئية)، وهذا ما يتطلب تحقيق النمو وتوفير فرص العمل، مع القيام في الوقت ذاته بتعزيز الاستدامة. في نظام التنمية الشاملة، التي تقوم على مشاركة أفراد المجتمع المحلي مع فرعيا والتنمية المحلية تعتبر نظاما السلطات المحلية والحكومية والقطاع الخاص في عملية التنمية، بهدف تحسين مختلف نواحي الحياة على المستوى المحلي.

إن الإدارة المحلية تمثل حجر الزاوية في عملية التنمية المحلية. من خلال استجابتها لاحتياجات المجتمع، وتخطيطها للمشاريع، وتعزيز المشاركة المجتمعية، وتساهم في خلق بيئة مستدامة تُفضي إلى تحسين مستوى الحياة وتعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. لذا يجب دعم وتعزيز قدرات هذه الإدارات لضمان تحقيق التنمية المستدامة التي تصب في مصلحة المجتمع بأسره.

وقد واجه قانون اللامركزية لعام 2015 في الأردن، باعتباره أول تشريع منسئ لمجالس محلية على مستوى المحافظات في التنظيم الإداري الأردني العديد من الانتقادات؛ نظراً لوجود أوجه قصور حالت دون إيجاد تطبيق يحقق الحد الأدنى من المفهوم النموذجي للإدارة المحلية، فظهرت الآراء التي دعت إلى ضرورة تعديل القانون، كما قدمت العديد من الدراسات القانونية التي خلصت لتوصيات تسعى إلى إيجاد حلول لتكريس المفهوم القانوني للإدارة المحلية على مستوى المحافظات، بما يتوافق مع خصوصية وظروف دولة الأردن الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتنمية. حيث رافق ذلك وجود الإرادة السياسية للوصول إلى إصلاح نظام الإدارة المحلية في الأردن بتطبيقاته مجالس المحافظات والبلديات وكان نتيجة ذلك أن صدر قانون يحمل اسم قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021 ليحل محل قانون البلديات لسنة 2015، وقانون اللامركزية لسنة 2015، وعلى نحو جاءت جميع تطبيقات الإدارة المحلية ولأول مرة في النظام القانوني الأردني في تشريع واحد.

لعل أبرز الانتقادات التي وجهت للمشرع الأردني في قانون اللامركزية تلك المتعلقة بتنظيمه القانوني لتشكيل مجالس المحافظات، حيث بات جلياً وصاية الحكومة المركزية على تشكيلها، بالإضافة لعجزه عن ضمان تمثيل فئات المجتمع الأكثر تأثيراً في اتخاذ القرار التنموي والخدمي في تشكيلها، وعدم تمكنه من التغلب

على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين، الأمر الذي انعكس بدوره على واقع كفاءة تلك المجالس وفعاليتها.

وبما أن صدور قانون الإدارة المحلية قد أعطى أملاً في إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات، وملاً لتجاوز الانتقادات التي وجهت لخطة المشرع الأردني بموجب قانون اللامركزية، جاءت هذه الدراسة للبحث في المستجدات في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات.

أ. أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من الناحية النظرية بأنها تكشف بعد ذلك الكم من الانتقادات التي وجهت لخطة المشرع بموجب قانون اللامركزية عن مدى وجود رؤية واضحة مصحوبة بإرادة حقيقية لدى المشرع الأردني في إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات.

ب. مشكلة الدراسة:

إن الإشكالية الرئيسية التي جاءت هذه الدراسة للإجابة عنها تتمثل ب: هل تمكن المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية من تجاوز أوجه القصور التي اعترت تنظيمه القانوني لتشكيل مجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية؟

أسئلة الدراسة:

أولاً: هل عزز المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية من كون الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات، وبما يمكن اعتباره تطوراً على موقفه بموجب قانون اللامركزية؟

ثانياً: هل حدّ المشرع الأردني بموجب قانون الإدارة المحلية من مظاهر وصاية الحكومة المركزية على تشكيل مجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية؟

ثالثاً: هل ضمن المشرع الأردني من خلال التشكيل العضوي لمجالس المحافظات كفاءة وفعالية تلك المجالس لتحقيق الغاية المنشودة من إنشائها، وبما يتجاوز القصور الذي شاب تشكيله العضوي بموجب قانون اللامركزية؟

ت. منهج الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لنصوص قانون الإدارة المحلية ذات العلاقة بموضوع الدراسة بالمقارنة مع أحكام قانون اللامركزية، مع الإشارة لقوانين الدول الأخرى حيثما اقتضت ضرورة البحث.

ث. خطة الدراسة:

لبيان المستحدث في التنظيم القانوني في تشكيل مجالس المحافظات، وللإجابة عن إشكالية الدراسة وما تفرع عنها من أسئلة، ومن أجل الوصول إلى النتائج المتوخاة منها، فلقد ارتأينا أن تكون خطة الدراسة على النحو الآتي:

المبحث الأول: الأحكام المستحدثة في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات.

المبحث الثاني: تقييم موقف المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية من التشكيل العضوي للمجالس المحافظات.

المبحث الأول: الأحكام المستحدثة في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات.

إن المتمعن لأحكام المادة (3) من قانون الإدارة المحلية¹، نجد أن المشرع الأردني قد أبقى على بعض الركائز الرئيسية التي حكمت التشكيل العضوي للمجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، إلا إنه في الوقت ذاته قد أحدث تغييراً جوهرياً يحكم ذلك التشكيل، ومن هنا فإن البحث في موضوع المستحدث في التشكيل

¹ عبد الله خضر الحميدات، وآخرون، "المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسي، المجلد 14، العدد 03، 2022.

العضوي لمجالس المحافظات يتطلب منا بيان الأسلوب الذي تبناها المشرع الأردني بموجب قانون الإدارة المحلية لتشكيل مجالس المحافظات وأن نستعرض ذلك بالمقارنة مع قانون اللامركزية، ومن ثم تقييم موقفه لبيان أوجه التطور أو القصور في تنظيمه القانوني للتشكيل العضوي لمجالس المحافظات وذلك من خلال المطلبين:

المطلب الأول: أسلوب تشكيل مجالس المحافظات وفقاً لقانون الإدارة المحلية

لا بد أن نبين ابتداءً أن المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية أو سابقه قانون اللامركزية لم يعترف للمحافظة كوحدة إدارية بالشخصية الاعتبارية وبما يتفق والمفهوم النموذجي للإدارة المحلية، وإنما اعترف بتلك الشخصية لمجلس المحافظة الذي يعتبر، من حيث الأصل، المعبر عن إرادة الشخص الاعتباري، وبالتالي فإننا في هذا المقام نبحث في التكوين العضوي للشخص الاعتباري ذاته.¹

وبالرجوع لقانون اللامركزية باعتباره التشريع الأول المنشئ لمجالس المحافظات في الأردن، فقد تبين أن خطة المشرع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات كانت تستهدف في المقام الأول تعزيز قيم الديمقراطية الإدارية؛ لذلك جاء تشكيل تلك المجالس إلى حد كبير - بما يعكس ذلك الهدف، والذي عبرت عنه الأسباب الموجبة لسنه والمتمثلة بالتوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة، ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه خاصة القرار التنموي، وعليه فلقد جعل المشرع تشكيل مجلس المحافظة بالانتخاب المباشر بصورة أساسية مع تعيين أعضاء من قبل الحكومة المركزية لا تتجاوز نسبتهم عن (15%) من عدد الأعضاء المنتخبين²،

¹ قانون الإدارة المحلية رقم (22)، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية رقم (4746) المؤرخ في 2021/09/23.

² الحميدات، "النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني (2021)"، مجلة جامعة الحسين للبحوث المجلد (7) العدد (1) الأردن، ص 238. وتعرف الديمقراطية الإدارية باعتبارها مظهراً من

ومن هنا نجد أن المشرع الأردني في قانون اللامركزية قد أخذ بأسلوب المزج بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجالس المحافظات مع جعله الانتخاب أساساً في تشكيل تلك المجالس، وعلى نحو بدل على تركيزه في تعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار من خلال زيادة عدد المنتخبين الممثلين لقواعدهم الشعبية للتأثير على القرارات التنموية وعملية تخصيص موارد الدولة.¹

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية من أسلوب تشكيل مجالس المحافظات نجد أنه قد أبقى على الطريقة المفضلة لديه في تشكيل المجالس المحلية، والمتمثلة بالمزج بين الانتخاب والتعيين،² مع جعل الانتخاب المباشر العنصر الغالب في ذلك التشكيل وبما يتفق معها انتهى إليه القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015، الذي جعل الانتخاب عنصراً وركيزة أساسية في تشكيل المجالس المحلية لقيام اللامركزية الإقليمية وفقاً لما نصت عليه المادة (121) من الدستور الأردني، وبما يؤكد أن اللامركزية الإقليمية هي في الأساس عملية إصلاح سياسي.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي الناظم لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات

نصت المادة (3/1/1) من قانون الإدارة المحلية على "يُشكّل في كل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويتألف من الأعضاء التاليين ضمن المحافظة: 1. أعضاء منتخبين انتخاباً

مظاهر الديمقراطية بأنها وسيلة إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، راجع بدران الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية، (2016)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 22.

¹ أبو حمود، "الإصلاح السياسي في الأردن: قراءة في تجربة اللامركزية لعام 2017"، (2021)، مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية، المجلد (29) العدد (2) غزة، ص 122.

² المجلس الاقتصادي والاجتماعي، دراسة بعنوان اللامركزية التشخيص والسيناريوهات المقترحة نيسان 2019، منشورة على الموقع الرسمي للمجلس www.esc.jo.

سرياً ومباشراً يحدد عددهم وتقسم الدوائر الانتخابية في كل محافظة وعدد المقاعد لكل دائرة بموجب نظام يصدر لهذه الغاية 2. رؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية 3 نائب أمين عمان بالنسبة لمجلس محافظة العاصمة. 4. أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالنسبة المجلس محافظة العقبة . 5. أحد مفوضي سلطة اقليم البتراء التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان. 6. أحد أعضاء مجلس إدارة الغرفة التجارية. 7. أحد أعضاء مجلس إدارة غرفة الصناعة. 8. أحد أعضاء فرع اتحاد المزارعين. 9. أحد أعضاء مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لإعمار مركز المحافظة. كما نصت المادة (3 /ب) على " أن لا يتجاوز نسبة (40%) الأعضاء المنصوص عليهم في البنود (2)، (3)، (4)، (5)، (6)، (7)، (8)، (9) من عدد أعضاء مجلس المحافظة.

ومن خلال تلك النصوص يتبين أن المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية، وإن جعل الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات بحيث أوجب ألا تقل نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً عن (60%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة، إلا إنه قد أضاف للأعضاء المنتخبين فئات جديدة لم ينص عليها في قانون اللامركزية حيث يمكن¹ تصنيف تلك الفئات إلى:

1. أعضاء معينين بحكم مناصبهم بقوة القانون، وهم نائب أمين عمان بالنسبة المجلس محافظة العاصمة، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية في جميع المجالس.

¹ بذات المعنى أنظر القبيلات مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية (2010)، دار وائل للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، الأردن، ص 185، الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية- مقارنة (2013) دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 15 وما بعدها.

2. أعضاء معينين بحكم مناصبهم من قبل الحكومة المركزية، فوفقاً لنص المادة (3/د) من القانون يسمي رئيس الوزراء بناء على تنسيب وزير الإدارة المحلية ممثلاً واحداً عن كل جهة من الجهات التالية: مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالنسبة لمجلس محافظة العقبة مفوضي سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان أعضاء مجلس إدارة الغرفة التجارية، أعضاء مجلس إدارة غرفة الصناعة، فرع اتحاد المزارعين، مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لإعمار مركز المحافظة.

3. عضوين إضافيين يجوز تعيينهما في كل مجلس محافظة من قبل وزير الإدارة المحلية بموافقة مجلس الوزراء.¹

وإذا كانت مسألة تمكين المرأة من المشاركة في التنمية المحلية من أهم الأهداف التي سعى المشرع الأردني إلى تكريسها مؤخراً في جميع القوانين المنشئة للإدارات المحلية، وبما ينسجم مع التزاماته الدولية بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ضد المرأة (سيداو)²، حيث درج على إقرار نظام الكوتا النسائية كنوع من التدخل الإيجابي في سبيل تعجيل تحقيق المساواة الفعلية بين المرأة والرجل بالمشاركة في اتخاذ القرار التنموي،³ نجد أنه في قانون الإدارة المحلية قد خصص للنساء في مجالس المحافظات نسبة (25%) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين بدلاً من (10%) بموجب قانون اللامركزية مع الإبقاء على

¹ قانون الإدارة المحلية، المادة: 51.

² أبو الجمل، "مدى تحقق الاستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها، 2020"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية القانونية، المجلد 28، العدد 02، ص 383
³ دراغة و عواشرية، "نظام التمثيل النسبي والكوتا النسائية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 08، العدد، 03، 2021، ص 540.

ذات المعيار الذي تحدد على أساسه عدد المقاعد المخصصة لهن بموجب قانون اللامركزية وهو عدد الأعضاء المنتخبين وليس العدد الكلي لأعضاء مجلس المحافظة. وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية قد استمر على موقفه بموجب قانون اللامركزية من حيث منح الحكومة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء سلطة تحديد عدد الأعضاء المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية لتتم بموجب نظام يصدر لهذه الغاية¹، دون أن يضع معايير أو أسس محددة تلزم الحكومة المركزية لتحديد عدد تلك المقاعد أو تقسيم الدوائر الانتخابية،² حيث صدر نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات رقم (103) لسنة 2021 والذي نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم (5758) تاريخ 24/11/2021، دون أن تفصح الحكومة في الأسباب الموجبة للنظام عن الأسس التي تم بناء عليها تقسيم الدوائر الانتخابية لكل محافظة وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة.

المبحث الثاني: تقييم موقف المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية من التشكيل العضوي المجالس المحافظات

بالرغم من تركيز المشرع الأردني بموجب قانون اللامركزية على تعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات التنموية، وذلك بأن جعل نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً عاماً، سرياً ومباشراً لا تقل عن (85%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة، إلا إن ذلك القانون لم يسلم من سهام النقد؛ حيث وجد أن منح الحكومة المركزية سلطة تحديد

¹ قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 (الملغي)، راجع: المادة (6) (ب).

² وبلا شك فإن عدم إلزام المشرع الحكومة المركزية بأسس واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية يعد من السلبات التي يستمر المشرع بعدم تداركها، راجع الخوالة الحكم المحلي في الأردن، مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، مجلة العلوم القانونية والسياسية (2018)، المجلد 9، العدد (3)، الجزائر، ص 486.

عدد الأعضاء المنتخبين، وتقسيم الدوائر الانتخابية وعدد الأعضاء لكل دائرة بموجب نظام يصدر لهذه الغاية، بالإضافة لمنحها سلطة تعيين (15%) من عدد الأعضاء المنتخبين ليكونوا أعضاء في مجالس المحافظات انتقاصاً للاعتبارات الديمقراطية التي تحكم تشكيل المجالس المحلية، وإخلاقاً بالاستقلال الذي يجب أن تمتع به لا سيما في ظل عدم توفر ضمانات استقلال الأعضاء المعيّنين عن الحكومة المركزية،¹ كما وجد أنعجز المشرع عن ضمان تمثيل فئات المجتمع الأكثر تأثراً في اتخاذ القرار التنموي قد أثر سلباً على كفاءة وفعالية تلك المجالس للقيام بالمهام المناطة بها.²

المطلب الأول: تقييم تطور التشريعي لانتخاب أعضاء مجلس المحافظات

إن المشرع بسنّه لقانون الإدارة المحلية كانت لديه إرادة حقيقة لإصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات يتحدد في الحالة التي يتجاوز بها الانتقادات التي وجهت لتشكيله العضوي لمجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية وبما يظهر بأن القانون قد تم بنائه وفق رؤية واضحة وشاملة للامركزية الإقليمية توفر فرصاً أكبر لتعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التنموي وتنفيذه، وتعزيز الاستقرار السياسي للدولة³، لذلك كان من المنتظر من المشرع في قانون الإدارة المحلية أن يعالج أوجه النقص والقصور التي اعترت خطته بموجب قانون اللامركزية، وأن يستفيد من الواقع الذي أفرزه النظام القانوني السابق لتشكيل مجالس المحافظات. وحقيقة الأمر أن المتمعن في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية يجد بأن المشرع الأردني قد تطور في موقفه بموجب قانون اللامركزية من جانبين: يتمثل الأول بزيادة نسبة المقاعد المخصصة للنساء عما كان

¹ الحميدات، مرجع سابق الذكر، ص 239.

² عبد الله خضر الحميدات، وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 10

³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق الذكر، ص 15.

عليه الحال بموجب قانون اللامركزية¹، وبما من شأنه توسيع قاعدة مشاركة المرأة في اتخاذ القرار التنموي والخدمي في حين يتمثل الجانب الثاني بجعل القطاعات التجارية الصناعية والزراعية ممثلة في مجالس المحافظات، على أن هذا الجانب من جوانب تطور موقف المشرع الأردني لنا فيه قول؛ ذلك أن تمثيل تلك القطاعات الهامة في مجالس المحافظات وإن كان من شأنه ضمان كفاءة وفعالية تلك المجالس لبلوغ الغاية النهائية من اللجوء الأسلوب اللامركزية الإقليمية وهي تحقيق التنمية الدائمة الشاملة والمستدامة وردم الفجوة التنموية بين المحافظات، وبما يتجاوز القصور الذي اعتري التشكيل العضوي المجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، إلا إن ما حدّ من بريقه أن أعضاء مجلس إدارة غرفة الصناعة والتجارة، والاتحاد اعام للزراعيين وإن كانوا أشخاصا منتخبين أساسا بموجب التشريعات النازمة لتلك القطاعات، فإن

¹ حيث استجاب المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية للدعوات المنادية بضرورة رفع نسبة التمثيل النسائي في مجالس المحافظات الى (25%) بعدها الأدنى، لما في ذلك من تعزيز لدور المرأة في المشاركة بعملية التنمية المحلية على مستوى المحافظات، انظر: تقرير مركز الحياة (راصد) حول اللامركزية في الأردن وسبل التطوير منشور على موقع المركز الرسمي www.rasedjo.com/ar/publication ، 2019، ص 10، تاريخ الزيارة: على سبيل المثال، نجد أن المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979 وتعديلاته قد كفل تمثيل العمال والفلاحين في المجالس المحلية الشعبية عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء الوحدة المحلية، حيث نص في المادة الثالثة من القانون على يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من اعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين قانون الإدارة المحلية المصري، وذلك على خلاف موقفه بموجب المادة (4/1) من قانون اللامركزية (الملغي حيث كانوا من ضمن التشكيل العضوي للمجلس التنفيذي، ويبدو ان المشرع الأردني قد أراد بهذا التغيير أن يكفل تطعيم مجلسي محافظتي العقبة ومعان بأعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة والاختصاص، وأن يضمن وجود نوع من الانسجام و التشاركية بين مجلسي المحافظتين) كسلطات تقريرية ومجالس إدارة تلك المناطق لتحقيق الهدف النهائي للإدارة المحلية والمتمثل بالتنمية الشاملة والمستدامة لا سيما أن الغاية من إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وإقليم البتراء السياحي التنموية تعزيز القدرات الاقتصادية، السياحية والتنموية في المملكة. 15/10/2021

عضويتهم في مجلس المحافظة تتم عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية مما يشكل مطعناً في استقلاله ويعزز من تدخلها في قراراته، وكان الأجدر بالمشرع مع الاحترام أن يستفيد من تجربة اللامركزية الإقليمية في الأنظمة القانونية المقارنة التي كفلت تمثيل القطاعات الهامة في المجالس المحلية بما ينسجم مع الاعتبارات الديمقراطية في تشكيلها.¹

إلا إنه في مقابل ذلك التطور النسبي، نجد أن المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية على غير المتوقع - قد تراجع على نحو بين عن تبني النهج الديمقراطي في تشكيل مجالس المحافظات، حيث خفض من نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً؛ فبعد أن كانت نسبتهم بموجب قانون اللامركزية لا تقل عن (85%) من عدد أعضاء المجلس، أصبحت بموجب قانون الإدارة المحلية تساوي أو تقل عن (60%) من عدد الأعضاء، كما عزز من مظاهر وصاية الحكومة المركزية على تشكيل المجالس وذلك بمنحها سلطة تعيين بعض ممثليها بحكم مناصبهم أعضاء في تلك المجالس كما هو الحال بتعيين أحد مفوضي سلطة اقليم البتراء التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان، وأحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالنسبة لمجلس محافظة العقبة²، بالإضافة إلى أنه ساوى مجالس المحافظات بالمجالس

¹ سبيل المثال، نجد أن المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979 وتعديلاته قد كفل تمثيل العمال والفلاحين في المجالس المحلية الشعبية عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء الوحدة المحلية، حيث نص في المادة الثالثة من القانون على يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين قانون الإدارة المحلية المصري.

² وذلك على خلاف موقفه بموجب المادة (4/1) من قانون اللامركزية (الملغي حيث كانوا من ضمن التشكيل العضوي للمجلس التنفيذي، ويبدو ان المشرع الأردني قد أراد بهذا التغيير أن يكفل تطعيم مجلسي محافظتي العقبة ومعان بأعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة والاختصاص، وأن يضمن وجود نوع من

البلدية وذلك بمنح وزير الإدارة المحلية بموافقة مجلس الوزراء صلاحية جواز بتعيين عضوين إضافيين في كل مجلس علاوة على الاعضاء المعينين أساساً بموجب المادة (3) من القانون¹.

ولعل ما يؤكد تراجع المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية عن تبني الأهداف الديمقراطية في تشكيل مجالس المحافظات، أنه وبالرغم من توسيعه السلطة الحكومة المركزية بالتعيين بالمقارنة مع موقفه في قانون اللامركزية، إلا إنه قد أبقى على فكرة التعيين من قبل الحكومة المركزية التي أخذ بها بموجب قانون اللامركزية في حال شعور مقعد العضو المنتخب، ولم يكن هنالك مرشح يتلوه لإشغال المقعد².

المطلب الثاني: تقييم شرط العنصر المعين

إن تعزيز المشرع الأردني من وجود العنصر المعين في تشكيل مجالس المحافظات عما كان عليه الحال بموجب قانون اللامركزية يظهر مع الاحترام عدم وجود الإرادة الحقيقية لديه في إصلاح نظام الإدارة المحلية الذي يعتبر محوره الأساسي تعزيز مشاركة المواطنين في التنمية المحلية، وهذا الأمر من شأنه أن يزيد بلا ريب من الانتقادات الموجهة سابقاً لخطته بموجب قانون اللامركزية بدلاً من تجاوزها والحد

الانسجام و التشاركية بين مجلسي المحافظات (كسلطات تقريرية ومجالس إدارة تلك المناطق لتحقيق الهدف النهائي للإدارة المحلية والمتمثل بالتنمية الشاملة والمستدامة لا سيما أن الغاية من إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وإقليم البتراء السياحي التنموية هو تعزيز القدرات الاقتصادية، السياحية والتنموية في المملكة. 15/10/2021

¹ وحقيقة الأمر أنه لا محل لمساواة مجلس المحافظة بالمجلس البلدي؛ لأن المجلس البلدي يتشكل بالكامل من الأعضاء المنتخبين حيث نصت المادة (37/1) من قانون الإدارة المحلية على يتم انتخاب رئيس البلدية وأعضاء المجالس البلدية انتخاباً سرياً ومباشراً في اقتراع واحد وعلى ورقتين منفصلتين.

² قانون الإدارة المحلية، تجد الإشارة إلى أن المشرع قد أضاف حالة جديدة لانتهاء عضوية العضو المعين في هذه الحالة لم ينص عليها قانون اللامركزية والمتمثلة بالحل، انظر: المادة (8/3/2).

منها فالقاعدة المسلم بها أن استقلال المجالس المحلية يتناسب عكسياً مع نسبة الأعضاء المعيّنين.¹

والأصل في حال عدم رغبة المشرع الاستغناء عن وجود العنصر المعين في تشكيل مجالس المحافظات كسلطات تقريرية أن يقصر وجوده في حدود الغاية المتمثلة بتعظيم المجالس بالكفاءات التي تساعد على تأدية أعمالها وأن يترافق ذلك مع توفير الضمانات التي تحول دون تدخل الحكومة في تحديد توجهاتهم وآرائهم. أما بالنسبة إلى عضوية نائب أمين عمان بالنسبة لمجلس محافظة العاصمة، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية في جميع المجالس، فإن تعيينهم بحكم القانون يندرج ضمن مظاهر الرقابة التشريعية على تشكيل مجالس المحافظات²، وأولئك الأعضاء وإن كان اختيارهم بتلك المناصب يتم عن طريق الانتخاب بالأساس، وأن تعيينهم لا يخل باستقلال مجالس المحافظات؛ كونهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للحكومة المركزية.³

إلا إن تخل المشرع بتعيينهم بقوة القانون يعد من جانبنا انتقاصاً لحق سكان المحافظة في اختيار ممثلهم في مجالس المحافظات التي تعتبر تطبيقاً مستقلاً للإدارة المحلية في النظام القانوني الأردني حيث لا يمكن القول: إنهم أعضاء منتخبون انتخاباً غير مباشر؛ ذلك أن الانتخاب غير المباشر أو ما يعرف بالانتخاب على درجتين يعني أن يقوم سكان المحافظة باختيار مندوبين منهم يتولون مهمة اختيار بعض أعضاء مجلس المحافظة نيابة عنهم، الأمر الذي يعني أن المشرع الأردني بتعيينه أعضاء في مجالس

¹ أبو الجمل، مرجع سابق الذكر، ص 378.

² تنص المادة (121) من الدستور على الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة.

³ عبد الله خضر الحميدات، وآخرون مرجع سابق الذكر، ص 12.

المحافظات بحكم مناصبهم يكون قد انتهج نهجاً جديداً في تشكيل المجالس المحلية وذلك بأن مزج الانتخاب المباشر بالتعيين بحكم القانون أو من قبل الحكومة المركزية.¹ وحقيقة الأمر وإن كنا نتفهم نبل الاعتبارات التي دفعت المشرع من جعل نائب أمين عمان، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية أعضاء بقوة القانون في مجالس المحافظات وهي تحقيق نوع من التشاركية والانسجام بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية، وتطعيم المجالس ببعض الأعضاء الحاصلين على مؤهلات علمية،² إلا إنه كان بالإمكان تحقيق تلك الغاية بما ينسجم مع الاعتبارات الديمقراطية وذلك بأن يتولى أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين انتخاباً مباشراً مهمة اختيار بعض رؤساء البلديات بأسلوب الانتخاب غير المباشر ليكونوا أعضاء في تلك المجالس وبما يتفق والظروف التنموية في كل محافظة، لا سيما أنه لا يمكن الاعتماد على درجة الوعي الانتخابي للمواطن العادي والقول: إنه بانتخابه لرئيس بلدية مركز المحافظة أو اللواء فإنه ينتخبه ليكون كذلك ممثلاً له في مجلس المحافظة خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن العشيرة ما زالت وحدة التحليل الأساسية التي توجه العملية الانتخابية، وبالتالي فإن اهتمام بعض الناخبين بممارسة حقهم بالانتخاب لاختيار رئيس البلدية إنما يكون نابعاً من المصالح العشائرية الضيقة بأن يتولى مرشحهم ذلك المنصب بشكل أساسي.³

ويجدر القول الإشارة أن الانتقادات التي وجهت لقانون اللامركزية وعجز المشرع الأردنيين إيجاد سلطة محلية فعلية تتولى اتخاذ القرارات التنموية وتنفيذها لم

¹ ، عبد الله خضر الحميدات، وآخرون مرجع سابق الذكر، ص 12.

² تشير هنا على وجه الخصوص لرؤساء البلديات ومراكز المحافظات، حيث تعتبر بلدية مركز المحافظة من بلديات الفئة الأولى التي اشترطت المادة (39/ب) من قانون الإدارة المحلية فيمن يرب بالترشح لرئاستها أن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الأولى حداً أدنى.

³ كشاكش، التنظيم المحلي، المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة، 1997، طبعة 1، دون ذكر الناشر، ص 05

يكن سببه الرئيسي التشكيل العضوي الذي تبناه بموجب القانون، وإنما لافتقار مجالس المحافظات للاستقلال الإداري والمالي والذي جعلها مجرد هيئات تمثيلية تسعى للتأثير على عملية تخصيص موارد الدولة، وبالتالي فإن إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات كان يتطلب من المشرع في قانون الإدارة المحلية التطوير على التشكيل العضو بمجالس المحافظات، وذلك بتعزيز وجود العنصر المنتخب انتخاباً مباشراً أو غير مباشر، وضمان تمثيل جميع الفئات التي لها تأثير في اتخاذ القرار التنموي دون الإخلال بالاعتبارات الديمقراطية التي تعتبر جوهر الإدارة المحلية، وأن يترافق ذلك مع تكريس استقلالها الإداري والمالي بما يجعلها هيئات محلية فعلية تملك سلطة اتخاذ القرار التنموي وتمويله من إيراداتها الذاتية.¹

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في دولة الأردن وفق قانون الإدارة المحلية، وقد توصلت الدراسة لعدد من النتائج نوردها على النحو الآتي:

أولاً: قام المشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية بتقليص نسبة الأعضاء المنتخبين مباشرة، وزاد من صلاحيات الحكومة المركزية في التعيين مقارنة بما كان عليه الوضع في قانون اللامركزية. وقد أظهر هذا التغيير وكأن النهج الديمقراطي الذي تبناه قانون اللامركزية إلى حد كبير هو السبب الرئيسي في عدم قدرة مجالس المحافظات على أن تصبح سلطة محلية فعالة تسهم في تقليص الفجوة التنموية بين المحافظات. ثانياً: احتوى قانون الإدارة المحلية على أحكام تقيد قاعدة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات التنموية والخدمية على مستوى المحافظة مقارنة بما كان عليه الوضع في قانون اللامركزية. فقد جعل اليوم الأول المحدد لتقديم طلبات الترشح هو

¹ عبد الله خضر الحميدات، وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 14.

التاريخ المعتمد لبلوغ السن المقبول للترشح، كما منع من حُكم عليه بالإعسار من المشاركة في العملية الانتخابية سواء بالترشح أو الانتخاب، دون وجود مبرر قانوني واضح لهذا الحرمان.

ثالثاً على الرغم من أن المشرع الأردني سعى لضمان كفاءة وفعالية مجالس المحافظات في أداء الدور المنشود من إنشائها، وذلك من خلال إدراج القطاعات التجارية والصناعية والزراعية ضمن التشكيل العضوي لتلك المجالس، متجاوزاً القصور الذي كان موجوداً في تشكيلها بموجب قانون اللامركزية، إلا أن هذا التوجه جاء على حساب المبادئ الديمقراطية التي تُعتبر جوهر الإدارة المحلية، حيث مُنحت الحكومة المركزية سلطة تعيين ممثلي هذه القطاعات في مجالس المحافظات.

رابعاً: أدى إغفال المشرع للنص على أن تحل المرشحة غير الفائزة التي حصلت على أعلى عدد من الأصوات نسبةً لعدد المقترعين في الدائرة الانتخابية محل الفائزة بالمقعد المخصص للنساء، في حال شغور مقعد الأخيرة بعد توليها منصب العضو المنتخب الذي خلا مقعده لأي سبب، إلى آثار سلبية تمثلت في تقليص عدد الأعضاء المنتخبين في المجالس والإخلال بالتوازن الخاص بالمقاعد المخصصة للكويتا النسائية. بمقابل ما أوردناه سابقاً، لا يمكن إنكار بأن قانون الإدارة المحلية تضمن عدداً من الأحكام القانونية التي تجاوز المشرع بموجها بعض المآخذ التي سجلت عليه بموجب قانون اللامركزية، كزيادة نسبة تمثيل النساء، واشتراطه براءة الذمة من الضرائب المحلية لغايات الترشح لانتخابات مجلس المحافظة، وحصره منصب رئيس المجلس ونائبه من الأعضاء المنتخبين فقط، ومحاولته التغلب على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين من خلال منح وزير الإدارة المحلية صلاحية تأسيس معهد تدريب لبناء قدرات وتطوير مهارات رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

1. القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.
2. عبد الله خضر الحميدات، وآخرون، "المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسي، المجلد 14، العدد 03، 2022.
3. كشاكش، التنظيم المحلي، المركزية واللامركزية دراسة مقارنة، طبعة 1، 1997، دون ذكر الناشر.

➤ المجالات

2. أبو حمود، "الإصلاح السياسي في الأردن: قراءة في تجربة اللامركزية لعام 2017"، مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية، المجلد (29) العدد (2)، 2021.
3. أبو الجمل، "مدى تحقق الاستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية القانونية، المجلد 28، العدد 02، 2020.
4. الحميدات، "النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني"، مجلة جامعة الحسين للبحوث المجلد (7) العدد (1)، 2021.
5. الخوالدة، "الحكم المحلي في الأردن، مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015"، مجلة العلوم القانونية والسياسية (2018)، المجلد 9، العدد (3).
6. دراغة وعواشيرة، "نظام التمثيل النسبي والكويتا النسائية في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 08، العدد، 03.

➤ النصوص القانونية

6. قانون الإدارة المحلية رقم (22)، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية رقم (4746) المؤرخ في 2021/09/23
7. قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 (الملغي).

➤ المواقع الالكترونية

8. المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،دراسة بعنوان اللامركزية التشخيص والسيناريوهات المقترحة نيسان 2019، منشورة على الموقع الرسمي للمجلس .
www.esc.jo
9. تقرير مركز الحياة راصد، حول اللامركزية في الأردن وسبل التطوير ، منشور على موقع
المركز الرسمي www.rasedjo.com/ar/publication

د. محمد الأمين بن عودة و ط.د. زينب بن حمو
(جامعة غرداية) (جامعة تامنغست)

اللامركزية والحكم المحلي بمنطقة حوض النيل: دراسة للحالة السودانية

Decentralization and the Local Government in the Nile Basin Region: study of the Sudanese situation

مقدمة

تعتبر جمهورية السودان أحد أهم الدول العربية و الأفريقية ، و ذلك لما يميزه من خصائص سكانية فريدة من نوعها ، تمازجت فيها لسنين عديدة أغلب القبائل ذات الأصول الإثنية الإفريقية ، بالتواجد العربي الإسلامي الذي يتركز أغلبه بمناطق الشمال منه ، وميزة التنوع هذه لطالما كانت مادة بحثية هامة لمختلف الكتاب و الباحثين ، خاصة فيما يتعلق بمسألة أسباب الحروب و النزاعات الأهلية التي عرفها السودان على مرّ العصور .

وستحاول هذه الورقة البحثية دراسة التجارب السودانية في اللامركزية والحكم المحلي عبر فترات تاريخية متباينة، وذلك بمحاولة الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في: ماهي أهم مميزات التجربة السودانية في الإحكم والإدارة عبر تطبيق نظام الحكم المحلي؟

أولاً: تعريف نظام الحكم المحلي

هو الحكم الذي يتميز بصلاحيات واسعة وإستقلالية من خلال المهام التي يؤديها في ظل سيادة الدولة، هذه الصلاحيات المكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها لفائدة المجالس المحلية، ويعرفه آخرون على أنه نظام شامل تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لفائدة جماعات محلية مستقلة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد.

ويعتبر الحكم المحلي عند بعض الدارسين تطوراً للإدارة المحلية Local Administration إلى الحكم المحلي Local Government والحكم الذاتي Self Government وما الإختلاف بين كل هذه المفاهيم إلا بمدى درجة الإستقلالية واللامركزية، ويرسمون مسار التطور من عدم التركيز الإداري إلى الإدارة المحلية ثم الحكم المحلي ثم الإستقلال الذاتي.

وتختلف مبررات الأخذ بنظام الحكم المحلي من دولة إلى أخرى، إلا أن العوامل الأكثر إلحاحاً هي تلك المتعلقة بإتساع الرقعة الجغرافية للدولة وتعدد قومياتها، أو أثناء عملية إعادة توحيد الدولة بعد تشتت أقاليمها، أو إستقلالها عن قوة مستعمرة، فاعتماد نظام الحكم المحلي يجعل عملية التوحيد سهلة لأن الكيانات الجديدة تعودت على نوع من الإستقلالية في إدارة شؤونها، وقد ترى في الإنضمام إلى كيان سياسي جديد تهديد لتلك الإستقلالية، ولذلك يعتبر نظام الحكم المحلي شكلاً يحافظ على الإستقلالية السياسية، مع تحقيق الوحدة في آن واحد، وهو ما طبق

أثناء توحيد الولايات المتحدة الأمريكية وكثير من الدول الفدرالية سواء في أوروبا أو أفريقيا¹.

وهناك تعريف آخر يقول " ان الحكم المحلي نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها لسلطات مفوض بها لها .. وهو تعريف صائب ، حيث ان الحكومة المحلية ايأ كانت صورتها او اجهزتها ليست لها صفة السيادة مثل الحكومة القومية في الدول المستقلة، فهي حكومات لا تصدر قوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها سلطة اعلى في الدولة التي تبسط سيادتها على مجموع الاراضي الداخلية في حدود الدولة ، فهي لاتمارس السلطات الا في الحدود المفوض بها لها بواسطة الحكومة القومية، و في حدود ما تقرره السلطة التشريعية او دستور الدولة"²

يتفق نظام الحكم المحلي مع نظام الديمقراطية ، فكلاهما يرمي الى اشراك الشعب في ادارة شؤونه المشتركة ، ففي الحكومة الديمقراطية يساهم الناخبون في شؤون الحكم العامة ، وفي الحكم المحلي يساهمون في ادارة شؤون انفسهم بأنفسهم ، ولا يقتصر الأمر على مجرد التجانس بين الحكم المحلي والحكومة الديمقراطية بل ان احد هذين النظامين وهو الحكومة الديمقراطية يستتبع تحقق الآخر .

والواقع ان الحكم المحلي يثبت اركان النظام الديمقراطي في البلاد من عدة وجوه، فهو يساعد على تنشئة الناخبين تنشئةً سياسية جيّدة ، وهو الذي يمد البرلمان بأفضل الاعضاء ، ثم هو في النهاية الذي يزود النظام البرلماني بهيئات نيابية

¹ - بشير شايب، الحكم المحلي ، متوفر على الرابط التالي:

www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=210:algerie-&catid=10:2010-12-09-22-53-49&Itemid=7

² - اكرم سالم، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، متوفر على الرابط التالي:

www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091 تاريخ الزيارة (17 أكتوبر 2017)

ثانوية الى جانب الهيئة التشريعية في البلاد، ولا شك ان الديمقراطية المحلية هي من اهم مقومات الديمقراطية القومية الشاملة ، كما ان الحريات المحلية هي فرع مهم من الحريات القومية¹

واصطلاح الحكم المحلي في واقع الأمر نشأ في بريطانيا، في ظروف تاريخية خاصة جعلت للهيئات الإقليمية اختصاصات أقوى من الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية في فرنسا، وقد كان البعض من الشُّرَّاح والباحثين يفرقون بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس الفروقات بين الحكم المحلي في بريطانيا والإدارة المحلية في فرنسا. .

إلا أن تلك الآراء لم تكن علمية للتفريق على أساس الصلاحيات سواء أكانت اختصاصات محددة وتمارسها الهيئات المحلية في بريطانيا أم اختصاصات عامة تمارسها الهيئات المحلية في فرنسا، ومن ثم تم التخلي عن تلك الآراء وظهرت بعض الاتجاهات الفقهية للتفريق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن الحكم المحلي هو نتيجة للامركزية السياسية ولا يطبق إلا في إطار الدولة المركبة، وهو عبارة عن جملة الصلاحيات التي تتمتع بها الدول أو الإمارات أو الولايات أو الكونتونات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي والمنقولة لها من الحكومة الاتحادية:

والمعروف أن اللامركزية السياسية تعد شرطاً من شروط قيام الاتحاد الفيدرالي وليست منحة من البرلمان المركزي، وإنما تنازل من الدول أو الولايات المتحدة عن بعض وظائفها السياسية للحكومة الاتحادية مع احتفاظها ببعض الآخر منها، يرى بعض الفقهاء أن الحكم المحلي في الدول البسيطة يتحقق عندما يتم نقل بعض صلاحيات التشريع إلى المجالس المحلية، والتي من خلالها يمكنها إصدار قرارات

¹ - اكرم سالم، مرجع سابق الذكر.

تشريعية تسهم في صنع السياسات المحلية، ولذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة المحلية تنحصر في نطاق الوظيفة الإدارية¹.

يقوم الحكم المحلي على تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية، يتضمن كل منها تجمّع سكاني واقتصادي يفي بأغراض الحكم المحلي، و تعتبر مسألة تحديد الحجم المناسب للوحدات المحلية، من المسائل الهامة التي تقرر إمكانية نجاح الحكم المحلي من جهة، و إمكانية تحقيق إستقلاله الذاتي من جهةٍ أخرى، و رغم أنّ تحديد حجم الوحدة لأغراض الحكم المحلي لا يوجد له معايير دقيقة²، إلا أن هناك إعتبارات هامة تحكم هذا الأمر أنظر (الجدول رقم 01-02).

الجدول رقم (01) : أهم الإعتبارات المتحكمّة في تحديد حجم وعدد الوحدات المحلية

إعتبارات إقتصادية و سكانية	- ضرورة وجود تناسب في حجم و تكامل الموارد المتوفرة على مستوى إقليم الوحدة المحلية. - وجود توزيع سكاني متوازن بين الوحدات المحلية .
إعتبارات الكفاءة التنظيمية	- ضرورة وجود حد أدنى لحجم أوعية الخدمات المختلفة التي تقوم الأجهزة المحلية . - وجود تنسيق عالي و رقابة على أداء الخدمات في المناطق الجغرافية المتباعدة للوحدات المحلية .
إعتبارات المشاركة الديمقراطية	- كلما كان حجم الوحدة المحلية صغيراً جغرافياً و سكانياً كلما كانت مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم أكبر.

المصدر: أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة المقارنة مدخل بيئي مقارنة مرجع سابق الذكر، ص 483

¹- حمود التميمي، مفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة، متوفر على الرابط التالي: www.dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html، تاريخ الزيارة (17 أكتوبر 2017)

²- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة المقارنة مدخل بيئي مقارنة، بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص 483.

ثانياً: نظام الحكم المحلي بالسودان قبل الإستقلال وفق قانون مارشال لسنة

1951

يعتبر قانون اللورد مارشال LORD MARSHAL) مختص في شؤون الحكم المحلي ، وشغل منصب المراقب المالي لمجلس كوفنتري بالمملكة المتحدة) الذي صدر سنة 1951م بغرض إقامة نظام الحكم المحلي في السودان ، بمثابة النواة الأساسية التي ارتكزت عليها أغلب القوانين و التشريعات الإدارية اللاحقة في تاريخ السودان حتى بعد نيله الإستقلال ، فالدستور السودان الأول و الصادر سنة 1956م استند إلى هذا القانون بصفة أساسية في تقديم النمط الإداري لإدارة شؤون الأقاليم السودانية ، لذلك فإن قانون الحكم المحلي لسنة 1951م يبقى على قدر عالٍ من الأهمية حتى وقتنا هذا ، بالرغم من بعض السلبيات التي سجلت عليه ، أو برزت من خلال تطبيقه على أرض الواقع .

إن إفتقار هياكل كل من نظامي الحكم المباشر و الإدارة الأهلية من الكوادر السودانية المؤهلة ، وكذلك إتساع نطاق الحركات الثورية التي هدفت إلى محاربة تواجد سلطات الحكم الثنائي بالسودان ، كلها كانت أسباب مباشرة و كافية بالنسبة للحكومة المركزية، لكي تفكر في آلية جديدة للإدارة المحلية ، وبضرورة إرساء نظام لا يتميز بذلك القدر الكبير من المركزية و التركيز على الحاكم العام ، أو رموز و قيادات قبلية لا تتعدى مهمتهم تنفيذ السياسات و الرؤى المركزية .

وبناءً على طلب من الحكومة المركزية ، قام اللورد مارشال MARSHAL بتقديم تقرير تناول فيه التطور الإداري في السودان منذ عهوده القديمة إلى أن جاء الحكم التركي عام 1821م ، و حكم الدولة المهدية (1885-1894) وصولاً لمرحلة الحكم الثنائي ، و تناول التقرير تطور اللامركزية في شتى مراحلها ، بدءاً بالمجالس الإستشارية و مجالس المدن 1901م وانتهاءً بفترة نظام الإدارة الأهلية، و كان مطوباً من اللورد

مارشال إبداء الرأي حول نظام محلي قادم ، يختفي فيه جهاز الإدارة الأجنبي المبني على سكرتيرين مركزيين و مديري مديريات و مفتشي مراكز¹"

وافقت الجمعية التشريعية لحكومة السودان على توصيات تقرير مارشال MARSHAL ، و إقرارها كبديل لقوانين الحكومة المحلية الصادر سنة 1937م ، و بذلك صدر قانون الحكومة المحلية لسنة 1951م ، ومن أهم ما جاء به مايلي:

1- للمجالس المحلية سلطات متعددة الأغراض ذات شخصية اعتبارية، تباشر سلطات الحكومة المركزية في نطاق منطقتها المحلية، و ذلك بإصدار التشريعات المحلية التي لها قوة القانون . و كذلك تقوم المجالس المحلية بالوكالة عن الحكومة المركزية بأي عمل تكلفها به حتى إن كان خارج اختصاصاتها مقابل غطاء مالي محدد .

2- لوزير الحكومة المحلية سلطة وضع اللوائح في مختلف النواحي لتسير عليها المجالس المحلية ، وفي إصدار التوجيهات العامة ، كما أن له سلطة التصديق على الميزانية السنوية لكل مجلس و الرقابة المالية ، ولا يقتصر دور وزير الحكومة المحلية على المراقبة ، بل يتعداه إلى الإرشاد والتوجيه و تقديم العون الفني و المادي للمجالس .

3- مدير المديرية مسؤول عن الإشراف على المجالس المحلية ، والعمل على تطويرها و ترقيتها حتى تؤدي المهام المنوطة بها .

4- يتم إختيار أعضاء المجلس المحلي عن طريق الإنتخاب الحر المباشر ، وعن طريق التعيين ، على أن لا يزيد عدد الأعضاء المعينين عن ثلث عضوية المجلس كلياً .

5- الأخذ بنظام اللجان ذات الصفة الإستشارية داخل المجالس المحلية .

¹ - عبد الرحمن عبد الله ، السودان الوحدة أم التمزق، لبنان : رياض الريس للكتاب و النشر، 2002، ص (140,139).

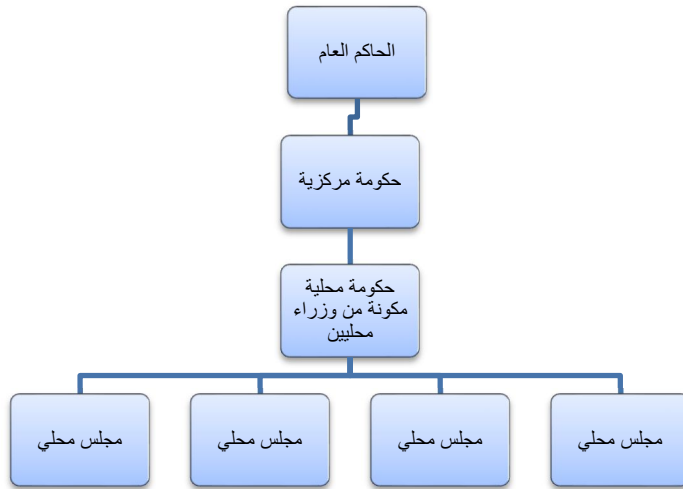
- 6- الأخذ بنظام التدرج في منح السلطات للمجالس المحلية ، وفقاً للظروف الإقتصادية و الإجتماعية و درجة الوعي بالمنطقة على النحو التالي :
- مجالس محلية كاملة السلطات ذات ميزانيات مستقلة و لها حق إنتخاب رؤسائها .
 - مجالس محلية كاملة السلطات و ذات ميزانية ، إلا أن رؤسائها يعينهم مدير المديرية .
 - مناطق تكون سلطة الحكومة فيها مخولة لمفتش المركز و لها مجالس استشارية و لها ميزانيات مستقلة "1" .
- 7- مالية المجالس المحلية : تتكون مالية المجالس المحلية من خلال الإيرادات التالية :
- حصيلة الضرائب المباشرة التي تفرض في المنطقة و التي تنازلت عنها الحكومة المركزية للمجالس المحلية ، كضريبة المنازل و الملاهي .
 - حصيلة العوائد المحلية التي يفرضها المجلس على العقارات في المدن و القرى .
 - حصيلة الرخص التي يفرضها المجلس على الحرف و الأماكن التي تستوجب المراقبة كالأسواق و أماكن بيع و صنع الطعام و الشراب .
 - الرسوم على الخدمات التي يؤديها المجلس للمواطنين كنقل القمامة و وسائل النقل .
- إعانات من الحكومة المركزية "2"

¹ - العجب أحمد الطريفي (محرر)، دراسات في الوحدة في السودان ، الخرطوم : مجلس دراسات الحكم الإقليمي ، 1988 ، ص ص (81,80).

² - علي حسن عبد الله ، مرجع سابق الذكر ، ص 119.

بالرغم من أن توصيات اللورد مارشال، كانت تؤكد على أن لا تقوم المجالس المحلية على أسس قبلية بل جغرافية، إلا أن التقسيم الإداري وفق قانون الحكم المحلي لسنة 1951م الذي قسم السودان إلى 84 منطقة محلية، كان يراعي مسألة تواجد الولاء القبلي بهدف زيادة تماسك هذه المناطق المحلية .

الشكل رقم (01) : بنية نظام الحكم المحلي لسنة 1951*



المصدر: من اعداد الباحث.

ثالثاً: نظام الحكم المحلي السوداني بعد الإستقلال الوطني سنة 1956

1-الحكم المحلي وفق قانون إدارة المديريات لسنة 1960

-قانون إدارة المديريات لسنة 1960 :

كونت حكومة الفريق إبراهيم عبود سنة 1959 لجنة برئاسة محمد أحمد أبو رنات رئيس القضاء في تلك الفترة ، لدراسة تنسيق العلاقات بين الحكومة المركزية و أجهزة الحكم المحلي، تقدمت هذه اللجنة بتقريرها الذي كان من نتاجه قانون إدارة

*الشكل من إعداد الباحث ليوضح بنية نظام الحكم المحلي لسنة 1951.

المديريات لعام 1960، و الذي أوصى بإلغاء منصب مدير المديرية ومفتش المركز ، و خلق ثلاثة وحدات على مستوى المديرية و هي : (ممثل الحكومة، المجلس التنفيذي ، مجلس المديرية) .

ففيما يخص ممثل الحكومة و حسب القانون يعينه رأس الدولة ممثلاً في رئيس الجمهورية ، وهو شخص كفاء و مناسب ومن قادة الجيش ، مهمته رئاسة مجلس المديرية و مراعاة التنسيق بين الأجهزة المختلفة في نطاق المديرية ، و رفع التقارير عنها للوزارات المختصة و لرئيس الدولة .

أما المجلس التنفيذي فيتشكل بأمر تأسيس يصدره مجلس الوزراء ، و تضم عضويته جميع رؤساء الوحدات الحكومية بالمديرية ، و يكون أعضاؤه بحكم مناصبهم أعضاء في مجلس المديرية ، و يقوم المجلس التنفيذي بالأعباء التنفيذية، وإعداد الميزانية و تقديمها لمجلس المديرية لإيجازتها .¹

أما مجلس المديرية فتتم العضوية فيه على أساس انتخاب نصفه بواسطة مجالس الحكم المحلية في المديرية، و يعين رئيس الجمهورية ربع أعضائه، و الربع الآخر هم أعضاء المجلس التنفيذي للمديرية بحكم الوظيفة ، و لمجلس المديرية العديد من المهام نذكر أهمها في الآتي :

- إصدار مختلف القرارات المبينة في قائمة إختصاصات مجلس المديرية ، وهذه القرارات واجبة التنفيذ بواسطة المجلس التنفيذي للمديرية ، إلا إذا كان قد إعترض عليها وزير و أيده مجلس الوزراء .

- إعطاء المشورة للحكومة في القوانين و المشروعات خارج إختصاصه إذا طلبت منه .

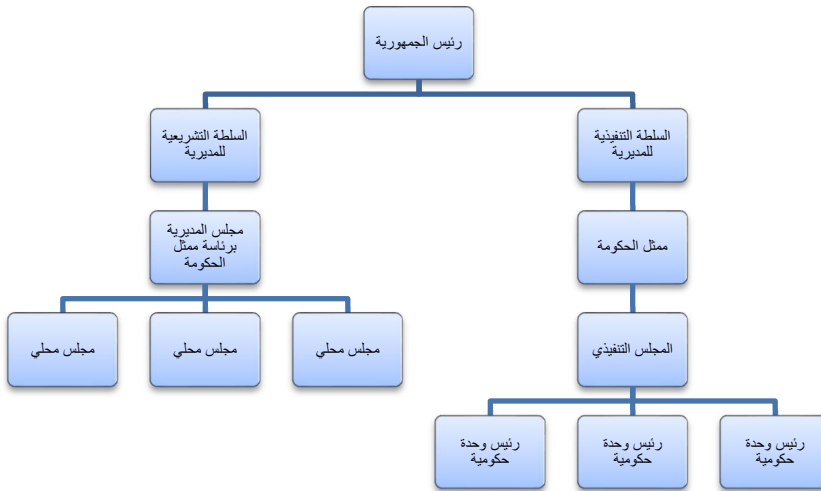
- التوصية على أي مشروع يعتمد للمديرية ولو كان خارج إختصاصاته .

- الإشراف على المجالس المحلية في المديرية و التصديق على ميزانياتها .

¹ - العجب أحمد الطريقي ، مرجع سابق الذكر ، ص 82.

- الإقدام على مباشرة سلطة من سلطات المجلس المحلي في حالة ما عجز هذا الأخير عن أدائها إما كلياً ، أو وفق المستوى الذي يتطلبه مجلس المديرية .¹ و الشكل التالي يوضح بنية النظام الإداري السوداني وفق قانون إدارة المديرية لسنة 1960 .
الشكل رقم (02) : بنية النظام الإداري السوداني وفق قانون إدارة المديرية

لسنة 1960



المصدر: من اعداد الباحث

2- نظام الحكم الشعبي المحلي لسنة Popular Local Government

System 1971

من خلال هذا العنصر سنحاول أن نحدد أهم النقاط التي تميز النظام الإداري الجديد، الذي طبقتة حكومة الرئيس نميري في بداية فترة الحكم العسكري الثاني، عن نظام الحكم المحلي وفق قانون 1951 الذي استندت إليه أغلب الحكومات

¹ - علي حسن عبد الله ، مرجع سابق الذكر ، ص ص(122,123).

الوطنية بعد الإستقلال مباشرة ، ومن أهم ما جاء به قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971 مايلي :

1-رفع عدد وحدات الحكم المحلي من 86 مجلساً محلياً في عهد ما قبل ثورة مايو، إلى 5600 مجلس وحدة انتشرت على مستوى الأحياء ، القرى الأسواق و المناطق الصناعية ، وهذا إعتقاداً من النظام الحاكم يمثل توسيعاً لقاعدة الديمقراطية و المشاركة في الحكم .

2- إنشاء المجالس المحلية على شكل هرمي ، قمته مجلس شعبي تنفيذي للمديرية ، وتليه مجالس المناطق ، المدن و الأرياف ، و الأحياء و القرى، الأسواق والمناطق الصناعية.¹

3- منح المجلس الشعبي التنفيذي الشخصية الاعتبارية دون غيره من المجالس الدنيا ، كمجالس المناطق و المدن ، و الأرياف و خلافتها.

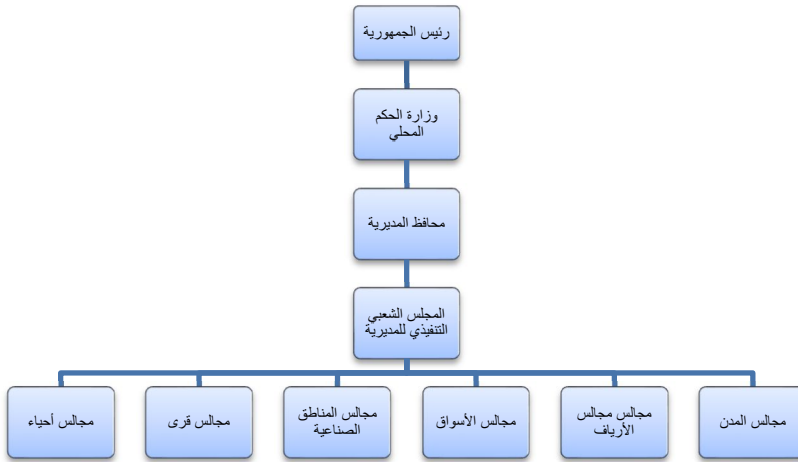
4- تتكون المجالس الشعبية المحلية حسب الطريقة التي تحددها اللوائح الصادرة من وزير الحكم المحلي ، على أن يختار أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالإنتخاب من أعضاء المنظمات الممثلة لقوى الشعب ، وأن يكون ربع أعضائها من النساء .

5- يعين رئيس الجمهورية محافظ المديرية، من ذوي المقدرة الإدارية والوعي السياسي "الملتزم بأسس ثورة مايو" ، ويكون مسؤولاً لدى رئيس الجمهورية عن طريق وزير الحكومة المحلية عن الإدارة الرشيدة وعن تنفيذ سياسة الحكومة بالمديرية ، ويرأس المحافظ المجلس الشعبي التنفيذي بحكم منصبه .

وفي الشكل التالي توضيح لبنية هذا النظام :

الشكل رقم (03) : بنية نظام الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971

¹ -العجب أحمد الطريفي ، مرجع سابق الذكر ، ص 83.



المصدر: من اعداد الباحث

يرى مؤيدو نظام الحكم الشعبي المحلي أن هذا النظام يتميز بتوسع دائرة المشاركة الشعبية في الحكم المحلي ، عكس ما كانت تشهده المجالس المحلية تحت قانون 1951 التي عانت من الصراعات الحزبية أثناء قيامها بمهامها ، إلا أن هناك العديد من الإنتقادات وجهت لهذا النظام منها :

- فيما يتعلق بضرورة أن يكون ربع المجلس الشعبي المحلي من النساء ، هذا يتعارض مع البيئة السودانية ، والعادات و التقاليد المحلية ، التي في كثير منها لا تتوافق مع هذه السياسات اليسارية الجديدة .
- إن كثرة المجالس الشعبية المحلية طرح تحدي كبير على الحكومة المركزية ، و المتمثل في تكاليف الإنفاق المركزي على هذه المجالس .
- لقد خلقت مجالس المناطق الكثير من التضارب في أداء صلاحياتها على مستوى المديرية فقط ، بغض النظر عن المستوى الأشمل للهيكل الإداري ، هذا ما أدى إلى صعوبة تنفيذ السياسات المركزية ، وفشل تكاملية العمل بين الأجهزة المختلفة .

- لم يهتم قانون الحكم الشعبي المحلي بالجانب المالي ، الذي يعتبر الأساسي في نجاح أو فشل التجربة ، إذ كان من الواجب أن تراجع العلاقة المالية بين المجالس التنفيذية و الحكومة المركزية و المجالس القاعدية ، لأنه لا يمكن تحويل مسؤوليات مالية جديدة للمجالس ، إلا إذا زيد من الوعاء الضريبي ، خاصة و أن حصيلة المجالس من الضرائب وفق القانون الجديد ، بقيت تعتمد على نفس الضرائب التقليدية السابقة وفق قانون 1951 للحكم المحلي ، ما لا يتوافق مع محاولات التجديد في هيكل نظام الحكم المحلي .¹

3-اللامركزية والحكم المحلي وفق دستور 1998

1-السلطة التنفيذية الولائية :

أنيطت السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998 ، إلى كل من الوالي و مجلس وزراء الولاية ، ففيما يخص منصب والي الولاية ، يقوم رئيس الجمهورية باختيار ثلاثة مرشحين من أصل ستة (06)، تقدمهم لجنة مكونة من نواب عن المجلس الوطني ممثلين للولاية المعنية ، وأعضاء من مجلس الولاية ورؤساء المحليات بالولاية، ثم يعرض الرئيس المرشحين الثلاثة على هيئة الانتخابات العامة ، للقرار في أهليتهم للمنصب، ويكونون هم المرشحين الذين يقدمون للانتخابات العامة في الولاية لتولي منصب الوالي بها. ولقد حدّ المادة (61) من نفس الدستور اختصاصات الوالي في الآتي:

- تعيين وزراء الولاية بعد التشاور مع رئيس الجمهورية .
- رئاسة مجلس وزراء الولاية .
- الإشراف العام على أمن الولاية ، وتنسيق حسن إدارتها .

¹ علي حسن عبد الله ، مرجع سابق الذكر ، ص ص (128,129).

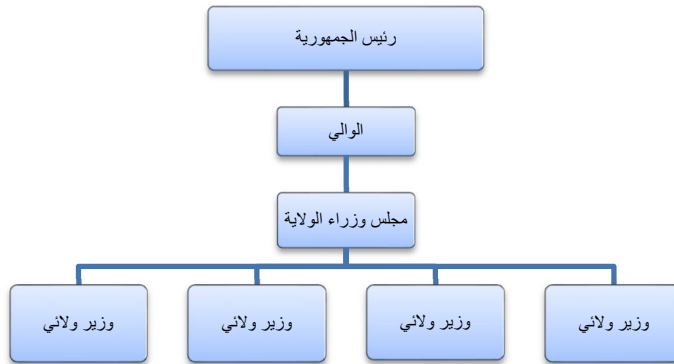
ب)-تمثيل الولاية :

أما فيما يخص مجلس وزراء الولاية ، فيمثل القطب الثاني للسلطة التنفيذية الولائية في النظام الإتحادي السوداني ، وكما أشرنا فإن وزراء الولاية يتم تعيينهم من طرف والي الولاية بالتشاور مع رئيس الجمهورية .

وفيما يخص اختصاصات مجلس وزراء الولاية ، فإنه تنطبق عليه كافة اختصاصات مجلس الوزراء الإتحادي و التي أشرنا إليها سابقاً ، ماعدا المبادرة بمشروعات المعاهدات و الإتفاقات الدولية التي تبقى شأنها إتحادياً ، ومع مراعاة أنه يتولى شؤون الولاية فقط، وتعرض مشروعاته على مجلس الولاية.¹

وكذلك فإن اختصاصات الوزير الولائي هي ذات اختصاصات الوزير الإتحادي، المنصوص عليها في المادة (50) من نفس الدستور ، مع مراعاة أن الوالي يقوم مقام رئيس الجمهورية في الولاية ، وفي الشكل التالي توضيح لبنية السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998

الشكل رقم (04) : بنية السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998



¹-دستور جمهورية السودان لسنة 1998، المادة 64.

المصدر: من اعداد الباحث

ج) -السلطة التشريعية الولائية: يقوم في كل ولاية مجلس للولاية منتخب من طرف سكان الولاية، يتولى سلطة التشريع و أية سلطات أخرى بحكم الدستور. ولا يكون أهلاً للترشيح لمجلس الولاية من هو عضو بالمجلس الوطني ، أو في مجلس ولاية أخرى ، وفيما يخص اختصاصات مجلس الولاية التشريعي ، فإنها تسري عليه كافة الأحكام الخاصة بتحديد اختصاصات المجلس الوطني ، ماعدا مايتعلق بالتشريع في مشروعات التعديل الدستوري و التصديق على المعاهدات والإتفاقات الدولية.ومن بين اختصاصاته أنه يقوم بتقديم مشروعات القوانين، استجواب الوزير الولائي، تقديم مشروعات قوانين المالية الخاصة بالولاية.¹

أما فيما يخص إقتسام السلطة بين الأجهزة الاتحادية و الولائية ، فإن دستور 1998 قد حدّد مختلف السلطات لكافة أجهزة الحكم الإتحادي في السودان، ووزعها ما بين سلطات اتحادية حصرية ، و سلطات ولائية و أخرى مشتركة ، وهذا طبعاً تفادياً للوقوع في أي تضارب أو تداخل في أداء الصلاحيات ، وتنفيذ الخطط و البرامج سواء الإتحادية أو الولائية .

ولا تختلف هذه السلطات في توزيعها و تحديد معالمها عن اقتسام السلطة بين الحكومة المركزية و باقي الأقاليم في القوانين و الأطر الدستورية السابقة لتولي حكومة الإنقاذ الحكم في السودان ، فقد كان الإقتسام معمولاً به سابقاً في عهد الرئيس نميري عند تطبيق قانون الحكم الإقليمي 1980 ، وكذلك فإن طبيعة الصلاحيات لا تختلف عنها كثيراً . فوفق الدستور تمارس الأجهزة الإتحادية السلطة تخطيطاً و تشريعاً و تنفيذاً في الشؤون التالية :

¹ - دستور جمهورية السودان لسنة 1998، المادة: 98.

- الدفاع والقوات المسلحة و الشرطة والأمن و القوات الشعبية النظامية.
- الحدود الدولية للسودان و الفصل في النزاعات الحدودية بين الولايات .
- الجنسية و الجوازات و الهجرة وشؤون الأجانب .
- العملة و السياسات المالية و النقدية والإئتمانية .
- الأراضي و الموارد الطبيعية الاتحادية و الثروة المعدنية وثروات باطن الأرض.
- النقل الإتحادي الجوي و الطرق البرية و البحرية و النهرية العابرة ،
والمواصلات و الإتصالات.¹

أما فيما يخص السلطات الولائية ، فإن الدستور المادة (111) أقر بأن الأجهزة الولائية تمارس سلطاتها في حدود الولاية ، تخطيطاً تشريعاً و تنفيذاً في الشؤون التالية:

- حكم الولاية و حسن إدارتها ورعاية مصالحها و أمنها و نظامها العام .
- إدارة الموارد المالية الولائية ، والأراضي و الموارد الطبيعية الولائية ، والثروة الحيوانية و البرية .
- الطرق و وسائل النقل و المواصلات و الإتصالات الولائية .
- المسائل الموافقة للقوانين الاتحادية في الشؤون ذات الخصوصية بالولاية بما في ذلك العرف و تجميعه وتقنينه .
- أما الشق الثالث من السلطات ، فهي المتعلقة بالسلطات المشتركة بين الأجهزة الاتحادية و الولائية ، فهذه الأجهزة لها السلطة المشتركة في شؤون عديدة تتوزع على (الخدمة العامة ، الحكم المحلي ، التعليم و البحث العلمي، الصحة والرعاية الاجتماعية، التخطيط العمراني و الإسكان، الأرصاد الجوية) .

¹ دستور جمهورية السودان لسنة 1998، مرجع سابق الذكر ، المادة: 110 .

واعتبر الدستور أي سلطة غير مذكورة سواء ضمن السلطات الاتحادية أو الولائية أو المشتركة ، فهي سلطات مشتركة .

لقد مثل دستور 1998 في صياغته للنظام الإتحادي بالسودان، نقلة نوعية في الأطر الدستورية الوطنية من حيث تحديد طبيعة شكل نظام الحكم والإدارة في السودان ، ويعتبر من بين أهم انجازات نظام الإنقاذ عند توليه الحكم.

فبالرغم من النقائص التي سجلت على النظام الإتحادي وفق هذا الدستور، إلا أنه قد حدّد معالم النظام الإتحادي من حيث تقسيم السلطات وتوزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية و الأجهزة الولائية والمحلية ، ما أتاح للمجهودات الدستورية اللاحقة فرصة التعديل و التحسين ، من خلال هذه النقائص وتحسين أداء كافة الأجهزة باختلافها .

ويمكن تحديد أهم النقاط السلبية للنظام الإتحادي في هذه الفترة في مايلي:

- استمرار قبضة المركز بصورة مباشرة على الأداء التنفيذي رغم وجود أجهزة تنفيذية ولائية .
- غياب صيغة المجلسين التشريعيين كنموذج لتحقيق المشاركة الفاعلة للولايات .
- استمرار القوانين الواحدة التي كانت سارية ، دون أن يمسه التغيير الجوهري ، وفقاً لخصائص و طبيعة كل ولاية.
- ضعف الأداء الولائي الناتج عن سيطرة الوظائف السياسية على الوظائف التنفيذية .
- اعتماد المعيار الجغرافي الموروث عن النظام البريطاني السابق أساساً لتوزيع الولايات .
- التوسع غير المقنع في انشاء المحليات استجابةً لتوازنات قبلية أو جهوية .

- المعيار التشريعي الواحد المعتمد على الشريعة الإسلامية ، رغم التعدد الديني للمجتمع السوداني¹.

الخاتمة

- بالدراسة والتحليل لمضمون الورقة حول اللامركزية والحكم المحلي ابلتجربة السودانية يمكن إستخلاص مجموعة من العناصر هي كالتالي:
- الخصوصية السودانية في التجربة اللامركزية والحكم المحلي مقارنة بدول المنطقة العربية والخصوصية متعلقة بالأساس بالطبيعة البسيطة غير المركبة للمجتمع السوداني، والتي فرضت نوعاً من الإدارة سواً في فترة الإستعمار أو بعد الإستقلال الوطني سنة 1956.
 - تعدد الأنماط المطبقة من الحكم المحلي واللامركزية خاصة في الفترة التي تلت إستقلال البلاد ويرجع ذلك بالأساس للإختلاقات الصريحة في طبيعة أنظمة الحكم وأيديولوجيتها السياسية.
 - الصراع الأهلي ما بين الشمال والجنوب أنتج تمايزاً في التطبيقات المركزية بين الإقليمين وكذا نتيجة للتفاهات الثنائية بين الطرفين بدايةً من سنة 1972.

¹-بركات موسى الحواتي ، النظام الاتحادي بين التماسك القومي والتفكيك الإقليمي الأطر النظرية وواقع الممارسة 1993-2009م، متوفر على الرابط التالي:

, <http://tanweer.sd/Arabic/modules/smartsection/item.php.101>

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

- (1)- أحمد الطريفي العجب (محرر)، دراسات في الوحدة في السودان ، الخرطوم : مجلس دراسات الحكم الإقليمي. ب.ت.
- (2)-صقر عاشور ، أحمد الإدارة العامة المقارنة مدخل بيئي مقارنة. بيروت: دار النهضة العربية، 1979.
- (3)-عبد الله عبد الرحمن ، السودان الوحدة أم التمزق، لبنان : رياض الرئيس للكتب و النشر، 2002.

➤ النصوص القانونية

- (1)-دستور جمهورية السودان لسنة 1998.

➤ المواقع الالكترونية

- (1)--التميمي حمود ، مفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة، متوفر على الرابط التالي:
www.dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html تاريخ الزيارة (17 أكتوبر 2017)
- (2)-سالم اكرم ، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، متوفر على الرابط التالي:
www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091 تاريخ الزيارة (17 أكتوبر 2017)
- (3)-شايب بشير ، الحكم المحلي ، متوفر على الرابط التالي:
www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=210:-algerie-&catid=10:2010-12-09-22-53-49&Itemid=7:
- (4)-موسى الحواتي بركات ، النظام الاتحادي بين التماسك القومي والتفكيك الإقليمي الأطر النظرية وواقع الممارسة 1993-2009م، متوفر على الرابط التالي:
<http://tanweer.sd/Arabic/modules/smartsection/item.php.101>

الفصل الثالث

إشكالات وتحديات الجماعات المحلية

في الوطن العربي

ط. د ميلود المكري و د . الطيب معاش
(جامعة عمارثليجي الاغواط)

التنمية المحلية والصراعات الداخلية في المجالس (الجزائر نموذجا)

Local Development and Internal Conflicts in Councils -Algeria Model-

مقدمة

يعكس موضوع التنمية والصراعات الداخلية في المجالس المحلية أهمية كبيرة في سياق تطور المجتمعات المحلية، فتمثل التنمية جزءاً أساسياً من عملية التطوير الشامل، حيث تسعى المجالس المحلية لتحسين مستوى حياة المواطنين وتوفير الخدمات الأساسية لهم. ومع ذلك فغالبا ما تنشأ صراعات داخلية في هذه المجالس نتيجة لاختلاف الآراء والمصالح، وهذه الصراعات يمكن أن تعرقل عملية التنمية المحلية وتؤثر سلباً على المجتمع المحلي.

وعليه يمكن طرح التساؤلات التالية:

- ماذا نقصد بالتنمية المحلية؟ وماهي مجالاتها وأهدافها ومبادئها؟
- ماذا نقصد بالصراعات الداخلية؟
- ما هو دور المجالس المحلية في مجال التنمية المحلية بالجزائر؟
- كيف تؤثر الصراعات الداخلية في المجالس المحلية على التنمية المحلية في

الجزائر؟

أولاً: التنمية المحلية مدخل تحليلي

1- مفهوم التنمية المحلية:

التنمية هي عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساساً لرفع معيشة السكان في كافة الجوانب.¹

ويقصد بالمحلية المجال الترابي الأقرب للسكان أو الإطار الجغرافي الأصغر الذي تعيش فيه جماعة من السكان، وهذا الإطار الجغرافي يمكن أن يكون الوحدات المجالية الناتجة عن التقسيم الإداري (كالجماعات المحلية والدوائر والمقاطعات والبلديات)، ويمكن أن يكون عبارة عن المجال المعيشي المرتبط بالهوية الجماعية للسكان كالقبيلة أو العشيرة.²

وقد عرفها بعض العلماء كل حسب تخصصه ومجال بحثه كالآتي:

أ. بالنسبة لعلماء الاجتماع: بالنسبة للأخصائيين الاجتماعيين تعتبر التنمية المحلية استراتيجية تنمية المجتمع بطريقة تؤمن زيادة قدرات وإمكانات أفراد المجتمع، من خلال عملية المشاركة داخل المجتمع نفسه في كافة مراحل العمل، كما يرى آخرون أن تنمية المجتمع محلياً تعني التنمية البشرية من خلال البيئة

¹ السعيد لكحل، "دور مصادر التمويل في تحقيق التنمية المحلية. دراسة ميدانية ببلدية العش-برج بوعربريج"، مجلة الجامع في الدراسات النفسية والعلوم التربوية، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص 767.

² محمد مزاری، "إشكالية تمويل ميزانية البلدية وانعكاسها على التنمية المحلية: دراسة حالة بلدية جسر قسنطينة 2007/2011"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013، ص 32.

الاجتماعية التي يشاركون فيها، ويعرفها البعض الآخر على أنها عملية توافق أو التداخل الاجتماعي وأنها مستوى في المعيشة.¹

ب. بالنسبة لعلماء الاقتصاد: هي التنمية التي تجمع بين تعبئة الجهات الفاعلة المحلية المتأصلة في الواقع الاجتماعي المكاني نفسه، وتثمين الموارد المحلية التي تؤدي إلى بزوغ منتجات وحدوث تغير كبير في تنظيم الإنتاج المحلي وطريقة أصيلة في التصنيع مقارنة بالنماذج الاقتصادية التقليدية في التصنيع.²

(2)- مجالات التنمية المحلية

أ. التنمية الاقتصادية: يركز على رفاهية المجتمع المحلي إلى أقصى حد مع القضاء على الفقر وذلك باستغلال الموارد الطبيعية أحسن استغلال مع التركيز على الفقراء في الدرجة الأولى، وينبع هذا البعد من كون البيئة كيان اقتصادي متكامل باعتبارها قاعدة للتنمية وأي تلويث لها واستنزاف لمواردها يؤدي في النهاية إلى إضعاف فرص التنمية المستقبلية لها، ومن ثم يجب أخذ المنظور الاقتصادي بعيد المدى لحل المشكلات من أجل توفير الجهد والمال والموارد.³

ب. التنمية الاجتماعية: وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني للتركيز على قواعد مشاركة في التفكير وإعداد وتنفيذ البرامج الرامية للنهوض به

¹ عبد العزيز عقاقبة، "دور السياسة العمرانية في التنمية المحلية: حالة الجزائر 1990-2009"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017، ص99.

² أحمد مخلوف، وعمر مرزوقي، "التنمية المحلية: مفاهيم، استراتيجيات وتجارب دولية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 10، 2018، ص518.

³ صادق زوين، "الجماعات المحلية كدعامة أساسية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة-دراسة حالة بلدية وادي العثمانية"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 09، العدد 01، 2020، ص154.

وبالاهتمام وخلق الثقة في فعالية برامج التنمية الاجتماعية والتي تحصر أساسا في الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم والإسكان والضمان الاجتماعي والتي يمكن جمعها في عملية الاستثمار في الموارد البشرية.¹

ج. التنمية السياسية: لا تتحقق التنمية المحلية إلا من خلال تحقيق استقرار النظام السياسي، وهذا الأخير لا يتم إلا إذا توفر فيه الشكل أو الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة كاختيار النخب الحاكمة أو اختيار أعضاء البرلمان أو المجالس التشريعية والمحلية وغيرها، ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية.²

د. التنمية الإدارية: ترتبط التنمية الإدارية بتواجد قيادة فعالة لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته، كما يغرس في الأفراد العاملين بالمنظمة روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة ومترابطة تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى المزيد من العطاء والإنجازات، كما أن مفهوم التنمية الإدارية يرتبط أكثر بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الإدارية وزيادة مهاراتها وقدراتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل ورفع مستوى أدائها وتطوير سلوكها بما يحقق أقصى ما في التنمية المحلية.³

¹ عمر قمان وسعد مقص، "أهمية استخدام موارد الجباية المحلية كآلية لتحقيق متطلبات التنمية المحلية-دراسة تحليلية"، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص150.

² عيسى دراجي وآخرون، "إسهامات الحكومة من خلال المجالس الوطنية لدعم التنمية المحلية بولايات الجنوب والهضاب العليا مع مطلع القرن الواحد والعشرون"، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص15.

³ عمر قمان وسعد مقص، مرجع سابق الذكر، ص150.

3- أهداف التنمية المحلية:

يتسم الهدف العام للتنمية المحلية بالشمولية وتعدد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية والبيئية...، ويمكن تلخيص أهم أهداف التنمية المحلية فيما يلي:¹

أ. إشباع الحاجات الأساسية للأفراد: يعتبر مطلباً شعبياً وواجباً على الدولة لتحقيق استقرار أفرادها وإزالة الفوارق الاجتماعية بين المواطنين داخل المجتمع المحلي لتلبية احتياجاتهم الأساسية كالعلاج والسكن واللباس والمأكل والتعليم والعمل.

ب. تحقيق الذات وتأكيد الشعور بالانتماء للإنسانية: انتشرت في وقتنا الراهن سلوكات تسود مختلف المجتمعات ذات نمط مادي، وهذا بلا شك يؤدي إلى اختلاف طبيعة تقدير الذات وأشكال التعبير عنها من مجتمع محلي إلى آخر.

ج. تقليل التفاوت بين الأفراد: تعيش معظم البلدان النامية في تمييز وتفاوت كبير بين أفراد المجتمع الذي أساسه نصيب الفرد من الدخل والثروة واستحواذ فئة قليلة عليها، فتكونت فئة برجوازية محلية من المجتمع، فيما تتزايد طلبات فئات الأغنياء في طلب السلع الكمالية، وهنا تلجأ الدولة إلى استيراد بعض المستلزمات الكمالية والتي تؤثر على ميزان المدفوعات، مما يقلل المشاركة الفعلية التي تدعم التنمية المحلية ونقص التماسك الاجتماعي.

¹ مهديّة بن طيبة وسفيان خروبي، "دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية-دراسة حالة لبلدية العفرون "البلدية"، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات-المركز الجامعي إيليزي، العدد 01، 2016، ص (82-83).

- د. بناء الأساس المادي للتقدم: التنمية المحلية تكون فعلية حينما تركز على خلفية بناء الأساس المادي للتقدم والانطلاقة الحقيقية لتوسيع القطاعات الاجتماعية والاقتصادية.
- هـ. زيادة الدخل المحلي: يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى توفر رؤوس الأموال والكفاءات التي تساهم بدورها بتحقيق نسبة أعلى للزيادة في الدخل الحقيقي المحلي، وتسعى جهود الدول النامية لإيجاد توازن حقيقي بين معدل النمو الديموغرافي وزيادة الدخل المحلي.
- و. الرفع من مستوى المعيشة: المعادلة تقتضي كلما كان المستوى المعيشي منخفضا كلما كان في المقابل معدل نصيب الفرد من الدخل القومي أو الدخل المحلي هو الآخر منخفضا، لذلك من الأهداف العامة للتنمية المحلية تحسين والرفع من مستوى المعيشة.
- ز. إتاحة الحرية والقدرة على الاختيار: إن التنمية المحلية تهدف إلى التحرر من العادات والتقاليد والمعتقدات التي تقف عائقا في سبيل التنمية والقدرة على تجاوز العوائق الفكرية والإنسانية لتحقيق حياة أفضل ويتحرر من ذهنيات ضيقة محلية.

4- مبادئ التنمية المحلية:

هناك عدة مبادئ تقوم عليها التنمية المحلية وهي:¹

- أ. مبدأ الشمول: يعني هذا المبدأ ضرورة تناول قضية التنمية من جميع جوانبها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ويعني أيضا شمول التنمية بكل قطاعات

¹ عبد الهادي الجوهري وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2001، ص 67.

المجتمع الجغرافية والسكانية بحيث تغطي المشاريع والبرامج كل المجتمع ما أمكن ذلك تحقيقا للعدالة وتكافؤ الفرص وإرضاء المواطنين.

ب. مبدأ التكامل: يعني هذا المبدأ التكامل بين الريف والحضر بمعنى أنه لا يمكن إجراء تنمية ريفية دون تنمية حضرية أو العكس حيث توجد علاقة عضوية بين الريف والحضر، كما يعني التكامل بين الجوانب المادية والبشرية.

ج. مبدأ التوازن: يعني هذا المبدأ الاهتمام بجوانب التنمية حسب حاجة المجتمع، فلكل مجتمع احتياجات تفرض وزنا خاصا لكل جانب منها، ففي المجتمعات الفقيرة مثلا تحتل قضايا التنمية الاقتصادية فيها وزنا أكبر مما يجعل تنمية الموارد الانتاجية هي الأساس المستهدف من التنمية.

د. مبدأ التنسيق: يهدف هذا المبدأ إلى توفير جو يسمح بتعاون جميع الأجهزة القائمة على خدمة المجتمع وتضافر جهودها وتكاملها بما يمنع ازدواج الخدمة أو تضاربها لأن ذلك يؤدي إلى تضییع الجهود وزيادة التكاليف.

ثانيا : المجالس المحلية في الجزائر

1- ماهية المجالس المحلية:

أ. المجلس الشعبي الولائي: هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، حيث يعتبر أقدر الأجهزة على التعبير على مطالب السكان إذ ينتخب أعضائه من بينهم، وهو الذي يجعل من الولاية مؤسسة إدارية حقيقية لما له من دور كبير في شتى النواحي الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.¹

¹ سهام العيداني وزايد بن عيسى، "دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 04، 2022، ص 729.

- ب. المجلس الشعبي البلدي: وهو هيئة تداولية ينتخب لمدة 05 سنوات، ويتراوح أعضائه من 07 إلى 33 عضو حسب التعداد السكاني لكل بلدية، وعليه يكون:
- 07 أعضاء في البلدية التي يتراوح عدد سكانها عن 10000 نسمة.
 - 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و20000 نسمة.
 - 11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100001 نسمة.
 - 33 عضوا في البلديات التي يكون عدد سكانها 200001 نسمة أو أكثر.
- ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية، بحيث يعالج في مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية.¹

(2)- المجالس المحلية أداة لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر:

تتمثل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، ولكل منهما دور يؤديه لتحقيق التنمية المحلية.

أ. دور المجلس البلدي في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر:

تعتبر البلدية هيئة قاعدية تعمل على تحقيق التنمية المحلية في جميع الميادين، نذكر منها:

- في مجال الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط: تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط وطويل المدى الموافق لعهده، ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة إليها قانونا، كما تشارك البلدية في مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة

¹ محمد اسليماني وعلي بايزيد، "أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد والتنمية-مخبر التنمية المحلية المستدامة-جامعة المدية، المجلد 03، العدد 01، 2015، ص170.

- والتنمية المستدامة وإجراءات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي يبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.¹
- التهيئة العمرانية: يتولى المجلس المحلي متابعة وتوسيع النسيج العمراني ويحرص على تطبيق المخطط الرئيسي التوجيهي للتهيئة العمرانية.
 - مجال السكن: يكمن دور البلدية في هذا المجال من خلال الصلاحيات المخولة لها حسب القانون كآتي:²
 - تشجيع تأسيس جمعيات السكن ولجان الأحياء، وتنظيم نشاطها من أجل القيام بعملية حماية العقارات أو الأحياء السكنية وحمايتها.
 - تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفاتهم التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المراد القيام بها.
 - المساعدة على ترقية برامج السكن والمشاركة فيها.
 - خلق مبادرات بإنشاء مشاريع والبحث عن تطوير الأنشطة الاقتصادية.
 - تشجيع المتعاملين على مستوى إقليم البلدية.
 - تطوير المناطق الأثرية وتهيئة المجال السياحي.
 - مجال الصحة والنظافة العمومية: تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة

¹ القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في جوان 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، المواد: 109، 110.

² زينب بليل، "المجالس المحلية المنتخبة وعلاقتها بالتنمية المحلية في الجزائر"، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، 2021، ص 08.

- والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:¹
 - توزيع المياه الصالحة للشرب.
 - صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
 - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
 - مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
 - الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
 - صيانة طرقات البلدية.
 - إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاته.
- **مجال النقل والتوزيع:** يسمح القانون للمجلس الشعبي البلدي بتسهيل إقامة وتوزيع وتنظيم شبكات وخطوط التمويل والتوزيع والنقل المتعلقة خاصة بالمنتجات الضرورية وتسويقها، بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع (التعاونية الاستهلاكية والتمويلية) ورسم سياسة إجراءات تسويق السلع والمنتجات في نطاق حدود البلدية.²
- **مجال التعليم:** تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة الوطنية وضمان صيانتها، وإنجاز المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.³

¹ قانون 10-11، مرجع سابق الذكر، المادة: 123.

² زينب بليل، مرجع سابق الذكر، ص9.

³ قانون 10-11، مرجع سابق الذكر، المادة: 122.

ب. دور المجلس الولائي في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر:

ويتجلى الدور التنموي المحلي للمجلس الولائي في المجالات التالية:

- **المجال الاقتصادي:** يجوز للمجلس الشعبي أن يشرع في تحقيق كافة الأعمال التي تسهم في تنمية الولاية وتعود منفعتها على الأمة بصفة عامة، ويحق له في هذا الإطار أن يشجع كل مبادرة تساعد على تنسيق العمل بالنسبة لمشروعات التنمية، كما يدعى المجلس خلال وضع "المخطط الوطني للتنمية" للتعبير عن رأيه بالنسبة إلى العمليات المتصلة مباشرة بالحياة الاجتماعية والاقتصادية أو الثقافية للولاية ويؤخذ رأي المجلس في توزيع الاعتمادات المالية التي يتصرف فيها الوالي، كما يبدي رأيه في أولويات الصرف في الاعتمادات المالية، ويبدي المجلس رأيه في برنامج التجهيز والتنمية المقدم من الوالي والمتعلق بالولاية.¹
- **مجال الفلاحة والري:** يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، ويشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية ويبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، كما يعمل على تنفيذ كل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، ويساهم أيضا في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، ويعمل المجلس الشعبي البلدي في مجال الري على تنمية الري المتوسط والصغير من خلال المساعدة التقنية والمالية لبلديات الولاية في مشاريع التزويد

¹ حسين فريجة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06،

2009، ص75.

بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الاطار الإقليمي للبلديات المعنية.¹

● **مجال التربية والتكوين المهني:** يتجلى دور المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال في وإنجاز مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني في إطار المعايير الوطنية وتطبيق للخريطة المدرسية، كما يتولى أيضا صيانة مؤسسات التربية والتكوين المهني والعناية بها.²

● **مجال الصحة:** يتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، يتخذ في هذا الإطار كل التدابير لتشجيع انشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية، ويساهم بالموازاة مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، ويساهم أيضا بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان: تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأم والطفل، مساعدة الطفولة، مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين، التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.³

¹ القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فيفر 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012، المواد: من 84-87.

² فوزي بن عبد الحق، "دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية-دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية "2007-2012"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2014، صص(95-96).

³ القانون 7-12، مرجع سابق الذكر. المواد: 94 إلى 96.

- مجال الثقافة والرياضة: يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان، ويقدم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب.¹
- مجال السكن: يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن، ويساهم في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحاضرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته.²

ثالثا : تحديات المجالس المحلية بالجزائر

تعاني الإدارة المحلية في الجزائر أزمة متعددة الجوانب، وتواجه مصاعب ومشاكل وتحديات تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، وتتمثل هذه التحديات فيما يلي:

أ. التحديات السياسية: من بينها ضعف مظاهر المشاركة السياسية في البيئة المحلية، وانخفاض مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات وترقية الديمقراطية، الانقسات السياسية والصراعات الداخلية بين أعضاء المجالس المنتخبة تحول دون اتخاذ العديد من القرارات الحاسمة والمؤثرة في حاضر ومستقبل الجماعات المحلية، ربط ترشح المواطنين للمجالس المنتخبة المحلية في إطار الأحزاب السياسية، وعدم وضع هذه الأخيرة معايير موضوعية لانتقاء المرشحين، ضعف أداء الأحزاب السياسية وعجزها عن القيام بدورها في

¹ قانون 07-12، مرجع سابق الذكر، المادة: 97.

² القانون 07-12، المرجع نفسه، المادة: 100 – 101.

التنشئة والتجديد وتقديم البرامج على المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية، غياب مبدأ الاستقلالية: من بين أهم المشاكل التي تعيق عمل الجماعات المحلية هو غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعلاقة بين المركز والهيئات المحلية من ولاية وبلدية، غياب المشاركة الشعبية في رسم السياسات المحلية.¹

ب. التحديات الإدارية: تتمثل في تعدد الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل المجالس المحلية، وهذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي، كثرة عدد الولايات والدوائر وارتفاع أعدادها من تقسيم لأخر مع عدم مراعاة هذا التقسيم إلى الاعتبارات الجغرافية والاقتصادية ومن حيث الموارد، الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية، وتعدد الإجراءات الحكومية، فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها، ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق، ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية، محدودية الصلاحيات الممنوحة للمنتخب المحلي والجماعات المحلية بصفة عامة وارتباطها في جل مجالات عملها بالمركز، انتشار المحاباة والمحسوبية في تعيين موظفي الهيئات المحلية مما يؤثر على العاملين عليها، فكل هذه المشاكل المالية والفنية والإدارية تواجهها الهيئات المحلية، التزايد السكاني الذي تعاني منه بعض الجماعات المحلية في الجزائر من جراء التقسيم الإداري اللاعادل وكذلك الناتج عن الأزمات الاقتصادية والأمنية التي عاشتها الجزائر في أواخر القرن الماضي، النزوح الريفي خلال فترة العشرية السوداء، ضعف الموارد البشرية.²

¹ رشيدة بوجحفة ورضا بن التومي، "الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بمناطق الظل في الجزائر بلدية سيدي امحمد بن علي ولاية غليزان وبلدية أولاد دراج ولاية المسيلة- دراسة حالة-"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2023، ص145.

² المرجع نفسه، ص146.

- ج. التحديات المالية: تعتمد الجماعات المحلية في الجزائر بالدرجة الأولى على الميزانية العامة للدولة وهذا ما يفقدها استقلاليتها المنصوص عليها قانونا.
- د. التحديات الاقتصادية: مثل عدم جدية وفعالية التخطيط، وسوء توظيف البرامج التنموية بسبب توزيعها على أساس جهوي غير متوازن.

رابعاً: الصراعات الداخلية ودورها في إعاقة تحقيق التنمية المحلية في الجزائر
عرف الصراع بأنه: "عملية اجتماعية وموقف يحاول فيه طرفان أو أكثر، سواء كانوا أفراداً أو جماعات أن يحقق أهدافه ومصالحه، وعرقلة الآخرين تحقيق ذلك حتى ولو اقتضى الأمر القضاء عليهم وتحطيمهم". ويعني أيضاً: "المنافسة الواعية بين أفراد وجماعات بهدف هزيمة الخصم وتحطيمه أو إخضاعه...، ويمكن أن يأخذ الصراع عدة أشكال منها المنافسة والجدال ويمكن أن يصل إلى المواجهة والتخريب والثورة والحرب..."¹.

والصراع التنظيمي هو تلك الوضعية الدينامية الناتجة عن عملية التفاعل الاجتماعي الضروري في التنظيم والتي تكون بين فردين أو أكثر أو بين جماعتين أو أكثر في المستوى الرسمي أو غير الرسمي، ولكل صراع تنظيمي أطرافه ودوافعه ووسائله ونتائجه الإيجابية أو السلبية على التنظيم، ويعني أيضاً حالة التوتر والاستقرار التي يوجد فيها شخص أو أكثر أو جماعة أو أكثر أو حتى التنظيم ذاته بسبب رغبة كل طرف في الوصول إلى مصادر السلطة والامتيازات المادية والمعنوية التي تعتبر نادرة في التنظيم، وبسبب عجز البناء التنظيمي عن التحكم في عملية التسيير وبسبب تناقض

¹ E.Willems, *Dictionnaire de sociologie*, Adaptation française par, Armand Cuvillier, 2em éd, Paris: Librairie marcel Rivière et Cie, 1971. P62.

العمليات والمشاعر وسوء العلاقات، وبسبب غلبة اتجاه الفاعلين نحو الصراع أكثر من اتجاههم نحو التعاون مما ينعكس سلباً أو إيجاباً على فعالية أداء المنظمة.¹ ويقصد بالصراعات الداخلية أن يتنافس اثنان أو أكثر ينتميان إلى مؤسسة واحدة حول أهداف متضاربة سواء كانت حقيقية أو حسية، أو حول مصادر محدودة، بداية من احتكاك مباشر بين الطرفين. وهو عملية الخلاف والنزاع أو عدم الاتفاق الناتج عن ممارسة ضغط معين من جانب فردي أو جماعي.

اعتمد المشرع الجزائري على نمط التمثيل النسبي في توزيع المقاعد على القوائم الفائزة، مما يسفر عن مجالس شعبية محلية بتشكيلة متعددة سياسياً ويسمح بتواجد أغلب التيارات السياسية داخل المجالس وهو ما يتماشى مع نظام التعددية السياسية، إلا أنه في المقابل يؤدي إلى تشكيل مجالس بدون أغلبية تضمن لها الاستقرار والاضطلاع بصلاحياتها على أكمل وجه وبعبدا عن ظاهرة الانسداد والصراعات الداخلية.²

فالاخلافات الداخلية التي تعرفها أغلب التنظيمات والأحزاب السياسية بسبب عدم التكامل والتوافق حول الرؤى والأفكار والأهداف من أهم الأسباب التي لها تأثير كبير في فشل هذه الهيئات في خلق بيئة عمل مناسبة، بل في الكثير من الأحيان وصل بها الأمر إلى حدوث انقسامات وانشقاقات داخلية نتيجة صراعات كانت في غنى عنها.

ويعتبر النظام الانتخابي السبب الرئيسي وراء ضعف مركز المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، حيث لم يجتهد المشرع الجزائري في اختيار المنتخبين وأطلق شروط الترشح بما يفتح المجال لجميع فئات المجتمع بغض النظر عن تكوينهم السياسي ومدى

¹ ناصر قاسمي، سوسيولوجيا المنظمات دراسات نظرية وتطبيقية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2014، ص12.

² فارس مزوزي، "المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة-1، 2020/2019، ص115.

كفاءتهم العلمية، كما اعتمد المشرع نمط التمثيل النسبي كأسلوب لتوزيع المقاعد، وهو ما يؤدي إلى تركيبة مختلطة داخل المجالس تجعل من اتخاذ القرار أمرا صعبا وتفتح المجال أمام الصراعات والانسدادات، بداية من تنصيب الهيئة التنفيذية، وبالتالي كيف يمكن لمجلس يبدأ عهده الانتخابية بصراع وعجز في انتخاب نواب الرئيس أن يهتم ويطلع على شؤون المواطن ويسهر على تلبية حاجياته.¹

وتعتبر إشكالية عدم استقرار المجالس المحلية نتيجة الصراعات السياسية عائقا كبيرا يحول دون تحقيق مساعي التنمية المحلية، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن كيفية تفعيل العمل التشاركي في تسيير مجالس محلية لا يستطيع أعضاؤها حتى العمل في جو ديمقراطي نتيجة الخلافات وعدم التوافق.

الخاتمة

يمثل موضوع التنمية المحلية والصراعات الداخلية في المجالس المحلية تحديات حقيقية أمام تطور المجتمعات المحلية، حيث يعتبر تحقيق التوازن ضرورة لتلبية احتياجات المجتمع المحلي وإدارة الصراعات والذي يتطلب جهودا مستدامة والتزاما ببناء الحوار والتفاهم لضمان التنمية المحلية الناجحة والمستدامة، فالواجب أن تكون المجالس المحلية مكانا للتعاون والعمل المشترك، حيث يتم تعزيز مشاركة المواطنين وتعزيز الشفافية في صنع القرار وأيضا تعزيز القيم الديمقراطية واحترام حقوق الانسان لضمان عدم تصاعد الصراعات الداخلية وبالمقابل ضمان تحقيق التنمية المحلية الفعالة التي تسهم في تحسين جودة حياة الأفراد ويعزز استقرار المجتمعات المحلية.

¹ فارس مزوزي ، مرجع سابق الذكر ، ص 204.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب:

- 1- الجوهري، عبد الهادي وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2001.
- 2- قاسمي، ناصر، سوسيولوجيا المنظمات دراسات نظرية وتطبيقية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2014.

➤ المجالات :

- 1- العيداني سهام و بن عيسى زايد ، "دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 04، 2022.
- 2- اسليماني محمد و بايزيد علي، "أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد والتنمية-مخبر التنمية المحلية المستدامة-جامعة المدية، المجلد 03، العدد 01، 2015.
- 3- بليل زينب، "المجالس المحلية المنتخبة وعلاقتها بالتنمية المحلية في الجزائر"، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، 2021.
- 4- بن طيبة مهدية و خروبي سفيان ، "دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية-دراسة حالة لبلدية العفرون" "البلدية"، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات-المركز الجامعي إيليزي، العدد 01، 2016.
- 5- بوجحفة رشيدة و بن التومي رضا، "الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بمناطق الظل في الجزائر بلدية سيدي امحمد بن علي ولاية غليزان وبلدية أولاد دراج ولاية المسيلة-دراسة حالة"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2023.
- 6- دراجي عيسى وآخرون، "إسهامات الحكومة من خلال المجالس الوطنية لدعم التنمية المحلية بولايات الجنوب والهضاب العليا مع مطلع القرن الواحد والعشرون"، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2020.

- 7- زوين صادق، "الجماعات المحلية كدعامة أساسية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة-دراسة حالة بلدية وادي العثمانية"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 09، العدد 01، 2020.
- 8- لكحل السعيد، "دور مصادر التمويل في تحقيق التنمية المحلية. دراسة ميدانية ببلدية العش-برج بوعريج"، مجلة الجامع في الدراسات النفسية والعلوم التربوية، المجلد 07، العدد 01، 2022.
- 9- مخلوف أحمد، و مرزوقي عمر، "التنمية المحلية: مفاهيم، استراتيجيات وتجارب دولية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 10، 2018.
- 10- فريجة حسين، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، 2009.
- 11- قمان عمر و مقص سعد، "أهمية استخدام موارد الجباية المحلية كآلية لتحقيق متطلبات التنمية المحلية-دراسة تحليلية"، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، المجلد 06، العدد 02، 2021.

➤ الرسائل العلمية:

✓ الدكتوراه

- 1- عقاقبة عبد العزيز، "دور السياسة العمرانية في التنمية المحلية: حالة الجزائر 1990-2009"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017.
- 2- مزوزي فارس، "المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة-1، 2020/2019.

✓ الماجستير

- 3- بن عبد الحق فوزي، "دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية-دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية 2007-2012"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2014.
- 4- مزاري محمد، "إشكالية تمويل ميزانية البلدية وانعكاسها على التنمية المحلية: دراسة حالة بلدية جسر قسنطينة 2007/2011"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013.

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين:

- 5- قانون 10-11، المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في جوان 2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- 6- قانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فيفر 2012 ، ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

- 1)_E.Willems, **Dictionnaire de sociologie**, Adaptation française par, Armand Cuvillier, 2em éd , Paris : Librairie marcel Rivière et Cie, 1971.

د. إنزارن عادل و ط.د. كدروسي محي الدين
(جامعة مستغانم)

واقع التنمية المحلية في الجماعات المحلية -الجزائر نموذجا-

The reality of the local development in the local groups -Algeria as a model-

مقدمة

منذ الاستقلال والجزائر تسعى لإحداث التنمية المحلية وهذا عبر خوضها عدة ثورات صناعية وزراعية وكذلك قانونية، وكان لكل فترة ظروفها ودواعيها الاقتصادية والسياسية وحتى الاجتماعية، فقد انتقلت الدولة من النمط الاشتراكي الذي يبنى على التخطيط المركزي وتعيين المسؤولين المحليين إلى النمط الرأسمالي والانفتاح السياسي والاختد بمبدأ اشراك المجتمع المدني وكافة الأطياف الاجتماعية في صناعة القرار المحلي وصولا إلى المناداة بحوكمة التسيير المحلي، حيث ان كل المحطات التي قطعتها الجزائر كان تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية .

واستنادا إلى ما سبق فإن التنمية المحلية أصبحت من مسؤولية الجماعات المحلية المنتخبة محليا ، والتي حولها القانون للقيام بمهام الشأن المحلي عبر عدة وسائل مالية وقانونية ، غير أن هذه المهمة كثيرا ما يشوبها عدة تناقضات ومفارقات أثرت كثيرا على تحقيق هذه التنمية او حتى تجسيدها، وعليه نطرح الإشكالية الآتية:

ما هو السبيل لتحقيق التنمية المحلية في ظل التناقضات والمفارقات القائمة في تسيير الشأن المحلي؟

ولأجل تبسيط الدراسة نطرح التساؤلات الفرعية:

- ماهي اختصاصات الجماعات المحلية في التنمية المحلية؟
 - فيما تتمثل معيقات ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر؟
 - ماهي متطلبات التنمية المحلية في الجزائر؟
- فرضيات الدراسة:

- لأجل تقديم إجابة لإشكالية الدراسة نقدم فرضيات الدراسة مفادها:
- كلما كانت للجماعات المحلية صلاحيات واسعة كلما أحدثت تنمية محلية.
- التنمية المحلية رهان استقلالية وكفاءة الجماعات المحلية.
- التنمية المحلية ترتبط ارتباط وثيق بالسلطات المركزية وليس بالجماعات المحلية.
- التنمية المحلية رهين طبيعة النظام الإداري وكفاءة المجالس المحلية المنتخبة.

منهج الدراسة: من اجل الوصول إلى نتائج وتعميمات تم الاعتماد على

المنهج الوصفي التحليلي، وقد قسمت الدراسة إلى المحاور التالية:

- انطلاقا من اشكالية البحث سوف تتطرق الدراسة إلى دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية (كمحور أول) ، ثم التطرق إلى أهم مفارقات التنمية المحلية (كمحور ثان) ، وايضا التطرق إلى متطلبات التنمية المحلية (كمحور ثالث) وفق الاتي:

المحور الأول :

اختصاصات المجالس المحلية البلدية والولائية في مجال التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية أحد إرصاصات الجماعات المحلية على المستوى المحلي والدولة على المستوى الوطني والدور المنتظر منهما من قبل المواطن ، لاسيما وان تجديد كل مجلس محلي منتخب يبني على وعود تنموية، وعند الحديث عن الدور التنموي لهذه الجماعات المحلية فإنها تعتبر المعني الأول بتحقيق وتجسيد التنمية المحلية. وعليه سوف نتطرق إلى الدور التنموي للجماعات المحلية وفق الآتي:

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية المحلية

يأخذ نظام الإدارة المحلية في الجزائر بقاعدة وحدة النمط والأسلوب في تشكيل المجالس الشعبية البلدية وفقاً لأحكام قانون البلدية وقانون الولاية، إن المجالس البلدية والولائية مظهر التعبير عن اللامركزية وقد تجسدت الديمقراطية في وجود جهاز جماعي يتكون بالانتخاب¹.

وفقاً لقانون الولاية 07-12 فإن للمجلس الشعبي الولائي عدة مجالات تعد من اختصاصاته وتمثل في:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني
- الاقتصاد والمالية
- الصحة والنظافة وحماية البيئة
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام
- تهيئة الإقليم والنقل

¹ - نبيل دريس ، "دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية" ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد 10 ، 2015 ، ص09.

- التعمير والسكن
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف الرياضة والشباب
- التنمية المحلية ، التجهيز والاستثمار والتشغيل¹.

وفقا لما ذكر فإن للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات في شتى المجالات، والتي من شأنها تحقيق التنمية المحلية، ومتابعة الشأن الولائي بكل مقتضياته. وإضافة إلى ذلك فقد ذكر المشرع التنمية المحلية كاختصاص أصيل للمجلس الشعبي الولائي، ورغم ذلك فإن الدور المنوط بالمجلس الشعبي الولائي في الاختصاصات المذكورة ولاسيما في مجال التنمية المحلية يبقى دورا رقابيا واستشاريا أكثر منه دورا أساسيا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنه يعمل موازاة مع هيئات عدم التركيز التي تقوم بتنفيذ قوانين الجمهورية وقرارات الحكومة وقرارات الوالي ، وان المجلس الشعبي الولائي غير مخول قانونا وماديا لتنفيذ قرارات الدولة والحكومة ومداولات المجلس بصفة مباشرة، ولكن يقتصر دوره على رقابة الهيئات، كما يجدر الذكر أنه ليس لنواب المجلس الشعبي الولائي ولا رئيسه صفة الضبطية القضائية لتوثيق المخالفات وإحالتها على الهيئات القضائية ، وإنما يندرج دورهم في رفع التقارير إلى الوالي وليس حتى وزير الداخلية على عكس الوالي الذي يتمتع بصفة الضبطية القضائية .

¹ - قانون الولاية 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012 ، ،
الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012. المادة: 33 .

ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحلية

يعتبر المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية ، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹.

كما أن المجلس الشعبي البلدي له من الاختصاصات على مستوى إقليم البلدية ، فوفقا للمادة 03 من قانون البلدية 10/11 فإن البلدية تمارس صلاحياتها في كل الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في أداء وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن ، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

وفقا لما سبق فان للبلدية (المجلس الشعبي البلدي) صلاحيات تنموية ويمكن تلخيصها فيمايلي .

1- التهيئة والتنمية وفقا للمادة 107-112:

- إعداد البرامج التنموية للبلدية.
- المشاركة في إجراءات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها.
- ضرورة الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي في إقامة مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية خاصة المتعلق بحماية الأراضي الفلاحية والتأثير بالبيئة.
- حماية الأراضي الفلاحية والساحات الخضراء .
- تشجيع الاستثمار وترقيته.
- حماية التربة والموارد المائية.

2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز وفقا للمادة 113-121:

- تزويد البلدية بكل أدوات التعمير وفقا للمداولة.

¹ - قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011 ، ، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011، المادة : 10 .

- موافقة المجلس بكل مشروع له تأثيرات محتملة.
- التأكد من تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها .
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء المتعلقة ببرامج التجهيز والسكن.
- مكافحة السكنات الهشة غير القانونية .
- حماية الأملاك العقارية والثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للجماعات السكنية .
- السهر على الحفاظ على الوعاء العقاري والأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي .
- تهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها وتسييرها وصيانتها.
- تساهم في ترقية برامج السكن وتشجع عمليات صيانة وترميم الأحياء والمباني.
- تسمية المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية والطرق.
- 3- التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسباحة وفقا للمادة 122:
- انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الابتدائي .
- انجاز وتسيير المطاعم وتوفير وسائل النقل المدرسي.
- المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية الجوارية للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية.
- توسيع القدرات السياحية وتشجيع المتعاملين.
- تشجيع التمهين واستحداث مناصب الشغل.
- حصر الفئات المحرومة والهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها.

- صيانة المساجد والمدارس القرآنية .
- تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والرياضة والتسلية والنظافة والصحة والفئات المحرومة وذوي الاحتياجات الخاصة.

(4)- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية وفقا للمادة 123:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
 - صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
 - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها .
 - مكافحة نواقل الأمراض المعدية .
 - الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور .
 - صيانة طرقات البلدية.
 - صيانة إشارات المرور لطرقتها .
- استنادا إلى ما تم ذكره فإن للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في المجال التنموي المحلي، وتقتضي تدخلاته بصفة مباشرة وعن طريق مداولاته ، وأيضا يتمتع رئيسه بصفة الضبطية القضائية ويمكنه ان يحزر محضر ضد اي مخالف للقانون على عكس رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يكتفي بصفة الرقابة ورفع التقارير .

المحور الثاني: مفارقات التنمية المحلية

إن المتتبع للشأن المحلي وواقعه خاصة في المجال التنموي يرى تأخرا كبيرا للتنمية المحلية وخدمة الشأن المحلي، ولازال الحديث عن نوعية الخدمة العمومية المقدمة سابق لأوانه بل لا يزال الحديث عن توفير مختلف الخدمات العمومية، ولاشك أن لهذا الواقع غير السليم عدة أسباب تعتبر كمفارقات للتنمية المحلية ويمكن ان نذكرها في النقاط التالية:

أولا : ازدواجية النظام الاداري في الولاية

إن اعتبار الولاية جماعة اقليمية للدولة وأيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة ، أي الجمع بين اللامركزية ونظام عدم التركيز في نظام واحد أو هيئة واحدة¹ ، وهذا الجمع أدى إلى تقوية هيئة على هيئة وفي موضوعنا هذا فإن اعتماد هذا النوع من النظام أدى إلى تقوية نظام عدم التركيز وجعله هو الأساس. وبالمقابل أصبح للمجلس الشعبي الولائي الدور الرقابي والاستشاري ، ويظهر هذا في تمتع الوالي بصفة الضبط القضائي وليس رئيس المجلس الشعبي الولائي ، وأيضا مباشرة هيئات عدم التركيز لتنفيذ قوانين الدولة وقرارات الحكومة على عكس نواب المجلس الشعبي الولائي .

ثانيا : الوصاية الادارية

تمارس سلطة عدم التركيز ممثلة في والي الولاية وصاية على الجماعات المحلية (البلدية) ، وتتمثل هذه الوصاية في الرقابة على أعمال المجالس المحلية ، وفي حديثنا على الجزائر " فقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية ، من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي "2 ، وللرقابة الإدارية الممارسة من قبل السلطة المركزية على البلديات والولايات ثلاثة أشكال : الرقابة على أعضاء المجلس ، الرقابة على أعمال الهيئات المحلية ، الرقابة على المجالس المحلية ، وفقا لما يلي:3

¹ - قانون الولاية 07-12 ، مرجع سابق الذكر ، المادة: 1 .

² - عبد الحليم بن مشري ، " نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر " ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد6 ، 2010 ، ص111 .

³ - نفس المرجع ، نفس الصفحة.

- 1)- الرقابة على أعمال المجالس المحلية: تخضع أعمال المجالس البلدية إلى ثلاث أشكال من الرقابة الإدارية تتمثل في : التصديق ، الإلغاء ، الحل.1
- 1)- التصديق : وفقا للمادة 55 من قانون البلدية 10-11 فإن مداوالت المجلس الشعبي البلدي بعد توقيعها تودع لدى الوالي في أجل 08 أيام للمصادقة عليها.
- كما حددت المادة 56 من نفس القانون أن مداوالت المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة أو قابلة للتنفيذ بقوة القانون ، بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الوالي باستثناء المداوالت المتعلقة ب:
- الميزانيات والحسابات.
 - قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
 - اتفاقية التوأمة.
 - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية وفقا للمادة 57 من قانون البلدية 10-11.

من خلال ما تقدم من مواد حول ضرورة المصادقة على مداوالت المجلس الشعبي البلدي ووجوبها في بعض المواضيع المتعلقة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية ، واتفاقية التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، فإن هذا النوع من الوصايا المتمثل في التصديق يعتبر في نظر المشرع عمل أساسي لتجنب الأخطاء وقلة الخبرة لدى المجلس وإمكانية التصويب ، إلا أنها في حقيقة الأمر علاقة تبعية في صناعة القرار المحلي الذي يبقى ناقصا للأهلية، أو من جهة أخرى هو تعطيل لقرارات ومداوالت المجلس المحلي، بوضع وجوب مصادقة هيئة أخرى وفترة زمنية قبل أن تصبح نافذة بقوة القانون مداولاته.

¹ - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق الذكر ، ص113.

(ب)- الإلغاء: يمكن للوالي إلغاء مداوالات المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 59 من قانون البلدية 10-11 في قولها " تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي :

• التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

• غير المحررة بالعربية،

• يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

كما نصت المادة 60 من نفس القانون في بطلان المداولة، التي يكون فيها عضو من أعضاء المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو وكلائهم ويحضر المداولة.

في كل الأحوال فإن الإلغاء قد حدد وفقا لقانون البلدية 10-11، لكن القائم بعملية أو تنفيذ الإلغاء هي جهة معينة تقوم بدور الوصاية على جهة منتخبة وهذا الإلغاء يكون قبلي أي قبل التصديق والتنفيذ.

(ج)- الحلول : وفقا للمواد 100، 101، 102، فإنه يمكن للوالي الحلول محل الهيئات المنتخبة المحلية أي يتخذ إجراءات لكافة البلديات أو بعضها، إذا تعلق الأمر بالحفاظ على الأمن والسكينة والنظافة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات المحلية بذلك.

وأيضا عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ، يمكن للوالي بعد اعذاره القيام تلقائيا بهذا العمل، وكذلك في حالة حدوث اختلالات بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.

وفقا لما ذكر عن عملية الحلول لسلطة تعيين محل سلطة منتخبة الأصيلة قانونا في أداء مهامها في حالات معينة ، فإنه إذا تم الأخذ بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية المنتخبة، فإنها تعارض مع مبدأ حلول هيئة معينة مكانها، لاسيما في عملية المصادقة على ميزانية تم رفض المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني بها، وعليه فإن حلول الوالي محل السلطة الاصيلية ومصادقته عليها لا يتماشى مع النظام اللامركزي والاستقلال المالي ووجود مصالح متميزة تستدعي ممثلين محليين لتسييرها، ولا حتى مع الخيار الديمقراطي، وفي هذا الوضع تبقى التنمية المحلية مرهونة بأفعال الوصايا وتبعاتها ، أو حتى تحول إلى فعل تنموي وصائي وهنا يمكن اعتبار المجالس المحلية أداة للتسيير المحلي وفق صلاحيات الوصاية وليست هيئة محلية تعبر عن الفعل التنموي المحلي النابع من وجود مصالح محلية متميزة.

-التقسيم الإداري: يعتبر التقسيم الإداري أحد عوائق ومفارقات التنمية المحلية عندما يبنى على أسس ديمغرافية ونظرة إدارية، ولا يكون مبنيا على بعد اقتصادي وتنموي، وعند حديثنا عن التقسيم الإداري في الجزائر فإنه عرف عدة محطات نذكرها في النقاط التالية :

-التقسيم الاداري الموروث عن الفترة الاستعمارية: التي عرفت 1535 بلدية إلى غاية صدور التقسيم الإداري لسنة 1963 الذي قلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية و 91 دائرة و 15 ولاية

تقسيم سنة 1978: ليضيف 28 بلدية ليصبح العدد الكلي لبلديات الوطن 704 بلدية،

تقسيم 1984 :تم رفع البلديات إلى 1541 بلدية والولايات من 31 إلى 48 ولاية، وصولا إلى تقسيم 2022 : حيث تم الحفاظ على عدد البلديات ورفع عدد الولايات من 48 ولاية إلى 54 ولاية .

- المورد البشري: لا شك ان المورد البشري أهم عنصر في التسيير الاداري الذي يعد ركنا أساسيا لتحقيق التنمية المحلية، وعند الحديث عن موظفي الجماعات الإقليمية نجد ان هناك نوعين من الموظفين أو من الموارد البشرية ، مورد بشري تم استقطابه بواسطة الإعلان والتوظيف والتعيين، ومورد بشري تم توظيفه عن طريق الانتخاب وهذا النوع هو الذي يتحمل مسؤولية التنمية المحلية لأنه يعتبر صانع القرار على المستوى المحلي ، إلا أنه على عكس الموظف الذي يتم تعيينه عن طريق الاعلان والمسابقات والذي يتصف بمستوى دراسي او مؤهل علي أو تخصص ، نجد الموظف الذي تم استقطابه بواسطة الانتخاب لا يشترط فيه أي مؤهل علي أو تخصص .

وبناء على ما سبق ذكره عن المورد البشري فإن من مفارقات ومعيقات التنمية المحلية ان تجد صانع القرار أو المسؤول ، قد يكون أميا او يحمل مستوى او مؤهل علمي ضعيف يرأس هيئة إدارية قد تحتوي على إطارات تتميز بمؤهلات علمية عالية وهذا على مستوى البلديات، وعلى العكس فإننا نجد على مستوى الولاية الوالي غالبا ما يكون ذو تخصص اداري وحامل لمؤهل علمي عال ، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي تجد نواب ورئيس وظيفوا بواسطة الانتخاب دون شرط المؤهلات العلمية أو المستوى الدراسي ، وهذه أيضا من مفارقات وعوائق التنمية المحلية ان تجد القائمين بالتنمية المحلية لا يشترط فيهم المؤهل العلمي او التخصص مقارنة بالموظفين المعيّنين.

ضعف الجباية المحلية :

لإحداث تنمية محلية لا بد من وجود موارد مالية ومادية واقتصادية، حيث تعتبر هذه الموارد وسائل للجماعات المحلية لإحداث التنمية المحلية ، وكذلك تسمح لها بالتدخل وممارسة اختصاصاتها بكل حرية، وعند الحديث عن الجزائر هناك عدة

طرق زودت بها الجماعات المحلية (البلدية) ، بحيث يسمح لها تجسيد مخططاتها التنموية ومشاريعها ، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه الوسائل في النقاط التالية :

- الوسائل المالية : وفقا للمادة 170 من قانون البلدية 10-11 في قولها : "تكون موارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي :

-حصيله الجباية ، مداخيل ممتلكاتها ، الإعانات والمخصصات ، ناتج الهبات والوصايا ، القروض ، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية ، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية ، بما فيها الفضاءات الاشهارية ، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات".

من خلال نص المادة يتضح أن للبلدية مصادر مختلفة لمواردها المالية ، وتختلف هذه الموارد من بلدية إلى أخرى وهذا الاختلاف يرجع إلى التفاوت في موقع كل بلدية وما تملكه من إمكانيات بشرية ومادية ، وتعتبر الضرائب والرسوم من أهم الموارد المالية للبلدية ، والجدول الموالي يوضح ذلك :

الجدول رقم (1) : توزيع حصص الضرائب والرسوم

الحصص الرسوم	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة الولاية	صندوق الجماعات المحلية	هيئات أخرى مستفيدة	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0	30	59	11	00	%100
الرسم العقاري	00	%100	00	00	00	%100
رسم التطهير	00	%100	00	00	00	%100
الضريبة على الاملاك	60	20	00	00	20	%100

الرسم على القيمة المضافة	80	10	00	10	00	%100
الضريبة الجزافية الوحيدة	48.50	40	5	5	1.5	%100
القسيمة على السيارات	20	00	00	80	00	%100
الرسم على الذبح	00	%100	00	00	00	%100

المصدر: زيرمي نعيمة ، سنوسي بن عومر ، "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات" ، مجلة الإستراتيجية والتنمية ، المجلد 3 ، العدد 5 2013 ، ص 220.

نتيجة لما سبق ذكره فإن للبلدية موارد مختلفة نذكر منها حصيلة الجباية المحلية والتي له رسوم وضرائب ، يكون تحصيلها للبلدية فقط ، ولها أيضا نصيب من ضرائب ورسوم تشترك معها هيئات أخرى مثل الولاية ، كما لها أيضا تمويل آخر يتمثل في مداخيل ممتلكاتها والإعانات والمخصصات ، وكذلك الهبات والوصايا ، إضافة إلى القروض وحق الامتياز للفضاءات العمومية.

لكن نجد أن الدولة تستأثر لنفسها الضرائب ذات المردودية المرتفعة ، مثل الرسم على القيمة المضافة 80% ، كما لها الحصة الأكبر في الضريبة على الأملاك بنسبة 60% ، ومشاركتها الصندوق المشترك للجماعات المحلية في ضريبة قسيمة السيارات ب: 20% ، مقابل حصتها ب: 80% دون إشراك البلدية أو الولاية¹ ، وتختص البلدية بنسبة 100% في بعض الرسوم ذات المردودية الضعيفة وهي : الرسم العقاري

1- نعيمة زيرمي ، سنوسي بن عومر ، مرجع سابق الذكر ، ص 121.

، رسم التطهير ، الرسم على الذبح ، بينما تتقاسم كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك الرسم على النشاط المهني بالنسب التالية على الترتيب: 30%، 59%، 11%¹. من خلال ما تقدم ذكره تعتبر الضرائب المحلية عنصر أساسي في الرفع من إيرادات الجماعات المحلية ، وتعتبر أيضا مؤشرا لمدى استقلالية مالية هذه الجماعات المحلية ، كما يمكن الإشارة إلى الآلية أو المعيار المحدد لنصيب البلديات في هذه الضرائب بهذه النسب ، وأيضا معيار حرمانها من تحصيل ضرائب أخرى ، لاسيما وان البلديات تختلف في تركيبها السكانية وطبيعتها الجغرافية ومدى حيوية النشاط الاقتصادي عبر إقليمها .

المحور الثالث : متطلبات التنمية المحلية

إن المتطلع لما تملكه الجزائر من مقدرات وإمكانات مادية وبشرية ومساحة شاسعة لا يستهان بها من جهة ، وإلى واقع التنمية المحلية الذي لا يعكس تماما تلك المقدرات من جهة أخرى يصل إلى بديهية وجود خلل بين المقدرات والواقع التنموي في الجزائر الذي يفرض علينا إحداث ثورة فكرية لإعادة النظر في نمط التسيير المحلي ، وإزالة عوائق ومفارقات التنمية المحلية ، وكذلك إحداث نظرة جديدة جذرية لمقومات التسيير المحلي ، ويمكن حصر على سبيل الذكر أهم النقاط التي تحتاج إلى إعادة النظر كما يلي :

أولا : دور الجماعات المحلية

ينبغي توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية ، بما يتطلبه واقع التنمية المحلية ، وهذا ليس تهميش وتقليص لدور الدولة محليا ، وإنما يتركز دور الدولة في توجيه

¹ - نعيمة زيرمي ، سنوسي بن عومر ، مرجع سابق ، ص 121.

السياسة الاقتصادية العامة، مع ترك حرية الجماعات المحلية في إعداد خطط تنميتها بالشكل التي تراه يلاءم إمكانياتها ومواردها المالية¹.

ثانيا : الجانب المالي

يعتبر الجانب المالي أساس إحداث التنمية المحلية، وكما سبق وأشرنا إليه في دراستنا أن للجماعات المحلية موارد مالية تختلف وتتنوع، إلا أنها تبقى غير قادرة على تلبية ما يأمله المواطن في تحقيق جميع حاجياته، وتبقى إعانات الدولة أساس التمويل المحلي، الذي يوجب إعادة النظر في الجباية المحلية، وأساس تقديرها وإعطاء للجماعات المحلية سلطات اوسع في تحديد الوعاء الضريبي ، بما يتلاءم مع كل إقليم ، كما يجب توسيع الوعاء الضريبي للجماعات المحلية على حساب حصة الدولة وباقي الهيئات.

ثالثا : الجانب الإداري

لاشك أن الفعل التنموي المحلي يرتكز في الأساس على الجانب الإداري ، أو الفعل التسييري أو الإطار البشري الذي يقوم بتجسيد العملية التنموية المحلية، ولاشك أن ضعف تكوين المنتخبين ومحدودية مستواهم الدراسي في غالب الأحيان يعتبر عائقا في فاعلية الإدارة المحلية، خاصة إذا ما قورنت بالسلطة الوصية التي يكون فيها التعيين لأفراد ذوي كفاءات علمية ، وعليه يجب إعادة النظر في المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين ، وكذلك في إحداث نظام تكوين لفائدة المنتخبين المحليين.

رابعا : الجانب القانوني

لاشك أن الجانب القانوني هو الأداة التي تحكم تسيير أي هيئة أو مرفق عمومي ، وعليه لإحداث أي نقلة نوعية في التسيير المحلي ، لابد من إعادة النظر في

¹ - جمال زيدان ، إدارة التنمية المحلية في الجزائريين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون 11/10)، الجزائر: دارالامة للطباعة والنشر، 2014 ، ص148.

قانوني كل من الولاية والبلدية بما يتلاءم مع التطورات الحاصلة في المجتمع ، وبما يتلاءم وتطلعات الجماعات المحلية ، حيث ينبغي الإشارة إلى النقاط التالية:

- توسيع صلاحيات المجالس المنتخبة.
- تقليص دور الوصاية وحصرها في الرقابة اللاحقة على أعمال المجالس المنتخبة.
- سحب رؤساء الدوائر من البلديات أو إعادة النظر في صلاحياتهم وحصرها في التنسيق والاستشارة.

الجانب الإقليمي : يعتبر التقسيم الإداري أداة لتفعيل التنمية المحلية ، لكن في ظل التقسيم الإداري المحلي الحالي وما ترتب عنه من تفاوت في التنمية المحلية وكذلك في الموارد المحلية ، وكذلك في الكثافة السكانية والمساحة لكل إقليم أصبح إعادة النظر في التقسيم الإداري أكثر من ضرورة لتدارك الاختلالات الحاصلة من جراء التقسيم الحالي ، إضافة إلى ذلك فإنه لا مفر من تجميع الولايات ضمن إقليم لتحقيق ليس فقط حجما أوسع للولايات ، وإنما لتحقيق وحدة أكثر¹ ، أو إعادة معايير التقسيم الإداري بشكل علمي وواقعي وليس على أساس الضرورة السياسية أو الاجتماعية على حساب الموارد والتوازن الاقتصادي.

¹ - جمال زيدان ، مرجع سابق الذكر، ص 181.

الخاتمة

ان تحقيق التنمية المحلية لا يتأتى بتوفير الوسائل المالية او المادية أو القانونية فقط ، ولكن يتحقق عن طريق بناء نظام محلي نستطيع تجاوز فيه كل عوائق التنمية المحلية ، نظام يكون فيه القرار والسيادة للمجالس المنتخبة المحلية وأيضا الاستقلالية في مواردها وجبايتها المحلية ، كما يكون فيه كفاءات ذات مؤهلات علمية متخصصة لتنمية المجتمع المحلي ، ضف إلى ذلك تقسيم إداري يقام على أسس ومبادئ ودواعي علمية واقتصادية وليس مطالب اجتماعية ودواعي سياسية وإدارية على حساب التنمية المحلية.

نتائج وتوصيات:

خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- 1- تقاس التنمية في الدولة بمدى تطور الخدمة العمومية المحلية، ولكي يتأتى ذلك لابد من تعزيز دور الجماعات المحلية.
- 2- لا يمكن تحقيق تنمية محلية بجماعات محلية محدودة الصلاحيات أو محدودة الأهلية القانونية.
- 3- تعتبر الجماعات المحلية أساس التنمية المحلية وقد تتحول إلى عائق إذا كانت تفتقد إلى الكفاءات.

توصيات الدراسة:

خلصت الدراسة إلى جملة من التوصيات نذكر منها:

- 1- إعادة النظر في القوانين المنظمة للجماعات المحلية بما يكفل صلاحيات أوسع لاسيما في مجال التنمية المحلية.
- 2- تهيئة المجتمع وإعادة تنشئة بما يتماشى وغياب السلطة المركزية وتدخلاتها في الشأن المحلي إلا ما كان بصفة الشريك.

3- التفكير في نظام إداري محلي بديل عن نظام الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

3- إعادة النظر في مؤهلات وقدرات الكوادر البشرية المشكلة للمجالس المحلية المنتخبة ورفع عتبة الشهادة للترشح لعضوية الجماعات المحلية.

4- إعادة النظر في معايير التقسيم الإداري وجعلها ذات أسس علمية واقتصادية وليست لدواعي سياسية وانتخابية.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

- 1- زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر، 2014.

➤ المجلات

- 1- بن مشري عبد الحليم ، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 6 ، 2010.
- 2- دريس نبيل ، "دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 10 ، 2015.
- 3- زيرمي نعيمة ، سنوسي بن عומר ، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات"، مجلة الإستراتيجية والتنمية ، المجلد 3 ، العدد 5 ، 2013 .

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين

- 1- قانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012 ، ، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
- 2- قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011 ، ، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

د. عائشة عبد الحميد

(جامعة الشاذلي بن جديد الطارف)

رئيس البلدية بين لامركزية التسيير والرقابة الوصائية

في ظل القانون رقم 10-11

Mayor between decentralization of management and guardianship under Act No. 10-11

مقدمة

تُعد البلدية جماعة إقليمية قاعدية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، حيث أعتبر الدستور الجزائري،¹ المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة اللامركزية الإدارية.² ويعد أيضا إمتدادا للديمقراطية التمثيلية كما أنها الحلقة الأساسية والقوة في تجسيد الديمقراطية التمثيلية محليا. فبالرجوع لقانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية نجده يعرف البلدية بمقتضى المادة الأولى منه

¹ أنظر المادة 15، الفقرة 02، من الدستور الجزائري المؤرخ في 06 مارس 2016، والتي تنص على ما يلي: المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

² اللامركزية الإدارية: هي نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو محلية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية. أنظر: محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، ص ص (47-48)

بقوله: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون". تتكون البلدة من :

- هيئة مداولة : وتتمثل في المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية: ويرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة : يتولى شؤونها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹
- كما حددت المادة 16 من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولائية ، والبلدية هي الجماعة القاعدية ، كما اضافت المادة 17 من أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.
- وعلى ذلك سوف نقوم بطرح الإشكالية التالية:
- هل تتمتع البلدية في التشريع الجزائري باستقلالية مطلقة أم مقيدة وتتبع لسلطة وصائية مفروضة عليها وما استقلاليتهما إلا استقلالية مقيدة ؟
- سنتناول هذه الإشكالية من خلال العناصر التالية:
- أولا - النظام القانوني للبلدية في التشريع الجزائري.
 - ثانيا - مهام رئيس البلدية طبقا للقانون 10-11 المتعلق بالبلدية:
 - ثالثا- المهام المالية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - رابعا - رقابة الجهة الوصائية على رئيس البلدية.

¹ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجزائر: دار الهدى، ص 25.

1- النظام القانوني للبلدية في التشريع الجزائري:

كانت البلدية قبل الاستقلال أداة لتحقيق طموح الإدارة الاستعمارية المدنية أو العسكرية وفرض سيطرتها ولتلبية مصالح الأقلية الأوروبية وكانت البلدية تسير وفقا للقوانين الفرنسية.

حيث كانت البلديات المختلطة يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية ويساعده موظفون جزائريون يخضعون للإدارة الفرنسية .

بعد الاستقلال كرس الدستور الصادر في 10 سبتمبر 1963 مكانة البلدية في تنظيم الدولة.¹

وفي شهر أوت 1966 نشر حزب جبهة التحرير الوطني كراس تحت عنوان: التنظيم البلدي الجديد اضمن المبادئ الأساسية للإصلاح وصادق مجلس الثورة² على ميثاق البلدية في شهر أكتوبر 1966 الذي منح القيمة الحقيقية للبلدية وحدد مبادئها الأساسية.³

¹ دستور 1963، المادة 09، الفقرة 02: "المجموعة الإقليمية الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي الدولة. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية".

² مجلس الثورة " هو جهاز أنشئ على إثر التصحيح الثوري أو ما سمي بحركة 19 جوان 1965 حيث اعتبر آنذاك هيئة سياسية وتشريعية تكون مجلس الثورة آنذاك من 26 عضو. "، أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 116.

³ فريدة فقير مزباني، القانون الإداري، ط1، باتنة: مطبعة صغرى، 2011، ص 211

ووافقت الحكومة على قانون البلدية في 20 ديسمبر 1966 ووافق عليه مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 وبموجبه أعيد تنظيم أجهزة البلدية وصدر الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 يتضمن القانون البلدي¹.
وآخر تعديل لقانون البلدية هو قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.
تعد البلدية الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا وإداريا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وتشكل قاعدة الهيكل الإداري. نتناول البلدية من حيث نظامها القانون من خلال العناصر التالية:

2-1- البلدية جماعة إقليمية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري:

البلدية هيئة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية في النظام الإداري الجزائري وتعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة.
حيث تنشئ البلدية بموجب قانون ولها اسم ومقر رئيسي ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية. حيث تعتبر البلدية هيئة إدارية لا مركزية إقليمية.

حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة لذلك نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري على الأشخاص الاعتبارية (المعنوية) والمؤسسات العمومية إحداها إلى جانب الدولة والولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والشركات المدنية والتجارية ، الجمعيات والمؤسسات، الوقف وغيرها من الأشخاص أو الأموال التي يمنحها القانون الشخصية القانونية².

¹ عدّل قانون البلدية بموجب القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 يونيو 2005. كما عدّل أيضًا بموجب القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011. أنظر: مولود ديدان، *مدونة الجماعات الإقليمية*، الجزائر: دار بلقيس، ص 03.

² أنظر المادة 49 من القانون المدني.

2-2- البلدية تتمتع بلامركزية مطلقة:

يرجع لذلك إلى أن أعضاء البلدة من رئيس بلدي والمجلس الشعبي البلدي هو أعضاء منتخبون، حيث تعتمد البلدية على مواردها الذاتية في تلبية حاجات السكان. حيث يعتبر المجلس الشعبي البلدي مجلس منتخب¹، حيث ينتخب لمدة 05 سنوات عن طريق الإقتراع العام السري والمباشر بالإضافة إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه على أنه عضو منتخب فإنه ينصب رئيسا للمجلس متصدر القائمة، وتجدر الإشارة إلى أن رئيس البلدية وأعضاء المجلس المنتخبون يخضعون لقانون الانتخابات رقم 12-01.²

التي تحصلت على الأغلبية من أصوات المترشحين وعند تساوي الأصوات يعدر رئيسا للبلدية المرشح أو المرشحة الأصغر سنا. ويتم تنصيبه خلال 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات في جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله ويكون لرئيس البلدية نائبان أو عدة نواب حسب التعداد السكاني للبلدية.

وتنتهي مهامه إما بالوفاة أو بالاستقالة أو بالتخلي عن المنصب أو حصول مانع قانوني له ويستخلف وفقا للأشكال المنصوص عليها قانونيا، أو عن طريق سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يبادر أغلبية المجلس (3/2) ثلثي الأعضاء بالإطاحة بالرئيس بغرض تجريده من صفته الرئاسية.³

¹ القانون العضوي 02-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بقانون الانتخابات.

² المرجع نفسه.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري الجزائري بين النظرية والتطبيق، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2010، ص 245.

2- مهام رئيس البلدية طبقا للقانون 10-11 المتعلق بالبلدية:

نص القانون رقم 10-11 على صلاحيات رئيس البلدية بموجب المواد من 77 إلى 95 منه.

وقسمها إلى قمين:

3-1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

نصت على هذه الصلاحيات المواد من 77 إلى 84 منه، حيث يمثل البلدية فيما يلي:

- جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرمية.
- الأعمال المدنية والإدارية.
- يرأس المجلس الشعبي البلدي.
- يسهر على تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي.
- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.
- التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إبرام العقود وكذا كل ما يتعلق بالأموال العقارية والمنقولة وحق الشفعة.

3-2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

نصت عليها المواد 84 إلى 95 من قانون البلدية، وهي كالآتي:

- يمثل الدولة على مستوى البلدية.
- يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية.
- يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.
- السهر على تنفيذ القوانين داخل إقليم البلدية.

➤ يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الشرطة القضائية وهذا ما نصت عليه المادة 92 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية وكذا المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، فهو يتمتع بالضبطية القضائية بقوة القانون.¹

3- المهام المالية لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

منح قانون البلدية رقم 10-11 لرئيس البلدية صلاحيات مالية حيث يشرف على تنفيذ ميزانية البلدية بالإضافة إلى منحه صلاحية الأمر بالصرف طبقا للمادة 81 من قانون البلدية والتي نصت على ما يلي: "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف".

4-1- تعزيز مبدأ حرية التصرف كضمان لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن السلطة المحلية تبني تصرفاتها على مبدأ حرية المواطنين، والهيئة التداولية يجب أن تمتع بصلاحيات فعلية حقيقية.

حيث أن رئيس البلدية يوجد ضمن مناخ مؤسساتي وسياسي يتطور من مرحلة إلى أخرى فهو يتمتع بالسلطات متعددة ومباشرة أو أصلية أو التي يتمتع بها نتيجة للتفويض من قبل الدولة في عدة مجالات مختلفة، وهذا نابع من الطابع اللامركزي للبلدية حيث تعتبر البلدية إمتداد للديمقراطية التمثيلية والتي يمثلها المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية.²

¹ عبد الله أواهبيبة، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، ج 1، الجزائر: دار هومة، 2018/2017، ص 260.

² بلعباس بلعباس، "إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، سعيد حمدين، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، ص 221 وما بعدها.

2-4- صلاحيات رئيس البلدية في مجال التسيير المالي للبلدية:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير إيرادات ونفقات البلدية والبحث عن موارد لتطوير ميزانيتها والأمر بالصرف ويقوم بتجهيز وإعداد الميزانية. حيث يمكن تعريف ميزانية البلدية بأنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيصي وإدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

حيث تم إعداد الميزانية الأولية للبلدية يجب أن يكون قبل بدء السنة المالية الجديدة ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.

تجدر الإشارة إلى أن ميزانية البلدية يعدها قانونا الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 180 من قانون البلدية رقم 10-11 وهذا خلافا لنص المادة 152 من قانون البلدية القديم رقم 90-08، حيث تراجع دور رئيس البلدي في إعداد ميزانية البلدية، ويقوم الأمين العام بإعداد الميزانية وتقديمها لرئيس المجلس الشعبي البلدي والأعضاء لمناقشته والتصويت عليه وليس للمصادقة عليه، وهذا ما نصت عليه المادة 180 فقرة 02 من قانون البلدية.

3-4- رئيس البلدية هو الأمر بالصرف:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي من الأعوان المرخص لهم قانونا تنفيذ ميزانية البلدية، حيث يعتبر أمرا بالصرف بالإضافة إلى المحاسب العمومي. فالأعوان المرخص لهم قانونا وحصرنا تنفيذ ميزانية البلدية هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

4-3-1- الأمر بالصرف:

عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21¹ بقولها: "كل شخص مؤهلا لإثبات دين لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بدفعه". ونصت على ذلك أيضا المادة 81 من قانون البلدية بقولها: "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف". بمقتضى المادة 81 فإن الأمر بالصرف على مستوى البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

4-3-2- المحاسب العمومي:

عرفته المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية بقولها: "موظف تابع لوزارة المالية يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية". فبعد المصادقة على الميزانية من طرف السلطة الوصية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعملية التنفيذ والمتبعة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات حسب التقديرات المسجلة في الميزانية باعتباره أمرا بالصرف. حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف بإصدار حوالة الدفع لفائدة الدائن وهو موجه للمحاسب العمومية ويعتبر تاريخ 15 مارس من السنة الموالية للسنة المالية كآخر أجل للأمر بالدفع بالنفقات. أما مرحلة الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إجراء الدين العمومي ، فمرحلة الدفع مكلف بها أمين خزانة البلدية بصفته المحاسب العمومي لمختص. فالأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هي التي تنهي المرحلة الإدارية. حيث عمل المشرع الجزائري على إرساء نظام اللامركزية

¹ القانون رقم 90-21 يتعلق المحاسبة العمومية ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 30 الصادرة في 22 أوت 1990.

الإدارية من خلال الاعتراف الدستوري للهيئات الإقليمية وهذا الإقرار يعد ضماناً من الضمانات القانونية لوجودها واستقلاليتها.¹

بعد المصادقة على الميزانية من طرف السلطة الوصية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعملية التنفيذ والمتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات حسب التقديرات المسجلة في الميزانية باعتبار رئيس المجلس الشعبي أمراً بالصرف.

4-3-3- تحصيل الإيرادات:

4-3-3-1- تحصيل الإيرادات: يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف لميزانية البلدية أوامر الإيرادات (سند التحصيل)، المتعلقة بتحصيل مختلف الضرائب والرسوم (حقوق الإيجار، رسوم وحقوق السوق، الرسم العقاري ...) وإرسالها إلى أمين خزانة البلدية للتكفل بها وتحصيل الإيرادات، يجب أن يبين سند التحصيل أسس تصفيتها ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين واقتطاع الدين .

4-3-3-2- تنفيذ النفقات : يتم تنفيذ النفقات عن طريق إجراءات متمثلة فيما يلي:
(أ)- مرحلة الإلتزام : الإلتزام نصت عليه المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 على أنه: "يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".

فهو تصرف قانوني يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمراً بالصرف يترتب عنه إلزام البلدية بدفع النفقات ويأخذ هذا الإلتزام شكلين:

- الإلتزام القانوني: وهو عمل يتم بمقتضاه قيما رئيس المجلس الشعبي البلدي بإنشاء أو الإلتزام بدين وينتج عن ذلك بصفة عامة:

¹ حدة بوكوشة ، نعيمة مقلاتي ، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر"، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015، ص 26 وما بعدها.

- عقد لصفقة، شراء الآلات، تأمين ... إلخ).
- قانون أو تنظيم (أجور العمال، تعويضات مختلفة ... إلخ).
- حكم قضائي (تعويضات عن اضرار ... إلخ).
- ينشأ عن طريق مداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي (تخصيص إعانات للجمعيات).

- الإلتزام المحاسبي: إن مشروع أي نفقة يتحتم على الأمر بالصرف التأكد من أن الاعتمادات المخصصة كافية لتسديد هذه النفقة ويجب عليه أن لا يتجاوز الاعتمادات المخصصة لذلك، لأن تجاوز للاعتمادات يؤدي لا محال إلى ديون على عاتق البلدية الشيء الذي تنافي مع مبادئ المحاسبة العمومية.

(أ)- مرحلة التصفية: نصت عليها المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية 21-90 على أنها: "تسمح التصفية بالتحقيق على اساس الوثائق الحسابية وتحدد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".

التصفية هي مرحلة ثانية لتنفيذ الميزانية تحتوي في الواقع على عمليتين:

- معاينة الخدمة المقدمة: باستثناء العمليات الاستثنائية المنصوص عليها بوضوح من طرف القوانين والتنظيمات مثل تسبيقات على صفة ما، فلا يمكن نفقة بلدية أن تتم إلا إذا أسديت خدمة أو أنجز عمل، حسب الشروط المنصوص عليها في عقد الإلتزام.
- التصفية الخالصة: تكمن هذه العملية الثانية في حساب مبلغ دين البلدية بصورة دقيقة والتأكد من أنه حقيقي واجب الأداء.

4-3-4- مرحلة الأمر بالصرف : نصت على هذه المرحلة المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية على أن: "يعد الأمر بالصرف أو التحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمرا بالصرف بإصدار حوالة الدفع لفائدة الدائن وهو موجه للمحاسب العمومي ويعتبر تاريخ 15 مارس من السنة المالية للسنة المالية كآخر أجل للأمر بالدفع بالنفقات.

4-3-5- مرحلة الدفع : نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 على أن: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إجراء الدين العمومي"، فمرحلة الدفع مكلف بها أمين خزانة البلدية بصفته المحاسب العمومي المختص. إن الأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هي التي تنهي المرحلة الإدارية.

عمل المشرع الجزائري على إرساء نظام اللامركزية الإدارية من خلال الاعتراف الدستوري للهيئات الإقليمية، هذا الاعتراف يعتبر كضمانة من الضمانات القانونية لوجودها واستقلاليتها، باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل الإدارة المحلية " البلدية " وهذا مظهر من مظاهر الديمقراطية فقد خول له المشرع مكانة متميزة فجعل القوانين المنظمة للبلدية باعتباره أولى مجسد للتصورات وطموحات سكان إقليمه.

4- رقابة الجهة الوصائية على رئيس البلدية:

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها ، والاستثناء هو أن يقد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية لأن هذا الاستقلال هو استقلال نسبي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة ورغم أن رئيس

البلدية وأعضاء المجلس منتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعها للرقابة فهناك رقابة تسلط على الأعضاء ورقابة تسلط على الهيئة¹. إن الرقابة التي نحن بصدددها هي الرقابة المسطرة على رئيس البلدية باعتباره ممثل للدولة وممثلاً للبلدية بالإضافة إلى كونه المسير الرئيسي لميزانية البلدية.

5-1- علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي:

تتسم علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الخصوصية على عكس علاقته بباقي الأعضاء ويرجع ذلك بالأساس إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي التي يتسم هو الآخر بإزدواجية المهام فهو ممثلاً للبلدية من جانب وممثلاً للدولة من جانب آخر.

وفي هذه الأخيرة تتجسد العلاقة الحقيقية بينه والوالي إذ يمارس عليه الوالي السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين ويلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيهات الوالي وتخضع كافة أعماله التي يمارسها كممثل للدولة لرقابة والي الولاية.

فقد ألزمت المادة 98 من القانون 10-11 على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال كافة قراراته إلى الوالي خلال 48 ساعة بغرض بسط رقابته عليها، وعدم دولها حيز التنفيذ إلا بعد مرور مدة شهر كامل من تاريخ إرسالها للوالي، وهو ما يفيد جواز سحبها أو إلغائها أو تعديلها من قبل الوالي خلال هذه المدة.

5-2- سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

وهذا ما نصت عليه المواد 100، 101، 102 من قانون البلدية رقم 10-11، حيث يخول الوالي سلطة الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية وإتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام بشرط تقاعس رئيس المجلس الشعبي

¹ فريدة فقير مزباني، مرجع سابق الذكر، ص 240.

البلدي عن القيام بذلك أو يرفض تعليمات الوالي الصادرة في هذا الشأن وبعد إنذاره ومنحه مهلة لذلك.

كما منح المشرع للوالي سلطات واسعة في رقابة المسائل المالية للبلدية ، وخول له الحلول محل المجلس والرئيس لإتخاذ التدابير المالية اللازمة وهو ما تم النص عليه في المادة 102 المتعلقة بموضع وتنفيذ ميزانية البلدية.

وكذلك المادة 203 التي تتعلق بتغطية النفقات الإيجارية للبلدية.

لأن المادة 186 من قانون البلدية نصت على أنه إن لم يتم التصويت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 من قانون البلدية يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا إنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا.

إن سلطة حلول الوالي ليست مطلقة بل محددة لدرجة إنتهاك الأمن والنظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك يعتبر من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي وتكون فقط في الظروف الغير العادية.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تخضع لنظام السلطة الرئاسية سلميا، وضمن تبعية قانونية لوزارة الداخلية كجهة وصية مصادقة الوالي على الميزانية الغير المتوازنة أو التي لم تدرج فيها النفقات الإجبارية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10 أيام) ، يتم إعذار المجلس الشعبي

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق الذكر ، ص ص (44-43).

البلدي من الوالي ، إذا صوت على ميزانية غير متوازنة أو لم تدرج فيها النفقات الإجبارية مجدداً، ولم يصوت على الميزانية وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة خلال أجل (08 أيام التي تلي تاريخ الإصدار تضبط الميزانية تلقائياً من طرف الوالي).

الخاتمة

تمارس المجالس المنتخبة في مختلف الأنظمة القانونية دوراً كبيراً في المشاريع في العملية التنموية على المستوى المحلي والمساهمة في صنع القرار. والواقع أن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب قد يكون الباعث الأول في توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات مركزية وهيئات محلية، من أبرز النتائج المتوصل إليها، فبالإضافة إلى فرضها لنظام الوصاية على المجالس المنتخبة في كل من قانون البلدية والولاية وهي الرقابة على الجماعات المحلية ولكن كيف يمكن تحديد عما إن كان نظام الوصائية أداة إعاقه لاستقلالية المجالس المنتخبة ولنظام التعددية الحزبية أم له مقاصد أخرى ؟.

كما يمكن اقتراح توسيع دور البلدية من خلال تقريب المشاريع التنموية من المواطن بإعتبارها قاعدة اللامركزية الإدارية.

قائمة المصادر والمراجع

❖ الكتب

- (1) أوهابية عبد الله ، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، الجزء الأول، الجزائر: دار هومة، 2018.
- (2) بعلي محمد الصغير ، دروس في المؤسسات الإدارية، عناية: منشورات جامعة باجي مختار ، ب ت.
- (1) بوالشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- (2) بوضياف عمار ، التنظيم الإداري الجزائري بين النظرية والتطبيق، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2014.
- (3) عشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجزائر: دار الهدى، 2011.
- (4) فقير مزياني، فريدة القانون الإداري، ط1، باتنة : مطبعة صغري، 2011.

❖ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

- (1) بلعباس بلعباس، "إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون اداري ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة: كلية الحقوق سعيد حمدين .

❖ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين

- (1)-القانون العضوي 02-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بقانون الانتخابات.
- (2)-القانون رقم 90-21 يتعلق المحاسبة العمومية ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 30 الصادرة في 22 أوت 1990.

ط. د اسمهان بن سعيد و د. عمر بورنان
(جامعة المسيلة)

إشكالية تنفيذ السياسات العامة في البلدية الجزائرية

The problem of implementing the general policies in the Algerian municipality

مقدمة

تعتبر البلدية قاعدة للامركزية الادارية في الدولة، حيث انها تعمل على تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق الوحدات المركزية باعتبارها الاقرب للمواطن، فتكون قادرة على معرفة متطلباته و احتياجاته فتعمل على تلبيتها في حدود الامكانيات و الصلاحيات المتاحة. حيث تقوم هذه الوحدة المحلية على العديد من المراكز ولعل اهمها اللامركزية الادارية التي من خلالها يتم توزيع الوظيفة الادارية بين الوحدة المركزية و الوحدات المحلية من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات تمكنها من مباشرة مهامها مع إبقاء الوصاية الإدارية عليها من قبل المركز، كما أن البلدية تشارك في صنع وتنفيذ السياسات العامة في حدود ما يسمح به القانون و التنظيم المعمول به، و في اثناء أدائها لمهامها تتعرض لمجموعة من العراقيل و الإشكاليات التي تعيق تنفيذ السياسات العامة فيها، من هنا يجدر بنا طرح الإشكالية التالية : كيف تساهم البلدية في تنفيذ السياسات العامة المحلية ؟

ومن أجل معالجة هذا الموضوع الهام و الإجابة على الإشكالية فقد تم تقسيم

المدخلة إلى المحاور التالية:

- أولاً: مفهوم السياسة العامة
- ثانياً: البلدية فاعل في تنفيذ السياسة العامة
- ثالثاً: العراقيل التي تواجه البلدية في تنفيذ السياسة العامة
- رابعاً: سبل تحسين أداء الجماعات المحلية في تنفيذ السياسة العامة

أولاً: مفهوم السياسة العامة

- تعريف السياسة:

يمكن، كمصطلح، يمكن أن تتعدد تعاريفها بناءً على السياق والمفهوم المراد تعريف السياسة على أنها الإجراءات والأساليب التي تسهم في اتخاذ القرارات التي تؤثر على والمجتمعات البشرية. تشير كلمة "سياسة"، مثل الكلمات الأخرى ذات الدلالة العلمية والفنية المستخدمة من قبل العلماء والكتّاب والمفكرين وغيرهم، إلى معاني متعددة.

لغويًا، يمكن تعريف السياسة من "ساس يسوس" بمعنى "قادر رأس"، وتشمل أيضًا "الترويض والتدريب على وضع معين"، وتتضمن "التربية والتوجيه"، وتدل على "صدار الأمر والعناية والرعاية"، وتستخدم أيضًا للإشارة إلى "الإشراف على شيء"، وتعبر عن "الاهتمام به والقيام به" من النواحي السياسية¹.

اصطلاحاً، السياسة التعبير عنه. هذه بعض التعاريف المتعددة للسياسة:

¹ علاء محمد مطر ، مبادئ علم السياسة ، جامعة الإسراء-غزة، ت ز: 2023/09/23، انظر :

https://www.researchgate.net/publication/336826152_mbady_allwm_alsyasyt

- تعني السياسة، وفقًا لتعريف هارولد السويل، بأنه دراسة النفوذ وأصحاب النفوذ، أو انه دراسة السلطة التي تحدد من يحصل على ماذا من القيم المختلفة وكيف ومتى؟" باستخدام الموارد المحدودة¹.
- تعرف السياسة أيضًا، وفقًا لديفيد إيستون، على أنها عملية التوزيع السلطوي للقيم المختلفة من أجل المجتمع، أي هو علم دراسة كيفية تقسيم الموارد في المجتمع عن طريق السلطة².
- السياسة في الفكر العربي والإسلامي تعني القيام بالأمر بما يصلحه. والمراد هنا هو أمر الناس، حيث تعتبر كلمة "أمر" مصطلحًا شائعًا في اللغة العربية يعني الحكم والدولة. وبمعنى آخر، يجب أن تكون الإجراءات والطرق وسائرها وأهدافها مشروعة، لذلك لا تكون السياسة هي الغاية التي تبرر الوسيلة. حيث عرفها ابن خلدون على صناعة الخير العام³.
- باختصار، تظهر السياسة بتعاريف متعددة تعتمد على السياق والتوجه الفكري للشخص أو المنظمة القائمة على الدراسة أو العمل في ميدان السياسة.

● العامة : اي الشاملة الكاملة

¹ عبد الكريم شكاكطة ، " مدخل إلى علم السياسة، محاضرات مدخل إلى علم السياسة، قسم العلوم السياسية"، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة البليدة 2 ، السنة الجامعية 2019/2020، ص 05.

² هاني عرب ، "مبادئ علم السياسية (المدخل ... موجز لدراسة العلوم السياسية)"، ملتقى البحث العلمي ، الجزائر، 2018، ص 03.

³ علاء محمد مطر ، مرجع سابق الذكر ، ص 03.

● السياسة العامة:

- تعريف السياسية العامة من منظور القوة:

تعريف هارولد لازويل للسياسة العامة هي "عملية تحديد من يحصل على ماذا ومتى وكيف، من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والفوائد المادية والمعنوية، وكذلك تقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية. تتم هذه العملية بواسطة ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل الأشخاص أو الجماعات الذين يسيطرون على مصادر القوة."¹

- تعريف السياسية العامة من منظور تحليل النظم:

يرى ديفيد استون أن السياسة العامة تمثل عملية توزيع القيم، سواء كانت هذه القيم مادية أم معنوية، بشكل أمر وسلطوي. تتم هذه العملية من خلال أنشطة وقرارات إلزامية تطبق على الجميع ضمن إطار تفاعلي يتضمن مدخلات ومخرجات وتغذية راجعة. في هذا السياق، تُعتبر المدخلات هي مطالب واحتياجات الأفراد والدعم الذي يحتاجونه، بينما تمثل المخرجات القرارات والأنظمة والأنشطة التي يجب تطبيقها على الأفراد بشكل ملزم. وتعبّر التغذية الراجعة عن ردود أفعال الأفراد تجاه هذه المخرجات."²

- تعريف السياسية العامة من منظور الحكومة:

عرفه جيمس اندرسون على أنها: "برنامج عمل هادف يعقبه اداء فردي او جماعي في التصدي لمشكلة او مواجهة قضية معينة او موضوع معين". وبالتالي، يمكن أن نفهم

¹ فهي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، الأردن: دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، 2001، ص 32.

² ابتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، (جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية)، ص 20.

أن السياسة العامة تتطور بواسطة الأجهزة الحكومية من خلال تنفيذ مسؤولياتها، ولاحظ أن بعض القوى غير الرسمية تمارس تأثيرًا على صياغة وتطور بعض السياسات¹.

فيما نجد "فهمي خليفة الفصداوي" يعطي تعريف شامل للسياسة العامة حيث عرفها: على أنها "نظام فعال ومستقل وقابل للتغيير، يتفاعل مع محيطه ومتغيراته المتعلقة من خلال استجابته الفعالة، سواء من ناحية الفكر أو الفعل. هذا النظام يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها، وينعكس في البيئة الاجتماعية المحيطة به من خلال أهدافه وبرامجه وسلوكياته المنتظمة، حيث يعمل على حل المشكلات القائمة ومواجهة التحديات المستقبلية. ويتضمن هذا النظام أيضًا التوقع للتأثيرات المحتملة وتحديد الوسائل والموارد البشرية والتقنية والمعنوية اللازمة، وتجهيزها كأدوات هامة لأغراض التنفيذ والممارسة العملية والرصد والرقابة والتطوير والتقييم. بشكل مختصر، يهدف هذا النظام إلى تحقيق مصلحة عامة ملموسة ومشتركة في المجتمع."²

-مراحل صنع السياسة العامة:

عملية صياغة السياسة العامة هي عملية ذات أهمية كبيرة، وتتسم بالتعقيد والتفاصيل الدقيقة، وتمر عبر مراحل متعددة، وفيما يلي شرح لهذه المراحل:

المرحلة الأولى: تحديد المشكلة: (Problém Identification)

تعريف مشاكل السياسة العامة: مشاكل السياسة العامة تُعرف على أنها القضايا أو المسائل المرتبطة بقضية معينة أو احتياجات تحتاج إلى إشباع. وبالتالي، تمثل هذه

¹ ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: دار مجدلاوي للطباعة، 2004، ص 28.

² خليفة الفهداوي، مرجع سابق الذكر، ص 38.

المشاكل ظواهر محددة لها أغراضها وتأثيراتها المباشرة، وهي قابلة للحل ضمن إطار العوامل البيئية المتاحة. تتضمن هذه العملية عدة خطوات:

- تعريف المشكلة وتمييزها: يتضمن ذلك فهم وتحديد القضية أو المشكلة بدقة، بما في ذلك تحديد مكانها وطبيعتها.
- تحليل المشكلة: يشمل تحليل الأسباب والأهداف التي تقف وراء هذه المشكلة، وفهم العوامل التي تساهم في تفاقمها.
- إعداد قائمة الحلول الممكنة: يجب تطوير قائمة بالخيارات المحتملة لحل المشكلة، والتي يمكن أن تشمل تصورات مختلفة للتدخل.
- تقييم الحلول: يتعين تقييم الحلول الممكنة وفقاً للمعايير المناسبة، مثل المهارات المطلوبة، والموارد المالية والبشرية المتاحة، والتكلفة المالية، والمخاطر المحتملة، وتأثيرها على البيئة والقيم المجتمعية.
- تحديد الخيار الأفضل واتخاذ القرار: يجب اختيار الحلا الأنسب واتخاذ القرار بشأن كيفية التعامل مع المشكلة.
- وضع خطة للتنفيذ: يشمل ذلك وضع خطة عمل تفصيلية لتنفيذ القرار المتخذ.
- المتابعة والتقييم: تتضمن هذه المرحلة مراقبة تقدم التنفيذ وتقييم النجاح أو الفشل في تحقيق الأهداف المحددة، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان نجاح التنفيذ.¹

¹ خليفة سادة ، تحليل السياسات العامة كمدخل ، محاضرات في مقياس تحليل السياسات العامة ، كلية الاقتصاد والإدارة - قسم العلوم السياسية، جامعة الملك عبد العزيز السعودية ، ص. 06.

ثانيا : وضع جدو أعمال (الاجندة السياسية)

تتعامل الحكومة مع العديد من القضايا المجتمعية، ولكنها غالبًا ما تواجه صعوبة في حل كل هذه المشاكل بغض النظر عن إمكانياتها المالية والبشرية. لهذا السبب، تقوم الحكومة بتحديد القضايا الرئيسية والمطالب العامة التي يتوجب التركيز عليها أكثر من غيرها، وتُسجل هذه القضايا في ما يُعرف بجدول أعمال السياسة العامة أو الأجندة السياسية للحكومة. تستلزم هذه العملية مناقشات فعلية تؤدي إلى اتخاذ قرارات رسمية للتعامل مع هذه المسائل.

وفي بعض الأحيان، قد يتم تضمين مشكلة معينة في الأجندة الحكومية، لكن ذلك لا يعني بالضرورة أنها ستنتقل إلى مراحل أخرى متقدمة في عملية صنع السياسة العامة. وهناك العديد من القضايا التي تُدرج في الأجندة وتبقى معلقة أو تُغيّر بسبب ظهور مشاكل أخرى تحظى بأهمية وإلحاح أكبر.¹ تُرجع أسباب عدم استجابة الأنظمة السياسية أو الحكومات للقضايا بسرعة إلى عوامل متعددة، منها:

- المتطلبات الدستورية التي تلزم بمعالجة القضايا بشكل دقيق وواعي، والخطوات البيروقراطية التي يجب اتباعها.
- تداخل المواقف حيال تحديد أولويات الأجندة، والتي تعكس عوامل سياسية قد تكون موجهة بواسطة أفراد نافذين.
- عامل الزمن وضغوط الوقت الذي يمكن أن يلعب دورًا بارزًا في تحديد أي قضية يتم التركيز عليها في الوقت الحالي.²

¹. جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ت ر : عامر الكبيسي، عمان : دار المسيرة، 1999، ص 82.

² خليفة الفهداوي، مرجع سابق الذكر، ص 240.

ثالثا : صياغة السياسة العامة وبلورتها:

بعد تحديد المشاكل وإدراجها في الأجندة السياسية، تقوم الحكومة بصياغة الأفكار والسياسات المحتملة التي يمكن اتباعها للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية. تتأثر هذه العملية بتفاعل العديد من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وتتضمن الخطوات التالية:

1. المساومة: يشمل هذا الخطوة عمليات التفاوض بين الأفراد أو الجهات الذين يمتلكون السلطة والصلاحيات. يهدف التفاوض إلى التوصل إلى حل مقبول، حتى وإن كان جزئياً، بما يخدم مصالح الأهداف المعنية، ولا يكون بالضرورة مثالياً.¹
1. التفاعل و التنافس: يشير إلى النشاط الذي يستهدفه طرفان أو أكثر بهدف تحقيق نفس الهدف. يعتمد المتنافسون على تحقيق مكاسبهم دون مراعاة مصلحة الطرف الآخر، وقد ينتهي التنافس بالمساومة من أجل البقاء.
3. الصراع: يشمل حالة التصاعد في التفاعل بين الأطراف حيث يفوز أحدهما بما يسعى إليه على حساب الآخر، دون أن يحقق الخصم أي مكاسب. يصاحب الصراع تكاليف الأضرار وتكلفة الفوز للطرف الفائز.
4. التعاون والإقناع: يتضمن محاولة الأطراف إقناع الطرف الآخر بدعم ومساندة مواقفهم أو مطالبهم. يتم ذلك بعد إقناعهم بصحة الرأي أو القضية المطروحة عليهم.
5. الفرض أو الأمر: يحدث داخل التنظيم الواحد عندما يتم توجيه الأوامر والتوجيهات من الرؤساء إلى المرؤوسين، بهدف توجيههم وحثهم على موافقة

¹ جيمس اندرسون ، مرجع سابق الذكر ، ص:107.

على مواقفهم أو برامجهم. يُستخدم في ذلك الثواب والعقاب لتحفيز الموافقة أو تطبيق الأوامر.¹

رابعاً: تبني وإقرار السياسة العامة:

يتم خلال هذه العملية إقرار إحدى البدائل المطروحة على الأشخاص الرسميين الذين لهم الصلاحية في اتخاذ القرار. وفي هذا السياق، تظهر مجموعة متنوعة من النماذج والنظريات التي تمت دراستها وتحليلها فيما يتعلق بأساليب اتخاذ القرار، منها:

1. نظريات الرشد الكاملة the Rational Comprehensive Theory :

إن هذه النظرية تعتبر واحدة من أكثر النظريات انتشاراً وشهرةً في مجال اتخاذ القرار، وتقوم على مجموعة من الافتراضات الرئيسية، ومن أهم هذه الافتراضات:

- افتراض أن المشكلة أو الموضوع الذي يتم اتخاذ قرار بشأنه معروف ومدرك تمامًا.
- افتراض أن قيم وأهداف الشخص الذي يتخذ القرار وتوجهاته واضحة، وأنه قادر على تنحية ميوله الشخصية عند اتخاذ القرار.
- افتراض أن المعلومات اللازمة لفهم المشكلة واتخاذ القرار متوفرة ومتاحة بشكل كامل.
- افتراض أن البدائل المطروحة قد تم دراستها بشكل جيد وأن المقارنة بينها سهلة.
- افتراض أن اختيار متخذ القرار لإحدى البدائل بالضرورة سيعظم المصلحة العامة إلى أقصى درجة ممكنة، وهي البدائل الأمثل.

¹ عباس حسين جواد، "صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)"، مجلة أهل البيت، ع 01، ص 159.

وقد تعرضت هذه النظرية للكثير من النقد بسبب عدم واقعية افتراضاتها. ومن هذا المنطلق، ظهرت نظرية الرشادة المقيدة التي تؤكد على محدودية المعلومات والوقت المتاح أمام صاحب القرار. كما أنها تشدد على أن قيم وتوجهات صاحب القرار ليست بالضرورة معروفة للجميع وقد تتناقض مع القيم العامة.¹

2. النظرية التراكمية أو التدريجية : THE Incremental Theory

تستهدف نظرية التراكم التحايل على عيوب النظريات الرشيدة الشاملة، وتعتمد هذه النظرية على مجموعة من الافتراضات:

- تفترض أن اختيار المقاصد والأهداف التي يجب اتباعها لاتخاذ قرار حول مشكلة ما هي معقدة ومتداخلة.
- تشير إلى أن متخذ القرار لا يأخذ في اعتباره جميع البدائل المتاحة بنفس القدر، بل ينظر بشكل أكبر إلى البدائل التي تتأثر بالسياسات الحالية.
- تقترح أن تعريف المشكلة التي يواجهها متخذو القرار ليس بالضرورة أن يتم تحديده بشكل نهائي وغير قابل لإعادة النظر.
- تشير إلى أنه قد لا يكون هناك حلاً أو بديلاً واحداً للمشكلة، وأنه قد لا يوجد ما يعرف بالبديل أو الحلا الأمثل.
- ما يعنيه هذا الأسلوب هو كيفية التعامل مع المشكلات العامة في المجتمعات الديمقراطية. يشدد على أن القرارات التي تتم اتخاذها هي نتيجة لمفاوضات بين

¹ حميد حسن العنبي، "عملية صنع السياسات العامة وتتضمن مراحل عديدة أهمها"، محاضرات في مقياس قدرات النظم السياسية المعاصرة مرحلة الدكتوراه ، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق ، 2017، ص. 04.

مجموعة من الأطراف الرسمية وغير الرسمية المعنية بالمشكلة المطروحة لاتخاذ القرار.¹

النظرية المزدوجة: Mixed Theory

كبديل عن النظريتين السابقتين، يمكن توظيف أحد النهجين حسبما يناسب الوضع، حيث أن النظرية التراكمية قد تكون غير مناسبة في التعامل مع جميع القضايا والمشكلات، خاصة تلك التي تنشأ أثناء الأزمات. يمكن استخدام كل من النظرية التراكمية والنظرية الرشيدة المطلقة حسبما يتطلبه سياق الموقف وطبيعته.²

في هذه المرحلة، يتم اتخاذ القرار النهائي أو إصدار تشريع أو قانون يجسد الأهداف المراد تحقيقها من خلال السياسة العامة. يتضمن هذا القرار مقترحات للسياسة أو تعديلات عليها أو رفضها بشكل بديل. إقرار السياسة العامة يمر بعدة مراحل، حيث تُعد في البداية مشاريع قوانين من قبل السلطة التشريعية. تُسلم هذه المشاريع إلى الأمانة العامة لمجلس الأمة أو مجلس النواب حسب الاختصاص لدراستها. بعد ذلك، تُحال إلى لجنة قانونية تعد تقريراً حول المشروع لوضع اللمسات النهائية عليه. يُقدم المشروع بعد ذلك إلى المجلس لإجراء التصويت عليه. في حالة قبوله، يُرفع إلى رئيس الدولة للمصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول. في حالة الرفض، يتم إعادته إلى المجلس للمراجعة.

خامساً: تنفيذ السياسة العامة:

● تعريف تنفيذ السياسة العامة:

هو العملية التي تضمن تنفيذ الأعمال اللازمة بغرض تحقيق الأهداف المحددة، وتعني ترجمة السياسة العامة، مع مراعاة أهدافها ومبادئها، إلى خطط

¹ حميد حسن العنبيكي، مرجع سابق الذكر، ص 05.

² المرجع نفسه، ص 06.

وبرامج تنفيذية محددة تهدف إلى تحقيق النتائج المرجوة. من الناحية الإجرائية، يُعتبر التنفيذ المرحلة التي يتم فيها تنفيذ السياسة العامة، وتتضمن هذه المرحلة مجموعة من البرامج والخطط التي تُصمم لتحقيق الأهداف الموجودة وراء تلك السياسة. عادةً، يكون الجهاز الإداري للدولة المسؤول الرئيسي عن تنفيذ هذه العملية وضمان تحقيق الأهداف المحددة في السياسة العامة¹.

● أهمية تنفيذ السياسة العامة:

لقد بلغت السياسات العامة أهمية متزايدة نتيجة تزايد عدد القضايا والمشكلات العامة وتعقيدها، التي تتطلب توجيه السياسات العامة سواء داخلياً أو خارجياً. وهذا يأتي في سياق تزايد التحديات والصعوبات في التعامل مع هذه القضايا بسبب التعقيدات المحيطة بها والجهات المعنية بنتائجها.

بالإضافة إلى ذلك، يتسبب التغير السريع والجذري في البيئة المحيطة والظروف المحلية والدولية في زيادة الضغوط على الأداء الحكومي. يصبح من الضروري زيادة الإنتاجية وتحسين الأداء في نفس الوقت، مع الالتزام بمبادئ الشفافية والمساءلة الجماهيرية في سياق ديمقراطي.

بالتالي، يصبح دور الجهاز الإداري أكثر أهمية من أي وقت مضى في تحسين أداء السياسات العامة وتحقيق الأهداف المنشودة. يجب أن يظل مستعداً للمراقبة المستمرة والتقييم الرسمي والعام للكشف عن نقاط القوة والضعف في أداء القيادات التنفيذية التي تتولى المسؤولية. و يتعين عليه أيضاً حسب احتياجات المواطنين

¹ هجيرة اوبعيش، "تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر: الواقع والتحديات"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، ع 02، 2020، ص 337.

المتزايدة بشكل مستدام، وذلك حيث يلعب التنفيذ دورًا حاسمًا في نجاح أو فشل السياسات العامة.¹

- أساليب تنفيذ السياسات العامة:

تختلف طرائق وأساليب تنفيذ السياسات العامة بناءً على عدة عوامل مثل نوع السياسة، مستواها، محتواها، ونطاقها الزمني والجغرافي، بالإضافة إلى الجهات التي تصدرها. نرى فيما يلي اثنين من الأساليب الشائعة:

- الانصياع والإذعان: يشير هذا الأسلوب إلى استراتيجية تحقيق الالتزام بالسياسات العامة من خلال تعزيز قناعة المواطنين بعدالة وشرعية هذه السياسات. يتم ذلك من خلال التوعية والتحفيز، ويمكن أيضًا الاستعانة بالمنظمات الاجتماعية التربوية لتعليم المواطنين حول احترام السلطة والقوانين. هذا الأسلوب يعتمد على ثقة المواطنين الكبيرة في نظامهم. كمثال على ذلك، يُمكن تطبيق هذا الأسلوب في بعض الأنظمة السياسية مثل كوريا الشمالية.

- التنفيذ عبر التهديد بالعقوبة والثواب: في هذا الأسلوب، تلجأ بعض الأجهزة التنفيذية إلى تحقيق الالتزام بالسياسات من خلال فرض عقوبات على المخالفين، مثل التنبيه، الإنذار، حرمان بعض المزايا، فرض غرامات مالية أو حتى السجن. يتطلب هذا الأسلوب متابعة دقيقة لتنفيذ العقوبات، مما يمكن أن يشتت جهود الجهة المنفذة عن تحقيق الأهداف الأساسية للسياسة العامة.² تركيز الجهة المنفذة على مراقبة المخالفين يمكن أن يؤثر سلبًا على التنفيذ الفعال للسياسة العامة، والذي يجعل المواطنين يقبلون عليها بسهولة دون الحاجة إلى التهيب أو العقوبة.

¹ هجيرة اوبعيش، مرجع سابق الذكر، ص 338.

² المرجع نفسه، ص 339.

- المشاريع والبرامج: عندما تستلزم السياسة العامة تغييرات جذرية أو إطلاق مشاريع طويلة الأمد، يمكن أن تتضمن تنفيذها إنشاء وزارات جديدة أو شركات حكومية متخصصة، أو استدعاء تعاون القطاع الخاص من خلال العقود والمناقصات. هذه العمليات تتطلب تخطيطاً دقيقاً وتنظيماً فعالاً.

- التنفيذ بالتفتيش والتدقيق والفحص: للتحقق من تنفيذ السياسات العامة بشكل صحيح، يجب إنشاء وحدات رقابية متخصصة تقوم بمراقبة ومتابعة العمليات. هذه الرقابة تساهم في تحقيق فاعلية التنفيذ وتقليل الأخطاء.

- التنفيذ الاستراتيجي للسياسات العامة: بعض المنظمات الحكومية تتجه نحو تنفيذ استراتيجيات لتحقيق الأهداف العامة. هذا يتطلب استخدام أدوات استراتيجية ومفاوضة دقيقة مع الأطراف المعنية مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني.

- متطلبات تنفيذ السياسات العامة: يجب أن تتضمن هذه العملية إعداد خطط تنفيذية وتنظيم العمل وتوجيه الموظفين وقيادتهم. القيادة الجيدة والتنسيق الفعال بين الأقسام الحكومية يلعبان دوراً حاسماً في تحقيق الأهداف المسطرة للسياسات العامة¹.

بشكل عام، تظهر أهمية التنفيذ الفعال للسياسات العامة في تلبية احتياجات المواطنين وتحقيق الصالح العام، وتتطلب هذه العملية التعاون والتنسيق بين القطاعات المختلفة من الحكومة والمجتمع المدني لضمان النجاح.

سادساً: مرحلة تقويم السياسات العامة:

تشكل مرحلة التقويم من مجموعة من النشاطات المتسلسلة. ففعالية السياسة العامة لا تقتصر على إعدادها وتنفيذها فقط، بل يجب أن تتبعها مرحلة

¹ هجيرة اوبعيش، مرجع سابق الذكر، ص 340.

تقويم. يُعرف التقويم على أنه عملية منظمة تهدف إلى تقييم النشاطات الحكومية وتوفير معلومات شاملة حول تأثيراتها في الأمد القريب والبعيد على البرامج الحكومية. تقوم هذه المرحلة بتحديد تأثير السياسة العامة وقياسه من خلال تقدير الآثار البعيدة والقريبة، وتحديد المحتوى الذي تنطوي عليه وكيفية تطبيقها وآثارها. إن تقويم السياسة العامة يسعى إلى تحليل مراحل برامجها المختلفة، وتناسبها مع الأهداف المعترف بها والقيم المتوقعة من قبل جميع الأطراف المعنية.¹

مع ذلك، هناك تحديات متعددة يمكن أن تواجه مرحلة التقويم، منها:

- منهجية التقييم والاعتبارات: منهجية التقييم التي يتم اتباعها يمكن أن تكون عاملاً مساعداً أو عائقاً للاستفادة من نتائج التقييم.
- تأثير الشخصية: الشخص القائم بعملية التقييم يمكن أن يؤثر بشكل كبير على المسؤولين، ويمكن أن يكون هذا التأثير إيجابياً أو سلبياً.
- الجو السياسي: البيئة السياسية للمنظمة المقيمة يمكن أن تؤثر على قبول توصيات التقييم.
- البيروقراطية: الأجهزة البيروقراطية التي تنفذ السياسات العامة قد تشكل عائقاً أو تعاوناً لعمليات التقييم والاستفادة من نتائجها.
- الصعوبات المالية: صعوبة توفير موارد مالية لعمليات التقييم ونشر نتائجها في بعض الأحيان تكون عائقاً.
- الجهد والاختصاص: دراسات تقييم السياسة العامة تتطلب وقتاً وجهداً وخبراء متخصصين.

¹ جيمس اندرسون ، مرجع سابق الذكر ، ص 191.

- بالرغم من هذه العقبات، تعتبر البحوث التقييمية أداة هامة وموضوعية لتحليل السياسات الحكومية وبرامج العمل. إذا تم التعامل مع هذه العقبات بشكل فعال ووجدت النية السياسية للاستفادة من نتائج التقييم، يمكن للأبحاث تقديم رؤى قيمة لتقييم نجاح السياسات الحكومية وبرامجها.

هذا النوع من السياسة العامة يتعامل مع تنظيم وتنظيم الأنشطة والمؤسسات الحكومية والقوانين التي تحدد الإجراءات والإجراءات الإدارية. تهدف هذه السياسات إلى تحسين الإدارة الحكومية وتطوير الإجراءات البيروقراطية لضمان فاعلية وكفاءة أفضل في تقديم الخدمات العامة.¹

• أنواع وخصائص السياسة العامة :

أ. أنواع السياسة العامة :

الأنواع المختلفة للسياسة العامة:

سنسلط الضوء على أنواع السياسة العامة في سياق الإجراءات التي تتخذها الحكومة ضمن المجتمع المعني بها، وسنقف عند نتائجها وآثارها، حيث تمثل هذه السياسات العلاقة العملية والتطبيقية بين صانعيها والأفراد في المجتمع.

1- السياسة العامة الاستخراجية:

تتطلب جميع الأنظمة السياسية، سواء كانت بسيطة أو معقدة، استخراج الموارد البشرية من بيئتها بصورة تشمل الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية. هذا الاستخراج يهدف إلى توظيف هذه الموارد واستفادتها. وتُعتبر الضرائب واحدة من أهم أنواع الاستخراج للموارد في الدول المعاصرة. فهي تعني استخراج الأموال من أفراد

¹ ناصر الدوسري، تقييم السياسة العامة، ت ز: 2023/09/30، انظر :

https://mhassan037.blogspot.com/2014/12/blog-post_80.html

المجتمع لأغراض حكومية معينة دون أن يتلقوا منفعة فورية أو مباشرة. تنقسم الضرائب إلى نوعين:

أ- الضرائب المباشرة: وتشمل الضرائب على الدخل الشخصي والأموال الاستثمارية والشركات والعقارات.

ب- الضرائب غير المباشرة: وتشمل الرسوم الجمركية على الصادرات والواردات ورسوم المنتجات الصناعية، بالإضافة إلى الضرائب على المبيعات والمشتريات.¹

2- السياسة العامة التوزيعية وإعادة التوزيع:

تعنى هذه السياسة بتوجيه الوكالات الحكومية بتوزيع الأموال والسلع والخدمات على الأفراد والجماعات في المجتمع بهدف تحقيق الاستفادة العامة. تشمل هذه السياسة توزيع القروض لتمويل مشاريع صغيرة، ومنح الأموال وتقديم المزايا للطلاب الجامعيين، بالإضافة إلى توجيه الاعتمادات لقطاعات مثل الصحة والتعليم والدفاع.²

3- السياسة العامة التنظيمية:

نظرًا لتعقيد الحياة وتزايد المشكلات في مجالات مثل الصحة والمرور والسكن، وتطور وسائل الأعمال، وزيادة أنشطة الحكومة في المجتمع، أصبحت هناك حاجة متزايدة إلى السياسات التنظيمية. تشمل هذه السياسات ممارسة النظام السياسي لعمليات الرقابة والضبط على مختلف الأنشطة والسلوكيات، بهدف الالتزام

¹ خليفة الفهداوي ، مرجع سابق الذكر ، ص 73.

² جبريال الموند ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرية ، ت ر : هشام عبد الله ، عمان : دار الأهلية للتوزيع والنشر و التوزيع ، 1997 ، ص 192.

بمصلحة العام وتنفيذ القانون بما يضمن عمل المجتمع بفعالية وتطبيق العقوبات اللازمة عند وقوع أي تجاوزات.¹

4- السياسة العامة الرمزية:

هذه السياسة تهدف إلى تعزيز الوحدة الوطنية وزيادة حماس الجماهير. يتم ذلك من خلال خطب ومقابلات القادة السياسيين حيث يتحدثون عن تاريخ الأمة والقيم والأيدولوجيات مثل المساواة والديمقراطية ويعدون بتحقيق الإنجازات وتقديم مكافآت مستقبلية. تهدف هذه الشعارات إلى تحسين نية المواطنين تجاه قادتهم والإيمان ببرامجهم السياسية، مما يجعلهم يتحمسون لدعمهم بشكل طوعي والامتثال للقوانين، وبالتالي يقلل من المعارضة للنظام ويزيد من شرعيته.²

ب. خصائص السياسة العامة:

أما بالنسبة لخصائص السياسة العامة، فهي توضح جوانب مختلفة تلك السياسة ومعالها الرئيسية. فيما يلي بعض الخصائص:

- السياسة العامة تتمتع بسلطة شرعية: فبمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل الجهات المختصة، يجب إصدار قانون أو قرار يحدد أهدافها والإطار التنظيمي الخاص بها.

- تشمل السياسة العامة البرامج والأفعال: وتقوم بها مؤسسات الحكومة، ويتم تحديد أهدافها من خلال القوانين أو القرارات التي تصدرها.

- السياسة العامة تشمل الأفعال الموجهة: حيث تتضمن توجيه الأفعال نحو أهداف محددة، ولا تتضمن الأفعال العشوائية أو العفوية.

¹ جبريال الموند ، مرجع سابق الذكر ، ص 197.

² المرجع نفسه ، ص 199.

- السياسة العامة قد تكون إيجابية أو سلبية: يمكن أن تأمر بتنفيذ إجراءات معينة أو تمنع سلوكيات غير مرغوب فيها، أو قد تكون سياسة توجيهية أو سياسة عدم التدخل في مجال معين.¹

توازن السياسة العامة بين الفئات وعوامل أخرى مهمة من خلال: تنفيذ السياسة بواسطة الأفراد التوجه نحو المصلحة العامة وكذلك الجماعات المصلحية ، توخي الدوام والاستمرارية ، التركيز على التقييم ودراسة الجدوى.

ثانيا: البلدية كفاعل اساسي في تنفيذ السياسية العامة

❖ طبقا لنص المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جوان سنة 2011 المتعلق بالبلدية " :البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون".²

كما تنص المادة الثانية من نفس القانون على أن : "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية مكان لممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".³

● البلدية : تعتبر البلدية جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية ، كما انه اداة تحريك المجتمع بالإضافة الى توفير البيئة الصحية التي تساعد

¹ فريد ابرادشة ، "السياسة العامة خصائصها، تصنيفاتها ومستوياتها"، محاضرات في مقياس رسم السياسة العامة قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، ص 01.

² القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في : 22 جوان سنة 2011 ، ج ر: رقم 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011 ، ص 7 ، المادة: 01 ،

³ القانون 10/11 المتعلق بقانون البلدية ، المرجع نفسه ، ص 7 ، المادة: 2 .

المواطنين على استثمار مواردهم وطاقاتهم للمشاركة و المساهمة في العملية التنموية على المدى الطويل و القصر .¹

• تتولى البلدية العديد من الصلاحيات:

تلعب البلدية دورًا حيويًا في تنظيم وتنمية الحياة داخل اقليمها ، وذلك من خلال صلاحيات ومسؤوليات متعددة تتولاها . وسنذكر بعض أهم هذه الصلاحيات والمسؤوليات :

- التهيئة والتنمية: يقوم المجلس البلدي بإعداد برنامج السنوي وتنفيذه بما يتناسب مع المخطط الوطني للتنمية المستدامة والمخططات القطاعية. يُشجع أيضًا على اختيار مشاريع تنمية تسهم في تحسين البنية التحتية للمدينة.²

- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: تضمن البلدية التخطيط العمراني ومراقبة عمليات البناء والاستخدام الأرضي وتعزيز الترقية العقارية في المنطقة.³

- التربية والحماية الاجتماعية والشباب والرياضة: تسعى البلدية لتقديم التعليم الابتدائي وتحسين المدارس والبيئة التعليمية وتوفير وسائل النقل المدرسي. كما تدعم النشاطات الثقافية والرياضية للشباب وتسهم في بناء المساجد والمدارس القرآنية.⁴

¹ إسحاق يعقوب القطب، "التطوير الإداري للمدن العربية"، مجلة المدينة العربية، الكويت، ع 10 ، 1983 ص9.

² قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، ص 17.

³ المرجع نفسه ، ص ص (17-18).

⁴ نفسه ، ص 18.

- الاقتصاد والاستثمار: تشجع البلدية على الاستثمار وتوفير البنية التحتية اللازمة للأنشطة الاقتصادية. يمكن للبلدية أيضًا ممارسة الأنشطة الاقتصادية مباشرة أو من خلال منح تسييرها للقطاع الخاص.¹
 - النظافة والصحة والطرق: تدير البلدية توزيع المياه ومعالجة النفايات وتكافح الأمراض وتحافظ على نظافة الأماكن العامة وصيانة الطرق وتنظيم حركة المرور وصيانة المناطق الخضراء ومرافق الترفيه.²
- تلعب هذه الصلاحيات دورًا حاسمًا في تحسين جودة حياة المواطنين من حيث الصحة والبيئة والظروف
- بالإضافة إلى ذلك، يمكن للبلدية أن تستخدم الموارد المالية التي تمتلكها من ضمن ميزانيتها السنوية في تنفيذ السياسات العامة المحلية. يمكن تخصيص ميزانية معينة لدعم المشاريع التنموية والخدمات العامة في البلدية.

• دور البلدية في تنفيذ السياسة العامة :

بهذه الطرق، تمتلك البلدية إمكانيات متعددة لتنفيذ السياسات العامة المحلية وتحقيق أهداف التنمية المحلية في إقليمها. تلعب البلدية دورًا أساسيًا في تحقيق التوازن والنمو المستدام في المنطقة وتحسين جودة الحياة للمواطنين. تنفيذ البلدية للسياسات العامة المحلية يتم عادة من خلال إنجاز المشاريع التنموية. تتبع البلدية عدة خطوات لتحقيق ذلك:

- إعداد بطاقات تقنية للمشاريع: يتم بدايةً إعداد بطاقات تقنية للمشاريع التنموية المقترحة. يتضمن ذلك تحديد أهداف المشروع والمتطلبات الفنية والتكلفة المتوقعة.

¹ قانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق الذكر ، ص 17.

² المرجع نفسه ، ص 19.

- مناقشة المشاريع على مستوى البلدية: تُناقش هذه البطاقات التقنية للمشاريع على مستوى البلدية لجمع آراء واقتراحات المسؤولين المحليين والمهنيين ذوي الخبرة.
- تصنيف المشاريع حسب الأولوية: بناءً على المناقشة والتقييم، يتم تصنيف المشاريع حسب درجة الأهمية والأولوية لتنفيذها.
- تقديم المشاريع للجهات العليا: ترتفع المشاريع المصنفة على مستوى البلدية إلى اللجنة التقنية على مستوى الدائرة، حيث يتم تقديمها للنقاش والاقتراحات.
- الحصول على موافقة السلطة الوصية: بعد ذلك، يُطلب من الوالي، السلطة الوصية في الولاية، تخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ هذه المشاريع.
- إعلان مناقصات: يتم إعلان المشاريع لمناقصة عامة وطنية مفتوحة للمتعاملين، وذلك من خلال الصحف المحلية والوطنية.
- فتح عروض المتعاملين وتحديد الفائزين: يتم فتح عروض المتعاملين المتنافسين وتقييمها حسب الغلاف المالي للمشروع وبناءً على دفتر الشروط الذي وضعته البلدية.
- إسناد المشاريع وبدء التنفيذ: بعد اختيار المتعاملين الفائزين بالعطاءات، يتم إسناد المشاريع لهم، و يبدأون في تنفيذ المشاريع المخصصة لهم مباشرة.
- مراقبة ومتابعة التنفيذ: تقوم المصالح التقنية للبلدية والدائرة بمراقبة ومتابعة عملية تنفيذ المشاريع للتأكد من تنفيذها بجودة عالية وفقاً للمواصفات المطلوبة.

- صرف تكاليف الأشغال المنجزة: بعد الانتهاء من المشاريع ومراجعتها وقبولها، يتم صرف تكاليف الأشغال المنجزة للمتعاملين المعنيين¹.
هذه الخطوات تتطلب تنسيقاً جيداً بين البلدية والسلطات الوصية والمتعاملين، وهي تساهم في تنفيذ المشاريع التنموية التي تعزز من تطوير البنية التحتية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين على مستوى البلدية.
يمكن للبلدية تنفيذ السياسات العامة من خلال:

• المخطط البلدي للتنمية

يأتي المخطط البلدي للتنمية ضمن استراتيجية الدولة لتحقيق التوازن الإقليمي بين مناطق الوطن بهدف تنمية جميع المناطق بشكل متساوي ويتضمن هذا المخطط برامج ومشاريع تشمل مجموعة متنوعة من القطاعات، مثل الزراعة والهيكل الاقتصادي والإدارية والتعليم والتدريب والبنية التحتية الاجتماعية والثقافية، فضلاً عن قطاعات التخزين والتوزيع².
يكون المجلس الشعبي البلدي مسؤولاً عن إعداد البرامج السنوية والمخطط التنموية لسنوات عمله، ويتعين عليه المصادقة عليها وتنفيذها وفقاً للإطار الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للمنطقة والمخطط القطاعية الموجهة. يتخذ المجلس الشعبي البلدي القرارات اللازمة لتنفيذ المشاريع والبرامج المحددة ضمن المخطط البلدي للتنمية³.

¹ معمري بن عيسى ، " إشكالية تنفيذ السياسات العامة المحلية في الجزائر- البلدية أنموذجاً - " ، مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، المجلد 08 ، ع 01 ، جانفي 2022. ص284.

² قرار وزاري مشترك المتضمن تحديد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية ، مؤرخ في : 21 فبراير 2013 ، ج ر ، عدد 40 ، الصادر بتاريخ 04 اغسطس 2013 ، ص ص(20 – 21) .

³ القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية ، مرجع سابق الذكر ، الفقرة الأولى ، المادة : 111 .

تخضع عمليات تنفيذ المشاريع المذكورة في المخطط البلدي للتنمية لإشراف ومتابعة من قبل الوالي، حيث يقوم الوالي بإدارة التمويل لعمليات التجهيز والاستثمار العام التي تنفذ على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية. ويتولى الوالي أيضاً منح الإذن والاعتمادات اللازمة لتمويل المشروعات المدرجة في مخططات البلديات المحلية المختلفة.¹

بشكل عام، تكون كل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تنفيذ العمليات المشمولة بالمخطط البلدي للتنمية تحت إشراف الوالي. ويمكن للوالي سحب الاعتمادات اللازمة للتنمية المحلية إذا لزم الأمر، سواء جزئياً أو بالكامل، في حال عدم تنفيذ العمليات بالشكل المطلوب.

• صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يُعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، وهو مستقل من الجماعات المحلية ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. يتم توجيه هذا الصندوق من قبل وزارة الداخلية.

يُخصص الصندوق نسبة 60٪ من ميزانيته لتغطية التكاليف العامة والتسيير، بينما يُخصص الباقي (40٪) لتمويل المشاريع والاستثمارات في مجالات التجهيز. تُوجه الإعانات الممنوحة من قبل الصندوق نحو تنفيذ مشاريع التجهيز وتمويل المشاريع التي تُنتج مداخيل للجماعات المحلية وتدعم المرافق العامة المحلية.

يعمل الصندوق كداعم لبرامج التنمية المحلية في البلديات التي تواجه صعوبات مالية نتيجة لكوارث طبيعية أو أحداث غير متوقعة. يُشترط أن تكون الإعانات موافق عليها من قبل الوالي، والذي يحدد مضمون المشروع وغلافه المالي.

¹ المرسوم رقم 73 / 136 يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج ر ، عدد 67 ، الصادر بتاريخ 21 اغسطس 1973 ، ص 1003، المادة: 02.

يتعتمد هذا التمويل الخارجي على الصندوق كمصدر أساسي لتنفيذ السياسة المحلية، مما يؤثر بشكل كبير على أداء البلديات في تنفيذ مهامها التنفيذية.¹

ثالثاً: العراقل التي تواجه البلدية في تنفيذ السياسة العامة

تواجه الجماعات المحلية في الجزائر العديد من العقبات والتحديات التي تعيق أداء وظائفها الخدمية وتقوض جهودها المحلية في تنفيذ برامجها المحلية. من بين هذه التحديات يمكن التعرف على المشكلات التالية:

● العراقل على الصعيدين التنظيمي والإداري:

- المصادر الداخلية: تشمل هذه المعوقات العنصر البشري، حيث يمكن أن يكون للموظفين إرادة مستقلة تؤثر على تنفيذ السياسات المحلية بشكل كبير. وتتأثر هذه المعوقات بالثقافة التنظيمية للإدارة المحلية والقيم والمعتقدات والمفاهيم السائدة بين العاملين.²

● المصادر الخارجية: تتأثر هذه المعوقات من البيئة المحيطة بالإدارة المحلية، حيث تؤثر القوى الاجتماعية والعادات والتقاليد الثقافية، بالإضافة إلى وجود مؤسسات حكومية وسلطات تشريعية ووسائل إعلام تتفاعل مع الإدارة المحلية. وتنظم الأحزاب السياسية والجمعيات أيضاً شؤون المجتمع المحلي وتسعى للتأثير على مسار عملها.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 14.116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مؤرخ في 24 مارس 2014، ج ر، عدد 19، الصادر بتاريخ 02 أبريل 2014، ص ص (04-09).

² الصالح ساكري، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل، (جامعة الحاج الأخضر بآونة: قسم علم الاجتماع)، 2007/2008، ص 137.

● العرا قيل على المستوى الاقتصادي:

- الفساد الإداري: تعاني الجماعات المحلية من انتشار الفساد الإداري في الحكم المحلي، مما يؤدي إلى فقدان مبالغ كبيرة من الإيرادات والعائدات نتيجة الرشوة مع موظفي الدولة. هذا يؤدي إلى تفويت جزء من الإيرادات المستحقة من الضرائب على الأنشطة الاقتصادية.
- العجز المالي: تواجه الجماعات المحلية صعوبة في التعامل مع متطلبات حركة التنمية المحلية وتخطيط استراتيجيات التنمية بسبب العجز المالي. ويُركز المسؤولون في الجماعات المحلية على تعزيز المدفوعات على حساب تعزيز الإيرادات الجديدة¹.

● العرا قيل على المستوى السياسي:

- الفساد كظاهرة معقدة تبدأ من الأسفل وتصعد نحو الأعلى، ولذلك يمكن ملاحظة علاقة مترابطة بين فساد الطبقة السياسية على المستوى الوطني والمستوى المحلي. تعتبر العراقيل السياسية على مستوى الجماعات المحلية كما يلي:
- رداءة أداء المجالس الشعبية المنتخبة التي تتألف من سياسيين وبيروقراطيين والتي ساهمت في تشويه صورة الأحزاب السياسية. الفساد في الجماعات المحلية هو بداية للفساد في السياسة بشكل عام.
- الصراعات الشديدة في الجماعات المحلية بين منتخبيها الذين لا يميزون بين واجب تمثيلهم للدولة وبين تفرض رؤية حزبه على المؤسسات والأفراد. هذا أدى إلى فقدان الثقة في الكثير من رؤساء المجالس الشعبية.

¹ الصالح ساكري ، مرجع سابق الذكر ، ص 138 .

- التعارض والتداخل بين السياسات نتيجة عدم وضوح الاستراتيجيات وضعف عملية تحليل السياسات العامة تؤثر سلبيًا على صانع القرار السياسي. يعاني من قلة المعلومات المتعلقة بالمشكلة وعملية التنفيذ، ويعاني أيضًا من عدم دقة المعلومات المتاحة. بالإضافة إلى ذلك، هناك قلة في التنسيق بين الجهات المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة.
- التنفيذ الفعال للسياسات يعاني من ضعف الكفاءة والقدرة لدى المنفذين، وتحدث تداخل في مراحل صنع وتنفيذ السياسات العامة. هناك أيضًا تداخل بين العمل الفني الميداني والاعتبارات السياسية لصانع ومنفذ السياسة.¹

• العراقيل على المستوى التقني:

- ضعف الصلاحيات التنموية لمجالس الإدارة المحلية، حيث تكون القرارات التنموية التي تصدر عنها تحتاج إلى موافقة الحكومة المركزية، ولديها قيود مالية وإدارية تعيق تنفيذ القرارات.
- السياسات الوطنية التي لا تعكس بشكل كافٍ صلاحيات الجماعات المحلية وتعتمد على المركزية في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي.
- عدم تشجيع روح الابتكار والقدرة على التصرف في إعداد خطط التنمية الإقليمية.
- ثقل الوصاية، حيث يتعين على رؤساء المجالس المحلية الانتظار للمصادقة على مداوالاتهم من قبل الحكومة المركزية، وهذا يتسبب في تأخير تنفيذ القرارات.
- عدم تفويض السلطات الإقليمية بشكل كامل، مما يؤدي إلى اللامبالاة والإهمال والمركزية الشديدة وتعدد المستويات الإدارية.²

¹ معمر بن عيسى، مرجع سابق الذكر، ص 281.

² محمد براج، "مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 06، ع 01 جوان 2017، ص 70.

الخاتمة

تعتبر البلدية أحد أسس التنظيم البيروقراطي ونظام موجه لتحقيق غايات محددة وموجهة لارتباطها بالسياسة العامة المحلية، فنظامها يعمل على تخفيف الاعباء عن السلطة المركزية فيما يخص الاحتياجات المحلية، مما يتيح للسلطة المركزية معالجة القضايا الوطنية. ولهذا تسعى الجماعات المحلية لممارسة مهامها والعمل على تحسين أدائها في ظل المستجدات والمتغيرات ومحاولة التكيف معها، وذلك بغية رفع مستوى أداء القرار المحلي ولهذا تعمل الحكومة على وضع استراتيجيات تضمن تعبئة كل الموارد المادية والبشرية وفق ما تقتضيه البيئة المحلية لضمان تنفيذ السياسات العامة على اكمل وجه .

- لا يمكن تنفيذ سياسة عامة محلية دون تنظيم فعال ومولد بشري مؤهل وأموال كافيه
 - لا تنجح عملية تنفيذ السياسة المحلية دون قبول الولاية المقترحات المشاريع التنموية التي تقدمها البلدية
 - غياب أموال ذاتية البلدية تجعلها أقل استقلالية في تنفيذ
 - هيمنه الوالي على إدارة عملية تنفيذ المشاريع المحلية
 - غياب الوعي الكامل للمجلس الشعبي البلدي بأهمية الصلاحية المخولة له وعجزه عن تنوع وتثمين وتحيين مصادر التمويل الذاتية.
- من أجل تحسين أداء الجماعات المحلية في تنفيذ السياسة العامة يجب ان تتبع التالي :

- وضوح الاستراتيجيات: يجب رسم الاستراتيجيات والأهداف بشكل واضح ودقيق. ينبغي أن تحدد السياسات العامة أهدافها والوسائل المتاحة لتحقيقها بوضوح. يساعد ذلك في تجنب التعارض والتداخل بين السياسات.

- تحليل السياسات: يجب إجراء تحليل سياسي دقيق لفهم تأثير السياسات على مجتمعاتنا واقتصادنا. يجب أن يكون لدينا إحصائيات ومعلومات موثوقة حول المشكلة المعنية وعلى مدى تأثير السياسة المقترحة عليها.
- تنسيق الأطراف: من المهم تعزيز التنسيق بين مختلف الأطراف المشاركة في تطوير وتنفيذ السياسات. يجب أن يعمل القطاعين العام والخاص معاً بشكل أفضل وتحسين التواصل بينهم.
- تطوير قدرات المنفذين: يجب تقديم التدريب وتطوير مهارات المنفذين لضمان تنفيذ فعال للسياسات. يمكن أن يشمل ذلك التدريب على عمليات التنفيذ وإدارة المشاريع والقيادة.
- تنسيق مراحل السياسات: ينبغي تنسيق بين مراحل صنع السياسات وتنفيذها. يجب أن يكون هناك تفاعل مستمر بين صانعي السياسات والمنفذين لضمان تحقيق الأهداف المحددة.
- مراعاة العوامل السياسية: يجب أن يتم التوازن بين العمل الفني الميداني والاعتبارات السياسية. ينبغي أن يتم تنفيذ السياسات بناءً على الأدلة والبيانات الفنية، ولكن يجب أيضاً مراعاة العوامل السياسية والاجتماعية.
- تحسين عملية تطوير وتنفيذ السياسات العامة يتطلب جهداً مشتركاً من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. من خلال التعاون والإصلاحات المستدامة، يمكن تقليل هذه المشكلات وتحسين الأداء العام للسياسات.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب:

- (1)- ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: دار مجدلاوي للطباعة، 2004.
- (2)- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ت ر: عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة، 1999.
- (3)- جبريال الموند، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرية، ت ر: هشام عبد الله، عمان: دار الأهلية للتوزيع للنشر والتوزيع، 1997.
- (4)- فهد خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.

➤ المجلات:

- (1)- القطب إسحاق يعقوب، "التطوير الإداري للمدن العربية"، مجلة المدينة العربية، الكويت، ع 10، 1983.
- (2)- أوبعش هجيرة، "تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر: الواقع والتحديات"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، ع 02، 2020.
- (3)- برايج محمد، "مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 06، ع 01 جوان 2017.
- (4)- بن عيسى معمري، "إشكالية تنفيذ السياسات العامة المحلية في الجزائر- البلدية أنموذجاً"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، ع 01، جانفي 2022.
- (5)- جواد عباس حسين، "صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)"، مجلة أهل البيت، ع 01.

➤ الرسائل العلمية :

✓ مذكرات الماجستير:

(1)-ساكري الصالح ، " المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية"،
مذكرة ماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل ، (جامعة الحاج الاخضر باتنة :قسم علم
الاجتماع) ، 2007/2008.

(2)-قرقح ابتسام ، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر
1989-2009"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، (جامعة الحاج لخضر باتنة : كلية
الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية).

➤ وقائع التظاهرات العلمية :

(1)-عرب هاني ، " مبادئ علم السياسية (المدخل ... موجز لدراسة العلوم السياسية)"،
ملتقى البحث العلمي ، الجزائر، 2018.

➤ المحاضرات :

(1)-ابرادشة فريد ، السياسة العامة خصائصها، تصنيفاتها ومستوياتها، محاضرات في
مقياس رسم السياسة العامة قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة
المسيلة .

(2)-العنبيكي حميد حسن ، عملية صنع السياسات العامة وتتضمن مراحل عديدة أهمها،
محاضرات في مقياس قدرات النظم السياسية المعاصرة مرحلة الدكتوراه ، كلية العلوم
السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق ، 2017.

(3)-سادة خليفة ، "تحليل السياسات العامة كمدخل" ، محاضرات في مقياس تحليل
السياسات العامة ، كلية الاقتصاد والإدارة - قسم العلوم السياسية، جامعة الملك عبد
العزیز السعودیة .

(4)-شكاكطة عبد الكريم ، "مدخل إلى علم السياسة"، محاضرات مدخل إلى علم السياسة،
قسم العلوم السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة البليدة 2 ، السنة
الجامعية 2019/2020.

➤ القرارات والقوانين والمراسيم

✓ القرارات :

- (1)-قرار وزاري مشترك المتضمن تحديد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية ، مؤرخ في : 21 فبراير 2013 ، ج ر ، عدد 40 ، الصادر بتاريخ 04 اغسطس 2013 .

✓ القوانين:

- (1)-القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في : 22 جوان سنة 2011 ، ج ر: رقم 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011.

✓ المراسيم:

- (1)-المرسوم رقم 73 / 136 يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية ، ج ر ، عدد 67 ، الصادر بتاريخ 21 اغسطس 1973 .
- (2)-مرسوم تنفيذي رقم 14 . 116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، مؤرخ في : 24 مارس 2014 ، ج ر ، عدد 19 ، الصادر بتاريخ 02 أبريل 2014 .

➤ المواقع الالكترونية :

- (1)-الدوسري ناصر ، تقييم السياسة العامة ، ت ز: 2023/09/30 ، انظر : https://mhassan037.blogspot.com/2014/12/blog-post_80.html
- (2)-مطر علاء محمد ، مبادئ علم السياسة ، جامعة الإسراء-غزة ، ت ز: 2023/09/23 ، انظر : https://www.researchgate.net/publication/336826152_mbady_allwm_alsyasyt

د . حمداني الوناس
(جامعة مولود معمري - تيزي وزو)

الديمقراطية المحلية
واشكالية بناء نماذج الحكامة المحلية
(الجزائر أنموذجا)

The local democracy
and the problem of building local governance models :
Algeria as a model

مقدمة

أصبحت فلسفة الحكامة هاجسا حقيقيا يؤرق الدول النامية، بعدما اكتسحت نماذجه الناجحة الدول والمجتمعات المتقدمة . أبسط رؤية للمقارنة تكشف حجم الفجوة الزمنية والمعرفية التي تفصل الصنفين. ليست الحكامة العامة حولا جاهزة أو وصفات سحرية يتم تبنيها لمجرد الإعجاب بها، ويكثر تداولها الفكري والإعلامي من باب الاقتداء أو المحاكاة الاحتفائية، عبر دالاتها الشكلية، وإنما هي مسارات متعددة ومنسجمة في كل أوجه النشاط العمومي للدولة. تعتبر الحكامة ضرورة عندما تتعرض الحكومة للفشل وعدم القدرة. أي تكون في حاجة إلى الشرعية والإمكانات ، أو الاهتمام للتعامل مع المشاكل العمومية كما يتصورها الفاعلون، وتتخذ الحكامة العامة كوسيلة لتفعيل العمل العمومي ، والانفتاح على القوى التمثيلية في المجتمع، وتضع كل ما يلزم من اطر وموارد ونظم وإجراءات كحكمة إجرائية ، وتكون المنفعة العامة نتيجة للمداولة الجماعية مطابقة للديمقراطية.

يقتضي الاعتماد على هذا السياق التأكيد على شرط الديمقراطية أولاً قبل الحديث عن الحكامة. لا يمكن تحسين أنظمة الإدارة في الدولة ما لم تتأسس ممارسة ديمقراطية؛ قوامها دولة الحق والقانون تؤدي لاحقاً إلى بناء نماذج حكامه فعالة ومتطورة تضاهي الظواهر الدولية الناجحة بامتياز. وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

- كيف يمكن للديمقراطية المحلية ان تؤدي الى بناء نماذج حكامه محلية؟ وماهي مسوغات العملية وحدودها؟

هذا ما نحاول دراسته ضمن المحاور التالية:

أولاً: نموذج الديمقراطية المحلية:

تتكاثر الأوصاف التي تنعت بها الديمقراطية المحلية، في مفردات الخطاب السياسي الوطني لاسيما بعد تضمين القضية كأحد المبادئ الدستورية التي يقوم عليها التنظيم الديمقراطي للدولة في المشاركة واتخاذ القرار. ومنحت المؤسسة البلدية كجماعة قاعدية وإقليمية للدولة الاهتمام القانوني والتنظيمي والسياسي اللازم لممارسة الديمقراطية التمثيلية والمشاركة والتداولية حول تسيير الشؤون المحلية وترتيب أولويات التنمية المحلية بمشاركة فاعلين رسميين ومجتمعيين. من دون شك لا يمكن تبني ديمقراطية محلية في ظل نظام سياسي يمتن الاحتكار ويقوم بممارسات غير ديمقراطية على المستوى المركزي¹. لتصبح قضية الديمقراطية بكليتها ومستوياتها الحل والمشكل².

¹ Anne Marie Le pourhiet , " Définir la démocratie ", revue française de Droit constitutionnel , numéro 87 ;3/2011 ;pp (453-464).

² Pierre Rosanvallon, " interrogations sur le terme de la démocratie " , (dir) Yves sintomer :la démocratie participative, Revue :problèmes politiques et sociaux; numéro 959.2009, p 17.

وبالتالي، فالديمقراطية المحلية باعتبارها جزءا أساسيا من مشروع التحديث السياسي، تبدو وكأنها صورة محسنة للنموذج اللامركزي الذي تبنى عليه مؤسسات النظام الإقليمي والمحلي، بحيث يقوم بأداء ثلاث (03) مهام لخدمة وتطوير الديمقراطية المحلية على النحو التالي:¹

- (1) تثير اللامركزية مصلحة المواطن في الرهانات المحلية.
 - (2) تشجيع التجديد العميق لشكل ودور النخب السياسية المحلية.
 - (3) تكون ملائمة لتحديث المشاركة السياسية.
- حتى وإن كانت الديمقراطية المحلية مرجعية في المجتمع المعاصر². فإنها في الحالة الجزائرية تصور حديث النشأة ولم يتطور تطورا طبيعيا في الممارسة، على اعتبار أنه لم يتخلص من الآثار السلبية التي تحكم علاقة المركز بمحيطه المؤسسي، إلا إذا استقامت تطبيقات المبدأ الدستوري المحدد لنمط وحجم الديمقراطية السياسية مع مبدأ الإرادة الشعبية وحق التمثيل السياسي للمجتمع. تعتبر البلدية مجالا لممارسة الديمقراطية المحلية منذ الانفتاح الديمقراطي:
- يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.³
 - البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل

¹ Pierre Sadran, " la démocratie locale : Réalités et perspectives", revue cahiers français, numéro 362, Mai/Juin, 2011, p 66.

² Jacques palard, "décentralisation et démocratie locale", Revue problèmes politiques et sociaux, numéro 708, 03/07/1997, p 12

³ قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990، المادة : 84 .

إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية¹.

- تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري².

يلاحظ أن الديمقراطية المحلية تركز على البعد المؤسسي القاعدي المتمثل في البلدية، ولا تولي نفس العناية للولاية، ربما أن "العمل التأسيسي" يناله لاحقا كتحصيل حاصل للأرصدة التي تمتلكها أنشطة الفاعلين في قاعدة البناء المؤسسي للدولة، في حالة ما إذا شهدت أساليب الممارسة نجاحات معتبرة في التمثيل والمشاركة والإنجاز والتقييم والمراجعة للسياسات العامة المحلية.

هذا الفضاء العمومي والمؤسسي هو الذي يتيح الظروف المناسبة لترعرع قيم المواطنة، فالمواطن يتعود على الإسهام بالمبادرة والاقتراح في عملية صنع القرار المحلي ورسم أفاق تنمية المجتمع. إنها مقارنة جديدة في النسق اللامركزي، ومحاولة من السلطة المركزية لتوفير بيئة سياسية تفاعلية، تعمل على استقطاب فاعلين ذوي مصداقية، للتخفيف من حدة أزمة التمثيل والمشاركة التي تلازم النظام السياسي عموما. يزخر المجتمع بطاقة اجتماعية؛ تنتظم في إطار المؤسسة السياسية الوحيدة على المستوى المحلي؛ لإدارة التنمية و تخطيط البرامج ذات المنفعة العامة؛ لكن ما يلاحظ في الواقع من عدم إشراك لمكونات الطاقة المجتمعية و ابتعادها عن المجال نتيجة ليس فقط ضعف الأحزاب في التنشئة و التعبئة والتجنيد، وإنما عدم وجود إرادة سياسية للالتزام بالمرجعية الديمقراطية كقيم وسلوك ونظم وقوانين بل وكثقافة سياسية، فالمواطن أصبح لا يشعر بأي تغيير ملموس في حياته اليومية، مهما

¹ القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في: 22 جوان سنة 2011، ج. ر: رقم 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011. المادتان: 2 و 11.

² القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، المادتان: 2 و 11.

تعاقت العهود الانتخابية، ليجد نفسه وجها لوجه مع "الألة البيروقراطية" المتعددة الحلقات لتبليغ انشغالاته، ولما تبقى دون معالجة، تتوتر العلاقة ويتم اللجوء إلى الاحتجاج والعنف و عندها تبدأ هذه الإدارة في المفاوضات او البحث عن الوساطات لبلورة حلول ما. مهما تعددت أشكال الديمقراطية المحلية واختلفت مقاربات انتهاج هذا الشكل أو ذلك فإن القضية تستدعي توفر معايير معينة نذكر منها مايلي:¹

- 1- السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي.
 - 2- الأطر القانونية والإرادة السياسية.
 - 3- الإجراءات المستعملة و حركات النشاط الجماعي.
 - 4- العلاقة بين السياسة التعاقدية و السياسة المشاركة. وقوة أو ضعف ورهان كل واحد من عوالم المشاركة.
- تعمل الأطر التنظيمية في مشروع الديمقراطية المحلية على تفكيك التعقيدات المعرفية و الإجرائية التي تنجر عن تزامن تكثيف الحديث عن المفاهيم الملائمة لتطبيق النموذج المحلي، أي البحث عن المبررات والرهانات الأساسية لاعتماد الديمقراطية التمثيلية، أو الديمقراطية المشاركة، أو أي مرادف آخر يؤدي نفس الغرض أو يخدم نفس المفهوم، سواء كمحاولة للتكيف مع الإطار المرجعي الداخلي، أو للتطوير والتحديث من خلال تبني نماذج أخرى ناجحة، أو إدماجها في صيغ تركيبية معينة لتجاوز أزمت التنظيم والتسيير التي تضرب أطراف المعادلة الجديدة ، التي

¹ Yves sintomer, Carsten Herzberg, Anya roke, **cartographie des Modèles participatifs** ,in sintomer(dir) : la démocratie participative ، P37 .

يجب أن تؤدي إلى القضاء على ثقافة الرتبة بين السلطة المركزية تجاه المواطنين و المنتخبين¹. تتميز الديمقراطية المحلية الجزائرية بالخصائص الوظيفية التالية:

- 1- شكل مندمج ضمن الآليات الإجرائية في بناء القرار الإداري.
- 2- حركية النموذج المحلي رهينة "استمرار/انتقالية" النموذج الأصلي على مستوى المركز السياسي في الدولة.
- 3- ضعف القوى الاجتماعية وتشتتها.
- 4- الخلفية الفكرية للديمقراطية المحلية قائمة على محاكاة النموذج الفرنسي من دون تطبيقه².

5- لامبالاة الرأي العام بالشأن العام رغم حيوية الإرث الاجتماعي "المهمل".

أما مبادئ المشروع فتراهن على الأهداف التالية:

- 1- إحياء روح الجماعة في التكافل الاجتماعي على ضوء قيم المواطنة.
- 2- انتهاج الحكامة المحلية و الانفتاح على التجارب العالمية الناجحة.
- 3- المشاركة شبه المباشرة وتوسيع قاعدة اتخاذ القرار وتنفيذه.
- 4- تطهير العمل العمومي من الزبائنية و الفساد.
- 5- تعزيز شرعية مؤسسات الدولة و حمايتها من النزعة العصبوية و الفردانية.
- 6- اكتشاف النخب المحلية و تشجيعها على الانخراط في التسيير العمومي.

تستهدف عملية "دمقرطة" الحياة السياسية المحلية، تحسين علاقة المواطن بالسلطات المحلية عبر التشاور و المشاركة و التمثيل و التعبير الصادق عن مضمون تلك العلاقة التي تقوم على تنشيط و تبسيط "الصيغ المعيارية" لجدلية الحقوق و

¹ Pierre Sadran, op.cit. p 65

² Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anya roke, **cartographie des modèles participatifs**. Op.cit. p37. et voir aussi: Alain Delcamp ; la démocratie municipale chez nos voisins :une typologie, revue :pouvoirs. Numéro 73; 1993, pp (125-139).

الواجبات لدى الطرفين، دون أن ننسى أن هذه العملية هي نتاج للإرادة السياسية المحلية التي يشكل المواطن محركها الرئيسي في مختلف مستوياتها و ميادينها، و عبر مختلف التنظيمات الاجتماعية و السياسية. و التي تدافع و تناضل من أجل ترقية قيم المشاركة و الحوار بين الفاعلين المحليين و ممثلي الدولة كسلطات عمومية.

فرغم أن الديمقراطية التمثيلية هي أساس الديمقراطية المحلية، يعود ضعفها إلى التمثيل لتكون هذه الديمقراطية دائما مصادرة ومفروضة وغير مكتملة¹. ولعل أبرز الأسباب التي كانت وراء أزمة وضعف الديمقراطية التمثيلية هي تلك التي وردت في مشروع قانون الديمقراطية المشاركة التي طرحت كبديل لتطوير الديمقراطية التمثيلية بالنظر إليها كعملية "لشرعنة" بالإدماج².

- التباين الاجتماعي ومحدودية تمثيل المنتخبين.
 - الانتخاب التمثيلي، انتخاب عهدة شاملة من دون وسيلة مراقبة شعبية.
 - القطيعة بين الناخب والمنتخب بعد الانتخاب.
 - بعد المنتخبين عن الميدان أفرز صعوبات فهم انشغالات المواطنين.
 - ارتفاع نسبة المقاطعة في الاستشارات الانتخابية.
 - تزايد المطالب و الاحتجاج الاجتماعي.
- تثبت القراءة التحليلية لمجمل هذه الأسباب الطابع السياسي لها، وإقرار صريح بدور السلطة السياسية في ذلك طالما أن الأمر يرتبط ارتباطا وثيقا بعمل مؤسسات

¹ Stéphane Guerard; *La Démocratie Locale en Questions*, Op.cit, p 1296.

² Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire, **Avant-projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local**, sur: www.interieur.gov.dz, Consulté le : (13/11/2017). p 1.

النظام السياسي ولا يمكن الفصل بين الجماعات المحلية والجماعة المركزية بكل من يمثلها، فالنزعة التسلطية لدى النخبة المستحوذة على موارد القرار السياسي، تأبى أن تبأشر عمليات التغيير الجذري للأوضاع انطلاقاً من إرادة المجتمع وليس عبر الخطاب السياسي الشعبوي في ظل تزايد اتساع الهوة بين المجتمع والدولة، بدليل اللجوء إلى محاولة تبني أساليب أخرى إلى جانب الديمقراطية التمثيلية، وتحويل المشاكل من المركز إلى المحيط من دون موارد حقيقية في يد المؤسسة لمواجهة المطالب ورسم السياسات المحلية.

تفسر حالة "التراجع البنيوي والوظيفي" الذي أتى على النموذج الحزبي المعتمد بعد أن جرد من طبيعته كمؤسسة للتنشئة السياسية والاجتماعية وتكوين النخب وطرح البدائل. وذلك بسبب انتقال نشاط النموذج من العمل القاعدي إلى العمل الأفقي والسطحي. من خلال الانصباع لمنطق النظام السياسي في المشاركة المحدودة والمشروطة في الانتخابات. لتصبح هذه الأحزاب حبيسة هذا المنطق ولا تبادر للمعارضة أو الرفض، وتكتفي فقط بإعادة إنتاج خطاب أزمة لا يغير في الأمر شيئاً.

أزمة التمثيل التي تعانيها الحركات السياسية والاجتماعية مردها تداخل البني والوظائف في عمليات النظام السياسي التي يتولى ضبطها وإدارتها المركز عبر النظام الإداري الشامل لإجهاض محاولات التغيير. وكبت التعبير عن المطالب، في ظل حياة سياسية تحركها الولاءات السياسية الضيقة ورأي عام مشتت يفتقد إلى وحدة التصور والحركة. وإعلام في غالبيته يبحث فقط عن مصالحه المادية وتبرير مواقف أصحاب النفوذ والتأثير. وكما يقول آلان تورين ALAIN TOURAINE "الديمقراطية السياسية مهددة بتشتت القوى الاجتماعية بسبب ضعفها وعدم قدرتها على مواجهة النظام السياسي وإذا حدد الفاعلون السياسيون الفاعلين الاجتماعيين فإن هؤلاء لا

معنى لهم¹. لم تصاحب اللامركزية تطورات كبيرة في مجال المشاركة السياسية، وتحسين أداء الجماعات المحلية نتيجة هيمنة النزعة المركزية في تنظيم وتسيير الشؤون العامة المحلية، لينظر للديمقراطية المحلية على أنها مظهراً من مظاهر إصلاح اللامركزية وليس مبدأً من مبادئ التنظيم الإقليمي حتى وأن كرس في النصوص المرجعية وتشبع بها الخطاب الإداري والسياسي. وعليه، يمكن إيجاز مؤشرات الحصيلة المتباينة بين مبادئ اللامركزية الإدارية ومسار الديمقراطية المحلية، ومستقبل مشروع الحكامة الجيدة، ضمن النقاط التالية:

(1) كلما زاد الحديث عن التغيير وإصلاح وظائف الجماعات المحلية وتوسيع صلاحيات المنتخبين المحليين كلما زادت الضغوط الإدارية عليها وتطويق المبادرات الإبداعية الذاتية، التي تريد التخلص من النمط البيروقراطي التابع إلى نمط منتج، قائم بالفعل على استثمار موارد الجماعة غير المستغلة.

(2) لم تطرح قضية الديمقراطية المحلية كمشروع متكامل لتحرير الجماعات المحلية من نموذج لامركزي مدمج ومحدود إلى نموذج مؤسسي نشط ومستقل. وإنما استعملت كأداة لاحتواء أو توجيه التفاعلات المطلوبة المحلية وتميرها ضمن سلسلة متدرجة من القنوات الرئاسية الأعلى، من سلطة المنتخبين للفصل واتخاذ القرار.

(3) أتسع الهوة بين المواطنين والسلطات المحلية وتراجع قيم الحوار المجتمعي بسبب هشاشة الوساطة الوظيفية واستنفاد مشروعية وجودها، ليتحول مطلب الحوار إلى صراع مفتوح بين الفاعلين الجدد وممثلي السلطات العليا، وهو حالة تجاوز كلي للأطر التقليدية للحوار المتعارف عليها في الديمقراطيات العريقة.

(4) انتشار الروح المحافظة والخوف من التغيير وعدم الثقة بين الفاعلين في بناء البدائل الملائمة لمعالجة القضايا الأساسية المطروحة من قبل المواطنين.

¹ Alain Touraine, *La Crise de la Représentation Politique*, Op.Cit, pp (132-133).

(5) تعميم تضيق أطر المشاركة الاجتماعية والسياسية في مسار البناء المؤسساتي للعملية الديمقراطية، والاحتكام إلى التفسير البيروقراطي للقانون، عوض تأسيس ثقافة سياسية تعاقدية تشاركية بين مكونات المجتمع ومؤسسات الدولة المحلية.

(6) الاستعمال المزدوج للتمهيش والاحتواء تجاه القوى الجديدة المؤثرة والأخذ في التموقع وسط قطاعات النشاط العريضة في المجتمع .

(7) في ظل البحث عن المنتخب المسير (L'élú Manager) والمتعدد الأدوار، يتعاظم تهافت المنتخبين لتكريس الواجهة السياسية والعينية (L'élú Notable)¹. على حساب العهدة الانتخابية، والتي يتم تحويلها إلى مجرد وظيفة إدارية للترقية الاجتماعية.

(8) لا يزال البحث ممكنا لإحداث توازن؛ في إصلاح الأنساق المبدئية لنظام اللامركزية القائم، عن معادلة متناظرة بين التطور السياسي والتحديث الإداري الذي يعتبر جوهر الديمقراطية المحلية.

ثانيا : آليات الديمقراطية المشاركة:

أول ظهور للديمقراطية المشاركة كان سنة 1962 في الولايات المتحدة الأمريكية، كشكل جديد في الحياة الديمقراطية، وكنشاط مواطني لمواجهة سلطة المؤسسات، تزعمته الحركات الطلابية، للمطالبة بحق النظر في الشؤون العامة، وحق التعبير لاسيما تحسين الإطار المعيشي ثم انتقلت إلى فرنسا على شكل

¹ عبد الرحيم العطري، سوسيولوجيا الأعيان: آليات إنتاج الواجهة السياسية، المغرب: الرباط مطبعة طوب بريس، 2013، ص 31 .

مجموعات العمل المحلي¹. يبدو انتهاج الديمقراطية المشاركة كمرحلة وسيطة بين مرحلتين: الأولى قائمة بالفعل وتعرف بالديمقراطية التمثيلية، والثانية تعتبر مشروع مستقبلي يطلق عليها الديمقراطية التداولية *la Démocratie Délibérative* يلخص التبرير الأساسي لاعتماد المقاربة المشاركة ومأسستها على أنها إتمام وتصحيح للديمقراطية التمثيلية بتعزيز الاتصال بين الممثلين *Représentés* والممثلين *Représentants*: في اتجاه نموذج متنوع للحكومة وما الديمقراطية المشاركة إلا متغير منه².

يقتضي القضاء على سلبات النموذج الديمقراطي التمثيلي على المستوى المحلي: فتح قنوات المشاركة للمجتمع المحلي وفق آليات تنظيمية ومؤسسية ملائمة كفيلة باستقطاب فاعلين وحركيين عند الملاحظة والاقتراح والمرافقة وما بعد التنفيذ: ثم أن الجماعة المحلية كالبديلة ينبغي ألا يستمر أداؤها الضعيف، وتبقي صوريا، صاحبة القرار النهائي تحت سلطة الوصاية في الميدان. وبالتالي ما فائدة المقاربة المشاركة؟ مما يثير الشكوك حول جدوى الديمقراطية المشاركة في مثل تلك الظروف حيث تتعدد الآراء وتختلف التحاليل لينظر للنموذج المشاركون بشك وتحفظ لا يخرج عن إحدى الاحتمالات الثلاث التالية³:

¹ - Jean Vincent Holeindre, Rencontre avec Loïc Blondiaux, *Les Mutations du Pouvoir en Démocraties; Participation et Délibération*, in: *Le Pouvoir : Concepts, Lieux, Dynamiques*, France: éd. Sciences humaines, 2014, p 323.

² Marie Helene Bacqué, Henri Rey; Yves Sintomer, "La Démocratie Participative: Complément ou Inflexion de la Démocratie Représentative in : Yves sintomer(dir): *La Démocratie Participative*"; *Revue problèmes politiques et sociaux*, Numéro 959, 2009, p 19.

³ Yves Sintomer, "La Démocratie Participative", *revue : problèmes politiques et sociaux*, Numéro 959, 2000, p 7.

- (1) «دمقرطة الديمقراطية» لتحسين التسيير العمومي .
 - (2) واجهة لتنمية حكمة مهددة للديمقراطية التمثيلية .
 - (3) حيلة من الحكام لتفكيك النزاعات الاجتماعية.
- جاءت الديمقراطية المشاركة في سياق عام ينشد العقلانية الاقتصادية والرشادة السياسية في التمثيل والممارسة ومحاولة "أخلقة" الفضاء العام في ظل عدالة اجتماعية تكرر الحقوق. وتفرض الواجبات ضمن العلاقات القيمية التي طورتها ثقافة المواطنة . فلا غرابة، إذا تزامنت الأشكال الجديدة للعمل الديمقراطي مع نماذج التسيير الحديثة (*the new public mangement*)¹. يحتل هاجس تحسين التسيير على المستوى المحلي اهتماما بالغاً لدى النخب القيادية كما تقتضيه الديمقراطية المشاركة وذلك لعدة أسباب منها ما يلي²:
1. يكون التسيير العمومي أكثر فعالية عند ما يؤدي إلى أقرب المستعملين وأن السياسة المؤسسية يجب أن تسجل بالموازاة ضمن الحوارية مع المواطنين .
 2. يشعر الفاعلون أكثر فأكثر بأن تعقيدات المشاكل التي تضرب المجتمعات المعاصرة تقتضي نوعاً من ديمقراطية القرارات التقنية التي لا يمكن أن تكون إلا ضمن الرؤية الدنيا بعلم المستعملين .
 3. تبدو الوسائل الحكومية التسلطية تدريجياً غير ملائمة، وانخراط المواطنين غير المنتخبين في الأشكال الجديدة للحكومة هي المطلوبة أولاً.
 4. يرى عدد متزايد من الفاعلين والمحللين بأن الديمقراطية لكي تكسب الفعالية والشرعية يجب أن تكون تداولية أكثر. وتمثل الأطر المشاركة ضمن هذا

¹ Marcel Guenoun, "Le Management de la Performance Publique Locale", thèse pour l'obtention du Doctorat en sciences de gestion, l'université Paul Cezanne, Aix- Marseille 3- 2009.

² Yves sintomer, "la démocratie participative", op.cit, 10.

المنظور أحد أبعاد التطور إلى جانب تحسين نوعية الفضاء العمومي الواسع ومضاعفة لجان الخبراء.

استعمل في المراحل الأولى من بداية الكشف عن آليات الشراكة الإيجابية بين المجتمع والدولة مفهوم الديمقراطية الحوارية «la démocratie de proximité» الذي تم احتواءه ضمن الصيغة المعدلة للمفهوم الأصلي في المرجعية الديمقراطية، لينظر للديمقراطية المشاركة على أنها ترمين للجوارية الجغرافية والاتصال بين السلطات السياسية والإدارية والمواطنين¹.

يرى البعض أن هذا التوظيف المتدرج والمنمذج لمفهوم الديمقراطية الجوارية يعتبر إجابة سياسية لخطاب الأزمة التي تلاحق مؤسسات الدولة وتتجلى عبر ثلاثة مستويات متداخلة ومركبة:²

(1) أزمة الشرعية السياسية *Crise de légitimité politique*

(2) أزمة الرابط الاجتماعي *Crise de Lien social*

(3) أزمة العمل العمومي *Crise de l'action publique*

لقد بادرت وزارة الداخلية إلى طرح مشروع قانون أولي لتأطير المشاركة الديمقراطية للمواطنين على المستوى المحلي تطبيقاً للمبادئ والأحكام التي بشرت ودعت لهذه الأفكار³. يتضمن نص المشروع إحاطة مدخلة متعددة الأبعاد صيغت بمثالية عالية؛ في أول عناصرها لما وصفت الديمقراطية المشاركة من منظور قيمي،

¹ -Yves sintomer, op. cit, p 5.

² Christain Le Bart, Reoui Lefebure, **La Proximité : Lieu Naturel de la Participation**, in : Yves sintomer (dir) ; La Démocratie Participative, p 31.

³ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales et de l'aménagement du territoire, "**Avant-projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local**", Op.Cit, p 8.

يقف على أرضية حضارية لقيم المجتمع الجزائري. أي انصبت على تشكيل هوية هذا المفهوم، انطلاقاً من رصيد القيم وسلوكية المواطن الجزائري التي هي بدورها تعتبر مرجعية. تأتي في مقدمتها القيم الدينية والأعراف وقيم المدنية والقيم الإنسانية. فأي مشروع لكي ينجح يجب أن يستند على نظام قيمي ينسجم، ويتفاعل معه بمنتهى الإيجابية. فالخلفية الحضارية بكل تراكماتها تدفع بطبيعتها نحو التكيف مع إيجابيات العصر بغرض تجديد فعاليتها وإثبات ذاتها. وبعد الاطلاع المتأنى والفحص لمحتوى الوثيقة يمكن استنتاج بعض الخصائص التي تميز هذا المشروع :

- (1) ذو رصيد حضاري ووطني.
 - (2) شكل من أشكال الحكامة الإقليمية السياسية والإدارية.
 - (3) أداة تنشيط لثقافة المواطنة بين الدولة والمجتمع.
 - (4) تعزيز شرعية الديمقراطية التمثيلية وتفعيل أداء المنتخبين المحليين في التنظيم والتسيير اللامركزي المستقل المسؤول.
 - (5) استقطاب فاعلين ذوي كفاءة وخبرة وتخصص.
 - (6) احترام القانون ومؤسسات الدولة ورموزها.
 - (7) ميدان المشاركة وأشكالها من صلاحيات السلطة التقديرية للدولة.
 - (8) المشاركة تطوعية ذات طابع استشاري وغير ملزمة.
- كما يراهن مشروع الديمقراطية المشاركة على تحقيق أهداف نذكر منها على الخصوص مايلي :

- (1) الاستثمار في موارد الإقليم والجماعة المحلية.
- (2) اعتماد الحوار كأسلوب استراتيجي للوقاية من الأزمات والاحتجاج الاجتماعي.
- (3) التخفيف من الضغوطات على مراكز القرار السياسي في الدولة .

- (4) التمسك بدور الدولة الاستراتيجي في التنمية المحلية .
 - (5) التأسيس للإدارة الديمقراطية والمداولة الجماعية في اتخاذ القرار .
 - (6) تحضير النخب القيادية انطلاقاً من قاعدة الدولة وإنشاء سلطة مضادة ومشاركة.
 - (7) إعادة بناء وتفعيل العمل العمومي وفق مقتضيات السياسة العامة المحلية.
- تأخذ أشكال المشاركة طابعا مؤسسيا لما يطلق عليها "هيئات المشاركة" وتحصر ضمن خمسة أشكال رئيسية هي:¹
- (1) لجنة الحي.
 - (2) لجنة المشاركة المتخصصة للولاية وبلديات مقر الولاية والبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 ساكن.
 - (3) الهيئة الاستشارية البلدية أو الولائية .
 - (4) لجان القرى في التجمعات الثانوية .
 - (5) الهيئات بين الجماعات المحلية .
- تؤسس هذه الهيئات المشاركة بموجب قرارات بلدية أو ولائية حسب كل حالة. توجي مقارنة الديمقراطية المشاركة بمدى اتساع الصلاحيات التقديرية التي تتمتع بها السلطات العمومية في الضبط والتحكم في الحراك المجتمعي مهما كان .
- تأتي تلك المقاربة متأثرة بالنموذج الفرنسي الذي طور الديمقراطية الجوارية إلى مقارنة مشاركة في ظل نظام لامركزي جوهره الاستقلالية والإدارة الحرة (*la libre administration*)، لكنها نظمت النشاط المشاركون ضمن آليات مرنة كفاءة ومحيدة،

¹Ministère de l'intérieur et des collectivités locales et de l'aménagement du territoire, op.cit.

وذلك من خلال إنشاء اللجنة الوطنية للنقاش العمومي سنة 2002¹ كسلطة إدارية مستقلة تتولى ضمان حيادية ونوعية النقاش العمومي، وتوزيع مبادئه في مجموع قطاعات النشاط العمومي، حول مشاريع أو حول السياسات العمومية. تتوسط بين سلطة القرار والمواطنين؛ مستندة ومستوحاة من الخبرة التي اكتسبها النموذج الكندي (كيبك) عبر مكتب الاستقبال العمومي حول البيئة Le Bureau d'Audiences publiques sur l'environnement. وهنا يبرز الفرق بين التجربة النموذج والمقاربة الوطنية التي تحاول المحاكاة المجزأة لإيجابيات النموذج، من دون أن تعتمد كاملا ضمن المشروع المقترح. أي دون السعي للتخلص من الخلفية البيروقراطية الوصائية، وجعل الفاعلين مجرد أطراف تابعة توظف في شكليات بناء القرار فقط.

يرى الكثير من الباحثين أن من بين أهم أسباب ضعف المقاربة المشاركة²، ما يتعلق بأزمة الثقة المعممة حول التمثيل التي تؤدي إلى إعادة تأهيل أساليب مختلفة للنظر في القرار والجماعية. وقطاع كبير من أصحاب القرار الذين يضعون آليات المشاركة، ليس لهم الإرادة للتغيير الجذري للعلاقة بين الحكام والمحكومين. أي أن هناك إرادة للتكيف والتطوير ودائما بثمن منخفض لكن من دون طموح سياسي قوي³ وعليه، يمكن استخلاص بعض مؤشرات ضعف الديمقراطية المشاركة والنظر لها كمعوقات حقيقية لإنجاح الفكرة المشروع، ونذكر بعضها فيما يلي :

(1) أزمة التمثيل الاجتماعي والدور المحدود للفاعلين في بناء وتنفيذ ومراجعة السياسات المحلية.

(2) أزمة الثقة بين الفاعلين وعدم كفاية الضمانات المقررة.

¹ Marline Revel, Op.Cit, P 49.

² نبيل دريس، المشاركة السياسية بين النظرية والتطبيق، الجزائر: دار الأمة، 2017، ص 189.

³ Rencontre avec Loïc Blondiaux, **Les Mutations du Pouvoir en Démocratie : Participation et Délibération**, Op.Cit, pp (329-339).

- (3) تحصين ممثلي الدولة والمعينين (ولاة ومدراء تنفيذيون ورؤساء دوائر) في/وعن ميادين المشاركة يكرس الهيمنة البيروقراطية على إرادة المشاركة .
- (4) تفرض الديمقراطية المشاركة كبديل اجتماعي متحكم فيه إداريا بالنظر إلى ضعف موارد المنتخبين المحليين .
- (5) تحديات بناء دولة القانون على ضوء تنامي سطوة العصب السياسية والمالية .
- (6) إنجاح الديمقراطية المشاركة مشروط بنجاح وفاعلية الديمقراطية التمثيلية طالما أنها تعبر عن نفس الإرادة السياسية المحلية كقاعدة اجتماعية لكلا النموذجين .
- (7) الروح الاتكالية لدى المواطن على الدولة، لا تشجع المشاركة الإيجابية والفعالة للتمييز بين المصالح الشخصية والمصالح العامة .

ثالثا: الحکامة المحلية كإدارة للشؤون العامة المحلية:

لن نبالغ إذا اعتبرنا النظام المؤسسي للجماعات المحلية محكا لاختبار نوايا الإصلاح الشامل التي ما فتئ ممثلو الدولة طرحها والدفاع عنها، وإيجاد المبررات المختلفة لضرورة تجسيدها، والنظر إليها كحلولا لا مفر منها. يقوم مركز الجماعات المحلية بدور مهم وبارز في تحقيق توازنات، يحتاجها النظام السياسي في إمداده بالموارد والسياسة الضرورية لخدمة ديمومته، عبر التواجد ألسقي المزدوج للدولة في انتشارها الإقليمي و اللامركزي وعدم التركيز. ولا يجب إغفال الثنائية الأخرى (السياسيون/او المنتخبون) والإداريين (الولاة)، وهي أساليب تعمل على تنفيذ إرادة السلطة السياسية المركزية، وتحد من تغلغل مشاركة المجتمع المحلي عبر ممثليه في بلورة القرار وتنفيذه. ويلاحظ أن مسار الإصلاح يتم عبر أركان القواعد الرئيسية التي تحكم وتنظم فلسفة النظام الإداري للدولة القائم على نظام اللامركزية، كخيار أوحد

للعمل العمومي.¹ وبالتالي، فالبحث ينصب على رؤية تسييرية متعددة الأبعاد ويمكن تصورها ضمن سياقين بارزين لتتبع مدى نجاح الإصلاح الشامل ولانعكاساته على أرض الواقع في الجماعات المحلية؛ كمجال إقليمي مركب وبنية مؤسسية متفاعلة في علاقاتها العمودية والأفقية، وهذان السياقان هما:

- 1- الوظائف الجديدة للامركزية وعدم التركيز.
- 2- صيغ تكييف النموذج المحلي القائم مع ثقافة الحكامة الجيدة أو الرشيدة. تتميز أزمة النموذج اللامركزي الذي تبنى على أنقاضه الحكامة المحلية بالسمات التالية²:

- استقلالية خيالية.
 - رقابة وصائية بيروقراطية، موضوعها مصادر ودون أثر حقيقي.
 - تسيير مشكوك في نتائجه، ومنتقد في عدم إشباعه لتطلعات المواطنين.
 - تمثيل شعبي هش في مصداقيته وشرعيته.
 - انحراف في التسيير المالي للموارد والأعباء.
- إن التحولات التي يشهدها دور الدولة، لم تعد تتحكم فيها الخلفية الإيديولوجية الشديدة بقدر ما تنسجم مع مقتضيات الإدارة الإستراتيجية، التي يحتاجها المجتمع في تأمين وجوده، وخدمته طبقا لمعايير دولة القانون والمؤسسات. والتي هي في الأصل نتاج إرادة مجتمعية عامة لا مجال فيها لسطوة الزمر

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة -الولاية: حكمة غير ممركة من أجل جماعة إقليمية حصينة ومبدعة ومبادرة. المنظم يومي 28 و29 نوفمبر 2018، الجزائر: قصر الامم - نادي الصنوبر.

² République Algérienne Démocratique et Populaire. **Présidence de la République: Comité du la Reforme des missions et des structures de l'Etat : Rapport Général**, République Algérienne Démocratique et Populaire , p 186.

والعصب. وهي كما أشار لها التقرير العام لإصلاح هياكل الدولة ومهامها، كسبب أساسي في تدهور مصداقية الدولة وشرعيتها، وأزمة الإدارة المحلية أكبر دليل على ذلك. وعليه ينبغي تجاوز مثل هذه الاختلالات من خلال ما يلي¹:

- 1- إعادة تركيز دور الدولة ومكوناتها الإقليمية.
- 2- توضيح المهام والاختصاصات والمسؤوليات المنوطة بالإدارة المركزية والمحلية.
- 3- إزالة القيود التي تشكل ثقلا على التنمية المحلية.
- 4- مرافقة التغيرات المتوقعة في الأقاليم لخلق ديناميكية إقليمية قائمة على التنمية الداخلية.
- 5- دعم المبادرات المحلية التي من المرجح أن تحرر الإمكانيات التي تخفيها الأقاليم.
- 6- تعزيز القدرات التشاركية للجماعات الإقليمية في مسار التنمية الوطنية.
- 7- تحسين الحوكمة الإقليمية المحلية وتخليصها من الأعباء البيروقراطية من أجل فعالية أكثر للخدمة العمومية.

بالتالي، التطرق إلى حكم الأقاليم إنما يكون منطلق السياسة وغايتها في خلاصة المسعى، على أساس أن الجماعات المحلية تشكل المجال الحيوي لقياس أداء مركز النظام السياسي الذي يرسم خطط الإصلاح وحل المشاكل العمومية. ومن ثمة فإن اللامركزية وكيف مضمونها وتضبط إجراءات تطبيقها طبقا للمقاصد الجديدة التي طورت المفهوم، وانتقاله من التحديد المركزي المعقد إلى النموذج "الديمقراطي" المتعدد والمركب، الذي أصبحت عليه قضية تسيير الشؤون العامة. فلم تعد الدولة وامتداداتها النسقية المقرر الوحيد، لا على الصعيد الوطني ولا على الصعيد المحلي بل

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية. لقاء الحكومة-الولاية. تقرير ورشة: اللامركزية الخيار الأوحده للعمل العمومي، مرجع سابق الذكر، ص 2.

وليس حتى على الصعيد الدولي؛ فمبدأ الحكامة الإقليمية يعني أن العمل الأكثر فعالية ليس ذلك الذي يحدد بطريقة تسلطية ومركزية، ولكن ذلك الذي يحدد عن قرب من الحقائق المحلية. فالإجراءات المشاركة تؤدي إلى تقريب المقررين من الانشغالات والمشاكل وتوقعات الناس الحقيقيين¹

المقاربة المحلية والشاملة في اعتماد الحكامة المحلية كجزء مؤسسي ونظمي، وحركي في التكفل المشترك بمشاكل الإقليم، في مختلف مستوياتها، لا يمكنها أن تتعدى وصفها الذي تستعمل فيه كمجرد آلية في نطاق نظام عام، تحدده المجموعة الوطنية، ولا يمكن أن تتحول القيم التي تؤطرها إلى مصادر لانشطار ثقافي أو جهوي أو إيديولوجي. وإنما نشاط التحول ينبغي أن يركز على تفعيل عوامل القوة من منظور تكاملي لإحداث منافسة بين الجماعات المحلية في تحقيق نجاعة إدارية نعم في مرد وديتها كل الفئات المحلية. الحكامة المحلية تسمح بتجديد التفكير حول حكم الأقاليم وأسلوب تسييرها وإدارتها. وتطرح مسألة استقلالية عملية التنمية المحلية وطبيعة أو مركز الفاعلين المتنافسين لتوجيه التنمية².

خصوصية المفهوم الموصوف لعامة أوجه النشاط الإنساني والمؤسسي، يجب أن يتكيف مع البيئة المحلية التي تمثلها الجماعات المحلية، نتيجة لمحدودية الموارد المتاحة لها، ومراعاة لنطاق موقعها في أحكام الدستور. الحكامة كما يرى البعض تغطي

¹ R.Pasquier, V.Simoulin, J.Weibin (sous.dir).La Gouvernance Territoriale : Pratiques, Discours, et Théories, Paris: LGDJ, L'extenso, 2013, p 225.

² Bertrand Nathalie, Mouquay Patrick, "La Gouvernance Locale: Un Retour à la Proximité", Revue Economie Rurale, Numéro 280, 2004, p 79.

قضايا حكم الأقاليم، كحقائق جغرافية وكمجتمعات وكأنظمة للفاعلين، باعتبارها مواضيع مركزية في التحليل الجيوسياسي، وذلك لاعتبارين أساسيين¹

1- المكانة المركزية التي يحتلها فيها الإقليم.

2- الأهمية المولدة لصراعات السلطة بين الفاعلين.

تتزامن محاولات ترسيم الحكامة المحلية أو الإقليمية كنموذج تسيير وتنظيم فعال مع تفاقم أزمة الدولة وضعفها، ليس بغرض تبنيها كبديل لمشروع إصلاحي متكامل ومنسجم مع مقتضيات تحول دور الدولة وحراك المجتمع، وإنما تتعلق باقتراح لتكييف ظرفي مع ضغوط المحيط ولا سيما عندما تشتد مظاهر التأزم، ويرتبط أداء المؤسسات بسبب انحسار، أو تراجع موارد إسناد القرار السياسي، حيث يتمادى الخطاب السياسي في الترويج للإصلاح والتغيير الجذري، وهنا يمكن أن تتحدد نظرة المقررين عن نموذج الحكامة المحلية ووظيفتها الحقيقية على المستوى المحلي وعلاقتها مع السلطة المركزية، ولا زالت قضاياها لم تتجاوز الإطار الأكاديمي حيث تطرح وتناقش وتتخذ التوصيات، إلا أنها قلما تجد مجالها للتطبيق². وذلك لسبب رئيسي و معقد وهو عدم توفر الإرادة السياسية في الدفع بنطاق الإصلاح إلى مداه. وبالتالي، عدم استقامة مشروع الحكامة العامة والرشيده مع باقي القطاعات في الدولة. أي لا يمكن تبني نموذج للحكامة المحلية في ظل وجود نظام سياسي وإداري هجين لا زال يتغذى من التسلط والأحادية الزبائية ويعامل حراك المجتمع بأدوات الأبوية

¹ Philippe Subra, Gouverner les Tensions : L'Approche Géopolitique.in : Giuseppe Bettouni (sous.dir): Gouverner les Territoires : Antagonisme et Partenariats entre Acteurs publics, Paris, 2011, p 216.

² وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الملتقى الدولي حول تعزيز قدرات الحكامة،

الجزائر: المركز الدولي للمؤتمرات: عبد اللطيف رحال، يومي 4-5

ديسمبر 2018، في: www.interieur.gov.dz، تاريخ: 2018-12-10.

والمصادر. ولذلك فمفهوم الحكامة المحلية يجمع بين المبادئ النظرية التي يقوم عليها والممارسات التي تنجر عن ذلك؛ حيث تبني مصداقية و حركية المفهوم على ضوء تصورين أساسيين¹:

- 1- التصور القانوني أو النظمي *La Conception Normative*، هي الصيغة التي تبناها البنك الدولي، بحيث يرى أن الحكامة هي الكيفية التي تمارس بها السلطة الشرعية في تفاعلها مع مختلف مكونات المجتمع من أجل الصالح العام.
- 2- التصور التحليلي: *La conception Analytique*، بالإضافة إلى قيامها على التصور القانوني

فإنها تقوم على تحديد لقراءة الملاحظات المكونة عن البنية، وتسيير نظام سياسي وإداري معين.

لأجل الحديث عن حكمة محلية وفق هذه المعايير ينبغي توفر ثلاثة (03) شروط متكاملة، ومنسجمة مع ثقافة الحكامة الجيدة، وهي كما يلي²:

- 1- الوسط *L'Arène*: يعني بها الإطار الداخلي الذي تتحدد فيه السياسات وتتخذ فيه القرارات إلا أن هذا التحديد لا يخضع لجزء كبير من الفاعلين.
- 2- القوانين أو النظم *Les Normes*: تغيير القوانين يحدد أيضا التغيرات في الحكامة سواء تعلقت بالقوانين الداخلية لتسيير الإدارات أو قوانين خاصة بقطاع ما.
- 3- الفاعلون *Les Acteurs*: يتكون هؤلاء الفاعلون من ثلاثة أصناف هم: المواطنون والمنتخبون والموظفون.

¹ Marcou Gerard, **Présentation : La Gouvernance : Innovation Conceptuelle ou Artifice de Présentation**, Annuaire des Collectivités Locales, La Gouvernance Territoriale, Tome 26, 2006, p 8.

² Marcou Gerard, Op.Cit، pp (14-17).

إن السياق العام للإصلاح عن طريق الحكامة يتميز بأزمة دولة و مجتمع معا، تتعامل معه النخبة القيادية المركزية بمعالجات قانونية وتنظيمية وإجراءات إدارية، غير كافية ومتناقضة في أحيان كثيرة. وحتى وإن كانت المداخل القانونية للإصلاح مهمة، إلا أنها لا تطبق نتيجة الوسط الذي يفرزها، المتسم بالزبائنية والفساد وضعف أخلاق الدولة. بعد أن ميعت العملية الديمقراطية التي يفترض فيها أن تمكن المجتمع من انتقاء نخب قيادية مسيرة تتوفر فيها الكفاءة والأخلاق لخدمة الصالح العام. فان الاهتمام العام يجب أن يركز على آليات نجاح الحكامة ودورها في مشروع الإصلاح الحقيقي، ولا تتوقف عند التحرير القانوني لعباراتها وفقط. الحكامة هي أسلوب أو آلية لتسيير واسع لكم من المشاكل والصراعات، يتدخل فيه الفاعلون بانتظام في قرارات تكاملية ومرضبة وإجبارية، يتفاوضون فيها بينهم ومتعاونين في تطبيق هذه القرارات.

أي محاولة لتقييم مجهود إصلاح اللامركزية كإطار لتجريب آليات الحكامة المحلية في نطاقها الوظيفي ، كتحويل للتسيير الجوّاري أكثر منها ككيان مؤسسي مستقل، في بلورة الحلول للمشاكل المحلية للإقليم، تقتضي إعادة البحث عن التفعيل الإيجابي، و الاستعمال المنتج لموارد الجماعة المحلية، على ضوء ما يتحدد عبر السياسة العامة المحلية التي يفترض فيها أن تبنى على استشارة الفاعلين الحقيقيين والشرعيين، الذين يملكون شرعية الكفاءة والتمثيل في دراسة، وطرح حلول للمشاكل العمومية، بفعالية وجدارة وأخلاق الدولة واحترام المجتمع.

تقتضي ثقافة التسيير الحديث باعتبارها محاولات تحليل وشرح لآليات واستقلالية الجماعات المحلية عبر السياسات التي تكونها، وارتباطها بعلاقات مع بيئتها، من أصحاب القرار المحليين، إجابات وإجراءات متكيفة. أي اللجوء المنظم إلى الشراكة، وإعادة تنظيم اتخاذ القرار، وتوزيع الأدوار بين المنتخبين والموظفين. تبدو

وكأنها تؤسس لظهور تسيير عمومي محلي. بمعنى البحث عن المنتخب المسير بمواصفات رؤساء المؤسسات. فمقابل الشرعية التنظيمية المعلنة من قبل أعوان الدولة، أراد المنتخبون امتلاك شرعيتهم من الوسائل المستعملة في إدارة جماعاتهم المحلية.¹ لعل أبرز دواعي الاهتمام بثقافة التسيير العمومي الحديث على المستوى المحلي، يكمن في تحقيق الأهداف التالية:

1. التكيف المؤسسي لنظام الدولة الإداري مع متطلبات الحكامة العمومية الرشيدة.
2. تصاعد المطالب المجتمعية للخدمات من حيث الاختيار والتنوعية.
3. تعدد مراكز الفاعلين والشركاء من حيث الكفاءة والرقابة على العمل العمومي المحلي.
4. الاعتماد على القدرات الذاتية للجماعة وتطوير آليات التكامل الإقليمي في النشاط الاقتصادي فيما بين الجماعات المحلية.
5. إدخال روح المقاولاتية في إدارة النشاط المحلي (الإدارة بالأهداف والنتائج).
6. الخلفية الإبداعية للحكامة "الإصلاحية" تؤدي تدريجيا إلى التغيير الاستراتيجي في تنظيم الجماعات المحلية وتسييرها.

الخاتمة

توصلنا من خلال ورقتنا البحثية انه مهما كانت اجتهادات الباحثين وخطابات الرسميين للبحث عن حلول دائمة وناجعة للازمات التي تضرب الكيان المؤسسي للدولة، ضمن فلسفة الحكامة فإنها تبقى محدودة الأثر إذا لم تستوف بعض المحددات الشرطية الأولية . حيث يبدو البديل الديمقراطي الحقيقي المتغير الرئيسي

¹ Heinelt Hubert, **Le Débat sur la Gouvernance Locale en Allemagne**, In : Annuaire des Collectivités Locales. La Gouvernance Territoriale, Tome 26, 2006, p 139.

و الأُوحد الذي بإمكانه وضع نماذج للحكامة العامة الرشيدة والجيدة . تبدو الديمقراطية المحلية كصورة محسنة للنموذج اللامركزي طالما أن مشروع الانتقال السياسي بطيء ومتحكم فيه، فإن نماذج الحكامة الجيدة المراد إدخالها على نظم الإدارة والسياسة والحكم تبقى بدورها رهينة لمنطق الدولة الإدارية بدل الدولة الاستراتيجية؛ المتفتحة على حقائق المجتمع وتسير بإشراك الفاعلين الشرعيين والحقيقيين في رسم السياسات العامة على أساس المنفعة العامة والمصالح الجماعية المشتركة.

إثارة الجدل المفاهيمي حول صيغ توظيف المداخل المقارنة في تحليل آليات الحكامة العامة تكون جزئية وذات قراءة سطحية ولا تعكس موضوعيا متغيرات نماذج حقل الدراسة الذي يفترض فيه كشف خصوصيات كل حالة على حدة ضمن سياق تقييم نقدي لمجمل المسارات التي قطعتها مثل تلك النماذج قبل الاستقرار على حالتها الراهنة، إذ يتجلى بوضوح دور النخب القيادية في التغيير وتأمين شرعية التمثيل المؤسسي في الإدارة والحكم عبر آلية ضابطة للممارسة ومقومة للعمل العمومي تتمثل في دولة الحق والقانون التي ينصاع لها الجميع حكاما ومحكومين ، بل الحكام قبل المحكوم.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

❖ الكتب:

- 1- العطري عبد الرحيم ، سوسيولوجيا الأعيان: آليات إنتاج الواجهة السياسية، المغرب: الرباط مطبعة طوب بريس، 2013.
- 2- دريس نبيل ، المشاركة السياسية بين النظرية والتطبيق، الجزائر: دار الأمة، 2017.

❖ النصوص القانونية:

- 1- قانون البلدية رقم 90-08-المؤرخ في 07-04-1990.
- 2- قانون قم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في : 22 جوان سنة 2011 ، ج ر: رقم 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011 .

❖ التظاهرات العلمية:

- 1- وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة –الولاية: حكاية غير ممركة من أجل جماعة إقليمية حصينة ومبدعة ومبادرة. المنظم يومي 28 و29 نوفمبر 2018، الجزائر: قصر الامم -نادي الصنوبر.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

❖ الكتب:

1. Jean Vincent Holeindre, **Rencontre avec Loïc Blondiaux, Les Mutations du Pouvoir en Démocraties; Participation et Délégation**, in: **Le Pouvoir: Concepts, Lieux, Dynamiques**, France: éd. Sciences humaines, 2014.
2. R.Pasquier, V.Simoulin, J.Weibein (sous.dir). **La Gouvernance Territoriale : Pratiques, Discours, et Théories**, Paris: LGDJ, L'extenso, 2013.
3. Philippe Subra, **Gouverner les Tensions: L'Approche Géopolitique**. in: Giuseppe Bettouni (sous.dir): **Gouverner les Territoires: Antagonisme et Partenariats entre Acteurs publics**, Paris, 2011.

❖ المجالات :

1. Anne Marie Le pourhiet, "**Définir la démocratie**", revue française de Droit constitutionnel, numéro 87 ;3/2011.
2. Pierre Rosanvallon, "**interrogations sur le terme de la démocratie**", (dir) Yves sintomer :la démocratie participative, Revue :problèmes politiques et sociaux; numéro 95, 2009.
3. Pierre Sadran, "**la démocratie locale : Réalités et perspectives**", revue cahiers français, numéro 362, Mai/Juin, 2011.
4. Jacques palard, "**décentralisation et démocratie locale**", Revue problèmes politiques et sociaux, numéro 708, 03/07/1997.
5. Marie Helene Bacqué, Henri Rey; Yves Sintomer, "**La Démocratie Participative : Complément ou Inflexion de la Démocratie Représentative**" "in : Yves sintomer(dir) : La Démocratie Participative ;Revue problèmes politiques et sociaux, Numéro 959, 2009.
6. Yves Sintomer, "**La Démocratie Participative**", revue :problèmes politiques et sociaux, Numéro 959, 2000.
7. Bertrand Nathalie, Mouquay Patrick, "**La Gouvernance Locale: Un Retour à la Proximité**", Revue Economie Rurale, Numéro 280, 2004.

❖ الرسائل الجامعية:

1. Marcel Guenoun, "**Le Management de la Performance Publique Locale**", thèse pour l'obtention du Doctorat en sciences de gestion, l'université Paul Cezanne, Aix- Marseille 3- 2009.

❖ التقارير:

1. Marcou Gerard, "**Présentation : La Gouvernance : Innovation Conceptuelle ou Artifice de Présentation**", Annuaire des Collectivités Locales, La Gouvernance Territoriale, Tome 26, 2006.
2. Heinelt Hubert, "**Le Débat sur la Gouvernance Locale en Allemagne**", In : Annuaire des Collectivités Locales. La Gouvernance Territoriale, Tome 26, 2006.

❖ المواقع الإلكترونية:

1. Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire, **Avant-projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local**, sur: www.interieur.gov.dz, Consulté le : (13/11/2017).

د. بوزكري سليمان و ط.د هاشم علي
(جامعة غرداية)

مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر عرض وتحليل، وإشكالات مرتبطة بها

The local groups funding sources in Algeria - view and analyze, and problems related to it

مقدمة

الجماعات المحلية للدولة كما عرّفها الدستور الجزائري في مادته 17، هي كل من البلدية والولاية، والعلاقات بين الجماعات المحلية والدولة كما نصت عليها المادة 18 منه، تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وبما أن اللامركزية تقتضي قيام أشخاص معنوية متميزة ولها ذمتها المالية، والقانون قد حدد مهام هذه الجماعات، كما حدد مصادر تمويل هذه المهام، وتعددت أحكامه، مما طرح العديد من الإشكالات وكيف نصنفها، وهذا من خلال معالجة الإشكالية التالية:

الإشكالية:

كيف هي مصادر تمويل الجماعات المحلية والإشكالات المرتبطة بها في القانون الجزائري؟

ونلتزم لمعالجتها المنهج الوصفي التحليلي، إذ موضوع المداخلة يتطلب في البدء جمع وعرض مصادر تمويل كل جماعة محلية على حدا، ثم تحليلها واستخلاص ما

تعلق بها من إشكالات باختلاف طبيعتها ومحاولة عرض بعض الحلول لهذه الإشكالات، ونعرض ذلك فيما يلي:

أولا- عرض مصادر تمويل البلدية

نصت المادة 170 من قانون البلدية على أنه: "تتكون الموارد الميزانية و المالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات، العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."، و ما يلاحظ أن هذه المصادر جاءت متنوعة، و يمكن إعادة ضبطها و تبويبها في كل من: الجباية، أملاك البلدية و ما يتعلق بها، والهبات والوصايا والقروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ونعرض بشأنها القراءة التالية:

1- الجباية: تسمى هذه الجباية فقها بالجباية المحلية نسبة للجماعات المحلية التي تؤوّل إليها، و هذا في مقابل الجباية العامة التي تؤوّل إلى الدولة، وعندما نتناول موضوع الجباية فإننا نعود إلى القوانين المتعلقة بالضرائب في الجزائر، فهذه القوانين تنظم موضوع الضرائب بصفة عامة، سواء كانت الضرائب تعود مبالغها إلى الدولة أو إلى الجماعات المحلية و تخصص لهما معا، و من المعلوم أن قوانين الضرائب هي كل من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة¹، قانون الرسم على

¹ - الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة، يتضمن 1976، ، الجريدة الرسمية، عدد 102، السنة 13، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1976 ص 1432.

رقم الأعمال¹، قانون الطابع²، قانون الضرائب غير المباشرة³، قانون التسجيل⁴، و من خلالها نجد جملة من الضرائب تشكل ما يعرف بالجباية المحلية، وهذا على اختلاف طبيعتها والنصوص التي قررت أحكامها في الجزائر، كما أنه توجد ضرائب تؤول و حدها ضمن هذه الجباية للبلديات دون سواها، و هناك ضرائب يكون لها فيها حصّة، و سنرى ذلك فيما يلي:

أ- الضرائب التي تؤول إلى البلديات دون سواها: نصت على هذه الضرائب المادة 197 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، و قد حددتها في كل من الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، و نعرض أهم ما يميز هذه الرسوم فيما يلي:

- الرسم العقاري: نصت عليه المواد 248 و ما يليها من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و الرسم العقاري و هو ضريبة تؤسس على الملكيات المبنية و غير المبنية مهما كانت وضعيتها القانونية وكيفية استغلالها، وأهم خصائصه، أنه ضريبة ثروة، ضريبة محلية بنص القانون، ضريبة سنوية تحصل كل سنة، ضريبة مباشرة شخصية أي أنه يجبي عن طريق جداول سنوية، تستند إلى الإحصاء الدوري

¹ - الأمر رقم 76-102 المتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة 1976 ، ، الجريدة الرسمية، عدد 103، السنة 13، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1976 ص 1520.

² - الأمر رقم 76-103 يتضمن قانون الطابع ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية، عدد 39، السنة 14، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1977 ص 680.

³ - الأمر رقم 76-104 المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة 1976.

⁴ - الأمر رقم 76-105 المتضمن قانون التسجيل (المعدل والمتمم)تعديل سنوي بموجب قوانين المالية ، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية العدد 81 ، السنة 14، مؤرخة في 18 ديسمبر 1977، ص 1212، و هذه النصوص تم إنشائها وإصدارها وتقنينها بموجب الأمر 75-87، المؤرخ في 30 ديسمبر 1975، المتضمن الموافقة على القوانين الجبائية، الجريدة الرسمية، عدد 104، السنة 12 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1975، ص 1419.

للملكيات، أنها ضريبة تخص العقارات فقط دون المنقولات، وأنه ضريبة إقليمية، و حددت المواد السابق ذكرها كلما يتعلق بهذا الرسم بدء من تحديد وعائه الضريبي أي ما هي المادة التي يضرب عليها هذا الرسم و هي كل من الملكيات العقارية المبنية و غير المبنية، مهما كانت وضعيتها القانونية و حتى وضعيتها التقنية، وقد أعفى المشرع فقط من وعاء هذا الرسم العقارات المخصصة للمرافق العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الوقف، و بعض الإعفاءات المؤقتة، و بذلك فقد يكون عمم الوعاء ليشمل كل الأملاك الوطنية الخاصة، و حتى العمومية الطبيعية التي ثمارها الموارد الطبيعية، مقالع محاجر، و غيرها، كما اشتمل الوعاء على الأملاك الخاصة مهما اختلفت طبيعتها التقنية ما عدا الأراضي الفلاحية التي في حالة نشاط، أما بخصوص الأساس الجبائي لهذا الوعاء، فقد قرر المشرع استعمال قاعدة قيمة إيجار المتر مربع مضروب في مساحة الملكية الخاضعة، و هنا نميز ما بين الملكيات المبنية و غير المبنية على اختلاف تخصيصها، ففي القيمة الجبائية للمتر مربع إيجار، قرر المشرع توزيع بلديات الوطن بحسب أهميتها إلى مناطق ومناطق فرعية، و قرر لكل منها سعر إيجاري، كما قسم المساحة إلى رئيسية و ملحقة، على أن يتم حسابها باختلاف طبيعتها، بناية فردية أو بناية جماعية، و استعمالها سكني أو صناعي، تجاري، أو فلاحي، كما قرر المشرع جملة من التخفيضات على هذا الأساس تتعلق بقدوم البنايات و صيانتها، ليقرر أسعار هذا الرسم، و كما قلنا سابقاً أن الحصيلة الكلية لهذا الرسم تعود للبلدية.

- رسم التطهير: تم تنظيم هذا الرسم بموجب أحكام المواد 263 إلى 263 مكرر

4، من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و سمي رسم التطهير باسم رسم رفع القمامات المنزلية، و قد بينت هذه المواد نطاق تطبيق هذا الرسم الذي تخضع له كل الملكيات المبنية، و يتحمله كل من المالك أو المنتفع أو أحيانا المستأجر إذا تم الاتفاق بينه و بين المؤجر على ذلك، كما حددت المواد السابقة قيمة التعريفات

السنوية لهذا الرسم بدء من أقلها بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكاني، و أعلاها المحلات ذات الإستعمال الصناعي و التجاري و الحرفي أو ما يشابهها التي تنتج كميات من النفايات تفوق نفايات باقي أصناف المحلات الأخرى، و ترجح هذه التعريفات الثابتة استنادا إلى تصنيف البلديات حسب أهميتها و تقسيمها إلى مناطق ومناطق فرعية، كما يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و/أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة.

•- الرسم على الإقامة: تم النص على هذا الرسم في المواد 266 مكرر إلى 266 مكرر 6 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و يؤسس هذا الرسم على كل الأشخاص الذين يقيمون في البلدية وليس لهم بها مسكن خاص يخضعون بموجبه إلى رسم عقاري، كما يؤسس هذا الرسم بعنوان الإقامة في المؤسسات الفندقية، و تحدد تعريفات ثابتة عن كل يوم إقامة بحسب تصنيف المؤسسة الفندقية، مع تخفيضات مقرر لفائدة الأطفال المتكفل بهم في مؤسسة غير تلك المصنفة بأربع وخمس نجوم.

ب- الضرائب التي تعود حصة منها إلى البلديات: أما الضرائب المقررة لكل من الجماعات المحلية وغيرها و بالأخص الدولة، و التي عادة ما تكون موزعة ما بين البلديات، الولايات، و الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹، نعرضها فيما يلي:

•الضريبة على الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية: تم النص على هذا الصنف ضمن المادة 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،

¹ - تم إلغاء هذا الصندوق وتعويضه بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهذا بموجب المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 14- 116، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره. الجريدة الرسمية عدد 19، الصادرة بتاريخ 02 افريل 2014، ص 02.

و اعتبرته هذه المادة من أحد الأصناف المكونة للدخل الصافي الإجمالي، الذي قررت المادة الأولى من هذا القانون إخضاعه لضريبة تسمى "الضريبة على الدخل الإجمالي"، و المفروضة على دخل الأشخاص الطبيعيين كضريبة سنوية وحيدة، و هذا الصنف من المداخل تم تنظيمه ضمن المواد من 42 إلى 44 من القانون السابق الذكر، وأهم ما يميزه أنه يقع على الإيجارات المقررة على الملكيات المبنية و غير المبنية مهما كان تخصيصها ما عدا تلك المحلات الصناعية و التجارية المجهزة بعقارها أو تلك التي تدخل ضمن عناصر الأرباح مؤسسة صناعية أو تجارية و حرفية، أو مستثمرة فلاحية، أو مهنة غير تجارية، و يكون الأساس الجبائي هو مبلغ الإيجار الإجمالي أو المبالغ المتأتية من العارية و هذه المبالغ تعتبر ريع عقارية، على ألا تقل عن القيم الإيجارية المحددة في السوق العقارية المحلية، و هذا الصنف من الدخل يخرج في المعاملة الجبائية عن معاملة الدخل الإجمالي، إذ يقرر له جملة من الأسعار لحسابه بشكل مستقل كما يتم اقتطاعه من المصدر، و يراعى فيها قيمة مبلغ الإيجار السنوي كما يراعى فيها طبيعة الإيجار سكني جماعي فردي، ذو طابع تجاري أو مهني، و في حالة العقود المبرمة مع الشركات، أو الإيجارات الفلاحية.

توزع حصيلة المبالغ الضريبية المحصلة من هذا الصنف بالتساوي 50% لفائدة ميزانية الدولة، و 50% لفائدة البلدية التي يقع فيها العقار.

- الضريبة على الثروة: نصت على هذه الضريبة المواد 274 إلى 281 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و تعرف بأنها الضريبة المرتبة على الأملاك العقارية و المنقولة و القيم التي تعود للأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر، و كذلك الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي في الجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة في الجزائر، و الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر

و لا يحوزون على أملاك، بحسب مستوى معيشتهم، على أنه يكون هناك استقلالية الإخضاع للمرأة المتزوجة عن زوجها بخصوص أملاكها، كما تحسب الحقوق المجزأة عن حق الملكية ضمن الأملاك الخاضعة، و تستثنى بعض الأملاك خاصة تلك التي تدخل في رأسمال نشط من ضريبة الثروة و بعض العائدات، و تحسب كأساس جبائي قيم الأملاك الخاضعة بحسب قيمتها التجارية بالنسبة للعقارات، بينما المنقولات بحسب تقدير الأطراف المصرحة، في حين تحسب العناصر المشكلة لمستوى المعيشة بحسب التقدير الذي قرره المشرع، على أن تخصم الديون المبررة، و حدد المشرع متى تنشأ وتستحق هذه الضريبة و كيف تحسب على أساس سلم تصاعدي و كيف تحصل، فضلا على كيفية توزيع حصيلتها، إذ تتحصل البلديات منها على حصة 30%.

- الضريبة الجزافية الوحيدة: نص المشرع على الضريبة الجزافية الوحيدة ضمن أحكام المواد 282 مكرر إلى 282 مكرر 10، و تعرف هذه الضريبة بأنها ضريبة على الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون نشاطا صناعيا، تجاريا أو غير تجاري، حرفي، أو التعاونيات الفنية والتقليدية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثمانية ملايين دينار جزائري، ما عدا من يختار الخضوع للنظام الضريبي الحقيقي أو المبسط، و تغطي هذه الضريبة كل من الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة، و الرسم على النشاط المهني، و بالتالي فهي ضريبة سنوية وحيدة تغني عن هذه الضرائب المذكورة شريطة تحقق شروطها و استبعاد الأنشطة المستثناة التي قررها المشرع، كما قرر حسب هذا النظام الضريبي جملة من إلتزامات على المكلفين أهمها التصريح برقم الأعمال المقدر والعناصر المتأتى منها بشكل منفصل أو بشكل مجمع، ثم رقم الأعمال المحقق ومقارنتهما ببعضهما، من أجل زيادة أو نقصان فرض الضريبة المسدد، و كذلك مقارنة رقم الأعمال المحقق بالعبئة المذكورة أعلاه، لضبط أسس النظام أو التدخل لتحويل المكلف إلى نظام آخر فضلا على فرض جملة من

الغرامات و الزيادات في حالة عدم الالتزام، ولقد قرر المشرع إعفاء جملة من الأنشطة من وعاء هذه الضريبة، كما ميز في حسابها من خلال أسعارها ما بين أنشطة الإنتاج و بيع السلع، و الأنشطة الأخرى، الأنشطة الممارسة تحت النظام القانوني للمقاول الذاتي، كما ميز أيضا أنشطة توزيع السلع والخدمات التي تتم عن طريق المنصات الرقمية أو البيع المباشر على الشبكة، إذ يخضع هؤلاء إلى نسبة يتم اقتطاعها من المصدر وفقا لمبالغ الفاتورة بكل الرسوم الصادرة عن مؤسسة إنتاج السلع و الخدمات، أو عن مؤسسة الشراء و/أو إعادة البيع.

يتم توزيع حصيلة هذه الضريبة على عدة جهات مع الدولة، و تتحصل البلديات على حصة 40,25%.

- الرسم على النشاط المهني: نص المشرع على أحكام الرسم على النشاط المهني ضمن المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و قد عرف استنادا إليها هذا الرسم بأنه، الرسم المؤسس على رقم الأعمال المحقق في الجزائر من المكلفين بالضريبة الذي يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية و التجارية المذكورة بالمادة 2 من هذا القانون، و كذلك للضريبة على أرباح الشركات، و هذه المواد بينت الأشخاص المكلفة و التي هي هنا الأشخاص الطبيعية الخاضعة للضريبة على الدخل الإجمالي في الصنف المذكور، و كذلك الشركات الخاضعة للضريبة على أرباح الشركات، و يقصد برقم الأعمال جميع الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع و الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه، كما بينت هذه المواد النشاطات المستثناة، و المعفية، و التخفيضات المقررة، و بينت كيفية حساب رقم الأعمال بحسب نوعية النشاط على أنه يكون خال من الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للأنشطة الخاضعة لهذا الرسم، و متى ينشأ الحق في الرسم إذ ميزت هنا ما بين الحدث المنشئ

لرسم بالنسبة للمبيعات من تاريخ التسليم القانوني و المادي للبضاعة، و بالنسبة لأداء الخدمات والأشغال العقارية من تاريخ القبض الكلي او الجزئي للثمن، و حددت النسبة التي يحسب على أساسها الرسم، كما بينت أيضا المواد السابق ذكرها الالتزامات الملقة على عاتق المكلفين من تصريحات و فواتير و غيرها، و الغرامات و العقوبات المترتبة عنهم جزاء الإخلال بها.

توزع حصيلة هذا الرسم ما بين الجماعات المحلية و على الصندوق المشترك للجماعات المحلية، على أن تحصل البلديات على نسبة 66 %، و تحول هذه الحصة بالنسبة للبلديات المكونة لدوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر في نصفها الأول إلى ولاية الجزائر، أما نصفها الثاني فيعود أيضا إلى هذه الولاية لكن يكون في مقابل خدمات غير مأجورة لفائدة هذه البلديات المعنية و المسجلة في اتفاقية بين الولاية و البلديات.

- الرسم على القيمة المضافة: نص على أحكام الرسم على القيمة المضافة

المواد من 1 إلى 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، و تعرف بأنها: ضريبة على الاستهلاك تحسب على أساس سعر السلعة وتطال القيمة التي يدفعها المستهلك من أجل الحصول على السلع والخدمات، و هي ضريبة إنفاق تطال الدخل و إنفاقه، و هي ضريبة مجزأة، و لهذا الرسم العديد من الخصائص، منها أنه ضريبة غير مباشرة، عينية، حيادية، إقليمية، عامة، ذات وفرة كبيرة...، نطاق تطبيقها هو عمليات البيع والأعمال العقارية و الخدمات من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا و يتم انجازها في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية، و الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في انجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء جميع الضرائب الأخرى، و شكل أو طبيعة تدخل هؤلاء الأشخاص وعمليات الاستيراد، و تتحقق بفكرة الأموال و التسليم، فضلا عن الأشخاص المكلفين بذلك، و قد ميز المشرع في هذا الرسم ما بين العمليات القائمة في داخل الجزائر و تلك

المستوردة، و المصدرة، كما وضع نظام إعفاء من هذا الرسم، و ربط الأسس الجبائية برقم أعمال المبيعات و المقبوضات، أما الحدث المنشئ للرسم فقد تعدد ما بين التسليم القانوني و المادي للبضائع، و ما بين قبض الثمن الكلي و الجزئي حسب تعدد العمليات الخاصة لهذا الرسم، و هناك العديد من الأنظمة المقررة في أحكام هذا الرسم من قبيل الخصم، التسوية، الإعفاء عند الشراء، الاسترجاع، الحسم، نظام التصريحات و الدفع، و قواعد المنازعات، و غيرها، على أن المشرع قرر أسعار مختلفة لكل عملية لحساب الرسم المقرر لها، كما قرر أن يتم توزيع حصيلة الرسم على عدة جهات منها البلديات التي تحصل على نسبة 10 % من هذه الحصيلة لكن فقط الحصيلة المحققة في الداخل.

- الرسوم المتعلقة بحماية البيئة: قرر المشرع جملة من الرسوم ابتداء من قانون المالية لسنة 2006 بموجب المادتين 60، 61 منه، و كان آخر التعديل للمادة 60 بالمادة 112 من قانون المالية لسنة 2017، و من خلال ذلك، يتضح أن هذه الرسوم هي رسوم غير مباشرة، و رسوم نوعية، أي أنها مرتبطة بأوعية متعددة و هي قابلة للأنشاع بحكم الهدف من هذه الرسوم أي حماية البيئة، غير أننا نكتفي بما جاءت به المواد السابق ذكرها، إذ خصصت الرسوم على نوعين من الأوعية النوع الأول يتعلق بالأطر المطاطية الجديدة و المستوردة، حيث حددت المادة 112 قيم الرسوم الثابتة المتعلقة بها، و توزع حصيلته، إذ تحصل البلديات على حصة 35 % من مبالغه، بينما بالنسبة للوعاء الثاني، فهو ما جاء بالمادة 61 السالفة الذكر، حيث حددت الوعاء بالزيوت والشحوم و تحضير الشحوم المستوردة أو المصنوعة بداخل الوطن و التي تنجم عنها زيوت مستعملة، فقررت عليها رسم ثابت مقابل كل طن، و توزع حصيلته، إذ تحصل البلديات على حصة 35 %.

• الرسم الصحي على اللحوم: نص المشرع على هذا الرسم بالمواد 446 و ما يليها من قانون الضرائب غير المباشرة، و هو ضريبة غير مباشرة و نوعية، و حدد وعائها بالذبح لكل من صنف الخيليات و صنف الجمليات، و صنف البقرات، و صنف الضأنات، و صنف العنزات، أساسه الجبائي يستند إلى الوزن الصافي القابل للاستهلاك، و حددت التعريف المخصصة للكلف الواحد وزنا، و هي 10 دج، كما أن الرسم يطبق على اللحوم الناتجة بالداخل و المستوردة، و حتى اللحوم التي تكون بصفة عرضية، و توزع حصيلة هذا الرسم لصالح البلديات بحصة 1,50 دج/كغ، أما توزيع حصة البلديات فيما بينها فيكون استنادا إلى موقع المذبح، أو إلى اتفاقيات مشتركة ما بين البلديات عن طريق مداولات مصادق عليها بقرار من الوالي، و يفضل في الغالب البلدية التي تملك المذبح، حتى و إن كان مشترك في تأدية الخدمة ما بين عدة بلديات، إذ في حالة عدم وجود اتفاقيات يؤول إلى البلدية المالكة نصف الحصيلة.

- الرسم المطبق على تعبئات الدفع المسبق من طرف متعاملي الهاتف النقال: أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 32 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009، وكان آخر تعديل لها بموجب المادة 76 من قانون المالية لسنة 2017، و هذا الرسم هو ضريبة غير مباشرة نوعية، تستحق عند كل تعبئة دفع مسبق لمتعاملي الهاتف النقال، و هو رسم نسبي يقدر بـ 7% على كل مبلغ إعادة التعبئة كل شهر، و توزع حصيلة 2 % منه، على كل من البلديات التي تتحصل على 35%.

- الرسم على السكن: تم تأسيس رسم السكن بموجب قانون المالية لسنة 2003 بموجب المادة 67 منه و حدد وعائه، و قيمه و الأشخاص التي يفرض عليها، وقد عدلت هذه المادة عدة مرات، كان آخرها نص المادة 37 من قانون المالية لسنة 2016، و هذا الرسم هو رسم نوعي يتعلق باستغلال المحلات ضمن نشاطي السكن والمهن، وهو رسم ثابت أي لا يحتاج إلى أساس جبائي، ومفروض على المحلات الواقعة

في كل بلديات الوطن، كما يتم تحصيله من طرف وكلاء شركات توزيع الكهرباء و الغاز على و صولات الكهرباء و الغاز حسب دورية الدفع.

- الرسم الخاص على الرخص العقارية: يتعلق هذا الرسم بعقود التعمير و البناء كما هي محددة في القوانين المتعلقة بذلك، ونميز هنا، كل من الرخص العادية المتعلقة بهذه العقود، حيث أنشئت بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000¹، وكان آخر تعديل لها بموجب المادة 75 من قانون المالية لسنة 2017، و رخص التسوية في إطار مطابقة البناءات المقررة بموجب المادة 113 من قانون المالية 2017، و هذا الرسم بمثابة ضريبة عينية غير مباشرة تكون بمناسبة تسليم رخصة من رخص التعمير، و المشرع ميز تعريفات منح هذه الرخص استنادا إلى ثلاث معايير هي: التمييز بين هذه الرخص في حد ذاتها، حيث قسمها إلى كل من رخص البناء جملة على حدا، وشهادة المطابقة على حدا، ثم ميزها بحسب و جهتها فيما بين بنايات ذات استعمال سكني التي تكون أقل تعريفات من تلك الرخص المتعلقة بنايات ذات استعمال تجاري و صناعي، على أن تستند التعريفات في كلا الحالتين إلى قيمة البناية في حد ذاتها، وشهادة المطابقة، تميز مبدئيا بتعريفات أقل من رخص البناء الأخرى، على أن تتميز ضمن نطاقها حسب حالتها هما، حالة بنايات ذات استعمال سكني واستعمال مزدوج، و التي تكون تعريفاتها كذلك مستندة و متدرجة حسب قيمة البنايات و هي أقل من حالة بنايات ذات استعمال تجاري و صناعي.

¹ - هي عبارة عن رخص وشهادات التعمير، منصوص عليها ضمن القانون 90-29 مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير معدل و متمم، الجريدة الرسمية، عدد 52، السنة 27، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990، ص 1652، و منصوص عليها بالتفصيل ضمن المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 يناير سنة 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية، عدد 07، السنة 52، الصادرة بتاريخ، 12 فبراير 2015، ص 04.

- بعض الرسوم الأخرى غير المقتننة: هناك العديد من الرسوم التي تمثل جزء من الضرائب في الجزائر، و منها على الخصوص، الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية، الرسم على الحفلات و الأفراح، و رسوم خاصة متعلقة بالأدوية، واستعمال المياه، و غيرها، و مصدر هذه الرسوم هي قوانين المالية المتعاقبة، و تتميز في الغالب بأنها ذات بعد محلي، أي هي أقرب للرسوم البلدية، كما أنه في بعض الأحيان يكون جزء من حصيلتها مخصص لجهة معينة غير الخزينة العمومية أو خزينة البلدية، و أنها رسوم ليست مؤسسة ضمن القوانين الضريبية الأساسية.

كما أن ما يميز عموم هذه الموارد الجبائية أن الجهة التي تحصلها لفائدة البلدية هي المصالح الجبائية، مع نص بعض القوانين الخاصة للبلدية على بعض موارد الجباية المحلية وتحصيلها عن طريق أمين خزينة البلدية، ونذكر أهمها مختلف الرخص وبعض العقود شريطة أن تتم المصادقة عليها من الجهة الوصية.

2- أملاك البلدية وما يتعلق بها : نصت المواد 157 إلى 166 من قانون البلدية، إذ بينت هذه المواد أن أملاك البلدية عموما تتكون من الأملاك العمومية والأملاك الخاصة، و بينت أهم عناصر الأملاك الخاصة من أملاك عقارية (أراضي جرداء، محلات مختلفة الاستعمال، مساكن وظيفية، هبات و وصايا، أملاك عقارية مقتناة أو منجزة بأموال البلدية...)، وأملاك منقولة، و أحكام أملاك البلدية إنما في الأصل تعود إلى الدستور في مواده 20، 22، و الذي اعتبرها جزء من الأملاك الوطنية، و عرف هذه الأخيرة بأنها كل من الأملاك العمومية و الأملاك الخاصة التابعة لكل من الدولة، الولاية، و البلدية، و جاء على التعريف بالأملاك العمومية بذكر أنها تتكون من الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية، و ذكر بعضا من هذه الأملاك، و أحال أحكامها إلى القانون، و أهم قانون إطار لهذه الأملاك هو القانون رقم 90-30،

المؤرخ في: 01 ديسمبر سنة 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية¹، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14، المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008²، إذ من جهة عرف مكونات الأملاك الوطنية بأنها مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، ومن جهة ثانية يبين أنها تتشكل في شكل أملاك وطنية عمومية، و أملاك وطنية خاصة، و من جهة ثالثة بين أنه تعود ملكيتها لكل من الدولة، البلدية، الولاية، كما أن هذا القانون في مادته 12 بين كيف يتم التمييز ما بين الأملاك الوطنية العامة و الأملاك الوطنية الخاصة، وذكر أن الأملاك العمومية هي تلك التي يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور إما مباشرة أو بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيّف بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً و أساسياً مع الهدف الخاص بهذا المرفق، كما أضافت نفس المادة أنه يدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات و الموارد الطبيعية، و أياً كانت المآخذ على هذا التعريف و الخلط الذي وقع فيه، إذ كان من المفروض أن يكفي بالقول أن معيار التمييز يتجسد إما في معيار تخصيص هذه الأملاك للاستعمال العام المباشر للجمهور، أو معيار التخصيص للمرافق العامة، أو يستند إلى ما توصل إليه التشريع المقارن أن معيار التمييز هو تخصيص الملك للمنفعة العمومية، إلا أن المشرع ضمن نفس القانون و في المادة 15 منه ذكر جملة من مكونات الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية، و التي تتمثل في: شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية، طرّح البحر ومحاسره، مجموع المياه باختلاف مصادرها الطبيعية (أودية، مجاري، بحيرات...)، المجال الجوي، والثروات و الموارد الطبيعية

¹ - القانون 90-29 يتعلق بالتهيئة و التعمير معدل و متمم ، مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 ، الجريدة الرسمية، عدد 52 الصادرة بتاريخ 1990/12/02، ص 1652.

² - القانون رقم 08-15 يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها ، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008 ، الجريدة الرسمية، عدد 44 ، السنة 45، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2008، ص 19-29.

السطحية و الجوفية (موارد مائية، محروقات، معادن، غابات...، كما ذكرت المادة 16 التي تليها جملة من العناصر المكونة للأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية، تتمثل في المركبات، و الحداثق، السكك الحديدية، الطرق، الموانئ و المطارات، المنشآت الفنية الكبرى، الآثار العمومية و المتاحف و الحظائر الأثرية المحفوظات الوطنية المنشآت ووسائل الدفاع وغيرها من المنقولات و العقارات المحققة للمنفعة العمومية، و لم يكتف هذا القانون بالتعريف و تمييز الأملاك الوطنية، بل وضع نظام حماية لها يتمثل في الحماية القانونية التي تجعل من الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها أو الحجز عليها و اكتسابها بالتقادم، و كذلك الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة لاكتسابها بالتقادم لكن يتم التصرف فيها بالقانون، كما هي غير قابلة للحجز عليها ما عدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهناك قواعد حماية أخرى من قبيل نظام الحماية و الضبط الإداري لهذه الأملاك فضلا على الجرد والصيانة، و الرقابة، و الحماية الجزائية، أما قواعد تكوينها فنميز ما بين الأملاك العمومية التي تتكون بفعل الطبيعة و بوسيلة التحديد، أو بفعل الاصطفاف بالنسبة للطرق، أو بفعل التصنيف بالنسبة لباقي الأملاك العقارية والمنقولة، في حين أن اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة في طرقه اختلاف ما بين الطرق التي تكتسب بها الدولة و المنقسمة إلى طرق رضائية و هنا يمكن للجماعات المحلية أن تكتسب بهذه الطرق، و طرق جبرية كنزع الملكية، و الشفعة و حتى القانون و هذه مقتصرة على أملاك الدولة الخاصة فقط، و قد أشارت المادة 41 من قانون الأملاك الوطنية إلى كيفية تكوين الأملاك الخاصة للبلدية و هذا علاوة على وسائل التكوين الرضائية، بينما في أحكام العمليات فلا نجد اختلاف في العمليات المقررة على الأملاك الوطنية العمومية، أي في أحكام عملية الاستعمال (الاستعمال الخاص العادي مثل محلات في السوق المغطاة مثلا، أو الاستعمال الخاص غير العادي من قبيل رخص الطريق

والوقوف، و عقود الامتياز للشغل المؤقت للملك العمومي البلدي)، و أحكام عملية الاستغلال، لكن في العمليات المتعلقة بالأماكن الخاصة نجد بعض الاختلاف خاصة في العمليات ذات الطبيعة الاستثمارية، و بالتالي ما قرره قانون الأماكن الوطنية قد يتم الخروج عنه في تسيير الأماكن الخاصة للجماعات المحلية بما فيها البلدية.

و عليه نجد تسيير المرافق العمومية المحلية¹، و الفضاءات العمومية، وحتى مناطق النشاطات، و مداخل الأماكن الخاصة للبلدية المختلفة التي يعود تقديرها و تثمينها و وضع مقابل خدماتها و الانتفاع بها إلى البلدية.

3- الإعانات والتخصيصات: نصت على هذا المصدر المادتين 172، 173 من قانون البلدية، و حددت نطاقه، و إن كان مصدر هذه الإعانات و التخصيصات يتحدد في الدولة و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، فالدولة تخصص للبلدية مخصصات تسيير تكون في حالة عدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها، عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، تبعات التكفل بحالات القوة القاهرة، أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا، نقص القيمة للإيرادات الجبائية، في إطار تشجيع الاستثمار، كما تساهم الدولة والولاية في تمويل البلدية بإعتمادات للتجهيز، أما الصندوق المنشأ والمنظم و المحددة مهامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116، السابق ذكره²، فتتشكل

¹ - نجد المرافق المحلية هنا تسيير وفق المواد 151 وما يليها من قانون البلدية، كما نجد الخضوع أيضا لأحكام المواد المتعلقة بتفويضات المرفق العام ضمن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، والرسوم التنفيذية رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 48، السنة 55، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2018، ص 4.

² - الطبيعة القانونية لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، هو أنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، كما قررت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره. الجريدة الرسمية عدد 19، السنة 51، الصادرة بتاريخ 02 أفريل 2014، ص 04.

مهامه من الجمع ما بين مهام صندوق الضمان التي تتعلق بالتعامل مع الفرق ما بين التقديرات الجبائية السنوية و ما بين المبالغ الفعلية للتحصيل، حيث يعوض النقص لفائدة البلدية، كما يضاف الفائض إلى رصيد الصندوق في الحالة العكسية، و ما بين صندوق التضامن و ذلك عن طريق إحداث تعاضد مالي ما بين البلديات و الولايات، من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها و توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة للبلدية، و توزيع تخصيص مالي للتسيير و التجهيز للبلدية، و تقديم مساهمات مالية لمجابهة الكوارث و الطوارئ و الوضعية المالية الصعبة، و قد نص المشرع على هذين الصندوقين، أي صندوق الضمان، و صندوق التضامن و مهامهما ضمن أحكام المواد 211 إلى 214 من قانون البلدية، و من مهام صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية فضلا عما سبق، عمل الوساطة في القروض البنكية لفائدة الجماعات المحلية و بعض المهام الأخرى التي تتناسب مع طبيعته، و نشير إلى أن موارد هذا الصندوق تحدد أساسا من المخصصات الجبائية المقررة له بقوانين الضرائب كما رأينا مع أغلب الضرائب المكونة للجباية المحلية إذ يبرز كمستفيد في كل الضرائب التي يقرر القانون منح حصة منها للجماعات المحلية، كما أن موارده تشكل من مساهمات الجماعات المحلية و الدولة و الهبات و الوصايا، و موارد أخرى.

4- الهبات والوصايا والقروض: نصت على الهبات والوصايا العديد من المواد، بدءا نجد المادة 171 من قانون البلدية التي قررت على أن يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية، و كذلك المواد 41 و ما يليها من قانون الأملاك الوطنية، و التي بوبت ضمن تكوين الأملاك الوطنية الخاصة، أي أن الهبات و الوصايا تدخل ضمن تكوين الأملاك الخاصة للبلدية، و قد اشترطت الأحكام السابقة الإذن بالموافقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي في إطار

مداولة إذ له الحق في قبولها أو رفضها، على أنه يجب في حالة قبولها أن تثبت بعقد إداري تعدده البلدية.

أما القروض، فقد نصت المادة 174 من قانون البلدية على أن البلدية يمكنها اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وهذا يعني أن القروض تكون من أجل المشاريع الاستثمارية المقيدة ضمن قسم التجهيز والاستثمار ضمن ميزانية البلدية، و أحالت كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، و القواعد العامة لعمليات القرض متضمنة في القانون رقم 23-09، المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي¹، ومن خلاله نجد في البدء أن القرض قد يكون من مختلف البنوك ومكاتب التمثيل الأجنبية، وفروع البنوك المعتمدة في الجزائر، والقرض يؤثر على شكل عقود و يتجسد في عملية مالية ونجد بنك الجزائر قد عرف عملية القرض بموجب المادة 70 من القانون النقدي و المصرفي²، كما أن المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتعلق بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية قد نص في مادته 5 أن من مهامه الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، كما أن القانون النقدي و المصرفي قد نص في مادته 52 منه أنه يمكن لبنك الجزائر أن يوفر الخدمة المالية للجماعات المحلية و توظيف قروضها، بمعنى أنه يمكن للبنك أن يقدم خدماته بخصوص الهندسة المالية للجماعات المحلية بما فيها تلك المتعلقة بالقروض.

ثانيا- عرض مصادر تمويل الولاية وتحليلها

¹ - قانون رقم 23-09 يتضمن القانون النقدي والمصرفي ، المؤرخ في 21 جوان 2023، الجريدة الرسمية ، عدد43 ، السنة 60، الصادرة بتاريخ 27 جوان 2023، ص 4.

² - يمكن أيضا في إطار الأحكام الجديدة للبلديات أن تستفيد من مختلف العمليات المصرفية ذات الصبغة الإسلامية المستحدثة مؤخرا(المرابحة، المضاربة، الإجارة، الإستصناع، السلم...)

كما هو الحال بالنسبة للبلدية، فإن أحكام مصادر تمويل الولاية هي كذلك متنوعة، وإن كان إطارها العام قد تم النص عليه ضمن أحكام 151 من قانون الولاية حيث تتمثل المصادر المالية للولاية في كل من:

- التخصيصات، - ناتج الجباية والرسوم، - الإعانات و ناتج الهبات والوصايا، - مداخيل ممتلكاتها - مداخيل أملاك الولاية، - القروض، - ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، - جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، - الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. و ما يلاحظ عن هذه الموارد أنها تتعلق بالجباية، و بأملاك الولاية و ما يتعلق بها من مرافق محلية تابعة للولاية، الهبات و الوصايا و القروض، التخصيصات والإعانات، و هي تقريبا نفس التركيبة المالية للبلدية، و نعرض هذه الموارد بشيء من التفصيل فيما يلي:

1- الجباية: تتعدد عناصر الجباية المحلية للولاية، و في الغالب مصدرها هو نصوص قوانين الضرائب، و أهمها قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، حيث نصت المادة 197 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة السابق ذكرها على أن الرسم على النشاط المهني حصيلته موزعة على كل من الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية (ملغى و محله صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية كما سبق توضيحه)، و أنه سبق لنا عرض بعض الأحكام المتعلقة بالرسم على النشاط المهني و من خلالها نص المادة 222، الذي يحدد حصة الولاية من مبالغ هذا الرسم نسبة 29 %، كما توزع حصة من مبالغ الضريبة الجزافية الوحيدة على الولاية، هذه الضريبة التي سبق لنا عرض أهم أحكامها أعلاه، و من بينها المادة 282 مكرر 5، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، و التي جاء فيها أن حصة الولاية من هذه الضريبة هي 5%، و ما يميز المصادر الجبائية التي تعود للولاية أنها

قليلة مقارنة بالمصادر الجبائية التي تعود حصيلتها للبلدية، و رغم ذلك قد يستفيد من مبالغ الموارد الجبائية عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

2- أملاك الولاية وما يتعلق بها: نصت المادة 132 من قانون الولاية على أملاك الولاية، لكنها اقتصرت على ذكر الأملاك العقارية التابعة للولاية و لم تعرف هذه الأملاك كذلك أو تنص على تعدادها بل اقتصرت بالنص على أن الأملاك العقارية تتم عمليات اقتنائها وعقود امتلاكها من طرف الولاية و مؤسساتها العمومية وفق الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، و هذا النص يبدو غريب جدا، إذ أن أملاك الولاية أوسع نطاقا مما ذكره، كما أن طرق اكتسابها وتكوينها متعددة، و لمعرفة ذلك، نعود إلى أحكام المادتين 20، 22 من الدستور، التي تقرر أن أملاك الولاية هي جزء من الأملاك الوطنية، و هذه الأخيرة هي كل من الأملاك الوطنية العمومية (الطبيعية منها، والاصطناعية)، والأملاك الوطنية الخاصة، و الأملاك الوطنية تتكون من كل من الحقوق العقارية والمنقولة و القيم المنقولة، و هي نفسها مكونات أملاك الولاية، و لقد حدد القانون المتعلق بالأملاك الوطنية السابق ذكره أيضا العديد من الأحكام المتعلقة بهذه الأملاك، منها أحكام الحماية، و الرقابة، الجرد، منها قوام الأملاك العمومية كما جاء بالمادتين 15، 16 منه، و الأملاك الخاصة التابعة للولاية كما جاء بالمادة 17 منه، و تكوين هذه الأملاك وطرق اقتنائها كما جاء بالمادة 40 منه، و أحكام تسيير الأملاك العمومية التابعة للولاية كما جاء في المواد 59 و ما يليها منه، و أحكام بعض العمليات غير الناقلة للملكية المتعلقة بالأملاك الخاصة للولاية كما جاء بالمواد 80 و ما يليها منه، و بالتالي فالقانون قد قرر للولاية أملاكاً تعتبر جزء من الأملاك الوطنية كما قرر لها أحكاماً قانونية هي نفسها أحكام الأملاك الوطنية ككل، إذ لا يلاحظ في هذا المقام أي أحكام خاصة جاء بها قانون الولاية تتعلق بأملاكها.

أما المرافق العامة التابعة للولاية و مؤسساتها العمومية و مصالحها العمومية فإن قانون الولاية قرر لها طرق تسيير أكثرها بالوسائل التقليدية فضلا على طرق تفويض المرفق العام التي تضمنها أحكام المواد 208 و ما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السابق ذكر¹، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام السابق الذكر، و ترك قانون الولاية للمجلس الولائي عن طريق مداولة تحديد أتاوى الانتفاع بمرافقها العامة، و كذلك خدماتها الخاصة.

3- الهبات والوصايا والقروض: جاءت على ذكر الهبات والوصايا المادة 151 من قانون الولاية على ذكر الهبات و الوصايا، و بالرجوع إلى أحكام قانون الأملاك الوطنية، نجده يعتبر الهبات والوصايا من طرق تكوين الأملاك الوطنية الخاصة بما فيها أملاك الولاية، إذ نصت المادة 40 منه عليها، إلا أن المادة 45 منه نصت على أنه يقبل أو يرفض المجلس الشعبي الولائي الهبات أو الوصايا التي تقدم للولاية، أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها وفقا للشكل والإجراءات المعمول بها، و يأذن هذا المجلس بذلك عن طريق مداولة، على أنه في حالة القبول تثبت هذه التبرعات بعقد إداري.

أما القروض، فقد نصت المادة 156 من قانون الولاية على أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وأن المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 السالف الذكر تبين أن من مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الوساطة البنكية لفائدة هذه الجماعات بما فيها الولاية، و بالطبع تكون الأحكام الإطار كما سبق ذكره هي أحكام القانون النقدي و المصرفي

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية، عدد 50، السنة 52، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015، ص 3.

رقم 23-09، السابق ذكره، بدء من المادة 70 التي تعرف القرض، والمادة 45 التي تنص على توفير الخدمة المالية و توظيف القروض لفائدة الولاية.

4- التخصيصات والإعانات: نصت المادة 154 من قانون الولاية على أنه: "تتلقى الولاية من الدولة إعانات و مخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي: - عدم مساواة مداخيل الولايات، - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، - التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة و لاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون، - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا. - نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية لاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار.."، كما نصت المادة 155 التي تلهمها على مساهمات الدولة في نفقات التجهيز، و عليه نرى أن المخصصات و الإعانات من الأساس مصدرها الدولة، لكن كذلك كما رأينا بالنسبة للبلدية، نجد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية له مساهمة كبيرة في هذا الجانب سواء بالنسبة للتخصيص الإجمالي للتسيير المجسد في عمليات منح معادلة التوزيع المتساوي، تخصيص الخدمة العمومية، إعانات استثنائية، إعانات التكوين والدراسات و البحوث، أو تخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار المجسد في كل من إعانات التجهيز، و مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل، وكذلك في ضمان التقديرات الجبائية إذ يعوض الصندوق ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات، و هذا فضلا على باقي المهام التي يقوم بها للجماعات المحلية و المدرجة في المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتعلق به، و قد بينا سابق أن صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية إنما يجمع المهام المتعلقة بكل من صندوق

التضامن و صندوق الضمان المنصوص عليهما و الذي في قانون الولاية ضمن المواد 176 إلى 179 منه.

ثانيا- تحليل أحكام مصادر تمويل الجماعات المحلية وأهم الإشكالات المرتبطة بذلك:

من بعد عرض مصادر تمويل الجماعات المحلية فيما سبق، يبدو تراكم العديد من الإشكالات ذات طبيعة متعددة لا نستطيع حصرها في هذه العجالة، لكن نقدم منها القليل فيما يلي:

1- تحليل أحكام مصادر تمويل الجماعات المحلية:

رأينا في عرض مصادر تمويل الجماعات المحلية جملة من الأحكام القانونية، وهذه الأحكام رغم تعددها تبدو غير منسجمة و غير دقيقة، إذ رغم أنه لكل من البلدية و الولاية قانون خاص بها، إلا أن مصادر مالية كل منهما يعود إلى أحكام ترتبط بمالية الدولة، أهمها بالطبع القوانين الجبائية أو الضريبية، كما سبق عرضها أعلاه، فهذه الأخيرة تخصص جانب من نصوصها الموسعة إلى الجباية المحلية بشكل مخصص لها دون سواها أو بارتباطها مع الدولة على شكل ضرائب مشتركة في توزيع حصصها، فضلا على أن هذه الضرائب غير محددة من حيث طبيعتها و تعدادها و من حيث سندها، فمن المعلوم أن الضريبة حتى وإن كانت بدون مقابل ومصدرها هو الإلتزام القانوني، إلا أنه لا تخلو أي ضريبة من مبرر أو حكمة، و يكون في الأساس مبرر الضرائب المحلية هو الإرتباط بالجماعة المحلية من حيث الإقليم إذ معظم الضرائب المحلية تستند إلى إقليم الجماعة المحلية من قبيل ضرائب العقار(الرسم العقاري، التطهير، السكن، الإقامة)، أو على النشاط داخل إقليم الجماعة المحلية و تحقيق رقم أعمال عليه(الرسم على النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة في العمليات التي تتم داخل الإقليم...عقود التعمير...)، أو على تراكم الثروة داخل الإقليم، و هكذا، فهذه

المبررات أو المعايير من شأنها أن تضع لنا تعداد ضرائب منطقي للجماعة المحلية وبالطبع يتفاوت هذا التعداد ما بين البلدية والولاية بحسب وظائف ومهام كل منهما وقد رأينا أن الضرائب المتعلقة بالولاية تقل بكثير عن تلك المخصص حصيلتها للبلدية، و سنسحب الحكم على باقي المصادر المالية المحلية و التي أهمها أملاك الجماعات المحلية، فهذه الأخيرة كذلك ليس لها أحكام خاصة بها، فالأحكام العامة تكاد تنزع عنها أي خصوصية إذ رأينا أن قانون الأملاك الوطنية ينظم بشكل كبير فضلا على أملاك الدولة كل من أملاك البلدية و أملاك الولاية، و هذا في غياب أي أحكام خاصة لهذه الأملاك خاصة في تكوينها و تسييرها، فإذا أردنا أن نحرر خاصة البلدية ونجعلها أكثر حرية وقرارا، فعلينا أن نقلل إلى حد كبير من إرهابها بالوظائف ذات الطبيعة الإدارية، و نطلق يدها في الوظائف ذات الطبيعة التنموية والمردودية المالية و الإقتصادية، و هذا يعني أن تستغل أملاكها فيما يحقق ذلك، سواء بشكلها الحر، أو عن طريق استغلالها في مشاريع استثمارية، وتبقى فكرة المخصصات والإعانات موجهة بالشكل الكبير إلى موضوع التسيير فضلا على أن الجهة المصدر لذلك، و حتى و إن كانت الدولة فهي صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و هذا الصندوق و كأنه وصي على الجماعة المحلية و هو الذي يغل يدها على استقلالية المصدر المالي كما يمارس عليها نوع من الرقابة إذ يتدخل في الوساطة البنكية للقروض، و التكوين و البحث والدراسات وغيرها، كما يلاحظ أن طبيعته القانونية من كونه مؤسسة عمومية ذات طبيعة إدارية تضعه أبعد ما يكون عن المشاريع الإستثمارية والمالية بما فيها القروض، هذا التحليل البسيط يقودنا إلى جملة إشكالات مختلفة الطبيعة، نعرض أهمها فيما يلي:

2- الإشكالات المرتبطة بالقانون و ما يوصى به بشأنها: رأينا أن الأحكام

القانونية المنظمة للمصادر المالية للجماعات المحلية يغلب عليها الطابع العام، و هذا

يجعل من هذه الأحكام بعيدة كل البعد عن إحكام و ضبط القواعد التي تخص الموارد المالية للجماعات المحلية، فالقانون الضريبي بكلمة تضمنه من حصر الأوعية الخاضعة للضريبة، و أسس و أسعار الضريبة، و جملة التخفيضات والإعفاءات المقررة لعدد الأسباب، السياسية والاجتماعية، و الاقتصادية، و الثقافية و حتى تلك المرتبطة بطبيعة المكلف وغيرها، يرهق الضريبة المحلية ويثقلها بأعباء تهدد ملائمتها وفرتها، هذا فضلا على أن الجهاز المكلف بتنفيذ أحكام هذه الضرائب هو غير الجماعات المحلية و هو جهاز ذو طبيعة إدارية يتخلله في تطوره و نمطه ثقل البيروقراطية فضلا عن تخلل جذور الفساد فيه، و هذه كلها عيوب مرتبطة بهذه الأحكام و تتحملها الضريبة المحلية، و ما يقال عن قانون الضرائب يقال أيضا عن قانون الأملاك الوطنية، فمن المفروض أن العمليات التي تتعلق بأملاك الجماعات المحلية تتنوع و تكون أقرب منها إلى الجانب الاقتصادي المالي و التنموي، و هذا يعني ألا تخضع هذه العمليات إلى قانون الأملاك الوطنية سوا أكانت عمليات على الأملاك العمومية أو على الأملاك الخاصة، ففي فرنسا ما فتئت الجماعات المحلية تستقل بتسيير أملاكها وتحسين ماليتها المحلية، ونجد القانون رقم 88-13 موضوعه تحسين اللامركزية التي يجب أن توسع إلى الجوانب المالية، فقضاء مجلس الدولة كرس من قبل هذا القانون تخفيفا من وطأة مبدأ عد المساس بالمال العام بما فيه المال العام للجماعات المحلية، إذ اقر لهذه الجماعات الحق و الحرية في البحث عن المردودية المالية لأموالها وحتى وإن كانت عامة، فضلا عن تحرير هذه الأموال لجعلها تتسع في المجال الاقتصادي و التنموي، و في الجزائر الجماعات المحلية مدعوة لدور أكبر، و أن تكون جزء من الشراكة ما بين القطاع العام و القطاع الخاص، و أن تكون جزء من منظومة الاستثمار، و بالتالي يكون من الأجدر أن تخصص أحكاما خاصة بالمالية

المحلية، على سبيل قانون أملاك الجماعات المحلية، و قانون الجباية المحلية، و غيرها من الأحكام التي تنهض بهذه المالية.

4- الإشكالات العملية: هناك العديد من الإشكالات العملية، بدء من مشاكل التحصيل وقلة مردوديته فضلا على ضعف بعض الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وزيادة تكاليفها، وعدم تطهير أوعيتها من قبيل كل الرسوم المتعلقة بالعقار، وأهمها الرخص، والرسم العقاري وضريبة الثروة، فهذه الضرائب تستند إلى العقار والوضع القانوني و التقني للعقار ما زال يتخبط و بعيد عن الضبط العقاري و العمراني، و غياب كلي لحصر أملاك الجماعات المحلية و ضبطها و جردها التعريف بها في السجل العقاري و إنشاء سندات إثباتها و أهمها الدفتر العقاري، فضلا على أن تسيير المحفظة العقارية للبلديات عرف تراكم العديد من الإشكالات و أن سجلات هذه الجماعات المحلية لا تحصر إلا القليل من أملاكها وإذا كان هذا حال الأملاك فكيف بحمايتها و كيف بتسييرها و من هو الجهاز المتخصص الذي يسيورها و يبحث عن تجميعها، زيادة على إشكالات خلط الوظائف و تداخلها و التي جاءت ضمن قوانين الجماعات المحلية، و التي انعكست سلبا على المالية المحلية، وربما في هذا الشأن يكون للمشروع الذي يسعى المشرع إلى إصداره و المتعلق بقانون البلدية و قانون الولاية، أثر في توضيح الوظائف والمسؤوليات و إعطاء الجماعات المحلية أكثر حرية واستقلالية خاصة في الجانب المالي و التنموي على غرار الجماعات المحلية في الدول المتقدمة و منها فرنسا.

الخاتمة

في ختام ورقتنا البحثية توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات نوردها فيما يلي:

النتائج

-تتعدد المصادر المالية لكل من البلدية والولاية إذ تتكون من الجباية المحلية، و مداخيل أملاك الجماعات المحلية، و نواتج استغلال مرافقها وخدماتها الخاصة، فضلا على الإعانات و التخصيصات.

-تستند هذه المصادر إلى أحكام عامة لا تراعي خصوصيتها، إذ في الجباية نجد مصدرها هو قوانين الضرائب، وهذه القوانين إنما تؤثر في الأساس الضريبة العامة وتضمنت بعض أحكام الضريبة المحلية.

التوصيات

- إصدار قانون مستقل يتعلق بالجباية المحلية، لا يتضمن فقط تعداد عناصر الجباية المحلية، بل يمتد إلى عناصر الضرائب، و جهاز التحصيل المحلي، فضلا على العقوبات والغرامات.

- إصدار قانون مستقل يتعلق بأملاك الجماعات المحلية يتضمن على الخصوص حرية تسييرها وتطور مركزها القانوني و توسيع نطاق تدخلها المالي والقانوني حتى يتم إبرام العقود أكثر تعقيدا من قبيل العقود الاحتكارية، و الشراكة مع القطاع الخاص، و هي عقود تتطلب استخدام التقنيات التعاقدية المبتكرة والشاملة، مثل الحوار التنافسي و التفاوض المباشر و المبادرة الخاصة لاسيما المتعلقة بالمشاريع ذات الطابع المعقد.

- إصدار أحكام تضبط وضع الجماعات المحلية وتحدد وظائفها بدقة، وأجهزتها وحدود سلطتها ومسؤوليتها، والأهم علاقتها بالدولة وبالوظائف التي تعود لها.

قائمة المصادر والمراجع

❖ النصوص القانونية

➤ القرارات والأوامر

- (1) الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة، يتضمن 1976، الجريدة الرسمية، عدد 102، السنة 13 ، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 1976.
- (2) الأمر رقم 76-102 المتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة 1976 ، الجريدة الرسمية، عدد 103، السنة 13 ، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1976 .
- (3) الأمر رقم 76-103 يتضمن قانون الطابع ، المؤرخ 09 ديسمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية، عدد 39، السنة 14، الصادرة بتاريخ 15 ماي 1977.
- (4) الأمر رقم 76-104 المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المؤرخ 09 ديسمبر سنة 1976.
- (5) الأمر رقم 76- المتضمن قانون التسجيل (المعدل والمتمم)تعديل سنوي بموجب قوانين المالية 105، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، منشور بالجريدة الرسمية العدد 81 ، السنة 14، مؤرخة في 18 ديسمبر 1977.
- (6) الأمر 75- 87 المتضمن الموافقة على القوانين الجبائية ، المؤرخ في 30 ديسمبر 1975، ، الجريدة الرسمية، عدد 104، السنة 12، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1975 .

➤ القوانين والمراسيم

- (1) القانون 90-29 يتعلق بالتهيئة و التعمير معدل و متمم ، مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 ، الجريدة الرسمية، عدد 52 ، السنة 27، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990.

- (2) القانون رقم 08-15 يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، الجريدة الرسمية، عدد 44، السنة 45، الصادرة بتاريخ 03 أوت، 2008.
- (3) القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، السنة 48، المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- (4) القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية، العدد 12، السنة 49، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
- (5) القانون رقم 23-09 يتضمن القانون النقدي والمصرفي، المؤرخ في 21 جوان 2023، الجريدة الرسمية، عدد 43، السنة 60، الصادرة بتاريخ 27 جوان 2023.
- (6) المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية، عدد 50، السنة 52، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- (7) المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المؤرخ في 02 أوت 2018، الجريدة الرسمية، عدد 48، السنة 55، الصادرة بتاريخ 05 أوت 2018.
- (8) المرسوم التنفيذي رقم 14-116 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، الجريدة الرسمية عدد 19، السنة 51، الصادرة بتاريخ 02 أفريل 2014.
- (9) المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، مؤرخ في 25 يناير سنة 2015، الجريدة الرسمية، عدد 07، السنة 52، الصادرة بتاريخ، 12 فبراير 2015.

د. جرادة لخضر و د. إسماعيل نبو
(جامعة أحمد درايعة أدرار) (جامعة طاهري محمد بشار)

مالية الجماعات المحلية في الجزائر (قراءة في الواقع والافاق)

Financial of Algeria's communities (actually read and horizon)

مقدمة

تعتبر مالية الجماعات الإقليمية أحد فروع المالية العامة، نظرا لأنها تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات، حيث يقصد بالمالية المحلية مجموع الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية، ومن الحقائق الثابتة أن المالية المحلية هي العمل الشامل للإدارة العامة للدولة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، لذلك فإنها تكتسي أهمية بالغة، وقد عرفت المالية المحلية تطورا ملحوظا في الجزائر وطرأت عليها مجموعة من الإصلاحات، حيث خصها المشرع بميزانية خاصة بها.

ولتتمكن الجماعات الإقليمية من القيام بالمهام المنوطة بها، منح لها المشرع شخصية قانونية وميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة-مالية الجماعات الإقليمية-هذا الأمر الذي يعتبر من أهم الجوانب لتجسيد لامركزية فعلية وحقيقية، وعلى إثر ذلك تعتبر المالية المحلية مؤشرا فاعلا من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدراتها على التسيير، وتلبية الحاجات العامة للأفراد على المستوى المحلي وذلك بالسعي إلى توفير

موارد تواكب وتناسب هذه الحاجات العامة المتزايدة بما يضمن تحقيقها لتنمية محلية شاملة.

إن تحقيق الجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية لهاته التنمية يعترضه صعوبات تعيق المسار التنموي، بسبب نقص الموارد التي من شأنها تمويل نفقاتها المحلية الأمر الذي يقودنا لطرح الإشكالية التالية :

ماهي الصعوبات التي تواجه مالية الجماعات الإقليمية وما الحلول المقترحة لتصحيح وضعها المالي وتحقيق التنمية المحلية الشاملة؟

وفي سبيل الإجابة عن هاته الإشكالية اقترحنا خطة العمل المكونة من ثلاث محور حيث قمنا بعرض الإطار القانوني لمالية الجماعات الإقليمية وكذا بنية نفقاتها وإيراداتها ومن ثم تقييم مالية الجماعات الإقليمية من خلال تبيان الصعوبات التي تواجهها التي تواجهها وكذا أسباب عجزها، ثم خلصنا إلى اقتراح بعض الحلول لسد العجز الموازين لمالية الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: النظام القانوني لميزانية الجماعات الإقليمية

تعتبر الميزانية أداة فعالة في يد الجماعات الإقليمية على أساس أنها تنظيم مالي يتقابل فيه كل من جانبي النفقات والإيرادات، ويحدد العلاقة بينهما،¹ حيث يتم توجيهها لتحقيق الأهداف المسطرة من طرف الجماعات الإقليمية، فمن أجل الإحاطة بجميع الظروف المالية المحلية، أي معرفة حجم إيراداتها، وكيفية صرفها، لا بد لها من إعداد ميزانية تحدد جميع الأعباء المالية، وكذلك يجب ممارسة الرقابة عليها لضمان عدم التلاعب بالأموال العامة.

¹ - محمد جمال ذنيان، المالية العامة والتشريع المالي، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص

الفرع الأول: مفهوم ميزانية الجماعات الإقليمية

تلعب الميزانية دورا هاما في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتبارها الوثيقة الأكثر أهمية كونها أداة تستعمل لمعرفة الوضعية المالية للجماعات الإقليمية خلال سنة، سنحاول دراسة ماهية الميزانية المحلية من خلال التطرق إلى مفهومها، كيفية إعدادها وتنفيذها. وتهدف الميزانية المحلية إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات المتزايدة للسكان، من خلال البحث على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها لمدة سنة، وإمكانية الإلمام بمفهوم الميزانية المحلية، سيتم التطرق إلى العناصر التالية:

أولاً: تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية

حسب نص المادتين 176 من قانون البلدية و 157 من قانون الولاية،¹ فإن الميزانية عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بالسير الحسن لمصالح الجماعات الإقليمية.

كما يمكن تعريف الميزانية الإقليمية على أنها وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها من طرف الهيئة المحلية سواء الولاية أو البلدية عن طريق قيام هذه الأخيرة بعملية جرد النفقات والإيرادات المراد تحقيقها خلال سنة.

ثانياً: خصائص ميزانية الجماعات الإقليمية:

من خلال التعريف الذي أورده المشرع الجزائري المتعلق بميزانية الولاية والبلدية، المذكور أعلاه، فإن هذه الأخيرة تتميز بالخصائص التالية:

¹ - تنص المادة 176 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 ماي 2011، على ما يلي: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برامج التجهيز والاستثمار". كذلك راجع: المادة 157 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 29 فيفري 2012.

- عمل تقديري : يعني قيام الإدارة المحلية بتقدير النفقات والإيرادات السنوية الخاصة بالجماعات الإقليمية، بتحديد النفقات المتوقعة والإيرادات التي يمكن تحصيلها خلال سنة مالية كاملة، حيث تلتزم البلدية والولاية كل سنة بمعرفة الموارد التي سوف تملكها والنفقات التي سوف تنفقها طبقا لسياسة المسطرة من طرف الدولة.¹

- عمل ترخيصي : ينبغي على الجماعات المحلية في مسائل النفقات والإيرادات حسب ما نص عليه القانون الحصول على رخصة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي إلى الأمر بالصرف.

- عمل دوري : تلتزم سلطات البلدية والولاية بإعداد الميزانية بصفة دورية ومنتظمة كل سنة مالية جديدة.

- عمل ذو طابع إداري : تعد بأمر إداري، مما يسمح بحسن سير المصالح المحلية وضمان استمراريتها.²

ثالثا: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

تقوم الميزانية المحلية على مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها لإعدادها بصفة صحيحة وقانونية، تتمثل أهم هذه المبادئ فيما يلي:

- مبدأ السنوية: الميزانية عمل محدد بمدة زمنية تقدر بسنة، أي تقدير النفقات والإيرادات في حدود سنة.³

¹ - عباس عبد الحفيظ، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان وبلدية منصورة"، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012، ص 37.

² - عباس عبد الحفيظ، المرجع نفسه، ص 37.

³ - القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، المادتين : 177 و 202،

- مبدأ الوحدة: يقصد به إدراج كافة النفقات والإيرادات المتوقع إنفاقها أو تحصيلها خلال دورة الميزانية في وثيقة واحدة.¹

- مبدأ التوازن: يعتبر من أهم قواعد التسيير المحلي المحافظة على المستقبل المالي للبلدية والولاية، على أن لا يكون رهنا للمشاكل والعراقيل، وعليه لتطبيق هذا المبدأ يستدعي احترام قاعدتي: الدقة، وهي قاعدة تستبعد كل غش ممكن، ويخضع لهذه الضرورة النفقات والإيرادات على حد سواء، كذلك الحصر من خلال جمع النفقات والإيرادات.²

- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: هو مبدأ أساسي يكرسه القانون 90-21 المنظم للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية، والغاية هو توضيح العلاقة بين مهمتين أساسيتين في أطر عملية تنفيذ الميزانية، فالمهمة الأولى ذات طابع إداري يقوم بها الأمر بالصرف، والثانية ذات طابع محاسبي يقوم بها المحاسب العمومي، وهذا لضمان حماية الأموال العمومية.³

رابعاً: وثائق ميزانية الجماعات المحلية:

تتكون الميزانية المحلية من ثلاث وثائق، تتمثل الأولى في الميزانية الأولية التي يتم إعدادها خلال السنة المالية من خلال كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لمدة سنة، ثم الحساب الإداري ثانياً، والذي يعتبر ميزانية حقيقية للجماعة المحلية من خلال تقديمه لكل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت فعلاً أثناء السنة المالية وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل قسم للسنة المالية

¹ - عادل فليح العلا، المالية العامة والتشريع الضريبي، الأردن: دار الحامد، 2006، ص 578.

² : سهام شباب ، " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية: دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2012، ص 99.

³ سهام شباب ، مرجع سابق الذكر ، ص 100.

السابقة، ويتم التصويت عليه قبل 31 مارس من السنة المعنية (الحالية)، وأخيرا نجد الميزانية الإضافية، التي تعتبر وثيقة تعديلية للميزانية الأولية اعتمادا على الحساب الإداري سواء بالنقصان أو بالزيادة، فتسمح بتعديل مختلف النفقات والإيرادات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية.¹

وهناك من يضيف وثائق أخرى للميزانية وهي التراخيص الخاصة التي تأتي بعد الميزانية الإضافية لتمويل نفقات معينة وكذا الاعتمادات المسبقة التي تأتي بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.

خامسا: أقسام الميزانية:

حسب نص المادتين 179 من قانون البلدية² و158 من قانون الولاية، تحتوي الميزانية المحلية على قسمين رئيسيين متوازنين في الإيرادات والنفقات هما:

1- قسم التسيير: يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات، أجور الموظفين والمستخدمين واقتناء لوازم التسيير وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية.

2- قسم التجهيز والاستثمار: يراد به المبالغ المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية وانجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز والاستثمار.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لنفقات وإيرادات ميزانية الجماعات المحلية
إن اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يعتبر الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة المحلية للقيام

¹ عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق الذكر، ص 39. وكذلك راجع في ذلك المواد 164-165-166 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

² تنص المادة 179 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، على ما يلي: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا." راجع كذلك المادة 158 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق الذكر.

بمهامها المتعددة وتغطية نفقاتها المتزايدة، وبالتالي يتضح أن النفقة المحلية تصرف في نطاق الجماعة الإقليمية بقصد تلبية احتياجات عامة محلية من سلع وخدمات، وهذا من خلال البحث على مختلف الموارد المالية لتغطية نفقاتها المحلية سواء الذاتية أو الخارجية.

أولاً: نفقات ميزانية الجماعات المحلية:

تعرف النفقة العامة على أنها "كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة"¹، كما تعرف على أنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام"² وبذلك فالنفقات المحلية هي: "مبلغ نقدي تقوم بإنفاقه الهيئات المحلية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بقصد إشباع الحاجات العامة ولتسيير مصالحها والخدمات الضرورية".

1. خصائص نفقات الجماعات المحلية: تتميز النفقات المحلية تتميز بجملة

من الخصائص هي:

- الصفة النقدية: تعتمد المعاملات التجارية الحديثة على النقود باعتبارها مبالغ مالية تقوم بإنفاقها الولاية والبلدية قصد الحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطاتها واستمرارية المرافق المحلية.

- صدور النفقة عن هيئة محلية: يقصد بصدور النفقة عن هيئة محلية أن تكون صادرة عن إحدى الهيئات الإقليمية، منها الولاية والبلدية، التي تعتبر شخص من أشخاص القانون العام حسب نص المادة 49 من القانون المدني، التي بينت أن

¹ - حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مصر: دار الكتاب الحديث، 2000، ص 378.

² - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2006، ص 63.

الأشخاص الاعتبارية الإدارية هم الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والدواوين العامة وكل تجمع يعطيه القانون صفة الشخصية الاعتبارية.¹

- تحقيق منفعة عامة محلية: تسعى الجماعة الإقليمية من خلال إنفاقها لمبالغ مالية إلى إشباع حاجة عامة محلية كنفقات بناء مدارس ومستشفيات وطرق، حيث تسعى من وراء ذلك إلى تحقيق مصلحة محلية للمواطنين المقيمين على إقليمها دون استثناء أو تمييز، وعليه فإن السعي إلى تحقيق منفعة شخصية أو تحقيق منفعة لفئة معينة على حساب الآخرين هو إساءة وانحراف لتحقيق الهدف الأسى للنفقة العامة المحلية المتمثل في العدالة والمساواة داخل المجتمع²

2. ضوابط نفقات الجماعات المحلية:

تخضع الجماعات المحلية من خلال نفقاتها لضوابط متعددة وذلك للحفاظ على الأموال العامة المحلية من خلال التسيير العقلاني للأموال المحلية، وتتمثل في:

- ضابط المنفعة: تهدف الولاية والبلدية من خلال إنفاقها لمبالغ مالية إلى تحقيق منفعة عامة إقليمية، من خلال ما تجلبه من منافع وخدمات لكافة الأفراد.
- ضابط الاقتصاد في الإنفاق: تهدف الإدارة المحلية إلى تحقيق المنفعة العامة من خلال الصلاحيات والسلطات المخولة لها قانونا، بحيث تقوم بالإنفاق بأسلوب عقلاني، وهو ما يعرف بضابط ترشيد الإنفاق العام.
- ضابط الرقابة: من خلال الرقابة المحلية التي تمارسها أجهزة تابعة للدولة من خلال سعيها للحفاظ على الأموال العمومية المحلية المتمثلة في الرقابة الإدارية،

¹ - الأمر رقم 75-85 المتضمن القانوني المدني ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975 معدل ومتمم.

² - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1992، ص 13.

التي تمارس من قبل الهيئات المحلية وأمين الخزينة إضافة إلى الوصاية، فضلا عن الرقابة القضائية التي تمارس من قبل مجلس المحاسبة.¹

3. أقسام النفقات العامة المحلية: تعتمد النفقات الإقليمية على قيام الهيئات المحلية وأشخاص القانون العام بإنفاق الأموال الضرورية لاستمرارية المرافق العامة، من خلال نفقات التسيير، وتنمية ملكية الجماعات المحلية من خلال نفقات التجهيز والاستثمار.

أ. نفقات قسم التسيير: تنص المادة 198 من قانون البلدية 10-11، على ما يلي: "يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي: أجور و أعباء مستخدمي البلدية، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على الأملاك ومداخلي البلدية بموجب القوانين، نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية، نفقات صيانة طرق البلدية، المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها، الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، مصاريف تسيير مصالح البلدية، الأعباء السابقة."

أما بالنسبة لنفقات الولاية فهي لا تخرج عن نطاق النفقات العامة للدولة، باعتبارها نفقات ضرورية اللازمة لسير المرافق والهيئات العمومية، فهي مبالغ تنفق من أجل تسيير الجهاز الإداري للولاية، حيث يحتوي قسم التسيير على أجور وأعباء مستخدمي الولاية، مصاريف تسيير مصالح الولاية، إضافة إلى أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة... الخ²

¹ - أعمر يحيوي ، مساهمة في الدراسة المالية العامة: النظرية الراهنة وفقا للتطورات الراهنة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2000، ص 38.

² - زيان محند واعمر، "نظرية حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002، الجزائر، ص 113.

ب. نفقات قسم التجهيز والاستثمار: تعتبر نفقات التجهيز والاستثمار نفقات ضرورية باعتبارها تنمي ملكية الجماعات المحلية، وبالرجوع إلى المادة 198 فقرة 02 من قانون البلدية¹، يحتوي قسم التجهيز والاستثمار بموجب القانون على ما يلي: نفقات المساهمة في رأس مال بعنوان الاستثمار، تسديد رأس مال القروض، نفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية.

ثانيا: إيرادات ميزانية الجماعات المحلية:

تحتاج الجماعات المحلية لتمويل مختلف نفقاتها وتوفير متطلبات المواطنين والسعي وراء تحقيق التنمية المحلية، إلى عدة موارد تعتمد عليها لتحصيل مداخيل خزيتها²، منها ما هو ذاتي، ومنها ما هو خارجي.

1- الموارد الداخلية للجماعات المحلية: تتمتع الولاية والبلدية بموارد مالية خاصة بها مستقلة عن مالية الدولة، وهذا حسب نص المادتين 169 من قانون البلدية و152 من قانون الولاية³، تتمثل في موارد مالية جبائية وموارد مالية غير جبائية.

أ- الموارد المالية الجبائية: تحتل الجباية مكانة هامة في تمويل وتلبية مختلف أعباء الهيئات الإقليمية، كون أن هذه الأخيرة تعتمد أساسا على الموارد الجبائية، وهذا نظرا لامتيازها بالاستقرار مقارنة بالموارد الأخرى، حيث أن القسم الأكبر للإيرادات تأتي من حصيلة الجباية إذ نجد أكثر من 90 % من عائداتها من طبيعة جبائية، وتنقسم إلى:

¹ - القانون رقم 11-15، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر.

² - GRABA Hachemi, *les ressources fiscales des collectivités locales*, Alger : ENAG, 2000, p 39.

³ - تنص المادة 169 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، على ما يلي: "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة، وهي مسؤولة عن تعبئة مواردها." كذلك راجع المادة 152 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق الذكر.

- الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية: تتكون الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم التي تعود حصيلها الإجمالية مباشرة للجماعات المحلية، حيث تتعدد وتنوع هذه الأخيرة، نذكر منها:
- الرسم على النشاط المهي¹: حيث يطبق هذا الرسم على كل نشاط مهني صناعي أو تجاري أو غير تجاري في المكان الذي يوجد فيه مقر المؤسسة بالنسبة للشركات ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص، ويتم تحصيله وفق الجدول التالي:²

معدل الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
2 %	0.59 %	1.30 %	0.11 %

- الرسم العقاري:³ يتعلق هذا الرسم بالملكيات المبنية والغير المبنية، وهو مخصص كليا لفائدة البلديات، يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية حيث يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما عن التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها.
- رسم التطهير:⁴ وهي ضريبة سنوية تدفع من طرف كل شخص على مسكن أو ملكية واقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامات المنزلية، والمنازل

¹ - القانون 21-95 مؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1995، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.

² - القانون رقم 101-76 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المؤرخ في 9 ديسمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 102، الصادر في 22 ديسمبر 1976، المعدلة بموجب المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المادة: 222.

³ - القانون 83-67 مؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 66-338 المؤرخ في 31 ديسمبر 1967 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية، العدد 47 الصادرة في 3 جوان 1967.

⁴ - القانون رقم 12-80 المتضمن قانون المالية لسنة 1980، المؤرخ في 31 ديسمبر 1980، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادر في 31 ديسمبر 1980.

الغير المستفيدة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية فهي غير خاضعة لرسم التطهير.

- رسم الإقامة : يفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلدية ولا يملكون تأشيرة إقامة، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب كعائد جبائي يوجه كلياً لصالح البلديات، ويحسب بالنسبة لكل شخص، إذ لا يمكن أن يتعدى 10 دج عن كل شخص على الأقل أو 20 دج على الأكثر، و50 دج بالنسبة لكل عائلة¹

- رسم السكن : كان يطبق على ولايات العاصمة وعنابة، وهران فقط، ثم امتد بموجب قانون المالية لسنة 2003 لكل البلديات مقرات الدوائر الحضرية الرئيسية، وناتج هذا الرسم مخصص بالكامل لصيانة الحضائر العقارية لبلديات الولايات، حيث قدرت هذه المبالغ كالآتي : 300 دج بالنسبة للعمارات ذات طابع السكني، و1200 دج للمحلات ذات الطابع التجاري وغير التجاري الحرفي وغيرها من النشاطات الأخرى.²

● الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية: تتمثل الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية في مختلف الضرائب والرسوم المحلية التي يقسم عائدها بين الجماعات المحلية وبعض الصناديق مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل أساساً فيما يلي:

¹ - عميور ابتسام، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة قسنطينة 1: كلية الحقوق، 2012، ص 47.

² - أحمد سي يوسف، "تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو : كلية الحقوق، 2013، ص 94.

- الرسم على القيمة المضافة : يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة يتحملها المستهلك ويدفعها المنتج ويطبق على عمليات الاستيراد، عمليات البيع، الأشغال العقارية والخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة، وتفرض بمعدل منخفض قدره 9 % وبمعدل مرتفع قدره 19 %، حيث يعتبر من أهم الموارد الجبائية نظرا لمردوديته العالية، وتوزع نسب هذا الرسم وفق الجدول التالي :

الهيئة	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
النسبة المئوية	8.5 %	0.5 %	10 %

- الرسم على الذبح : وهو رسم يفرض على ذبح الحيوانات الاستهلاك، وعلى اللحوم المصدرة والمستوردة كذلك، تحصله البلدية ويكون حسابه على أساس 5 دج للكيلوغرام الواحد، 3,5 دج للبلدية و 1,5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

- الضريبة على الممتلكات: يطلق عليها اسم الضريبة على الذمة المالية، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر وغير المقيمة في الجزائر والتي لها موطن جبائي فيها ¹ ، وتتمثل هذه الضريبة في القيمة الصافية لمجموع الأموال والحقوق والقيم الخاضعة للضرائب عن كل سنة، ويتم توزيعها كالتالي: ²

الهيئة	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للسكن
النسبة المئوية	60 %	20 %	20 %

¹ - خيضر خنفري ، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية"، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011، ص 111.

² - القانون رقم 05-16 يتضمن قانون المالية لسنة 2006، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 2005، المادة: 14.

- قسيمة السيارات : تفرض الضريبة على قسيمة السيارات على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة القسيمة على التراب الوطني، حيث يتم دفعها سنويا وتتغير تعريفته حسب نوع السيارة وسنة بدء استعمالها، ويتراوح بين 3000 دج و 18000 دج¹، وتوزع على الدولة بنسبة 20 % والصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 80 %.

ب-الموارد المالية غير الجبائية: تتكون الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية أساسا في:

- مداخيل أملاك الجماعات المحلية: تتوفر الجماعات المحلية على مجموع من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، باعتبارها ذات شخصية معنوية جاز لها التصرف في ممتلكاتها بالخصوص إيجار العقارات، حقوق الطرقات...إلخ، وتشكل نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير.²

- موارد الاستغلال: يتمثل مورد الاستغلال فيما تجنيه الجماعات المحلية من استغلال مرافقها وبعض المراكز بتقديم مختلف الخدمات للجمهور مقابل مبالغ رمزية، ومن بين الخدمات التي يمكن أن تتحصل من خلالها على بعض المداخيل نذكر، رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات، حقوق تسليم العقود الإدارية³. ويشكل مورد الاستغلال أداة هامة للاستقلال المالي نظرا لارتباطه مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات، وكذلك السلطة التي تتمتع بها البلدية سواء في

¹ - القانون رقم 15-18 يتضمن قانون المالية لسنة 2016 ، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015 ، الجريدة الرسمية، العدد 72، الصادر في 31 ديسمبر 2015.

² - أحمد سي يوسف ، مرجع سابق الذكر، ص 49.

³ - نادية تياب ، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية: كلية الحقوق، 2010، ص 31.

تحديد مقداره أو فيما يخص تحصيله، مع الإشارة هنا أن الحرية ليست مطلقة بل تخضع لبعض الجوانب القانونية التي تحدد أسعار الخدمات.¹

- المشاريع المشتركة للجماعات المحلية: يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للهيئات الإقليمية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها²

2- الموارد الخارجية للجماعات المحلية

يعتبر الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانوية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، وتتمثل الموارد الخارجية للإدارة المحلية فيما يلي:

أ- إعانات الدولة: تعد إعانات الدولة من أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية بعد الموارد الجبائية، وتهدف هذه الإعانات إلى تحقيق التوازن وتقليص الفوارق بين الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومخططات البلدية للتنمية.³

- إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، والمنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 والذي

¹ - ابتسام عميور ، مرجع سابق الذكر، ص 43.

² - لخضر مرغاد ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.

³ - ابتسام عميور ، مرجع سابق الذكر، ص 51.

يحدد مهامه وتنظيمه وسيره،¹ حيث لجأت الدولة إلى إنشاء هذا الصندوق بهدف تكوين التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية وكذلك تقليص احتياجات هذه الأخيرة من الموارد المالية، ومن بين المهام الأساسية لهذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن بين البلديات والولايات المنصوص عليها في المادة 211 من قانون البلدية² والمادة 176 من قانون الولاية³.

- رخص برامج المخططات البلدية للتنمية (PCD): إلى جانب الإعانات التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هناك إعانات أخرى تمنحها الدولة، تتعلق بإنجاز برامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية (البلديات)، كبرامج التنمية الصناعية وبرامج نفقات التجهيز المحلي⁴

ب- القروض العامة كوسيلة لتمويل الجماعات الإقليمية: تعتبر القروض العامة مصدر من مصادر الإيرادات المحلية بترخيص من المشرع⁵، وغالبا ما يخصص هذا المورد لقسم التجهيز والاستثمار، وقد اضطلع بهذا الدور الصندوق الوطني

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 86-266 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله، المؤرخ في 2 نوفمبر 1986، الجريدة الرسمية، العدد 45، لسنة 1986، المادة الأولى.

² - تنص المادة 211 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، على ما يلي: "تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن ما بين البلديات وضمان المداخل الجبائية، على صندوقين: الصندوق البلدي لتضامن، صندوق الجماعات المحلية للضمان، يحدد كفاءات تنظيم هذه الصناديق وتسييرها عن طريق التنظيم."

³ - راجع المادة 176 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق الذكر.

⁴ - رحمة شكلاط، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، جامعة مولود معمري، تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص 104.

⁵ - تنص المادة 174 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، على ما يلي "يمكن البلدية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل..."

التوفير والاحتياط المنشأ سنة 1964 ، حيث يسهل تمويل البرامج السكنية خاصة الريفية والتي تشرف عليها الجماعات الإقليمية، ويقدم تسبيقات وقروض لها.

ج- الهبات والوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات الإقليمية: تعتبر الهبات والوصايا موردا من موارد المجالس المحلية، تتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المنتخبة أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة تقدم بها أحد المغتربين لتخليد اسمه مثلا.¹

حسب نص المادتين 195 من قانون البلدية و151 من قانون الولاية،² تعتبر الهبات والوصايا إيراد تستعمله الجماعات الإقليمية لتغطية نفقات الاستثمار التي تقوم بها، ويخضع قبول الهبات والوصايا الموجهة للجماعات الإقليمية إلى الموافقة عليها بموجب مداولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث لا تنفذ هذه المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي خلال 30 يوم من إيداع المداولة بالولاية وهذا بالنسبة لتلك المتعلقة بالبلدية، أما الولاية فهي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين، وإذ لم يعلن عن قرارهما خلال هذه

¹ - ريمة عمري ، " التمويل بالوقف"، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول: تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها، جامعة يحيى فارس، المدية: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، يومي 10 و 11 مارس 2010، ص 5.

² - تنص المادة 195 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق الذكر، على ما يلي: " تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي: ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية..."; كذلك انظر المادة 151 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق الذكر.

المدة تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها، ويخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية الموجهة للبلدية أو الولاية إلى الموافقة المسبقة للوالي أو الوزير المكلف بالداخلية.¹

المطلب الثاني: تقييم مالية الجماعات الإقليمية

تلعب المالية المحلية دور أساسي في التنمية المحلية، إلا أنها تعاني من جملة من الصعوبات سنحاول تسليط الضوء عليها، من خلال دراستنا للنظام القانوني لمالية الجماعات الإقليمية.

الفرع الأول: النفقات المحلية بين اتساع الحاجيات وندرة الموارد

رغم كل الإصلاحات الجبائية، وإنجازات صندوق المشترك للجماعات المحلية، إلا أن هناك عوائق مالية تقف في وجه تحقيق مساعي الجماعات الإقليمية، يمكن تلخيصها كما يلي:

أولاً: اتساع مهام الجماعات الإقليمية: تتعدد صلاحيات الجماعات الإقليمية في الجزائر، حيث أنها تقوم بمهام عديدة تتمثل من تهيئة وتنمية المحلية في مختلف المجالات مثل قيامها بالنفقات المتعلقة ببرامج فك العزلة وكذا التزويد بالماء الشروب وشق الطرقات، ناهيك عن نفقاتها المتعلقة بقطاع التربية كالقيام بالترميمات للمؤسسات التربوية في الطور الابتدائي، وكذا تحمل نفقات المطاعم المدرسية التي أصبحت من صميم اختصاصها مؤخراً، كما يمكن لها القيام باستثمارات في المجالات الاقتصادية طبقاً للتشريع المعمول به... الخ². وأمام هذا التطور المذهل لمهام الجماعات الإقليمية، فإن إيراداتها المحدودة تزيد بمعدل ضئيل، مما يضاعف من حدة عجز ميزانيتها إذا ما قرناه بمعدل الزيادة في المتطلبات والحاجيات العامة نتيجة التوسع

¹ - القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق الذكر، المادتين 57 و 58. كذلك أنظر المادتين 55 و 134 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق الذكر.

² - زيان محند واعمير، مرجع سابق الذكر، ص 113.

العمراني والزيادة السكانية من جهة،¹ والتوسع الإنفاق المحلي المظهري وعدم مراعاة الأولويات في الإنفاق من جهة أخرى، التي تزيد من النفقات المحلية²

ثانيا: ضعف الموارد المحلية: بالرغم من تنوع وتعدد الموارد المالية المحلية، إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف الجماعات الإقليمية، ويرجع تدهور الموارد المالية بصفة عامة إلى أسباب عديدة يمكن حصرها فيما يلي:

1- ضعف الموارد المالية الذاتية: تعاني الإدارة المحلية من صعوبات عديدة في تمويل مصادرها المالية، يمكن إرجاعها بالدرجة الأولى إلى ضعف المصادر الجبائية، بالإضافة إلى تدهور الموارد الأخرى.

1-1 ضعف الجبائية المحلية:³، ويرجع أهم أسباب ضعف هذه الأخيرة إلى:

- تبعيتها للنظام الجبائي للدولة بسبب اقضاء البلدية والولاية من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب، مما يعود سلبيا على مردودية الإيرادات الجبائية.⁴

¹ - عبد العزيز صالح بن نجتور، الإدارة العامة المقارنة، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2007، ص 296.

² - الطيب متلو، "التنمية المحلية: معانيات وآفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، الجزائر، 2003، ص 121.

³ - نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 01، الجزائر، ص 165.

⁴ - تنص المادة 122 فقرة 13 من دستور 1996، دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، معدل بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 الصادر بتاريخ 07 مارس 20، على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها."

- احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية مما يعود سلبا على الأغلفة المالية للجماعات الإقليمية.

- ضعف مردودية الضرائب المحصلة كليا للجماعات الإقليمية.

- ظاهرة التهرب الضريبي : التي تمس بالوضع المالي للجماعات الإقليمية ، حيث يحرمها من مبالغ ضخمة مما يعود سلبا على حجم الإيرادات المحلية التي هي بحاجة ماسة إليها للقيام بمختلف الوظائف المنوطة بها.

1-2 ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية : بالرغم من أن الجماعات الإقليمية تتمتع بأموال متنوعة تأتي أساسا من استغلال أملاكها الخاصة وبالدرجة أقل العامة، كما تعتبر مداخيل هذه الأخيرة متجددة خاصة بالنسبة لتأجير أملاك البلدية والولاية، إلا أنه في الواقع يظهر عدم تجاوز هذه الأملاك 10 % من مجموع الموارد المحلية، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالإيرادات الجبائية، ويعود ذلك عموما إلى ثلاث أسباب أساسية هي : التبذير وسوء استغلال الجماعات الإقليمية لممتلكاتها، نقص وغياب الصيانة وسوء تقدير الأغلفة المالية للمشاريع.¹

2- ضعف الموارد الخارجية: إن الجزء الأكبر من الإيرادات المحلية في الجزائر تأتي من الإعانات الحكومية التي تدرجها الإدارة المركزية الإقليمية في ميزانيتها العامة لهذه الوحدات عن طريق وسائل التمويل الخارجية التي تعاني من الاختلال، مما يولد ضعف الموارد الخارجية، ويمكن إرجاع عجز هذه الأخيرة للأسباب التالية:

- عجز صندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية: عرف هذا الصندوق عجزا في الآونة الأخيرة نظرا لثلاث أسباب أساسية تتمثل في: العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة، تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي والتي

¹ - نضيرة دوباي ، "الحكم الراشد وإشكالية عجز ميزانية البلدية"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، 2010، ص 121.

تتعدى في الغالب 40 % من ميزانيته، إلغاء ضريبة الدفع الجزافي التي كان موردا هاما بالنسبة له، باعتبارها كانت تعود كليا للجماعات الإقليمية.¹

- عجز المخططات البلدية للتنمية، فرغم المبالغ المالية المخصصة سنويا لتمويل المخططات البلدية لتنمية، إلا أن تقسيمها يعود على 1541 بلدية لا يبقى لكل واحدة منها إلى مبالغ ضئيلة لا تستجيب للحاجات الأكثر ضرورة للسكان، حيث نجد العديد من البلديات تعيش نقصا فادحا فيما يتعلق بالتزويد بالماء الشروب، قنوات صرف المياه، الكهرباء.. الخ²

- تأثير القروض على استقلالية الجماعات الإقليمية: بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في تخفيف ضعف الإيرادات الجبائية للمهينات الإقليمية، إلا أنها تؤثر سلبا على استقلاليتها بما أنها غير مجانية نظرا لارتباطها بفوائد قد تجعل الجماعة في وضعية مالية صعبة كونها تثقل كاهل الجماعات الإقليمية وتزيد من تأزم وضعيتها في ظل تراكم الديون،³ إضافة إلى ارتباط القروض بإجراءات معقدة للحصول عليها، كالحصول على الموافقة المسبقة من طرف الدولة، ومنه فإن الجماعات الإقليمية محدودة الاستقلالية ومرهونة بتبعية تامة للدولة، التي تتكفل بمسح ديونها، وتقديم الإعانات الموجهة للتجهيز والتنمية.⁴

1- نصر الدين بن شعيب ، مصطفى شريف ، مرجع سابق الذكر، ص ص (164 - 165).

2- خيضر خنفري ، مرجع سابق الذكر، ص 125.

3- وهيبة برازة ، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 32.

4- دحو ولد قابلية، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، الجزائر، 2013، ص

الفرع الثاني: عجز ميزانية الجماعات الإقليمية

تعاني الهيئات الإقليمية خاصة البلديات من صعوبات كثيرة نتيجة الأعباء المالية الملقة على عاتقها، ويرجع سبب عجز الميزانية المحلية لأسباب عديدة منها:

أولاً: سوء تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

يعد سوء التسيير المحلي لميزانية البلدية والولاية من أهم أسباب عجز هذه الأخيرة كونها مرتبطة بقواعد أساسية واجبة الاحترام من طرف المنتخبين المحليين، ويعود ذلك لأسباب عديدة سنحاول التطرق إليها في هذا الفرع.

1- سوء التقدير لميزانية الجماعات الإقليمية: تعاني ميزانيات الجماعات الإقليمية من سوء تقدير الأغلفة المالية لعدم احترام قاعدتي الدقة والحصر، ويعود سوء تقدير الميزانية المحلية بصفة عامة إلى عوامل أهمها:

— عدم التطابق بين الموارد والأعباء.

— سيطرة قسم التسيير على قسم التجهيز والاستثمار وبالتالي يبقى الاعتماد الكلي في الاستثمار على ما تقدمه الدولة من إعانات.

3- التسيير اللاعقلاني لميزانية الجماعات الإقليمية: تعاني الميزانية المحلية من العجز في التسيير المالي نتيجة لغياب العقلانية في التسيير، وهو ما تقع مسؤوليته على عاتق المسؤولين المحليين سواء بسبب نقص الكفاءة، أو الإهمال الذي يصدر منهم بسبب غياب المسؤولية المهنية.

ثانياً: عدم فعالية الرقابة الممارسة على تنفيذ الميزانية الإقليمية

تعتبر الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية أداة من أدوات السلطة العامة التي تهدف إلى حماية المال العام بعدة وسائل سخرتها الدولة للهيئات المحلية، وذلك من أجل تجسيد سياستها الرقابية على الإيرادات والنفقات، بالإضافة إلى الوصاية الإدارية المشددة على ميزانية الجماعات المحلية الممارسة من طرف الوالي والوزير

الداخلية، فبالرغم من شدة الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، إلا أنها غير فعالة من خلال العجز المتواصل لميزانية الولايات والبلديات الجزائرية.¹

المطلب الثالث: الحلول المقترحة لمعالجة عجز مالية الجماعات الإقليمية

بعد أن قمنا بتشخيص أهم أسباب عجز مالية الجماعات الإقليمية، سنحاول اقتراح بعض الحلول التي من شأنها الحد والقضاء على العجز المتواصل الذي تسجله معظم الهيئات المحلية الجزائرية.

الفرع الأول: العمل على ترشيد النفقات والإيرادات الجبائية المحلية

ترجع معظم أسباب عجز البلديات والولايات الجزائرية، بالدرجة الأولى إلى سوء الإنفاق المحلي الذي نتج عنه زيادة النفقات المحلية وضعف الموارد المالية المحلية الذي أدى إلى عجز هذه الأخيرة، ومن أجل القضاء على هذا العجز المتواصل للهيئات المحلية، فإنه يتوجب على السلطات القيام بإصلاحات من خلال ترشيد النفقات المحلية وتثمين الموارد البشرية.

أولاً: ترشيد النفقات المحلية

وذلك بوضع بعض الضوابط العامة على مستوى الانفاق والرقابة حتى تتمكن الجماعة الإقليمية من تحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل قدر من الإنفاق، كما يجب أيضاً القيام بمحاربة جميع الأشكال وآليات الفساد منها الرشوة، الاختلاس....²

وقصد ترشيد النفقات العامة للبلدية والولاية وتحسين مردوديتها، لابد من تعزيز الرقابة على النفقات المحلية، من خلال قيام اللجنة الوزارية المشتركة بمراقبة النفقات التي أنشأت على مستوى كبريات البلديات الموجودة في الجزائر، ويكون ذلك

¹ - الطيب متلو ، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004، ص 92.

² - منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الجماهيرية الليبية: منشورات الجامعة المفتوحة، 1994، ص 52.

عن طريق تأطير الموارد البشرية للجماعات الإقليمية بتكوينها وتدريبها على أداء عملها بكفاءة وجودة عالية، الأمر الذي من شأنه أن يرفع من مستويات الأداء لتحقيق التنمية الإدارية على المستوى المحلي.¹

ثانيا: ترمين الموارد المالية المحلية وذلك من خلال:

1- إصلاح النظام الجبائي المحلي للقضاء على عجز مالية الجماعات الإقليمية وذلك بـ:

- رفع نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية.

- مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي

2- ترقية الموارد غير الضريبية: وذلك بتثمين نواتج ممتلكاتها باعتبارها ضعيفة تتراوح من 1% إلى 10 %، عن طريق إعادة الاعتبار لها بالتحكم في تسييرها نظرا لتوفرها على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها بصفة عقلانية مصدرا معتبرا يجب تنميته والرفع من مردوده، ومنها استعمال هذه الأملاك لأغراض تجارية، ويتم حسابه على أساس مستوى الأرباح التي يمكن تحقيقها، أو استعمال الدومين العمومي لأغراض غير تجارية مثل أماكن توقف السيارات.

وبالتالي فإن تثمين هذه الممتلكات المحلية هو إصلاح ذاتي على الهيئات الإقليمية أن تقوم به من خلال ترميمها وتهيئتها واستعمالها بصفة لائقة من خلال تثمين أسعارها لتعود بالنفع على الهيئات الإقليمية، ومنه تحسين وضعها المالي.

كذلك إصلاح الموارد الخارجية عن طريق منح نسب معتبرة لصندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية ليتوفر على مصادر مالية معتبرة ليقوم بعمله على أحسن وجه، وكذا إعادة النظر في توزيع إعانات هذا الصندوق مع تركيزه تدخله على

¹ - دحو ولد قابلية، مرجع سابق الذكر، ص 44.

المهمة الرئيسية للتضامن والتنمية المحلية، وعدم اللجوء إلى الإعانات الحكومية والقروض باستمرار إلا في حالات الضرورة الملحة، لتتخلص الجماعات الإقليمية من ثقل الديون التي تعاني منها.¹

الفرع الثاني: تحسين تسيير الميزانية المحلية

ويتم ذلك من خلال :

- 1- الدقة في تقدير النفقات والإيرادات المحلية، وذلك بالالتزام بالتقدير الدقيق وتقليل هامش الزيادة أو النقصان أثناء اعداد الميزانية المحلية في قسم النفقات باعتماد مصروفات السنوات السابقة كثلاث سنوات مرجعية على الأقل.²
- 2- التزام مبدأ ترشيد النفقات والعقلنة في استخدام الموارد.
- 3- تأطير الموارد البشرية المحلية، وذلك برفع القدرات التسييرية لهم، بتعيين الشروط الواجب استيفائها لمن يريد تقلد مسؤولية ما ضمن المجالس المنتخبة، وإخضاع الإطارات الدائمة للتكوينات المستمرة والدورية، وتحسين نوعية التمثيل على المستوى المحلي ورفع درجة المسؤولية السياسية لدى المنتخبين المحليين.³
- 4- تفعيل الرقابة المالية للجماعات الإقليمية وذلك بإعادة النظر في القوانين والتشريعات المنظمة لعملها، والبحث في إعادة تقييمها والعمل على تطويرها، لتواكب التطورات في مختلف المجالات، والسعي إلى تحقيق رقابة الكفاءة والفعالية في الأداء، خاصة أن استخدام التكنولوجيا الحديثة أصبح جزء هام في تطوير منظومة الرقابة المالية، ويتم ذلك من خلال:

¹ - خيضر خنفري ، مرجع سابق الذكر، ص 165.

² - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 ، ص 33.

³ - MUZELLEC Raymond, *finance publique*, 8ème éd, paris : Dalloz, , 1993, P 44.

- تفعيل الرقابة السابقة واللاحقة على مالية الجماعات الإقليمية ومنحها مزيدا من الصلاحيات دون أن يخول لها ذلك التدخل في السير العادي للبلدية والولاية،¹ وكذا إعطاء الرقابة السابقة فرصة لبسط رقابة تفاعلية خاصة بالملائمة ولو في حدود معينة، تهتم بالاستعمال الاقتصادي الأمثل للأموال العمومية، خاصة في ظل المخططات الوطنية والمحلية.²

- حاجة العمل الرقابي للتكنولوجيا الحديثة، وذلك بالتفكير في أسلوب الرقابة على معاملات الأنشطة المالية للجماعات الإقليمية في بيئة إلكترونية وبدون مستندات ورقية قوامه تبادل الخبرات والبرمجيات المستخدمة بين الأجهزة العليا للرقابة في مجال الكشف عن الغش والفساد وتفعيل دور الأجهزة الرقابية من خلال المطالبة بإعادة النظر في بعض القوانين واللوائح عن طريق المشرع لتتلاءم وتتواءم مع التقنيات الحديثة للرقابة.³

- الحاجة إلى توسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل رقابة الأداء انسجاما مع اتجاه الرقابة المالية الحديثة، أي أن تمارس الرقابة لتمس استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية⁴، بهدف التحقق من مدى كفاءة استخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المطلوبة.

¹ - موفق عبد القادر، "الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015، ص 253

² - BUSSON-VILLA Florence: "l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion public, le cas des organisations communales". Université de Renne 2, Revue Finance, contrôle, stratégie-Volume 2, Numéro 1, Mars 1999, P 7.

³ - موفق عبد القادر، مرجع سابق الذكر، ص 254.

⁴ : الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39 المؤرخ في 1995، المادة : 06.

الخاتمة

تعتبر الجماعات الإقليمية المحرك القاعدي للإدارة المحلية في الجزائر كونها الحلقة الرابطة بين السلطة العليا في الدولة والشعب، وهذا في إطار محلي يركز على اللامركزية الإدارية التي تعتبر أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر وذلك بتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية، وتعتمد هاته الأخيرة على المالية المحلية لأداء وظائفها المتعددة من خلال اعتمادها على النفقات العامة المحلية التي تعتبر أداة هامة في يد الجماعات الإقليمية تستخدمها للقيام بوظائفها على أحسن وجه وتحقيق أهدافها بما يتماشى مع السياسة العامة المنتهجة، ومن أجل ذلك منح المشرع الجزائري لكل من البلدية والولاية استقلالية مالية لتمكين من أداء مختلف المهام المنوطة. غير أن الموارد المحلية الذاتية والخارجية التي تتوفر عليها الهيئات الإقليمية بتعددتها وتنوعها تبقى قاصرة عن ولا تحقق تفعيل دور الجماعات الإقليمية للنهوض بأعباء التنمية الشاملة على مستوى أقاليمها بالشكل والمستوى المناسب والمطلوب.

ولذلك وجب تفعيل آليات جديدة من أجل النهوض بالمالية المحلية التي من شأنها تحقيق تنمية محلية مستدامة لا تعتمد فقط على مساعدات واعانات الدولة بقدر ما تكون منتجة ومكتفية ذاتيا من خلال توفير موارد جديد وتعزيز وتثمين موارد متاحة حاليا وكذا استخدام أساليب رقابية حديثة ومبتكرة قد تكون عاملا أساسيا في ترشيد المال العام على المستوى المحلي ووضعه موضع التنمية الفعالة والحقيقية بترشيده وانفاقه حسب الأولويات التي تقتضيها الحاجات العامة والتنمية المحلية لا موضع التبذير وفق أهواء المسؤولين بغرض نفقات مظهرية لا تعود بالنفع لا على الأفراد ولا على الجماعات الإقليمية بمنأى عن الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية.

وتعتبر الميزانية المحلية أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات الإقليمية، وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم في الإطار الذي حدده القانون وتتم هذه العمليات تحت أعين رقابية مختلفة لتضمن شرعيتها ومصادقيتها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

❖ الكتب:

- 3- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 4- دراز حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، مصر: دار الكتاب الحديث، 2000.
- 5- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1992.
- 6- حشيش عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2006.
- 7- العلا عادل فليح، المالية العامة والتشريع الضريبي، الأردن: دار الحامد، 2006.
- 8- بن نجتور عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2007.
- 9- ذنبيان محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.
- 10- يونس منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، الجماهيرية الليبية: منشورات الجامعية المفتوحة، 1994.
- 11- يحيوي أعمر، مساهمة في الدراسة المالية العامة: النظرية الراهنة وفقاً للتطورات الراهنة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2000.

❖ المجالات:

1. برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
2. بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 01، الجزائر.
3. تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية: كلية الحقوق، 2010.

4. دحو ولد قابلية، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، الجزائر، 2013.
5. زيان محند واعمر، "نظرية حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002، الجزائر.
6. زيان محند واعمر، "نظرية حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، الجزائر، 2002.
7. شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، جامعة مولود معمري، تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.
8. متلو الطيب، "التنمية المحلية: معانيات و آفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، الجزائر، 2003.
9. متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004.
10. مرغاد لخضر، "الايادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.

❖ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

1. خنفري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011.
2. عبد القادر موفق، "الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015.

✓ الماجستير

1. دويابي نضيرة، "الحكم الراشد وإشكالية عجز ميزانية البلدية"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، 2010.

2. سي يوسف أحمد ، " تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة و آفاق "، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو : كلية الحقوق، 2013.
 3. شهاب سهام ، " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية: دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر "، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2012.
 4. عميور ابتسام، " نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة قسنطينة 1: كلية الحقوق، 2012.
- وقائع التظاهرات العلمية

1. عمري ريمة، التمويل بالوقف، مداخلة لمقابلة في الملتقى الوطني حول: "تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها"، جامعة يحيى فارس، المديّة: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، يومي 10 و 11 مارس 2010.
- الاورام والقوانين والمراسيم

الاورام

- (1)-الأمر رقم 75-85 المتضمن القانوني المدني ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975 معدل ومتمم.
- (2)-الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39 المؤرخ في 1995.

✓ القوانين

- (1)- القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 ماي 2011.
- قانون 95-21 مؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1995، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.
- (2)- القانون رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ، المؤرخ في 9 ديسمبر 1976 ، الجريدة الرسمية، العدد 102، الصادر في 22 ديسمبر 1976، المعدلة بموجب المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 .

(3)- القانون 67-83 مؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-338 المؤرخ في 31 ديسمبر 1967 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية، العدد 47 الصادرة في 3 جوان 1967.

(4)- القانون رقم 80-12 المتضمن قانون المالية لسنة 1980 ، المؤرخ في 31 ديسمبر 1980، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادر في 31 ديسمبر 1980.

(5)- القانون رقم 05-16 يتضمن قانون المالية لسنة 2006 ، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 ، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 2005 .

(6)- القانون رقم 15-18 يتضمن قانون المالية لسنة 2016 ، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، الجريدة الرسمية، العدد 72، الصادر في 31 ديسمبر 2015.

✓ المراسيم

(1)- المرسوم الرئاسي رقم 86-266 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله، المؤرخ في 2 نوفمبر 1986 ، الجريدة الرسمية، العدد 45، لسنة 1986.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

❖ الكتب:

1. GRABA Hachemi, **les ressources fiscales des collectivités locales**, Alger : ENAG, 2000. MUZELLEC Raymond, **finance publique**, 8ème éd, paris : Dalloz, , 1993.

❖ المجالات :

- 2 BUSSON-VILLA Florence: "**l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion public, le cas des organisations communales**". Université de Renne 2, Revue Finance, contrôle, stratégie-Volume 2, Numéro 1, Mars 1999.

د. طواهرية أحلام
(جامعة غرداية)

الجماعات المحلية بالجزائر
واشكالية مواجهة التلوث البيئي في المدن
(دراسة تحليلية لمستويات التلوث البيئي بالمدن
والجهات الموكلة إليها حماية البيئة)

**Local communities in Algeria and the problem of
confronting environmental pollution in cities**

(An analytical study for the levels of environmental pollution
and the entities entrusted with protecting the environment)

مقدمة

تعتبر البيئة عن المجال الذي يعيش فيه الانسان وباقي الكائنات الحية الاخرى حيث يعيش فيها ويحصل على جل مقومات حياته ، وهي بذلك تمثل رصيد الموارد المادية والطبيعية التي تستقيم بها حياة الكائنات ، ولما كان للبيئة اهمية في بقاء الانسان وحفظ صحته اصبح الاهتمام بها ضروريا ، ويمكن ان نلاحظ ذلك في استراتيجيات الدول للحفاظ عليها وكذا في اهتمام المنظمات الدولية، وبما ان الجزائر دولة تسعى كغيرها للحفاظ على بيئتها متخذة في ذلك العديد من الاجراءات و الاليات ومنفتحة على الهيئات والمؤسسات ،على المستوى المركزي والمحلي، وفي هذا الجانب منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية احقية الاهتمام ومراقبة البيئة المحلية المرتبطة بالمواطن المحلي ، وذلك لأنها الجهة القريبة من المواطن وكذا لتعدد صلاحياتها

والتي تتقاطع مع حماية البيئة ، وهي لا تعمل لوحدها في هذا الجانب بل مع مؤسسات وهيئات ومراكز .

وبالرغم من المجهودات التي تبذلها الدولة الجزائرية لحماية البيئة سواء بالانفتاح على الجماعات المحلية والجهات الاخرى ، او من ناحية وضع استراتيجية خاصة لمكافحة التلوث البيئي، إلا ان ظاهرة التلوث البيئي مازال تشكل عائقا كبيرا على المستوى المركزي والمحلي ومنه يمكن طرح الاشكالية التالية :

الى اي مدى يشكل التلوث البيئي تحديا للجماعات المحلية والجهات الموكل اليها حماية البيئة في الجزائر؟

للإجابة على الاشكالية المطروحة تم وضع الفرضيات التالية :

(1)- ان التلوث البيئي في الجزائر يشكل تحديا للجماعات المحلية وباقي الاجهزة الاخرى ، من خلال مستويات التلوث التي وصل اليها سواء الخاصة بالماء او الهواء او التربة .

(2)- ان التلوث البيئي في الجزائر يشكل تحديا للجماعات المحلية وباقي الاجهزة الاخرى ، لان الاستراتيجية الوطنية القائمة على الجانب القانوني والمالي لم تعالج الوضع البيئي.

الاسئلة الرئيسية والفرعية : للإجابة على الاشكالية تم صياغة الاسئلة التالية :

-ماذا نقصد بالبيئة والتلوث البيئي ؟

-ما هي ادوار الجماعات المحلية في حماية البيئة من التلوث؟

-من هم الجهات والهيئات الاخرى الموكل اليهم حماية البيئة من التلوث ؟

-كيف نظمت الجزائر ترسانتها القانونية الخاصة بحماية وتثمين البيئة؟

-الى اين وصلت مستويات التلوث في الجزائر؟

- ما هي وضعية البيئة في الجزائر ؟

المناهج المستخدمة : لتحليل الموضوع تم استخدام المناهج التالية :
-المنهج الوصفي التحليلي : حيث تم استخدامه من خلال وصف وتحليل ظاهرة التلوث البيئي ، وكذا الجهات الموكل لها حماية البيئة من قبيل الجماعات المحلية و المؤسسات والهيئات والمراكز ضمن المبحث الاول من الورقة البحثية .
-المنهج الاحصائي : حيث تم استخدامه من خلال تقديم احصاءات و ارقام لها دلالات تخص مستويات التلوث في الجزائر ، وذلك ضمن المبحث الثاني من الورقة البحثية.

خطة الدراسة : للإجابة على الاشكالية والفرضيات المطروحة تم وضع الخطة التالية : المبحث الاول : الجهات الموكل لها حماية البيئة

المبحث الاول : البيئة ومجمل الاجهزة والقوانين الخاصة بها في الجزائر

اولا : تعريف البيئة والتلوث البيئي

ثانيا : دور الجماعات المحلية في مواجهة التلوث البيئي

ثالثا : الاجهزة الموكل لها حماية ومراقبة البيئة

رابعا : القوانين الخاصة بحماية البيئة

المبحث الثاني : إشكالات التلوث البيئي في الجزائر

اولا : تلوث التربة والغذاء

ثانيا : تلوث الهواء

ثالثا : تلوث الماء

رابعا : تقييم الوضع البيئي في الجزائر

وخاتمة للموضوع .

المبحث الاول : البيئة ومجمل الاجهزة والقوانين الخاصة بها في الجزائر

اولا : تعريف البيئة والتلوث البيئي

(1)-تعريف البيئة : لقد اعطي مؤتمر ستوكهولم فهما متسعا للبيئة فأصبحت تدل على اكثر من عناصر (الماء والهواء والتربة ومعادن ومصادر للطاقات والنباتات والحيوانات) ، بل هي رصيد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما ومكان معين ، لإشباع حاجات الانسان وتطلعاته.¹

(2)-تعريف التلوث البيئي : هو مصطلح يعنى بكافة الطرق التي يتسبب النشاط البشري في إلحاق الضرر بالبيئة الطبيعية ، والتلوث قد يكون منظورا كالنفائات ، أو بصورة دخان اسود ينبعث من أحد المصانع ، وقد يكون غير منظور ومن غير رائحة أو طعم ، وبعض أنواع التلوث قد لا تتسبب حقيقة في تلوث اليابسة والماء والهواء ، ولكنها كفيلة بإضعاف متعة الحياة عند الناس والكائنات الحية الأخرى، فالضجيج المنبعث من حركة المرور والآلات مثلاً يمكن اعتباره شكلاً من أشكال التلوث التي تفسد متعة الحياة في المجتمعات.²

ثانيا : دور الجماعات المحلية في مواجهة التلوث البيئي

(1)- صلاحيات الولاية في حماية البيئة في ظل قانون الولاية : نظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها البيئة وتأثيرها المباشر على حياة المواطنين ، فقد أعطى قانون الولاية صلاحيات واسعة في مجال حماية البيئة سواء للمجلس الشعبي الولاوي أو الوالي .

¹ رشيد الحمد و محمد ، سعيد صباريني ، البيئة ومشكلاتها ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت : المجلس الوطني للثقافة والفنون و الاداب ، 1979 ، ص 24.

² خليف مصطفى غرابية ، " التلوث البيئي : مفهومه وأشكاله وكيفية التقليل من خطورته " ، Journal of Environmental Studies, Volume 3, جوان 2010 ، ص 122 .

- (2)-صلاحيات الوالي : حيث يتولى الوالي في مجال الضبط الإداري العديد من الصلاحيات خاصة ما يتعلق بحماية البيئة منها :
- درء الكوارث الطبيعية والسهل على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار ، وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.
- الوقاية من الأخطار الكبرى وذلك باتخاذ التدابير اللازمة التي تهدف إلى حماية الممتلكات والأشخاص والبيئة .
- تتمثل هذه الأخطار الكبرى أساسا في الفيضانات وحرائق الغابات ، والأخطار المتصلة بصحة الإنسان بصفة عامة ، وكذلك الأخطار المناخية ، وله أن يعد ويضبط مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية.
- (3)-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي : يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به :
- التدخل في المجالات التابعة للاختصاصات التي تتعلق بحماية البيئة : إذ يعد مخططا للتنمية على المدى المتوسط ، يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية .
- يناقش مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات بشأنه ، كما ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية .
- يتولى المجلس الشعبي الولائي كذلك في مجال حماية ومراقبة الأراضي الفلاحية والري : فيقوم بالمبادرة بوضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهئية والتجهيز الريفي.

-يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الاجتماعية : وهنا يقوم بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف ، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه .

- يبادر المجلس بالاتصال مع المصالح المعنية بتنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير، وحماية التربة وإصلاحها وحماية الحيوانات.¹

-يمارس المجلس اختصاصات محددة في مجال حماية النظافة العمومية : إذ يتولى إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلدية ، ويسهر على تطبيق الوقاية الصحية .

-يعمل على السهر على الحفاظ على الصحة العمومية العمومية في مختلف الأماكن والشوارع ، ومراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب، ونظافة المأكولات المعروضة للبيع بمختلف أنواعها، كما يمتد مجالها إلى نظافة البنايات وصيانتها لاسيما القديمة منها.²

4-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة : أعطى المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات في مجال حماية البيئة حيث :

- يتخذ رئيس المجلس الشعبي كل الاحتياطات والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الاشخاص والممتلكات العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، ويمكنه في حالة الخطر أن يأمر بتنفيذ جميع تدابير الأمن ومنها هدم البنايات الآيلة للسقوط .

¹ مالك عليان ، "أهمية دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في التشريع الجزائري" ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد ، 06 نوفمبر 2021 ، ص ص(259،260) .

² مالك عليان، المرجع نفسه، ص 261.

- في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمل بهما .
- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بالسهل على النظام والسكنية والنظافة العمومية، فهو مكلف من جهة أخرى بما يلي:
 - السهل على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
 - السهل على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية.
 - المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
 - المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
 - منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة .
 - السهل على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة .
- 5-صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة : يسهل المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ، ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، وكذلك حماية التربة والموارد المائية والاستغلال الأفضل لهما.
- يسهل المجلس الشعبي البلدي بمساهمة المصالح التقنية التابعة للدولة على حفظ الصحة والنظافة العمومية ، ولا سيما في مجال توزيع المياه الصالحة

للشرب ، ومياه الصرف الصحي المستعملة وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومكافحة الأمراض المتنقلة¹.

ثالثا : الاجهزة الموكل لها حماية ومر اقبة البيئة

(1)-الوزارات وحماية البيئة :

(ا)-وزارة تهيئة الإقليم والبيئة : لقد تم إحداث وزارة خاصة بحماية البيئة تسمى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ، والتي تتكون من عدة مديريات وكل مديرية تتكون من مديريات فرعية، ووضعت الإدارة المركزية لوزارة تهيئة الإقليم والبيئة تحت سلطة الوزير الذي حددت مهامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01 / 08 والذي يكلف أساسا في مجال البيئة بما يلي:

-المبادرة بالقواعد والتدابير الخاصة بالحماية والوقاية من كل أشكال التلوث، وتدهور البيئة والإضرار بالصحة العمومية وبإطار المعيشة واتخاذ التدابير التحفظية الملزمة.

-المبادرة بقواعد وتدابير حماية الموارد الطبيعية والبيولوجية والأنظمة البيئية وتنميتها والحفاظ عليها.

-السهر على مطابقة المنشآت المصنفة على ضوء نصوص التشريع والتنظيم .

-المساهمة في ضبط المدونات المتعلقة بالمنشآت المصنفة وبالمواد الخطرة .

-المساهمة في تصنيف المواقع والمساحات التي تكتسي أهمية من الناحية الطبيعية أو الثقافية أو العلمية.

-إجراء دراسات التأثير على البيئة وإبداء الرأي في مدى مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما .

¹ مالك عليان، مرجع سابق الذكر ، ص ص (262 ، 263).

-المبادرة في أعمال التوعية والتربية والإعلام في مجال البيئة وتشجيع إنشاء جمعيات حماية البيئة وتدعيم أعمالها.¹

(ب)-وزارة الصحة والسكان : حيث تقوم الوزارة بحماية صحة السكان من جميع أشكال الأخطار والمضار اللاحقة بالفرد، إذ يختص وزير هذا القطاع باتخاذ تدابير مكافحة الأضرار والتلوث ،وكذا التدابير الوقائية من أجل المحافظة على صحة العمال من جراء المخاطر التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء العمل ،خاصة في مجال الحماية من الإصابة بالإشعاعات الصادرة عن الأجهزة المستعملة في العلاج، وفي هذا الخصوص نجد أن هذه الحماية مكرسة بموجب المرسوم 117/05 .

(ج)-وزارة الصناعة : بالنظر للأثار السلبية التي تشكلها حركة التصنيع على البيئة، فقد نص المرسوم المنظم لمهام وزير الصناعة على أنه يتولى سن القواعد العامة للأمن الصناعي، وتطبيق التنظيم الخاص بها لحماية البيئة، لذا أحدث مكتب رئيس دراسات مكلف بحماية البيئة والأمن الصناعي ضمن مديرية المقاييس والجودة والحماية الصناعية.

(د)-وزارة الفلاحة : تتولى وزارة الفلاحة مهام تقليدية مرتبطة بتسيير وإدارة الأملاك الغابية والثروة الحيوانية و النباتية ،وحماية السهوب و مكافحة الانجراف والتصحر ، ومنه عمل وزارة الفلاحة في المجال البيئي مرتبط بحماية الطبيعة ودعم تدخلها من اجل حمايتها ، وقد تدعمت الوزارة بوكالة وطنية لحفظ الطبيعة .

(هـ)-وزارة الطاقة والمناجم :يتولى وزير الطاقة والمناجم بالإضافة إلى مهامه الخاصة، المشاركة في الدراسات المتعلقة بالتهيئة العمرانية وحماية البيئة والتكامل

¹ نورة موسى ، "الهيئات المكلفة بالضبط البيئي في التشريع الجزائري" ، مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية ، العدد 9، ص 465.

الاقتصادي ، بالرجوع للمرسوم المتضمن صلاحيات وزير الطاقة والمناجم وكذا المرسوم المنظم للإدارة المركزية.

(و)-قطاع التهيئة العمرانية والبناء : يعتبر هذا القطاع واحد من أهم القطاعات المعنية بحماية البيئة، وذلك بالحفاظ على الجوانب التنظيمية والجمالية للبيئة ،سواء من خلال إعداد المخططات البيئية المختلفة أو من خلال منح التراخيص الخاصة بالبناء أو تجزئة الأراضي من اجل البناء، وهو ما تنص عليه المادة 02 من المرسوم 175/91.¹

(2)- الاجهزة والهيئات الوكالات المتخذة على شكل وكالات :

(ا)-الوكالة الوطنية للنفايات والتي اسست في 2002.

(ب)-الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية المؤسسة في 2005 والتي تهدف الى ترقية ادماج اشكالية التغيرات المناخية وفي مخططات التنمية و حماية البيئة .

(ج)-الوكالة الوطنية لحماية البيئة في 1991.

(3)-الاجهزة على شكل مراكز:

(ا)-المركز الوطني لتكنولوجيات الانتاج الانظف المؤسس في 2002 .

(ب)-مركز تنمية الموارد البيولوجية الامن الاحيائي في 2002.

(4)-الاجهزة المتخذة على شكل مراصد :

(ا)-المركز البيئي والتنمية المستدامة انشا في 2002.

(ب)-المركز الوطني لترقية الطاقات المتجددة انشا في 2004.

(ج)-المركز الوطني للمدينة انشا في 2006.²

¹ نورة موسى ، مرجع سابق الذكر ، ص ص (467 ، 468) .

² وليد عابي و اخرون ، "آليات وأدوات حماية البيئة في الجزائر من منظور التنمية المستدامة" ، مجلة بحوث الإدارة والاقتصاد ، المجلد 1، العدد 1، 2019 ص ص (222 ، 223) .

رابعاً: القوانين الخاصة بحماية البيئة

إن مكافحة التلوث البيئي تتطلب بالضرورة تدخل الدولة ، بحيث إذا استطاعت هذه الأخيرة إجبار الملوّثين على تحمل تكلفة تلويهم للبيئة فإنهم سوف يراجعون سلوكهم ، وقد عملت الجزائر على مواجهة التلوث البيئي في الثمانينات فقد تم إصدار أول قانون لحماية البيئة سنة 1983 م ، عمل هذا القانون على إدماج الانشغالات البيئية في مسار التنمية الوطنية ، حيث تنص المادة 03 منه على :
تقضي التنمية الوطنية تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي و متطلبات حماية البيئة و المحافظة على إطار معيشة السكان، وفي سنة 1997 م ازداد الوعي الرسمي بخطورة التلوث البيئي في الجزائر بحيث أعتمد المخطط الوطني لتسيير و حماية البيئة ، و الذي يعمل على تبني التخطيط البيئي ، و هدف إلى ما يلي:

-تعزيز الإطار القانوني و المؤسسي.

-تخفيض التلوث و الأضرار البيئية .

-المحافظة على التنوع البيولوجي و المواقع الطبيعية.

-تكوين و إعلام و تحسيس الجمهور.

-تعزيز التنظيم و وسائل العمل .

-إحياء التعاون الدولي.

وفي سنة 2003 م صدر القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، والذي يتعلق بخضوع المنشآت المصنفة حسب أهميتها ، والأخطار التي تترتب عن استغلالها بترخيص من الوزير المكلف بالبيئة و الوزير المعني.¹

¹ ناصر مراد ، إشكالية التلوث البيئي في الجزائر ، Revue d'économie et de statistique appliquée ، Volume 6, Numéro 1, 2009 ، صص (169 ، 170) .

القوانين الخاصة في حماية وتثمين البيئة :

- قانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها .
- قانون 01-20 المتعلق تهيئة وتنمية الفضاء الوطني تنمية مستدامة.
- قانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل و تثمينه.
- قانون 03/03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية.
- قانون 02-11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة .
- بالإضافة الى قانوني الجماعات المحلية و ذلك بموجب قانون الولاية رقم 12-07 و وقانون البلدية 11-10 والتعديل الدستوري في سنة 2020 ، والذي جاء في ديباجة : يظل الشعب منشغلا بتدهور البيئة والنتائج السلبية للتغير المناخي ، وحريصا على ضمان حماية الوسط الطبيعي ، وقد نصت المادة 21 على ما يلي تسهر الدولة على:

_حماية الأراضي الفلاحية .

- ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاههم .
- وقد سن أهم قانون يُعنى بحماية البيئة ألان وهو القانون 10-03 المؤرخ في : 19/ 07/ 2003 المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة.¹

المبحث الثاني : إشكالات التلوث البيئي في الجزائر

أولا : تلوث التربة والغذاء

- (1)-انجراف التربة في الجزائر : يوجد في الجزائر اكثر من 12 مليون هكتار من التربة عرضة للانجراف المائي ، تنزع من الاحواض الدافقة للأطلس التلي بحيث يلقي

¹ بلال بلعزوق و نعيمة عمارة ، " اثر التلوث البيئي بالنفايات المنزلية وما شابهها في التشريع الجزائري وانعكاساته على تحقيق الأمن البيئي " ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، المجلد : 7 العدد : 1 ، 2023 ، ص 187.

من رواسب التربة المنجرفة في البحر سنويا ما مقداره 120 مليون طن³ من الرواسب الطينية، ما يمثل تعرية للغطاء النباتي الذي لا يمكن تعويضه، حيث تقدر المساحة الفلاحية الصالحة للزراعة للفرد الواحد الجزائر 0.5 هكتار حسب تقرير لسنة 2000م، اضافة الى صعود الاملاح خاصة في المناطق الصحراوية (الوادي، ادرار، غرداية، ورقلة)، وهذا نتيجة لعمليات الري غير الملائمة ويظهر هذا المشكل ايضا في وهران ووادي الشلف¹.

تعاني الاراضي الزراعية في الجزائر من سوء إدارتها مما تسبب في تعريتها وبالتالي خسائر في التربة والملوحة والتحول الحضري، و تنتج اشكالات عديدة عن الانجراف المائي والذي تحدثه السيول والتي تصل الى ما نسبة 83%، أما عن الانجراف الهوائي الناتج عن الرياح يحتمل أن تتصحر بسببه حوالي 500 ألف هكتار من الاراضي السهبية و 7 مليون هكتار اخرى مهددة بالتصحر ايضا².

ثانيا : تلوث الهواء

1- كثرة استخدام السيارات : ان كثافة الحركة المرورية وتعطل اغلب السيارات، تحدث تلوث الهواء نتيجة غازات عوادم السيارات خاصة القديمة منها، ومن اكثر المدن تلوثا بالجزائر نجد العاصمة، والتي تبلغ حضيرة السيارات فيها نصف الحضيرة الوطنية والمقدرة ب 566068 سيارة.

¹ نبهة سعدي، "تسيير النفايات الحضرية في الجزائر بين الواقع والفاعلية المطلوبة"، دراسة حالة الجزائر العاصمة"، مذكرة ماجستير، (جامعة بومرداس : كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير)، 2012، ص ص(40، 41).

² زينب بليل، "حماية البيئة بالجزائر بين النصوص القانونية والتحديات العملية"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 6، العدد 1، 2022، ص 792.

-التدفقات الصناعية : يتجاوز تركيز الملوثات السامة في الهواء الحدود المقبولة في بعض المراكز التي تتركز فيها الوحدات الصناعية ، وهي موزعة عبر المناطق الحضرية في الوطن ، وفي مقدمتها العاصمة و عناية .

-مصانع الاسمنت : وهي متوزعة على مجموعة من المدن خاصة المناطق الحضرية مثل : صور الغزلان و الشلف ، وسعيدة والمسيلة وتعتبر مصدرا للغازات والاثربة، حيث تتدفق سنويا 4596 طن من اكسيد الازوت و 12000 طن من اكسيد الكربون، و 464 من المركبات العضوية ، و 1020000 من اكسيد الكبريت.

-وحدات انتاج الجبس و الكلس : حيث تنتج وحدة الجبس لفاوريس ووحدة انتاج الكلس ام جران حوالي 20.250 طن من الدقائق سنويا، و 70 طن من اكسيد الازوت و 20 طن من اكسيد الكربون ، و 8 اطنان من المركبات العضوية .

-مصانع التكرير: تصدر عنها اشعاعات ناجمة عن احتراق الغازات وتساهم في ارتفاع انتاج الغازات ذات المفعول الحراري ، فمثلا مركب تحليل الزنك بالغزوات مهدد للبيئة فهو ينتج 9000 طن سنويا من حامض الكبريت، و 150 طن سنويا من الكالسيوم، وللعلم فان اغلب المصانع بها مصفاة ولكن معظمها معطلة نتيجة مشاكل الصيانة.¹

¹ خير مراد ، "الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة الحضرية من التلوث دراسة ميدانية بمدينة المسيلة" ، مذكرة ماجستير (جامعة محمد لخضر بسكر : كلية الاداب والعلوم الانسانية والاجتماعية ، قسم علم الاجتماع)، 2009، ص ص (49 ، 50)

- تسجيل خسائر في الغابات : حيث دمرت حرائق الغابات أكثر من 89000 هكتار في 35 ولاية في البلاد، وتم إحصاء ما مجموعه 1186 حريقاً ناهيك عن خسائرها البشرية والحيوانية.¹

- وقد أُلغيت الحرائق مثلاً ما لا يقل عن 1.276 نخلة مثمرة ، بما يعادل 10 هكتارات من المساحات الغابية ، جراء حرائق النخيل بولاية ورقلة لوحدها في 2019.²

وتم اتلاف 1403 نخلة في السداسي الأول من سنة 2020.³

-بلغت كمية النفايات المنزلية و ما شابهها في الجزائر حوالي 13 مليون طن سنة 2018 ، و ينتظر أن تتجاوز 20 مليون طن بحلول سنة 2035 ، حسب ما أظهرته دراسة حديثة قامت بها وزارة البيئة.⁴

- بلغت نسبة استرجاع وتثمين النفايات المنزلية حوالي 10 % من إجمالي الكميات التي تم جمعها في 2020 ، حسبما أفادت به الوكالة الوطنية للنفايات ، حيث

¹ مؤسسة فريدريش إيبيرت ، حرائق الغابات في الجزائر : الأسباب والعواقب والحلول ، ت ز : 2023/6/12 ، س : 00:00 ، انظر :

<https://algeria.fes.de/ar/e/feux-de-forets-en-algerie-causes-consequences-et-solutions-ar>

² وكالة الانباء الجزائرية ، حرائق النخيل بورقلة: إتلاف أزيد من 1.200 نخلة منذ مطلع السنة الجارية عبر الولاية ، ت ز : 2023/6/12 ، س : 12:00 ، انظر : <https://www.aps.dz/ar/regions/72616-1-200>

³ مركز تنمية الطاقات المتجددة ، خسارة 1403 نخلة في السداسي الأول 2020 : الحرائق والإهمال يُهددان مستقبل إنتاج التمور بورقلة ، ت ز : 2023/6/12 ، س : 12:10 ، انظر :

<https://portail.cder.dz/ar/2020/07/13/%D8%AE%D8%B3%D8%A7%D8%B1%D8%A9-1403-%D9%86%D8%AE%D9%84%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D9%84-2020-%D8%A7%D9%84%D8%A6%D9%82/>

⁴ الجزائر نيوز ، كمية النفايات المنزلية في الجزائر ستتجاوز 20 مليون طن سنة 2035 ، ت ز : 2023/6/12 ، س : 12:20 ، انظر : <https://www.aps.dz/ar/societe/102377-20-2035>

ان تكاليف تسيير النفايات على مستوى مراكز الردم التقنية تكلف سنويا الخزينة العمومية 58 مليار دج.¹

ثالثا : تلوث الماء

تعاني الجزائر من ندرة في المياه العذبة لأن 95 % من اراضيها تعتبر ذات مناخ جاف ، ومحاولة منها لتغطية هذه الندرة شرعت في تحلية مياه البحر عن طريق الطاقة النووية، ولكن المشكل الذي تعانيه هو الأمن البيئي بمعنى الاعتماد على التكنولوجيا النظيفة التي تولد نفايات اقل ، وتجدر الاشارة ان نصيب الفرد من المياه الصالحة انخفض من 689 م³ في السنة عام 1990م الى 332 م³ في السنة عام 2025 م، كما ان كارثة تلوث السواحل والوديان يعتبر من اخطر انواع التلوث في بعض المناطق الجزائرية كمنطقة واد السمار بالعاصمة وواد الكرمة بوهران وسواحل سكيكدة ، حيث ارتفعت نسبة الزئبق في الماء إلى 1 ملغ /م³ وهي نسبة كبيرة مقارنة بالنسبة المسموح بها دوليا وهي 0.0011 ملغ /م³ ، وهذا التلوث سيكون دافعا للأمراض عديدة كالكلوبيرا و التيفويد والتهاب الكبد الفيروسي وحى الأمعاء.²

رابعا : تقييم الوضع البيئي في الجزائر

-هناك تذبذب في تسمية الوزارة المخصصة لحماية البيئة حيث :
كلف اللجنة الوطنية للبيئة وانشئت هذه اللجنة بموجب المرسوم رقم 156 / 74 المؤرخ في 12 جويلية 1974 ، وتم حل هذه اللجنة بموجب المرسوم رقم 77 / 119 والحقت بعدها البيئة بوزارة الري واستصلاح الاراضي ، وقد كلفت بها كتابة الدولة

¹ وكالة الأنباء الجزائرية ، نسبة تثمان النفايات المنزلية لم تتجاوز 10 بالمائة في 2020 ، ت ز: 2023/6/12 ، س: 13:00 انظر : <https://www.aps.dz/ar/economie/118356-10-2020>

² شراف براهيم ، " البيئة في الجزائر من منظور اقتصادي في ظل الإطار الاستراتيجي البيئة في الجزائر من منظور اقتصادي في ظل الإطار الاستراتيجي العشري 2001-2011" ، مجلة الباحث ، العدد 12 ، 2013 ، ص ص (99 ، 100)

للغابات والتشجير في 1979، ثم الحقت بكتابة الدولة للغابات واستصلاح الاراضي في 1980، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-175 ادمجت بوزارة الفلاحة والثروة الزراعية، وبعدها صدر القانون رقم 83-03 المؤرخ في فيفري 1983 والمتعلق بحماية البيئة،¹ لتستحدث الوكالة الوطنية لحماية البيئة بموجب المرسوم 83-457 لسنة 1983م، وضعت تحت وصاية كاتب الدولة للغابات واستصلاح الاراضي وحماية البيئة، وبعدها انتقلت الى وزارة البحث والتكنولوجيا في 1988 م، ومنها الى وزارة التربية الوطنية بموجب المرسوم التنفيذي 92-488، ثم الى وزارة الداخلية في سنة 1994 م وبموجب المرسوم الرئاسي 96 / 01 المؤرخ في 05 جانفي 1996م، تحولت إلى وزارة الاشغال العمومية وتهيئة الاقليم والعمران، لتظهر العديد من المقتضيات فرضت على الدولة ان تكون للبيئة وزارة خاصة فانشات في 2001 م وزارة تهيئة الاقليم والبيئة، والحقت بعدها بوزارة السياحة لتتحول الى مجددا لوزارة التهيئة العمرانية والبيئة في 2002 م، وبموجب المرسوم 173 / 07 ادمجت مع وزارتين لتصبح تحت مسمى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة في 2007 م، لتفصل عن السياحة في 2010 م، وتبقى تحت مسمى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة ثم الى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة بموجب المرسوم 326 / 12، لتصبح البئية في 2015 تابعة لوزارة البيئة والطاقات، وبموجب المرسوم 16 / 88 المؤرخ في 2016 اصبحت تسمى بوزارة الموارد المائية والبيئة، وبعدها اعيد تسميتها بوزارة البيئة والطاقات المتجددة في 2017.² حيث يظهر هذا جانبا من التذبذب التي مرت به البئية على مستوى التكليف الوزاري في الجزائر وهو يؤثر على ادائها.

¹ نفيسة الحاج قدور، عثمان بقنيش، "دور الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة في التشريع الوطني"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 8، العدد 03، 2023، ص 211.

² المرجع نفسه، ص ص(212، 213).

ان الاستراتيجية الاقتصادية في حماية البيئة ارتكزت على الاجراءات التالية :

(أ)- الجبائنة البيئية : وهي اقتطاع جبري نقدي تفرضه الدولة على المنتج كعقوبة على تلويث البيئة ، وهذه الإيرادات تتحول الى الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بنسبة 75 % ، اما المتبقي فيكون لميزانية البلدية 10 % و 15 % للميزانية العمومية ، وقد تم ادخال اول ضريبة بيئية من خلال قانون المالية لسنة 1992م ، حيث تم فرض الرسم المتعلق بالنشاطات الملوثة او الخطرة (TAPD) ، بالإضافة الى الرسوم الاخرى كتلك الخاصة بالنفايات الصلبة والمتعلقة بالانبعاثات الجوية.

(ب)- الانفاق الحكومي : وهي الموارد المالية المخصصة من الدولة لتدبير مكافحة التلوث البيئي ، والمتمثلة اساسا في برامج انجاز شبكات التطهير ومحطات التنقية ، وكذا برنامج تجديد الغابات و اصلاح الاراضي ، بالإضافة لبرنامج التجهيزات المضادة للتلوث .

(ج) - سياسة خفض الدعم : هو الحث على الاقتصاد في الموارد الطبيعية وذلك بالاقتراب من السعر الحقيقي للمورد.¹

بالرغم من هذه الجهود لتفعيل الادوات الاقتصادية على المستوى البيئي ، إلا ان الجانب الضريبي والتحفيزي لم يستطع تحقيق الاهداف المرجوة منه بسبب ما يلي:

- الادوات الجبائية المفروضة لها طابع عقابي أكثر منه تحفيزي.

- قلة الموارد المحصلة بحيث أنها غير كافية لتغطية الاضرار البيئية و تحسين الإطار المعيشي للأفراد .

- أن حصيلة الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي ، وكذلك حصيلة الرسم المطبق على الوقود غير موجهة بصورة كلية للأهداف

¹ شراف براهيمي ، مرجع سابق الذكر، ص 101 .

إلايكولوجية، مما يؤدي إلى إضعاف الموارد المالية لمكافحة التلوث، و إبعاد الرسوم البيئية عن أهدافها الحقيقية المتمثلة في حماية البيئة .

حيث يؤدي هذا الوضع إلى :

- تضخيم الرسوم البيئية مما يعيق التنمية الاقتصادية ¹.

الخاتمة

توصلنا في نهاية هذه الورقة البحثية الى اثبات صحة الفرضيات التي تم صياغتها

حيث :

- ان التلوث البيئي في الجزائر يشكل تحديا للجماعات المحلية وباقي الاجهزة الاخرى ،من خلال مستويات التلوث التي وصل اليها سواء الخاصة بالماء او الهواء او التربة ،وذلك بالرجوع لمستويات التلوث البيئي التي وصل اليها بالجزائر ، والذي مس بجميع مكونات البيئة ويدق ناقوس الخطر من خلال الارقام التي تصرح بها الجهات المعنية.

- ان التلوث البيئي في الجزائر يشكل تحديا للجماعات المحلية وباقي الاجهزة الاخرى ،لان الاستراتيجية الوطنية القائمة على الجانب القانوني والمالي لم تعالج الوضع البيئي ، ففي ظل وجود ترسانة قوانين مستحدثة، ومنح الجماعات المحلية مساحات لحماية البيئة بالتشارك مع الوزارات و المراكز والوكالات البيئية، تبقى نسب توفير امن بيئي للمواطن المحلي ضئيلة جدا.

من خلال ورقتنا البحثية تم التوصل الى النتائج التالية :

-إن الإستراتيجية الوطنية للأمن البيئي تعاني من التذبذب ،فالوزارة المختصة بحماية البيئة يتم الحاقها و ادماجها في كل مرة بوزارة معينة .

¹ ناصر مراد ، مرجع سابق الذكر ، ص 9.

-الجباية البيئية لم تؤتي ثمارها بالشكل المطلوب ،وذلك لإشكالات الجباية في حد ذاتها وعمليات التسيير والتخصيص.

- إشكالية إدماج القطاع الخاص والمواطن المحلي في تعزيز حماية البيئة .
-السياسة البيئية غنية بترسانة القوانين و الاجهزة المؤسساتية وكل هذا يحدث تداخل في الصلاحيات .

يوصي الباحث بما يلي :

-ضرورة اعادة النظر في الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة ، بحيث تتوافق والاقتصاد البيئي.

-التركيز على الاعلام البيئي والثقافة البيئية في الوسط المحلي .
-تفعيل دور الجماعات المحلية في الجانب البيئي ، من خلال الاقتراح والمراقبة والرصد والتعاون مع باقي الاجهزة المؤسساتية الاخرى المهمة في هذا المجال.
-الاستفادة من التجارب الدولية الخاصة بحماية البيئة وتثمينها على غرار التجربة الالمانية و الايسلاندية .

-اعادة النظر في عمليات ادارة وتسيير النفايات في المناطق الحضرية، بجعلها اقتصاد مدر للخزينة الدولة .

-تشجيع الدولة للباحثين في مجال الطاقة النظيفة واعتماد مشاريعهم .
-ضرورة التعاون مع المجتمع المدني وتشجيع الجمعيات على نشر التوعية في الوسط المدرسي و المجتمعي .

-لابد من زيادة نفقات الدولة الخاصة بحماية البيئة وصحة المواطن، لان النفقات الموجودة لا تغطي كل المتطلبات .

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

(1)-الحمد رشيد و صباريني محمد سعيد ، البيئة ومشكلاتها ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت : المجلس الوطني للثقافة والفنون و الاداب ، 1979.

➤ المجلات

(1)-الحاج قدور نفيسة و بقنيش عثمان ، "دور الهيئات الادارية المكلفة بحماية البيئة في التشريع الوطني"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 8، العدد 03، 2023.

غرايبة خليف مصطفى ، " التلوث البيئي : مفهومه وأشكاله وكيفية التقليل من خطورته"، Journal of Environmental Studies، Volume 3، جوان 2010.

(2)-براهيمي شراف ، "البيئة في الجزائر من منظور اقتصادي في ظل الإطار الاستراتيجي البيئة في الجزائر من منظور اقتصادي في ظل الإطار الاستراتيجي العشري 2001-2011"، مجلة الباحث ، العدد 12، 2013.

(3)-بلعزوق بلال و عمارة نعيمة ، "اثر التلوث البيئي بالنفايات المنزلية وما شابهها في التشريع الجزائري وانعكاساته على تحقيق الأمن البيئي" ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، المجلد : 7 العدد : 1، 2023 .

(4)-بليل زينب، "حماية البيئة بالجزائر بين النصوص القانونية والتحديات العملية" ،مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 6، العدد 1، 2022، ص792.

(5)-عليان مالك، "أهمية دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد ، 06 نوفمبر 2021.

(6)-مراد ناصر ، "إشكالية التلوث البيئي في الجزائر"، Revue d'économie et de statistique appliquée، 2009 Volume 6, Numéro 1،

(7)-موسى نورة ، " الهيئات المكلفة بالضبط البيئي في التشريع الجزائري" ، مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية ، العدد : 9.

(8)-وليد عابي و آخرون ، "آليات وأدوات حماية البيئة في الجزائر من منظور التنمية المستدامة"، مجلة بحوث الإدارة والاقتصاد ، المجلد 1، العدد 1، 2019 .

➤ الرسائل الجامعية

❖ مذكرات الماجستير

(1)-خير مراد ، "الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة الحضرية من التلوث دراسة ميدانية بمدينة المسيلة" ، مذكرة ماجستير (جامعة محمد لخضر بسكر : كلية الاداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية ، قسم علم الاجتماع) ، 2009.

(2)-سعيد نبية ، "تفسير النفايات الحضرية في الجزائر بين الواقع والفاعلية المطلوبة ، دراسة حالة الجزائر العاصمة" ، مذكرة ماجستير ، (جامعة بومرداس : كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير) ، 2012 .

➤ المواقع الالكترونية

(1)-الجزائر نيوز ، كمية النفايات المنزلية في الجزائر ستتجاوز 20 مليون طن سنة 2035 ، ت : ز : 2023/6/12 ، س : 12:20 ، انظر :

<https://www.aps.dz/ar/societe/102377-20-2035>

(2)-مؤسسة فريدريش إيبتر ، حرائق الغابات في الجزائر : الأسباب والعواقب والحلول ، ت : ز : 2023/6/12 ، س : 00:00 ، انظر :

<https://algeria.fes.de/ar/e/feux-de-forets-en-algerie-causes-consequences-et-solutions-ar>

(3)- مركز تنمية الطاقات المتجددة ، خسارة 1403 نخلة في السداسي الأول 2020 : الحرائق والإهمال يُهددان مستقبل إنتاج التمور بورقلة ، ت : ز : 2023/6/12 ، س : 12:10 ، انظر :

<https://portail.cder.dz/ar/2020/07/13/%D8%AE%D8%B3%D8%A7%D8%B1%D8%A9-1403-%D9%86%D8%AE%D9%84%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D9%84-2020-%D8%A7%D9%84%D8%A9%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%82/>

(4)-وكالة الانباء الجزائرية ، حرائق النخيل بورقلة : إتلاف أزيد من 1.200 نخلة منذ مطلع السنة الجارية عبر الولاية ، ت : ز : 2023/6/12 ، س : 12:00 ، انظر :

<https://www.aps.dz/ar/regions/72616-1-200>

(5)-وكالة الانباء الجزائرية ، نسبة تئمين النفايات المنزلية لم تتجاوز 10 بالمائة في 2020 ، ت : ز : 2023/6/12 ، س : 13:00 ، انظر :

<https://www.aps.dz/ar/economie/118356-10-2020>

د.عبد الكريم محمودي و د. سارة محفوظ
(جامعة الجزائر2) (جامعة البويرة)

التحدي البيئي و الطاقوي في الجزائر

The environmental and energy challenge in Algeria

مقدمة

تستنبط الطاقة البديلة من الموارد التي لا تنفذ مثل الشمس والرياح وغيرها، فهي متوفرة في معظم دول العالم، ولهذا تزايد الاهتمام بالطاقات المتجددة في العالم خاصة بعد الدراسات المعاصرة لأنّ الطاقة الأحفورية، لا بد وأن تنتهي في يوم ما، فمن الواجب أن تحل الطاقات المتجددة محل الطاقات القديمة لأنها لا تنضب ولا تنفذ ويكون مصدرها أحد الموارد الطبيعية كالرياح والمياه والشمس، وأهم ما يميّزها : أنها نظيفة وصديقة للبيئة، كونها لا تترك غازات ضارة كثنائي الكربون ويسهل استخدامها بالاعتماد على تقنيات حديثة وآليات بسيطة، ولا تتطلب تكلفة كبيرة على عاتق الدولة، فهي تعدّ عاملا مهما له علاقة وطيدة بالتنمية المستدامة، فهي تعمل على خلق فرص عمل وتعمل على التخفيف من أضرار الانبعاثات الغازية، التي نعاني منها حاليا من الطاقة الأحفورية التي تؤدي إلى أضرار وخيمة للبيئة خاصة في الأماكن التي لا تستعمل فيها المكننة بصورة عالية فالطاقات المتجددة لها فوائد عديدة إذا ما استثمرت واستهلكت بطريقة عقلانية. من بينها الحفاظ على البيئة وتحقيق السرعة في إنتاج الطاقة على عكس الطاقة التقليدية.

1.1. إشكالية البحث:

فيما تكمن أهمية استغلال الطاقات المتجددة ومواردها لأجل التنمية المستدامة والمحيط الاجتماعي في الجزائر؟
ويمكن طرح أسئلة فرعية تخدم الإشكالية كما يلي:
- ما هي إمكانيات الجزائر الاقتصادية والبيئية للاهتمام بالطاقات المتجددة؟
- ما سبل تشجيع التوجه نحو الاستغلال في مصادر الطاقات المتجددة؟
- ما أهم انجازات الجزائر في مجال الطاقات المتجددة وعلاقتها بالتنمية والمحيط الاجتماعي؟

2.1. الفرضيات: يمكن طرح بعض الفرضيات منها:

- تملك الجزائر إمكانيات تؤهلها أن تكون رائدة في مجال الطاقات المتجددة.
- تحتاج الجزائر لبعض الإجراءات لتحقيق الأمثلة في إنتاج واستغلال الطاقات المتجددة.

- الطاقات المتجددة هي أفضل خيار للمحافظة على عمر الطاقات الأحفورية.

3.1. أهمية البحث: يستمد البحث أهميته من الدور الذي تلعبه الطاقات

المتجددة في تحقيق التنمية المستدامة للمجتمع الجزائري، وتحقيق العدل بين الأجيال الحالية والقادمة في حقها من الطاقة الأحفورية، فالطاقة المتجددة طاقة بديلة تحفظ ممتلكات الأجيال القادمة.

4.1. أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى طرح موضوع الطاقات المتجددة

باعتبارها موضوعا عصريا وطاقة بديلة عن الطاقة التقليدية، التي تسبب في هلاك الطبيعة فمصادر الطاقة المتجددة نظيفة، غير ملوثة للبيئة غير ناضجة، ومتجددة باستمرار، وهذا ما تحققه في مجال التنمية المستدامة وتطور البلد الذي يلقي الاهتمام عليها.

5.1. منهج البحث: اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، لأننا رأيناه مناسباً للموضوع، حيث نوصف الظاهرة وتقديم بعض المعطيات الإحصائية وعقبنا عليها بالتحليل والشرح والتفسير.

6.1. الدراسات السابقة: توجد عدة دراسات تطرقت لهذا الموضوع من جوانب مختلفة نذكر منها:

- دراسة (أ. ريس خليفة) بعنوان "واقع وآفاق الاستثمار في الطاقات المتجددة في ظل تحقيق تنمية مستدامة حالة الجزائر"، مقال منشور في مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 18 المجلد 01، 2018، توصل إلى أنه: لا تقل اهتمامات الجزائر بمشاكل التلوث البيئي والتنمية المستدامة، والطاقات المتجددة عن اهتمامات بقية الدول، وخاصة المتقدمة وذلك لامتلاكها إمكانيات ضخمة من الطاقات المتجددة وعليه فإن استغلالها وتطويرها أصبح ضرورة ملحة، واستراتيجية مستقبلية تنتهجها الجزائر في ظل الظروف الراهنة وانعكاساتها على الاقتصاد الوطني.

- دراسة (د. وهيبة خولوفا) بعنوان "واقع الاستثمار في الطاقات المتجددة وآفاقه مع الإشارة لحالة الجزائر مقال منشور في مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 32، العدد 01 جوان 2021، توصل إلى بعض النتائج منها: لا بد على كل دولة تتوفر فيها الإمكانيات أن تستفيد من تجارب الدول التي سبقتها في مجال الاستثمار في الطاقات المتجددة وضرورة إنشاء بنك لمعلومات الإشعاع الشمسي ودرجات الحرارة وشدة الرياح، وكمية الغبار وغيرها من المعلومات الدورية الضرورية للاستخدام الطاقة الشمسية في الجزائر.

2. الطاقة المتجددة: إن الدراسات المعاصرة في ميدان الاقتصاد والطاقة أثبتت بأن الطاقة التقليدية زائلة مهما طال الزمن لهذا اجتهد الاقتصاديون وترقبا لهذا الزوال ما يحل محل الطاقات الأحفورية وهي الطاقات المتجددة التي تتجدد

باستمرار ولا يهددها الزوال أي أن " مشكلة نزوب مصادر الطاقة التقليدية وتلوث البيئة الناشئ عن شراة الدول الصناعية في حرق النفط والفحم، ناهيك عن ارتفاع أسعارها بصفة مستمرة، وما يترتب على ذلك من مشاكل اقتصادية وخيمة للدول النامية، ومشاكل بيئية متعددة منها: التغيرات المناخية والاحتباس الحراري"¹، كل هذه الأسباب دعت إلى الاهتمام والالتفات بالطاقة المتجددة التي لا نجدها تحتوي على هذه المشاكل الاقتصادية والبيئية وارتفاع أسعار النفط أحيانا بالنسبة للدول التي تفتقر للطاقة الأحفورية، و الهدف من البحث في الطاقات البديلة هو²:

التخلص من عبء ارتفاع أسعار البترول وطفرائه الحادة، على ما في ذلك تداعيات سيئة اقتصاديا واجتماعيا وأمنيا.

● منع تكرار استخدام النفط سلاحا اقتصاديا أو سياسيا، وسلب الدول النفطية، لا سيما العربية وعلى رأسها تلك الدول المتهمة بدعم الإرهاب امتيازاً مهماً ومؤثراً.

● القلق العالمي المتزايد من نزوب البترول أو نفاذ احتياطياته.

● التخلص من المشاكل البيئية المترتبة على إنتاج وحرر الوقود الأحفوري "البترول والغاز الطبيعي والفحم" مثل التلوث وزيادة درجة الحرارة على سطح الأرض. ● والفرق بين الطاقات الأحفورية والطاقة المتجددة هو أن هذه الأخيرة كلما شارفت على الانتهاء تتواجد مجدداً، ويكون كصدرها الطبيعة.

الطاقات المتجددة هي: "الطاقات التي نحصل عليها من خلال تيارات الطاقة التي يتكرر وجودها في الطبيعة على نحو تلقائي ودوري، وهي بذلك عكس الطاقات غير

¹ علي محمد عبد الله، الطاقات المتجددة، ط1، مصر: وكالة الصحافة العربية، 2009، ص ص (143-144).

² أحمد سيد عاشور، الطاقة المتجددة والبديلة، ط1، مصر، 2009، ص ص (143-144).

متجددة الموجودة غالبا في مخزون جامد في الأرض لا يمكن الإفادة منها إلا بعد تدخل الإنسان لإخراجها"¹.

وتعرفها وكالة الطاقة العالمية (IEA): "تشكل الطاقة المتجددة من مصادر الطاقة الناتجة عن مسارات الطبيعة التلقائية كأشعة الشمس والرياح، والتي تتجدد في الطبيعة بوتيرة أعلى من وتيرة استهلاكها".

وتعرفها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC): "الطاقة المتجددة هي كل طاقة يكون مصدرها شمسي، جيو فيزيائي أو بيولوجي، والتي تتجدد بوتيرة معادلة أو أكبر من نسب استهلاكها، وتتولد من التيارات المتتالية والمتواصلة في الطبيعة كطاقة الكتلة الحيوية والطاقة الشمسية وطاقة باطن الأرض حركة المياه طاقة المد والجزر في المحيطات، وطاقة الرياح، وتوجد العديد من الآليات التي تسمح بتحويل هذه المصادر إلى طاقة أولية، كالحرارة الكهربائية وإلى طاقة حركية باستخدام تكنولوجيا متعددة تسمح بتوفير خدمات الطاقة من وقود وكهرباء".

فجل التعاريف السابقة تركّز على أنّ الطاقة المتجددة بكل بساطة هي طاقة مستمدة من الموارد الطبيعية تتميز بعدم زوالها أو نفاذها وتتجدد مع مرور الزمن وهذه هي الصفة الإيجابية لها، وهي متوفرة بنسب متفاوتة في كل دول العالم، ويمكن إنتاجها من الشمس، الرياح، المد والجزر وغيره من المصادر.

3. واقع الطاقات المتجددة في الجزائر:

شرعت الجزائر في السنوات الأخيرة في تبني إستراتيجية طاقوية جديدة تكمن من خلالها في إمكانياتها المتوفرة لتلبية متطلباتها المحلية، وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة من جهة، وتعزيز التزاماتها الخارجية من جهة أخرى وهذا لماكبته التغيرات

¹ عبد المجيد قدي، منور أوسرير، ومحمد حمو، الاقتصاد البيئي، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، 2010، ص133.

الحاصلة في أسواق الطاقة الدولية، كما شجعت الجزائر البحث العلمي لكي تجعل من برنامج الطاقات المتجددة النجاعة الطاقوية مبلورا حقيقيا لتنمية صناعية وطنية تقوم مختلف الطاقات الجزائرية (بشرية، مادية، علمية وغيرها).

1.3. إستراتيجية الاقتصاد المستدام:

يجب على الجزائر أن تأخذ بعين الاعتبار في هذه الاستراتيجية طبيعة هذه الثروة القابلة للنفاد فهي من حق الأجيال الحالية والقادمة ونظرا لاعتماد الجزائر على مورد طبيعي واحد، يتطلب هذا بالضرورة وضع سياسة للمالية العامة، تضمن الحفاظ على قيمة الثروة النفطية وأن يستخدم مسار منخفض لسعر النفط عند حساب الثروة الدائمة، وعليه يجب التركيز على ميزان المالية العامة غير النفطي لتقدير استمرار أوضاع المالية العامة وتأمين احتياطات النفط وإحلالها بدائل أكثر نجاعة وغير قابلة للنفاد¹.

2.3. إستراتيجية إحلال الطاقات التقليدية بطاقة المركّزات الشمسية:

من خلال هذه الاستراتيجية يجب إقامة البنى التحتية اللازمة لتطوير المعدات وإنشاء محطات التوليد اللازمة من أجل تلبية الطلب المحلي للطاقة والتصدير في المستقبل حيث تم إنشاء أول محطة هجينة تعمل بالغاز الطبيعي والطاقة الشمسية csp استلمت في جوان 2011، وبتكلفة قدرت بـ 130 مليون يورو وبمدة انجاز تراوحت بـ 11 شهرا في إطار الشركة مع الاسباني بحاسي الرمل، حيث تساهم الطاقة الشمسية في إنتاج 10 ميغاواط، من أصل إجمالي يقدر بـ 3105 جيغاوات وتقوم (abener) مجمع

¹ حمزة خيرة، بلال بوجمعة، "الاستثمار في الطاقات المتجددة وتنمية استغلالها في الجزائر"، جامعة أدرار، الجزائر، (دت)، ص 87.

المحطة يبيع الكهرباء المولّد من المصادر الهجينة لمركب سوناطراك الجزائري من أجل تغطية حاجيات الجنوب من الكهرباء¹.

4. الطاقة الشمسية في الجزائر:

تتوافر الجزائر جراً موقعها الجغرافي على أضخم حقول الطاقة الشمسية في العالم، نظراً لمساحتها كأكبر دولة عربية وأفريقية، وتمثل مساحة الصحراء الجزائرية 80 بالمئة من مساحتها الكلية (المقدرة بأكثر من 2 مليون كلم²) بإمكانات هائلة من الطاقة الشمسية حيث تمتاز بالحرارة الشديدة تقريباً 60 درجة مئوية صيفاً، وبمعدّل إشراق يقدر بـ 3500 ساعة سنوياً، وحسب الدراسات المتخصصة، فإنّ الجزائر تتلقّى أكثر من 2000 ساعة تشميس سنوياً على كامل التراب الوطني، وقد تصل حدود 3900 ساعة من الشمس في الهضاب العليا والصحراء أي أنّ قوة التوليد تصل إلى 1700 كيلوواط ساعي/م² سنوياً في الشمال و2650 كيلوواط ساعي/م² سنوياً بالنسبة للجنوب، وهذا يبينه الجدول التالي رقم (3)²:

الجدول رقم (01): القدرات الشمسية في الجزائر (2007)

البيانات	منطقة ساحلية	هضاب الصحراء	صحراء
مساحة بالمئة	04	10	86
معدل مدة إشراقه الشمس (ساعة/سنة)	2650	3000 3500	3500
الطاقة المتوفرة في المتوسط كيلوواط	1700	1900 2650	2650

¹ حمزة خيرجة، بلال بوجمعة، مرجع سابق الذكر، ص 88.

² زهير بوعكريف، سهيلة زناد، والعبد قريش، "الانتقال الطاقوي: نحو حتمية استغلال الطاقات المتجددة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مجلة المالية والأسواق، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 2011، ص 374.

المصدر: مديرية الطاقات الجديدة والمتجددة (2007)، دليل الطاقات المتجددة، وزارة الطاقة والمناجم- الجزائر-ص39.

والجدير بالذكر أنّ الجزائر صنفت على أنّها من بين أكبر وأحسن حقول الطاقة الشمسية في العالم، بالإضافة إلى إيران، ومنطقة أريزنا بالولايات المتحدة الأمريكية، كما تمتلك أكبر نسبة من الطاقة الشمسية في حوض البحر الأبيض المتوسط التي تسمح بتغطية 60 مرة، احتياجات الدّول الأوروبية، و4مرات الاستهلاك العالمي وتغطية 5 آلاف مرة الاستهلاك الوطني من الطاقة الكهربائية¹.

الجزائر مع موقعها المميز لديها أكبر حقل من الطاقة الشمسية في حوض البحر الأبيض المتوسط، فإذا قارنا الطاقة الشمسية في الجزائر تساوي ما يعادل 37000 مليار متر مكعب أي 49 أكثر من 8 أضعاف احتياطات الغاز الطبيعي في البلاد².

4. الطاقة الكهرومائية في الجزائر:

الجدول (02): أهم مراكز توليد الطاقة الكهرومائية في الجزائر

المركز	قدرة التّوليد (ميغاواط)
درقنية	71.5
أغيل مدى	24
منصورية	100
أرقان	16
سوق الجمعة	8.085
تيزي مدن	4.48
أفزر نيشبال	2.712
غريب	07
قوريت	6.425

¹زهير بوعكريف، مرجع سابق الذكر، ص374.

²عبد الكريم الطيف، فاطمة كوراد، "الاستثمارات في الطاقات المتجددة كمدخل لتحقيق الانتقال الطاقوي في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، المجلد09، العدد03، الجزائر، 2018، ص 13.

5.7	بوحنيقية
15.6	واد الفضة
3.5	بني باهد
4.228	تيسالة
286	المجموع

Source: ministry of energy and mining to renewable energy and renewable energy department.2007.p48.

تبلغ حصة الإنتاج الكهرومائية بالجزائر ما استطاعته 233 ميغاواط وهي ضعيفة نتيجة عدم توفر العدد الكافي، من الواقع الإنتاج الكهرومائي، وضعف الطاقة الإنتاجية للمراكز المتاحة نتيجة عدم كفاءة الاستخدام والتحكم في التكنولوجيا، وأسهمت الطاقة الكهرومائية سنة 2009 في إنتاج ميغاواط من الطاقة الكهربائية وهي قيمة ضعيفة جدا مثلت 3 بالمئة من مجموع الكهرباء الكلية المنتجة¹.

نلاحظ أن قدرة توليد الكهرباء حسب المراكز المذكورة متفاوتة نسبيا، فبعضها لها قدرة عالية جدا وبعضها متوسطة والبعض الآخر منخفضة نوعا ما. فالجزائر تتوفر على إمكانيات كبيرة حيث تتساقط على التراب الوطني كميات مهمة من الأمطار سنويا قدرّت بحوالي 65 مليار/م³، إلا أنه لا يتم استغلال إلا جزءا قليلا منها، يقدر بحوالي 5 بالمئة نتيجة تركزها بمناطق محددة، وتبخر جزء منها، أو تدفقها بسرعة نحو البحر أو نحو حقول المياه الجوفية، وتقدر حاليا كمية الأمطار المستغلة بـ 25 مليار م³، ثلثا هذه الكمية مياه سطحية، والباقي جوفية.

¹ عبد الكريم الطيف، فاطمة كوراد، مرجع سابق الذكر، ص 13.

وتبلغ حصة حظيرة الإنتاج الكهربائي بالجزائر ما استطاعته 286 ميغاواط، وترجع هذه الاستطاعة الضعيفة إلى العدد غير الكافي لمواقع الإنتاج الكهربائي، وإلى عدم استغلال المواقع الموجودة استغلالا كفاء وأسهمت طاقة المياه في إنتاج ما استطاعته 228 ميغاواط من الطاقة الكهرومائية بالجزائر سنة 2009، أما إنتاج الكهرباء بالاعتماد على الطاقة المائية فلا يتجاوز نسبة 3 بالمائة وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالإمكانات المائية التي تتوفر عليها الجزائر¹.

7. البرنامج الوطني للطاقات المتجددة في الجزائر حسب نوع الطاقة:

الجدول (03): مجمل الطاقات الشمسية والحرارية وطاقة الرياح واستغلالها في الجزائر

البيان	2013-2011	2014-2015	2020-2016	2030-2021
الطاقة الشمسية الكهروضوئية	إنتاج قدره 800 ميغاواط	إنتاج قدره 800 ميغاواط	إنتاج قدره 800 ميغاواط	إنتاج قدره 200 ميغاواط
الطاقة الشمسية الحرارية	قدرة إجمالية بـ 3000 ميغاواط. لكل منها 150 ميغاواط انجاز محطتين حراريتين لكل منها 150 ميغاواط	قدرة إجمالية بـ 3000 ميغاواط.	قدرة إجمالية بـ 1200 ميغاواط. إنجاز 04 محطات حرارية	قدرة إجمالية بـ 500 ميغاواط. إلى غاية 2023 و 600 ميغاواط إلى غاية 2030

¹ عبد الله عيجولي، آدم بن مسعود، "واقع الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر"، مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصرة، المجلد 03، العدد 02، عدد خاص، الجزائر، (دت)، ص ص (244 - 245).

قدرة إجمالية ب1700 قدرة إجمالية ب1700 ميغاواط ما زالت الدّراسات والبحث حول مواقع الرياح وتحديدّها	قدرة إجمالية ب1700 ميغاواط ما زالت الدّراسات والبحث حول مواقع الرياح وتحديدّها	قدرة إجمالية بـ 40 ميغاواط انجاز مزرعتين هوائيتين	قدرة إجمالية بـ10 ميغاواط مزرعة أدرار	طاقة الرّيح

(1) المصدر: عبد الواحد صرامة، وعبد الحميد قجاتي، "الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر واقع وآفاق"، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، العدد 08، جوان 2018، ص (133 و134).

يلاحظ من خلال الجدول أنّ البرنامج الوطني للطاقات المتجددة في الجزائر متنوع بين الطاقات المتجددة الموجودة: خاصة الطاقة الشمسية، بنوعها، الكهروضوئية والحرارية فالطاقة الأولى سيبلغ إنتاجها 10000 ميغاواط في سنة 2030 حيث تشمل هذه الأخيرة على مشاريع الإنارة العمومية وكهربة المنازل والقرى خاصة في الجنوب الكبير، حيث بدأ تجسيد هذا البرنامج في العديد من المناطق، سواء في المناطق الشمالية، أو الهضاب بإضافة إلى ولايات الجنوب (تمنراست، إيليزي، أدرار، تندوف، بشار).

أما الطاقة الشمسية الحرارية فسيبلغ إنتاجها 2600 ميغاواط بحلول سنة 2030، ولهذه الطاقة خدمات مهمة مثل العزل الحراري للمباني، وتطوير سخان

الماء الشمسي وأجهزة التبريد في الصيف خاصة في الجنوب، أما الرياح فسيبلغ قدرة إنتاجية حوالي 1750 ميغاواط سنة 2030¹.

1.6. مشاريع وأعمال المرحلة 2011- 2016 للبرنامج الوطني للطاقات

المتجددة:

لقد شهدت هذه المرحلة انجاز عدة محطات لتوليد الكهرباء بالطاقة الشمسية من أهمها محطة الطاقة الهجينة لإنتاج الكهرباء بحاسي الرمل، تجمع بين الشمس والغاز في تجربة رائدة لفرع "neal" (الجزائر للطاقة الجديدة) بمعدل إنتاج يصل إلى 150 ميغاواط في 2011، وإنشاء حظيرة لطاقة الرياح بمنطقة أدرار ذات طاقة إنتاج 10 ميغاواط من طرف الشركة الجزائرية للكهرباء (spe) بالشراكة مع الشركة الفرنسية (vergnet) والتي دخلت حيز التشغيل في 2014، وكذا انجاز مصنع وحدات الطاقة الكهروضوئية وتركيب الألواح الشمسية بالمنطقة الصناعية بالرويبة بقدرة: 41800 وحدة طاقة كهروضوئية في السنة².

كما قامت الجزائر بعدة دراسات منها³:

.تحسين خريطة الرياح الوطنية من قبل المكتب الوطني للأرصاد الجوية (onm).

. تحديد المواقع المؤهلة لتنفيذ مزارع الرياح في المنطقة (تقرت)، وحاسي

مسعود، غرداية من طرف مركز تنمية الطاقة المتجددة. CDER.

.إنشاء الأطلس الشمسي الجزائري من قبل وكالة الفضاء الجزائرية. ASAL.

¹عبد الواحد صرامة، عبد الحميد قجاتي، "الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر: واقع وآفاق"، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، العدد 08، جوان 2018، ص ص (133 - 134).

²فتيحة فرطاس، "الاستثمارات في الطاقات المتجددة بالجزائر: ضرورة لتحقيق الاستقلال الطاقوي وبحث ديناميكية تنمية اقتصادية"، مجلة استراتيجيات التحقيقات الاقتصادية والمالية، المجلد 01، العدد 01، الجزائر، سبتمبر 2019، ص ص (12 - 13).

³المرجع نفسه، ص 14.

7. قدرات الكتلة الحيوية في الجزائر:

تبلغ الجزائر من الكتلة الحيوية 37 مليون طن، مكافئ لنفط بالنسبة للغابات، و30 مليون بالنسبة للفضلات الحضرية، ويعتبر كل من الصنوبر البحري، والأوكالبتوس نباتين مهمين في الاستعمال الطاقوي، وحاليا لا يحتل هذين النباتين إلا 5 بالمئة من الغابة الجزائرية¹، وتعتبر كذلك فضلات المنتجات الزراعية والتي من أهمها الزيتون والتمر.

من أهم مصادر طاقة الكتلة الحيوية في الجزائر، إنّ تطوير صناعة زيت الزيتون في الجزائر، قد أوحى إلى مركز البحث والتطوير للكهرباء، والغاز بفكرة إقامة مشروع محطة كهربائية تعمل بالبقايا الجافة، من بذور الزيتون التي تلفظها تلك الصناعة، وسيتم حساب قوة المحطة الكهربائية تبعا لما يتوفر من وقود الكتلة الحيوية، وفي حالة بقايا صناعة زيت الزيتون، فإنّ متوسط الكمية من البذور أو النوى المطحونة سنويا يقدر بـ 70000 ألف طن ولحد الآن تستخدم البقايا الجافة من صناعة زيت الزيتون كوقود منزلي وقد تمنى مركز البحث والتطوير للكهرباء والغاز في credeg مشروع استعمال الطاقوي لتلك النفايات المتبقية كوقود متجدد أما المزايا الأخرى التي تم إبرازها في هذا المشروع، فإنها ذات طابع اجتماعي واقتصادي وبيئي².

8. طاقة الرياح في الجزائر:

يتغير مورد الرياح في الجزائر من مكان لآخر، وهذا ناتج عن الطبوغرافيا وعن المناخ المتنوع، حيث يتميز الجنوب الجزائري بسرعة رياح أكبر منها في الشمال خاصة

¹وزارة الطاقة والمناجم الجزائرية، 2007.

²نور الدين قربي، "استغلال الطاقات المتجددة لأجل تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر: عرض نتائج البرنامج الوطني للطاقات المتجددة 2011-2030"، الجزائر، (دت)، ص 139.

في الجنوب الغربي حيث تزيد سرعتها عن 4م/ثا ويزيد السرعة بأدوار عن 6م/ثا ، وعلى العموم معدل سرعة الرياح غير مرتفع جدا في الشمال، لكن تم تسجيل وجود مناخات تفضيلية على الواقع الساحلية لوهران، بجاية وعنابة، كذلك على الهضاب العليا لولاية تيارت، وكذا شمال بجاية وجنوب بسكرة وهو الأمر الذي يعزز قيام الرياح النموذجية¹.

سيتم استعراض مقارنة لطاقة الرياح مع نظيرتها الشمسية من خلال الجدول والشكل التالي:

الجدول رقم 04: توزيع موارد الطاقة المتجددة في الجزائر. المورد	طاقة مركبة (وات)
الشمس	2.279.0960
الرياح	73.300
المجموع	2.353.260

المصدر: (وزارة الطاقة والمناجم. 2007)

9. استغلال الطاقة الحرارية الجوفية بالجزائر:

تعتبر من أهم المصادر البديلة للنفط، ففي الجزائر يمثل الكلس الجوارسي في الشمال الجزائري احتياطا مهما لحرارة الأرض الجوفية، حيث ينتج من 200 منبع مياه معدنية حارة واقعة أساسا في مناطق شمال شرق وشمال غرب البلاد، وتوجد هذه الينابيع في درجة حرارة غالبا ما تزيد عن 40 مئوية، والمنبع الأكثر حرارة هو منبع حمام دباغ، ب 96 درجة مئوية وهذه

¹ فضيلة بوطورة، خولة عزار، "الاستثمار في الطاقات المتجددة بين التحديات البيئية والضرورة الاقتصادية: قراءة في تجربة الجزائر"، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 03، العدد 02، الجزائر، 2019، ص 285.

الينابيع التي هي تسربات الخزانات موجودة في باطن الأرض تنتج لوحدها أكثر من 2 متر مكعب من الماء الحار، وهي جزء فقط مما تحويه الخزانات.

10. إستراتيجية البرنامج الوطني للطاقات المتجددة في الجزائر 2011

– 2030:

يتضمن برنامج تنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقوية خمسة محاور وهي:

برنامج تنمية الطاقات المتجددة لمرافقة البرنامج، البحث والتطوير، والإطار القانوني والتنظيمي والإجراءات المحفزة، وتم تثبيت قدرات الطاقة المتجددة وفقا لخصوصيات كل منطقة بحيث منطقة الجنوب، وخصصت لتهجين المراكز الموجودة، وتغذية المواقع المتفرقة حسب توفر المساحات، أهمية القدرات من الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، أما منطقة الهضاب العليا فتثبتت فيها حسب قدراتها من أشعة الشمس والرياح مع إمكانية اقتناء قطع الأراضي والمناطق الساحلية تثبت فيها حسب إمكانية توفر الأوعية العقارية، مع استغلال كل الفضاءات مثل الأسطح والشرفات والبنيات، والمساحات الأخرى غير مستعمله.

ويتمثل برنامج النجاعة الطاقوية واقتصاد الطاقة أساسا في القيام لمجموعة من العمليات ومنها: " تحسين العزل الحراري للبنيات، وتطوير السخان الشمسي للماء، وتعميم استعمال المصابيح ذات الاستهلاك المنخفض واستبدال جميع مصابيح الزئبق بمصابيح الصوديوم وكذا ترقية غاز البترول المميع وقو4c gp وغاز طبيعي وقود c/gn، ترقية التوليد المشترك، تحويل

المحطات الكهربائية إلى الدورة المتزامنة عند الإمكان إنجاز مشاريع للتكييف بالطاقة الشمسية وتوليد الكهرباء من النفايات المنزلية¹.

وتم تأطير السياسة الوطنية للطاقات المتجددة في الجزائر، بمجموعة من القوانين تخص قانون كفاءات وتعزيز الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، قانون الكهرباء، توزيع الغاز وغيرها ويتم تنفيذ هذه السياسة عبر مجموعة من الهياكل التنظيمية والمؤسساتية، ومراكز البحوث المؤطرة لهذا التوجه. (نجاح، دت، صفحة 65). وسيسمح البرنامج الوطني للطاقات المتجددة بادخار 300 مليار مكعب من الغاز الطبيعي أي ما يعادل ثمانية مرات الاستهلاك الوطني (2014) وتدعيما لهذا البرنامج أنشأت الحكومة الجزائرية الهيئات الداعية التالية:

- ✓ المعهد الجزائري للبحث والتطوير للطاقات المتجددة.
- ✓ مركز البحث والتطوير الكهرباء والغاز.
- ✓ الوكالة الوطنية لترقية وترشيدا استعمال الطاقة.
- ✓ مركز تطوير الطاقات المتجددة.
- ✓ وحدة تطوير معدات الطاقة الشمسية².

يحتوي البرنامج الوطني لتطوير الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية الهادف إلى تنويع مصادر إنتاج الكهرباء على إنجاز - 22000 ميغاواط، منها 12000 ميغاواط للاستهلاك المحلي و10000 ميغاواط للتصدير إلى الخارج

¹ عائشة نجاح، "تحقيق طموحات الجزائر في مجال التنمية المستدامة من خلال ترقية وتطوير الطاقات المتجددة في الجزائر"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، (دت)، ص 65.

² فاطمة بكدي، الاقتصاد الأخضر من النظري إلى التطبيق، مركز الكتاب الأكاديمي، (دت)، ص 80.

البرنامج موزع على إنجاز 13575 ميغاواط طاقة شمسية ضوئية و2000 ميغاواط شمسية حرارية و5010 ميغاواط طاقة رياح، و1000 ميغاواط طاقة كتلية حيوية، و400 ميغاواط طاقة ضغط بخاري و15 ميغاواط طاقة حرارية جوفية، وفيما يلي توزيع هذا البرنامج حسب التكنولوجيا¹.

الجدول رقم 05: أهداف برنامج الطاقات المتجددة في الجزائر و آفاق 2030.

نوع الطاقة	الإنتاج
الطاقة الشمسية	13575 Mw
طاقة الرياح	5010 Mw
الطاقة الشمسية الحرارية	2000 Mw
طاقة الكتلة الحيوية	1000 Mw
التوليد المنزلي للطاقة	400 Mw
الطاقة الحرارية الأرضية	15Mw

المصدر: <http://Portail.Cder.Dz.php> arctictie 4565

وسيحقق تنفيذ البرنامج بحلول عام 2030 حصة من الطاقة المتجددة بنسبة 27% تقريبا في المخطط الوطني لإنتاج الكهرباء، و37% من الطاقة المركبة، ويصل حجم الغاز الطبيعي الذي تم توفيره من قبل الطاقة المتجددة البالغة 222 ألف ميغاواط إلى نحو 300 مليار م³ أي ما يعادل 8 أضعاف الاستهلاك الوطني العام، وقد تم إنجاز العديد من محطات الطاقات المتجددة والشمسية والتي تبلغ طاقتها

¹ نصيرة أوبختي، التوفيق بوجنان، "واقع الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر: مع الأخذ بالتجربة الألمانية"، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02، العدد 02، جامعة وادي سوف، الجزائر، ديسمبر 2019، ص 85.

اليوم 400 ميغاواط، ويستعمل الجزائر خلال المرحلة المقبلة على تطويرها ورفعها وجدير بالذكر أنّ 1 ميغاواط يكفي لإنارة ما بين 1000 و1500 بيت ويوجد في الجزائر 03 مصانع لصناعة الألواح الشمسية بقدرة إنتاجية 150 ميغاواط سنوياً¹.

11. السياسات الوطنية لتشجيع الطاقات المتجددة في الجزائر:

وضعت السياسات الوطنية لتشجيع الطاقات المتجددة ضمن إطار قانوني ونصوص تنظيمية حيث تمثلت النصوص في قانون التحكم في الطاقة، قانون ترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة وتتمثل هذه السياسات فيما يلي²:

1.1.1. مركز تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة (CDER):

أنشأت في 28 مارس 1988 ببوزريعة تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتتلخص أهداف هذا المركز في تنفيذ برنامج البحث حول الطاقات المتجددة، خاصة الطاقة الشمسية وكذا تطوير الوسائل المتعلقة باستغلال هذه الطاقات.

2.1.1. وحدة تطوير التجهيزات الشمسية (UDES):

أنشئت في 09 جانفي 1988 ببوزريعة تحت وصاية التعليم العالي والبحث العلمي، وتتمثل مهمتها الأساسية في تطوير التجهيزات الشمسية وانجاز نماذج تجريبية تتعلق بالاستعمالات الحرارية الضوئية.

3.1.1. وحدة تنمية تكنولوجيا السيليسيوم (UDTS):

أنشأت سنة 1988 هي وحدة تابعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ومهمتها الأساسية تتمثل في تطوير الوسائل الخاصة بتكنولوجيا المادة الأساسية للطاقة المتجددة.

¹ نصيرة أوبختي، التوفيق بوجنان، مرجع سابق الذكر، ص 85.

² حسينة مهدي، وفاء سلطاني، ويزيد تفرات، "واقع وآفاق الاستثمار في الطاقات المتجددة لتحقيق التنمية المستدامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، مجلة الامتياز لبحوث الاقتصاد والإدارة، المجلد 03، العدد 02، الجزائر، 2020، ص ص (101 - 102).

4.11. محطة تجريب التجهيزات الشمسية بأقصى الجنوب (SEESMS):

أنشأت في 22 مارس 1988 بأدرار تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتتمثل مهمتها الأساسية في تطوير وتجريب التجهيزات الشمسية في أقاليم الصحراوية.

5.11. مديرية الطاقات الجديدة والمتجددة:

أنشأت سنة 1995 بالجزائر العاصمة تحت وصاية وزارة الطاقة والمناجم ومن مهامها تقييم موارد الطاقات المتجددة وتطويرها.

- شركة نيونيارجي ألجيريا (NEA):

أنشأت هذه الشركة في سنة 2002، بشراكة مختلطة بين الشركة الوطنية سونطراك والشركة الوطنية سونلغاز ومجمع STM للموارد الغذائية وتلخص مهامها في تعيين وانجازات تطوير المشاريع الخاصة بالطاقات الجديدة والمتجددة.

- الوكالة الوطنية لترقية وعقلنة استعمال الطاقة (APRUE):

من بين أهدافها الرئيسية ترقية الطاقات المتجددة وتشجيع تطبيق اقتصادياتها. (حسينة، سلطاني، و تفرارات، 2020، الصفحات 101-102)

6.11. أهمية استغلال مصادر الطاقات المتجددة:

نلاحظ أن استغلال مصادر الطاقات المتجددة تحقق أهداف عدة تكمن في تحقيق الأمن البيئي من خلال المحافظة على البيئة وعدم تلوث الهواء، وكذلك الأمن الاجتماعي من خلال خلق فرص عمل، ومواجهة البطالة وتحدياتها، وكذلك الأمن الاقتصادي من خلال خلق أسواق جديدة وتوظيف التكنولوجيا وتطويرها، وكذلك تحقيق الأمن الطاقوي من خلال الاعتماد فقط على الطاقة الأحفورية وترك حصص الأجيال القادمة منها:

7.11. حصيلة استغلال الطاقة المتجددة في الجزائر:

في إطار التعاون والبحث والانجاز الذي قام به فريق المهندسين والمختصين في مجال الطاقة المتجددة التي تتصف بالاستدامة والمساهمة الفعالة في الميزانية الوطنية للطاقة في المستقبل والتي تعوض الطاقة التقليدية، وهذه السياسة المتبعة يجب أن تغطي الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للسكان من جرّاء استخدام الطاقة الشمسية، بالإضافة إلى طاقة الرياح، ويوضّح الجدولين المواليين الاستطاعة الطاقوية في الجزائر حسب المصادر والتطبيق¹.

الجدول رقم (06): الاستطاعة الطاقوية في الجزائر حسب مصدر الطاقة.

النسبة بالمئة %	الاستطاعة الموجودة كيلواط كريت	مصدر الطاقة
97	2280	شمسي
03	73	ريحي
100	2353	المجموع

المصدر: وزارة الطاقة والمناجم

الجدول رقم (07): الاستطاعة الطاقوية في الجزائر حسب التطبيق

النسبة بالمئة %	الاستطاعة الموجودة كيلواط كريت	التطبيقات
57	1353	التزويد بالكهرباء
12	288	ضخ المياه

¹ حسينة مهدي، زكية قصاص، "واقع استغلال الطاقات المتجددة في الجزائر ودوره في تحقيق أهداف التنمية المستدامة"، مجلة أبحاث اقتصادية معاصرة، العدد 01، الجزائر، 2019، ص 9.

02	48	الإنارة العمومية
21	498	الاتصالات
07	166	تطبيقات أخرى
100	2353	المجموع

المصدر: وزارة الطاقة والمناجم

يلاحظ من خلال الجدولين 6 و 7 أنّ نسبة استغلال الطاقات المتجددة بالجزائر تستحوذ عليها تطبيقات التزويد بالكهرباء بنسبة 57% و 21% في مجال الاتصالات، أمّا فيما يتعلق بتطبيقات ضخ المياه فقد بلغت الاستطاعة الموجهة لها 288 كيلواط ساعي، أي بنسبة 12% حظيت مشاريع الإنارة العمومية ومجالات أخرى سوى 09% مجموع الاستطاعة، فلهذه الاستطاعة مصدرين أساسيين فقد بلغت 97% من الاستطاعة المتأتية من مصدر شمسي بينما لا تتعدّى مساهمة المصدر الريحي سوى 3%، وهذا ناتج عن ميزات موقع الجزائر ومالها من ثروة شمسية هائلة، ويعود الاعتماد المفرط على الطاقة الشمسية في الجزائر لتوليد الاستطاعة للعوامل الآتية¹:

- الخصائص الجغرافية التي تزخر بها بلادنا من حيث الكميات الكبيرة للأشعة المستقبلية عبر المساحات الشاسعة للصحراء الكبرى .
- وفرة الرمال والتي تستخدم في صناعة الخلايا الشمسية.
- الآثار البيئية الإيجابية حيث أنّ الشمس تعتبر أقل تلويثا من الأنواع الأخرى.

¹ حسينة مهيدي، زكية قصاص، مرجع سابق الذكر، ص ص (09 - 10).

8.11. نتائج الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة في الجزائر:

وضع تقرير دولي عن الطاقات المتجددة 2015 الجزائر في المرتبة الخامسة عالميا من حيث إنتاجها للكهرباء بالاعتماد على الطاقة الشمسية، على اعتبار الطاقة الشمسية هي أهم مصدر للطاقة المتجددة في الجزائر، كذلك عرفت الجزائر نمواً، في طاقة الرياح، ويرجع سبب هذه التطورات إلى الاهتمام بالتوجه نحو الاستثمار في الطاقات المتجددة، خاصة بعد تدهور أسعار النفط، وكذلك بسبب عقد العديد من الشركات المحلية والدولة، سواء اقتصاديا أو أكاديميا ويمكن إبراز هذه الإسهامات فيما يلي:

- فتح الاستثمارات في الطاقة المتجددة والمحروقات على القطاع الخاص بعد اتفاق الشراكة بين وزارة الطاقة ومنتدى رؤساء المؤسسات.

- دخول الجزائر في شراكات مع دول الاتحاد الأوروبي من أجل الاستفادة من التكنولوجيا والخبرات التي اكتسبها، كالاتفاق التعاون الذي أبرمته مع ألمانيا والذي بموجبه تلزم الشركة الألمانية المتخصصة في الطاقة الشمسية (سونارجي جي أم ب أش) بتطوير مصنع السيليسيوم الشمسي بطاقة إنتاجية تقدر ب 5 آلاف طن سنويا وتعزيز التعاون مع بعض الجامعات الأوروبية.

- برنامج التعاون الجزائري الياباني " صحراء صولار بريدير " الذي أحد أهم العمليات الأكاديمية لعام 2015 في الجزائر والمخصص لتطوير التكنولوجيات الطاقة الشمسية حلا بارعا ونظيفا للانشغالات المتعلقة بالطاقة والبيئة لكوكب الأرض حسب بعض الباحثين.

شهدت مناطق الهضاب العليا والجنوب سنة 2015 تشغيل 14 محطة كهربائية ضوئية بطاقة 268 ميغاواط، حيث سمح هذا المشروع بخلق ما لا يقل عن

250 منصب عمل بكل محطة خلال مرحلة الإنجاز وما يزيد عن 50 منصب عمل خلال الاستغلال¹.

9.11. أهم المشاريع المنجزة في مجال الطاقات المتجددة في الجزائر:

فيما يتعلق بالمشاريع الاستثمارية المدرجة في المرحلة الأولى من البرنامج الوطني للطاقات المتجددة (2011-2013) فإنه تم الشروع في إنجاز عدة مشاريع مهمة منها: (فريد و بهياني، 2018، صفحة 56)

- مصنع لإنتاج الألواح الشمسية، تبلغ قدراتها الإنتاجية 140 ميغاواط سنويا.
- محطة شمسية كهروضوئية ذات قدرة 1.1 ميغاواط بغرداية.
- تزويد 16 قرية (2554 منزل) بالطاقة الشمسية الكهروضوئية بالجنوب والهضاب العليا.
- 05 محطات شمسية كهروضوئية، ذات قدرة إجمالية 19 ميغاواط بإلزي، تندوف وتمنراست.
- 02 مزارع رياح، 10 ميغاواط بأدرار، 20 ميغاواط بخنشلة والبيض.
- محطة حرارية جوفية بطاقة إنتاجية تبلغ 05 ميغاواط (المشروع قيد الدراية).
- الشروع في إنجاز مجموعة من المشاريع الشمسية الكهروضوئية، ذات قدرة تبلغ 373 ميغاواط، في إطار مخطط الطوارئ 2014، لتلبية الطلب المتزايد على

¹ سعاد عياد، خديجة العرابي، "معوقات استراتيجيات تنمية الطاقات المتجددة لدعم النمو الاقتصادي في الجزائر"، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 02، العدد 07، الجزائر، 2018، ص 163.

الكهرباء لتبلغ بذلك القدرة الإجمالية سيتم تركيبها عتبة 3200 ميغاواط من الأنظمة الشمسية الكهروضوئية¹.

الجدول رقم (08): يبين حجم الاستهلاك الوطني للطاقة الوحدة (ktep)

2017	2014	2017	2016	2015	2014	
النسبة 14.16	الكمية 5575	44646	42883	42485	39371	الاستهلاك النهائي
6.94	260	3486	4330	4077	3746	استهلاك الصناعات غير الطاقوية
79.85	1748	7057	7439	7841	8805	استهلاك الصناعات الطاقوية
18.43	684	4394	3690	3890	3710	الطاقة المفقودة
7.10	3950	59582	58341	58265	55632	الاستهلاك الوطني

المصدر: بختي فريد، ورضا بهياني. (2018). صناعة الطاقات المتجددة ودورها في تجسيد التنمية المستدامة مع الإشارة إلى البرنامج الوطني للطاقات المتجددة 2011-2030. الجزائر: مجلة الاقتصاد والبيئة، المجلد 01، العدد 01، ص 56.

يلاحظ أنّ الطاقة المستهلكة من طرف العائلات، والإدارات والمؤسسات العمومية التي أدرجت ضمن الاستهلاك النهائي بلغ سنة 2014 ما قدره 39371 مليون

¹فريد بختي، رضا بهياني، "صناعة الطاقات المتجددة ودورها في تجسيد التنمية المستدامة مع الإشارة إلى البرنامج الوطني للطاقات المتجددة 2011-2030"، مجلة الاقتصاد والبيئة، المجلد 01، العدد 01، الجزائر، 2018، ص 56.

طن مكافئ النفط، ليرتفع إلى ما قدره 44646 مليون طن، مكافئ نفط سنة 2017 بزيادة 5575 مليون طن مكافئ نفط ونسبة مئوية تصل إلى (14.16 بالمئة)، وهي أكبر كمية استهلاك بالمقارنة مع حجم الاستهلاك في الصناعات غير الطاقوية التي تشمل مجال الصناعات الميكانيكية، البناء والأشغال العمومية التي عرفت انخفاضا قدره، 260 مليون طن مكافئ نفط خلال نفس المدة¹.

الخاتمة

- من خلال ورقتنا البحثية توصلنا إلى بعض النتائج والتي تتمثل فيما يلي :
- أنّ الحفاظ على الموروث البيئي للأجيال من الطاقة الأحفورية لا يتحقق إلاّ باستغلال واستهلاك في الطاقات المتجددة والبحث فيها خاصة عندما نجد أنّ مصادرها متوفرة في الجزائر في مختلف المناطق، يبقى فقط حسن الاستغلال والتنظيم والتسيير.
 - لابد من الاستفادة من التجربة الألمانية من خلال نقل وتوطين التكنولوجيات الحديثة في مجال استغلال الطاقات المتجددة بتكثيف تبادل البعثات العلمية وجلب المستثمرين فيها.
 - إنّ الاهتمام نحو استغلال الطاقة المتجددة في الجزائر من خلال تجسيد البرنامج الوطني بوتيرة متقدمة ومتسارعة، سيحقق العديد من الايجابيات داخل الجزائر وخارجه.

¹ رضا بن بوريش، يحيى جعفري، "برنامج الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقوية كآلية لترشيد نفقات الطاقة الكهربائية للجماعات المحلية في الجزائر 2015-2030"، مجلة الإستراتيجية والتنمية، المجلد 10، العدد 06، الجزائر، نوفمبر 2020.

- الطاقات المتجددة هي أفضل خيار لتجنب الاعتماد على الطاقة التقليدية وهذا ما أثبتته العديد من الدول المتقدمة مثل ألمانيا.
- تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في الطاقات المتجددة، مع العمل على تأهيل وتدريب الموارد البشرية في مجال الطاقات المتجددة.
- ضرورة اهتمام الحكومة الجزائرية بمجال البحث العلمي في الطاقات المتجددة خاصة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من خلال فتح تخصصات تخدمها وحث الطلبة على الخوض فيها.
- أن مصادر الطاقة المتجددة في الجزائر مازالت عبارة عن محاولات متطورة مع مرور الزمن وبالتالي لا يمكن أن نقول أنها تكون بديل للطاقة الأحفورية على المدى القريب أو المتوسط.
- الجزائر تملك إمكانيات هائلة في مجال الطاقات المتجددة خاصة الطاقة الشمسية وطاقة الرياح إذا استغلت أحسن استغلال تؤهلها لأن تكون قوة اقتصادية مهمة في منطقة البحر الأبيض المتوسط.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب:

- (1) بكدي فاطمة، الاقتصاد الأخضر من النظري إلى التطبيق، مركز الكتاب الأكاديمي، (دت).
- (2) سيد عاشور أحمد، الطاقة المتجددة والبديلة، ط1، مصر، 2009.
- (4) عبد الله علي محمد، الطاقات المتجددة، جمهورية مصر العربية: وكالة الصحافة العربية، ط1.
- (3) قدي عبد المجيد، أوسري منور، وحمو محمد، "الاقتصاد البيئي"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2010.

➤ المجالات:

- (1) أوبختي نصيرة، بوجنان التوفيق، "واقع الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر: مع الأخذ بالتجربة الألمانية"، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02، العدد 02، جامعة وادي سوف، الجزائر، ديسمبر 2019.
- (2) بختي فريد، بهياني رضا، "صناعة الطاقات المتجددة ودورها في تجسيد التنمية المستدامة مع الإشارة إلى البرنامج الوطني للطاقات المتجددة 2011 - 2030"، مجلة الاقتصاد والبيئة، المجلد 01، العدد 01، الجزائر، 2018.
- (3) بن بوريش رضا، جعفري يحيى، "برنامج الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقوية كآلية لترشيد نفقات الطاقة الكهربائية للجماعات المحلية في الجزائر 2015 - 2030"، مجلة الإستراتيجية والتنمية، المجلد 10، العدد 06، الجزائر، نوفمبر 2020.
- (4) بوطورة فضيلة، عزار خولة، "الاستثمار في الطاقات المتجددة بين التحديات البيئية والضرورة الاقتصادية: قراءة في تجربة الجزائر"، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 03، العدد 02، الجزائر، 2019.
- (5) بوعكريف زهير، زناد سهيلة، وقريش العيد، "الانتقال الطاقوي: نحو حتمية استغلال الطاقات المتجددة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مجلة المالية والأسواق، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 2011.

- (6) خولوفي وهيبة، "واقع الاستثمار في الطاقات المتجددة وآفاقه: مع إشارة لحالة الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 32، العدد 01، الجزائر، جوان 2021.
- (7) خيرة حمزة، بوجمعة بلال، "الاستثمار في الطاقات المتجددة وتنمية استغلالها في الجزائر"، جامعة أدرار، الجزائر، (دت).
- (8) صرامة عبد الواحد، قجاتي عبد الحميد، "الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر: واقع وآفاق"، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، العدد 08، الجزائر، جوان 2018.
- (9) الطيف عبد الكريم، كوراد فاطمة، "الاستثمارات في الطاقات المتجددة كمدخل لتحقيق الانتقال الطاقوي في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، المجلد 09، العدد 03، الجزائر، 2018.
- (10) عياد سعاد، العرابي خديجة، "معوقات استراتيجيات تنمية الطاقات المتجددة لدعم النمو الاقتصادي في الجزائر"، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 02، العدد 07، الجزائر، 2018.
- (11) عيجولي عبد الله، بن مسعود آدم، "واقع الاستثمار في الطاقات المتجددة في الجزائر"، مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصرة، المجلد 03، العدد 02، عدد خاص، الجزائر، (دت).
- (12) فرطاس فتيحة، "الاستثمارات في الطاقات المتجددة بالجزائر ضرورة لتحقيق الاستقلال الطاقوي وبحث ديناميكية تنمية اقتصادية"، مجلة استراتيجيات التحقيقات الاقتصادية والمالية، المجلد 01، العدد 01، الجزائر، سبتمبر 2019.
- (13) مهدي حسينة، سلطاني وفاء، وتقرارات يزيد، "واقع وآفاق الاستثمار في الطاقات المتجددة لتحقيق التنمية المستدامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، مجلة الامتياز لبحوث الاقتصاد والإدارة، المجلد 03، العدد 02، الجزائر، 2020.
- (14) مهدي حسينة، سلطاني وفاء، وتقرارات يزيد، "واقع وآفاق الاستثمار في الطاقات المتجددة لتحقيق التنمية المستدامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، مجلة الامتياز لبحوث الاقتصاد والإدارة، المجلد 03، العدد 02، الجزائر، 2020.

(15) مهدي حسينة، قصاص زكية، "واقع استغلال الطاقات المتجددة في الجزائر ودوره في تحقيق أهداف التنمية المستدامة"، مجلة أبحاث اقتصادية معاصرة، العدد 01، الجزائر، 2019.

(16) نجاح عائشة، "تحقيق طموحات الجزائر في مجال التنمية المستدامة من خلال ترقية وتطوير الطاقات المتجددة في الجزائر"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، (دت).

➤ التقارير:

(1) نور الدين قريبي، "استغلال الطاقات المتجددة لأجل تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر: عرض نتائج البرنامج الوطني للطاقات المتجددة 2011 - 2030"، الجزائر، (دت).

د. عائشة يدر و ط.د. الطيب عبدوس

(جامعة قاصدي مرباح ورقلة)

الإشكالات السياسية والقانونية للوحدات المحلية في مصر

Political and legal problems for local units in Egypt

مقدمة

كانت مصر من أوائل الدول التي تبنت الإدارة المحلية، من حيث الممارسة، حدث هذا في عام 1883 عندما أصدر الخديوي توفيق باشا قانون النظام المصري الذي أنشأ ما يسمى «مجالس المديريات» كفروع للإدارة المركزية في جميع أنحاء البلاد، ثم اعترف دستور عام 1923 صراحة بالإدارة المحلية وشرح اختصاصات والتزامات تلك المجالس، وكان من بينها دستور عام 1971، الذي صدر بموجبه القانون رقم 43 لعام 1979 بشأن نظام الإدارة المحلية، والذي لا يزال ساري المفعول، على الرغم من صدور دستور 2014، وحل المجالس المحلية في 06-2011.

ومن هنا تتجسد المشكلة البحثية للدراسة، في التساؤل التالي:

الإشكالية: ما هي المعوقات السياسية والقانونية التي تواجه الوحدات المحلية

في مصر؟

المنهجية: اعتمدت الدراسة على مناهج أساسية، تتعلق الأولى بالمنهج الوصفي لتوصيف الظاهرة، ولقد تم الاعتماد عليه كذلك في سرد وتحليل الأحداث التي مر بها النظام المحلي المصري، ومنهج دراسة الحالة، وذلك بدراسة الحالة المصرية (2011-2023)، بالإضافة إلى الاستعانة بعدة مداخل كالقانوني، والذي تم الاعتماد عليه في إطار تحليل الإشكالات التشريعية والقانونية التي تعترض الإدارة المحلية في مصر، وأخيراً المدخل البنائي الوظيفي، والذي تم الاعتماد عليه في تحليل التنظيم المحلي ومستوياته من جهة، وأدواره من جهة أخرى.

تقسيم الدراسة: تنقسم الدراسة إلى محورين أساسيين، يتعلق المحور الأول بطبيعة الإدارة المحلية في مصر منذ 2011، والتي تنقسم إلى مستويين، حيث يتناول المستوى الأول الإطار التشريعي للتنظيم المحلي المصري، والمستوى الثاني يتطرق إلى الظروف السياسية وانعكاساتها على النظام المحلي المصري بعد ثورة يناير 2011. أما المحور الثاني فيدور حول المعوقات السياسية والقانونية التي تجابه الإدارة المحلية في مصر، والتي يمكن إيجازها في نقاط رئيسية، أولها إشكالية عدم الاستقرار السياسي، وعدم وجود إرادة سياسية ثم غياب المجالس المحلية وغياب الرقابة، وعدم الإرساء على نظام انتخابي محلي معين، وأما الخامسة فترتبط بغياب المشاركة (الديمقراطية التشاركية)، وأخيراً مسألة الفساد.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى استخلاص النقاط الرئيسية المتعلقة بالمعوقات التي تقف أمام الوحدات المحلية في مصر، والتي تحول دون تجاوز المأزق الإصلاحي، بداية بقانون الإدارة المحلية الجديد والنظام الانتخابي المحلي الذي لا يزال حبيساً بين ورشات الحوار الوطني والتجاذبات السياسية والإجراءات القانونية إلى يومنا هذا، وانتهاء بأسباب المعضلة الرئيسية في عدم تشكل المجالس المحلية التي تم حلها من قبل المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 06-2011.

ومما دفع الباحثين إلى انجاز هذه الورقة، هي محاولة إبراز الفواعل الأساسية التي تقف وراء الإكراهات السياسية والقانونية، ولقد تم اختيار الحالة المصرية في الدراسة كنموذج مختار من الوطن العربي لعدة اعتبارات، نذكر منها: الأولى هي ارتباط موضوع الورقة بالمحور الثالث (إشكالات الجماعات المحلية في الوطن العربي على المستوى السياسي والقانوني: نماذج مختارة)، والاعتبار الثاني هو الالتزام بالتسلسل المنهجي من الإطار العام للجماعات المحلية في الوطن العربي، إلى المحاولة لدراسة حالة بعينها وصبر أغوارها، وتناول الاختلاف والتمايز بين المصطلحات السياسية المتعلقة بالجماعات المحلية عبر الوطن العربي، مع التشابه في ماهيتها، (كالوحدة المحلية في مصر، والجماعات المحلية في الجزائر)، (الولاية في الجزائر، والمحافظة في مصر) على سبيل المثال. وأما الاعتبار الثالث، وهو المسوغ الواضح في المداخلة، حل وغياب المجالس المحلية في مصر لأكثر من 12 سنة، الذي سبب بدوره قصورا في أداء النظام المحلي المصري والنظام السياسي بشكل عام.

أدبيات الدراسة: لم يول المحللون في مصر وخارجها سوى القليل من الاهتمام لمسائل النظام المحلي في غياب المجالس المحلية المنتخبة منذ عام 2011، إلا أن هناك العديد من الدراسات السابقة التي تناولت مواضيع متعلقة بمشاريع ومقترحات القوانين المحلية الجديدة في مصر بشكل عام، حيث نحاول تناول الدراسات التي تقاطعت مع أحد متغيرات الدراسة، والتي يراها الباحثان، تندرج كمحاور جزئية ضمن متغير الإشكالات السياسية والقانونية للوحدات المحلية في مصر: النظام الانتخابي المحلي -الاستقرار السياسي، مسألة الفساد والإرادة السياسية وذلك من خلال تقديمها وعرضها عرضا نقديا منها:

1-محمد عبد الهادي، اللامركزية و آفاق التنمية المستدامة: قراءة في بعض
الاستراتيجيات والبرامج الحكومية:2019

تحلل هذه الورقة البحثية سياسات اللامركزية في الحكومة المصرية في ظل
دستور 2014 ، ومن ثم تحديد دور الإدارة المحلية في دعم التنمية المستدامة، وقد بدا
أن هناك معوقات تواجهها الإدارة المحلية في إحداث تنمية، منها وجود فجوة بين
التشريع والممارسة في العمل المحلي، كذلك عدم وجود مجالس محلية منذ ثورة (25)
يناير 2011 وحتى الآن.

2-محمد عبد الهادي، إسراء سامي، إصلاح الإدارة المحلية في مصر: الآفاق
والتحديات: 2020

حاولت الدراسة مراجعة وتحليل سياسات اللامركزية في الجوانب الإدارية
والاقتصادية والمالية، ووضع رؤية واضحة نحو التعامل مع مستقبل الإدارة المحلية،
ومحددات تطويرها في اتجاه الحوكمة المحلية.
شهدت الإدارة المحلية في مصر تطورات دستورية غير مسبوقه في سبيل التحول
التدريجي نحو للامركزية، وتحقيق العدالة الإقليمية ضمن أهداف التنمية
المستدامة، وإرساء العدالة التمثيلية عن طريق إجراء انتخابات المجالس المحلية،
لتطبيق اللامركزية في المرحلة المقبلة، ولا زالت المناقشات بصدد التحول التدريجي نحو
اللامركزية وتوسيع قاعدة المشاركة المحلية جارية دون أن تحقق أية نتائج أو تسفر
عن رؤية واضحة للتعامل معها.

1-Salwa Tobbala, TOWARDS A DECENTRALIZED GOVERNANCE
SYSTEM IN EGYPT :2019

تهدف هذه الدراسة إلى مدى نقل السلطة من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية كإحدى أدوات الإدارة العامة ذات الأولوية لجعل الدولة أكثر استجابة وكفاءة في تقديم الخدمات العامة وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. حيث خلصت نتائج الباحث إلى عدم استفادة النظام السياسي المصري من الدروس المستفادة من أدوات إصلاح الحكم اللامركزية ، لتطوير ثقافة مشاركة المواطنين وتقديم خارطة طريق للمبادرات المصرية من نخب سياسية معارضة، لتنفيذ لامركزية الحكم وتقديم حلول عملية للإصلاحات.

2-Ahmad Saleh, The Effect of Local Governance in Achieving Sustainable Development in Light of the Contemporary Economic and Political Transformations, (Case Study: Egypt):2018

تبحث بالاساس اشكاليتنا في تأثير الحكم المحلي على التنمية المستدامة في مصر كدراسة حالة، حيث أوصت الدراسة بوضع إطار عام للحكم المحلي يحدد دوراً واضحاً للوحدات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وتطوير طرق لاختيار القادة المحليين، بشرط أن يكون لديهم خبرة ومؤهلات أكاديمية، والعمل على إنشاء مراكز معلومات في المجالس المحلية.

بعد القراءة الناقدة للدراسات السابقة، يتضح للباحثين وجود فجوة بحثية تتمثل في مايلي:

-عدم التركيز على غياب الإطار المؤسسي المتمثل في المجالس الشعبية المحلية، فالحديث عن الحوكمة المحلية واللامركزية في مصر بعد 2011-06 يجانب الواقع الفعلي والميداني.

هذا وقد حاول الباحثان التوضيح بين الدراسات السابقة من خلال الاستعانة بمنهج ومقاربات مغايرة.

1_ طبيعة الإدارة المحلية في مصر: قبل التطرق إلى الظروف والأحداث التي مر بها النظام السياسي المصري منذ 2011، وانعكاساتها على النظام المحلي المصري، تجدر بنا الإشارة إلى طبيعة وشكل التنظيم المحلي من خلال النصوص التشريعية والقانونية.

1-1- الإطار التشريعي للتنظيم المحلي:

تقوم الإدارة المحلية على قاعدة أساسية مؤداها أن يتولى الأهالي بالمحليات مسئولية إدارة مؤسساتهم والإشراف عليها، ومراقبة حسن العمل بها بأسلوب ديمقراطي يحقق التنمية الوطنية في إطار الخطة العامة للدولة، وذلك من خلال الاعتماد على المدخل الشامل المتكامل للتنمية والذي يتمثل في تغطية حاجات المجتمع الفعلية، والبعد عن النمطية والتنسيق بين الجهود المبذولة، وتدعيم المشاركة الشعبية الحقيقية¹

أ. مستويات الإدارة المحلية:

تنص المادة الأولى من القانون رقم 43 لسنة 1979 على أن وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء، والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها وفقاً لقواعد محددة. ويراعي عند تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومراكز ومدن وقرى الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية لكل وحدة.²

ب- تشكيل الوحدة المحلية:

أشار قانون الإدارة المحلية إلى أن الوحدة المحلية القروية يجب أن تدار من خلال كلاً من المجلس الشعبي المحلي للقرية، والمجلس التنفيذي والأجهزة الإدارية

¹ دستور مصر لسنة 2014.

² قانون الإدارة المحلية لمصر 43 سنة 1979.

والتنفيذية، بما يضمن تضافر الجهود الشعبية مع الجهود التنفيذية للوفاء باحتياجات المجتمع المحلي.

المجلس الشعبي المحلي:

تضمنت المادة 66 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 بأن يشكل في كل وحدة محلية من وحدات الإدارة المحلية بالقرية مجلس شعبي محلي مكون من أربعة وعشرين عضواً على أنه إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة، فإن القرية التي فيها مقر المجلس تشكل بعضوين على الأقل، وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة عضواً، إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية.¹

1_2_ الظروف السياسية وانعكاساتها على النظام المحلي المصري بعد ثورة

يناير 2011:

شهد عام 2008 آخر انتخابات للمجالس المحلية في مصر، التي اعتبرها مراقبون أحد أسباب اندلاع ثورة 25 يناير (كانون الثاني) 2011، بسبب ما شهدته من عمليات تزوير لصالح الحزب الحاكم (الوطني الديمقراطي) الذي كان حينها حزب الرئيس حسني مبارك، وضعف تمثيل قوى المعارضة، إلى جانب انسحاب المرشحين المنتمين لـ "جماعة الإخوان".

بلغ عدد مقاعد المجاليات في هذه الانتخابات 52 ألف مقعد، حسمت التزكية مصير 44 ألفاً منها، وجرت الانتخابات للتنافس على المقاعد المتبقية وعددها ثمانية آلاف مقعد، لتنتهي الانتخابات باكتساح الحزب الوطني المقاعد بنسبة 97 في المئة.²

¹ قانون الإدارة المحلية لمصر 43 سنة 1979.

² ابراهيم مصطفى، الحوار الوطني في مصر يعيد انتخابات المجاليات إلى الواجهة، 2022، ص 83.

وعقب ثورة 25 يناير 2011 أقيمت ثلاث دعاوى قضائية للمطالبة بحل المجالس المحلية، وفي 18 يونيو (حزيران) من العام نفسه، قضت محكمة القضاء الإداري بحل المجالس المحلية بجميع أنحاء الجمهورية، وألزمت المجلس العسكري الحاكم وقتها والحكومة بإصدار قرار بحل المجالس، حيث أدى أوجه القصور الخطيرة في النظام المحلي، إلى حد ما في تصاعد المظالم التي تتراوح بين تدهور الخدمات الاجتماعية وانعدام أي رؤية حضرية تنموية. وإزاء هذا الواقع، ظهرت أشكال مختلفة من النشاط المحلي تجسّد هياكل تعبوية مختلفة منذ عام 2011.

2- المعوقات السياسية والقانونية للإدارة المحلية في مصر:

تعددت المعوقات السياسية والقانونية، بتعدد الأحداث والفواعل التي تؤثر على الإدارة المحلية في مصر:

1-2- إشكالية عدم الاستقرار السياسي:

ولعل أبرزها حالة عدم الاستقرار التي أصابت النظام السياسي المصري منذ سقوط نظام مبارك، ويرى الكثير من الخبراء أنه في مصر بعد الثورة: - لا تكاد تجد مؤسسة توازي المؤسسة العسكرية استقراراً وتنظيماً وتماسكاً. - تراجع دور الأحزاب والنخب السياسية، مما أتاح ملء الفراغ للمؤسسة العسكرية والتدخل في الشأن السياسي.

- بالإضافة إلى العامل الخارجي الدولي والإقليمي.

2-2- غياب الإرادة السياسية:

لاشك أن عامل الإرادة السياسية أساسي في تحقيق إدارة محلية فعالة وكفؤة¹، فالقرارات السياسية الناجمة عن قيادة سياسية واعدة، لها دور كبير في مسألة بناء الثقة، وكذلك تشجيع الكفاءات وتمكينها من محاربة الفساد الإداري، فالإرادة

¹ قريوتي محمد قاسم، الإدارة العامة المقارنة، 2001، ص 141.

السياسية بمثابة السكة الحديدية للقطار، ويمكن ايجاز أسباب غياب الإرادة السياسية الحقيقية في مصر:

-توجس القيادة السياسية الحالية في مصر من بعض مواد مشروع القانون الجديد (كانتخاب المحافظين-ونزع صلاحيات التنظيم وإجراء الانتخابات من طرف وزير الإدارة المحلية).

-الحفاظ على الوضع القائم، وذلك من خلال تسيير الإدارة المحلية من قبل المحافظين، وهذا ما يجنب السلطة تبعات المجالس المنتخبة.

-تولي مجلس النواب مناقشة القضايا المحلية، في ظل غياب المجالس المحلية، أدى إلى تمييع خصوصية المجتمع المحلي، واكتفاء المواطنين بدورات المجلس، مما يخفف الضغط على السلطة المركزية.

-زيادة حجم الولاء للسلطة، وذلك من خلال سلطة التعيين بالنسبة للقيادات التنفيذية والبيروقراطية على المستوى المحلي.

2-3- حل المجالس المحلية وغياب الرقابة

يرى المتخصص في الإدارة المحلية حمدي عرفة أن غياب المجالس الشعبية المحلية لأكثر من عشر سنوات أثر بنسبة تقارب الـ90 في المئة في جودة الخدمات المقدمة للجمهور، وهيكل البنية التحتية في شوارع مصر، بعد غياب نحو 52 ألف عضو مجلس محلي لهم صلاحيات رقابية تماثل صلاحيات عضو مجلس النواب.

وأوضح عرفة لـ"اندبندنت عربية" أن إطلاق أيادي المجالس المحلية في كل قرى مصر وممارستها دورها الرقابي ينعكس بصورة كبيرة على الخدمات المقدمة للجمهور، لافتاً إلى توالي الحكومات على مدى السنوات الماضية التي رفعت شعار إقامة انتخابات المحليات طبقاً لدستور 2014، لكن من دون تنفيذ حقيقي على أرض الواقع، مما أثر بشكل كبير في الدولة المصرية، مشدداً على أن "تأجيل هذا الملف لأكثر من ذلك ليس

في صالح مصر نهائياً، فذلك التأجيل يشير إلى غياب الإرادة السياسية لتحريك ملف المحليات¹.

وأكد ضرورة نظر الحوار الوطني خلال مناقشته ملف المحليات في تعديل التشريعات المنظمة لعمل المجالس المحلية مع دراسة سرعة إجراء الانتخابات، وإيجاد آلية محددة لاختيار القيادات التنفيذية وفق الكفاءة.

وشدد على وجوب إيجاد آلية لعدم تكرار ما حدث في آخر انتخابات محلية بمصر عام 2008، من تزوير لصالح الحزب الحاكم مع وقف التكتلات السياسية التي قد يشوبها بعض الأخطاء في الاختيارات وفقاً للأهواء والمصالح الخاصة، والتي قد تضر بالمحليات بدلاً من تنظيمها، وتساعد في بناء تربة خصبة للفساد.

فعلى مدى سبع سنوات شهدت فصلاً تشريعياً وبداية فصل جديد ظل ملف المحليات يظهر ويخبو بين الحين والآخر، إذ نوقش أكثر من مرة في جلسات مجلس النواب، وتم تقديم قانون للإدارة المحلية، لكن الحصيلة ظلت صفراً ولم يصدر قانون لتحديد إجراءات الانتخابات أو مواعدها.

- وفي عام 2017 صرح رئيس الوزراء حينها شريف إسماعيل بأن الحكومة تسعى لإجراء انتخابات المحليات قبل نهاية ذلك العام، لكنها لم تجر من دون ذكر أسباب.

- كذلك تطرق الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي إلى ملف الإدارة المحلية رداً على سؤال خلال إحدى جلسات "أسأل الرئيس" في مؤتمر الشباب، يوليو (تموز) 2019، وأجاب بأن الدولة تأخرت وكانت تتمنى إجراء الانتخابات المحلية في العامين الماضيين، مشيراً إلى أنه من المفترض تقدم الحكومة بالقانون المنظم للانتخابات في الدورة المقبلة للبرلمان ليتم إجراؤها، مؤكداً الحرص على مشاركة 18 ألف شاب في

¹ ابراهيم مصطفى، مرجع سابق الذكر، ص 92.

الانتخابات المحلية المقبلة، كما أشار إلى الدور المهم للمحليات في إدارة الدولة من خلال مراقبة ومتابعة الأداء الحكومي.

وبدوره أكد رئيس لجنة الإدارة المحلية بمجلس النواب أن المجلس ينتظر مخرجات الحوار الوطني في شأن ملف المحليات، ليبدأ البرلمان في بلورة ما سيطرح من أفكار في شكل تشريع جديد، إضافة إلى استدعاء ما تمت مناقشته حول مشروع قانون الإدارة المحلية كنص استرشادي تمهيداً لتقديم قانون متكامل.¹

-وأكد أن غياب المجالس الشعبية المحلية أضاف عبئاً كبيراً على أعضاء البرلمان، لأن الخدمات التي يحتاج إليها المواطنون أصبحت محملة على عاتق أعضاء مجلس النواب، على الرغم من أنها بالأساس مسؤولية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ومن المفترض أن يتفرغ أعضاء البرلمان للقيام بدورهم التشريعي.²

- ومما يلاحظ أن عدداً من القوانين التي يسنها البرلمان تواجه مشاكل في التنفيذ بالقرى والأقاليم بسبب غياب رقابة المجالس الشعبية المحلية، وكذلك تنامي معدلات الفساد في ملف مهم يمس حياة المواطن المصري اليومية.

- وأضاف رئيس لجنة الإدارة المحلية بمجلس النواب، أن الشارع المصري تأثر بغياب المجالس المحلية لأكثر من عشر سنوات. واعتبر أن انتخابات المحليات هي المدرسة الحقيقية لصناعة الكوادر السياسية، إذ بإمكانها التأثير في جيل كامل كان يمكن تأهيله سياسياً بشكل أفضل. هذا وحيث أشار رئيس "حزب العدل المصري"، عن رؤية الحزب لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية وفقاً لمشروع القانون الذي قدمه، موضحاً أنها تمثل جهاز الرقابة في المحليات، وهي أشبه ببرلمان صغير ولكن في

¹ عبد الوهاب سمير، قانون الإدارة المحلية بين الضرورة وتأخر الإصدار، مصر: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية: 2023.

² عبد الوهاب سمير، نفس المرجع، ص 43.

الإطار المحلي، ولعضو المجلس المحلي صلاحيات تقديم طلب إحاطة واقتراح برغبة مثل كل الأدوات الرقابية البرلمانية، إلى جانب حق سحب الثقة من المحافظين.¹

4-2- أزمة المشاركة: يتم قياس معيار المشاركة المجتمعية بقياس مستوى المشاركة السياسية للمواطن المحلي، على مستوى: التصويت، والترشح، باعتباره من المؤشرات السياسية الأهم، التي توضح مدى فاعلية المواطن المحلي في التأثير على مضمون وكفاءة وفعالية تنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي.

أما بالنسبة للحالة المصرية، وبعد حل المجالس المحلية في 06-2011، أضحت المشاركة مفرغة من قيمها، ودون جدوى، حيث أن غياب الإطار المؤسسي للديمقراطية التشاركية يقوض دور المواطن المحلي في ممارسة حق المشاركة سواء بالتصويت أو الترشح على مستوى المجالس المحلية عبر التراب الوطني المصري، ومن جهة أخرى تنقلص فرص المشاركة على مستوى المجالس النيابية، فلا يستطيع مجلس مركزي واحد أن يحل محل الآلاف من المجالس المحلية.²

2-5- إشكالية التوافق على نظام انتخابي محلي:

بالنسبة لمشروع قانون المجالس المحلية. وكما ذكر سابقاً أنه تم اقتراح مشروع قانونين: الأول حول الإدارة المحلية وتعريفها وتنظيمها، والآخر ينظم عملية الانتخابات بها، تضمن مشروع القانون إجراء الانتخابات بنظام مختلط بين القائمة النسبية والقائمة المطلقة، اللجنة والأستاذ بقسم الإدارة العامة سمير عبد الوهاب، أنه ليس هناك إجماع أو اتفاق على نظام معين للانتخاب، لكن البعض رأى أن القائمة المطلقة هي الحل لمشكلة المادة 180 من دستور 2014، وآخرين رأوا أن القائمة النسبية

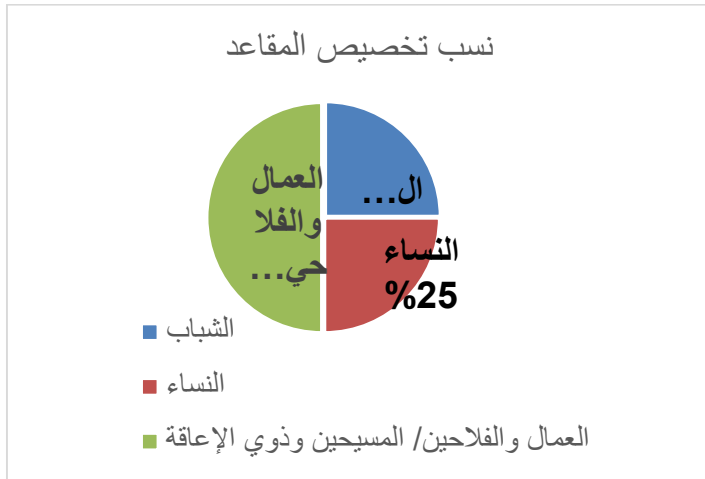
¹ إبراهيم مصطفى، مرجع سابق الذكر، ص 107.

² خريوش محمد صفي الدين، دور الإدارة المحلية في تعزيز التحول الديمقراطي في مصر، أحوال مصرية: 2016، ص 141.

أفضل، ولكن مازال النقاش حول هذه القضية، لكن لغاية أشهر من عقد ورشات للجنة المحليات بالحوار الوطني، حيث صرح مقرر ، وتم تقديم كليهما بالفعل إلى البرلمان المصري وأحيلا للجان المتخصصة، مؤكداً أنه سيتابع مخرجات الحوار الوطني في شأن المحليات، وسيجري تعزيز النقاش داخل البرلمان حوله، مشيراً إلى أن كثيراً من المصريين والقوى السياسية يعولون على نجاح الحوار الوطني والانتفاء من ملف المحليات.¹

أما بالنسبة لتوزيع نسب المقاعد فلقد نص دستور مصر 2014: في مادته 180 على توزيعها وفقاً لما يلي:

الشكل رقم (1) : نسب تخصيص المقاعد في المجالس الشعبية المحلية في مصر



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على النص الدستوري 2014

حيث تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يُخصص ربع عدد

¹ عبد الوهاب سمير، مرجع سابق الذكر، ص 65.

المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة.¹

وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو، الذي ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها.

وفي سياق متصل، أكد الدكتور سمير عبد الوهاب في مقالة لمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية بعنوان "قانون جديد للإدارة المحلية بين الضرورة وتأخر الإصدار" على ضرورة إدراك أهمية دور الإدارة المحلية، وأن القانون الحالي للإدارة المحلية لم يعد يناسب التطورات المعاصرة والخبرات الحديثة في مجال الحكم المحلي واللامركزية، كما لم يعد مواكبا للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها مصر، خاصة بعد 25 يناير 2011، و30 يونيو 2013، خاصة أن مشروع القانون لا يزال بمجلس النواب منذ ما يقرب من 15 شهراً، دون إدراجه ضمن جدول أعمال المجلس، ودون تحديد لموعد مناقشته. وترتب على ذلك تأجيل إجراء الانتخابات المحلية إلى النصف الأول من عام 2019، وذلك على أساس أن إصدار اللائحة التنفيذية سوف يحتاج إلى نحو 5 أشهر بعد صدور القانون.²

وفي آخر المطاف لم تتم مناقشة مشروع قانون الإدارة المحلية، الذي تم تعديله عدة مرات، كانت آخرها ورشة لجنة الحوار الوطني في مارس 2023.

¹ دستور مصر لسنة 2014.

² عبد الوهاب سمير، مرجع سابق الذكر، ص 71.

6-2- الفساد

حيث احتلت جمهورية مصر العربية الترتيب 117 على مستوى دولا لعالم من أصل 180 دولة لعام 2017 وتحليل موقع مصر بمؤشر مدركات الفساد لعام 2017 على مستوى ترتيب الأعوام: 2012، 2013، 2014، 2015، 2016، 2017 أعطى مصر درجات 32، 34، 36، 37، 32، 32 حيث المؤشر يعطى كل دولة درجة 100 الأفضل دوليا، ودرجة صفر الأكثر فسادا، وجاء ترتيب مصر 130 ب 30 درجة في عام 2022 بمؤشر مدركات الفساد على المستوى الدولي.¹

1-6-2 أنماط الفساد: الرشوة-التزوير-اختلاس المال العام-الإضرار بالأموال والمصالح العامة- تبديد المال العام- الوساطة- الابتزاز- التسبب الوظيفي.²

2-6-2 أسباب الفساد الإداري:

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى حدوث الفساد الإداري منها:

1. أسباب قانونية: وتتعلق بالقوانين السائدة في الدولة ومدى كفاءتها وفعاليتها في مكافحه الفساد الإداري بما فيها القوانين الحاكمة لعمل الأجهزة الرقابية من حيث اختصاصات سلطات هذه الجهات وحصانات وضمانات أعضائها.
2. أسباب تنظيمية: وتتعلق بنظم وقواعد العمل والإجراءات المتبعة في الجهات الحكومية ومدى تحديدها للمسئوليات بشكل واضح ومدى سيطرة البيروقراطية على هذه الجهات.

¹ المنظمة العالمية للشفافية. (2022). انظر :

<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

² مجدي رمضان محمد أحمد، آثار الفساد الإداري في مصر. قسم العلوم السياسية والإدارة العامة: 2018، ص 165.

3. أسباب سياسية: تتعلق بالنظام السياسي السائد وقوه أحزاب المعارضة ومدى قدرتها على محاسبه الحكومة وإخراجها ومدى تداول السلطة بين القوى السياسية المختلفة.
4. أسباب هيكلية تتعلق بالعلاقة بين السلطات الثلاثة في الدولة (التنفيذية، القضائية، التشريعية) ومدى التوازن الموجود بين هذه السلطات ومدى استقلالها عن بعضها البعض.
5. أسباب قيمية: تتعلق بمنظومة القيم الدينية والاجتماعية السائدة في المجتمع ومدى احترامها من قبل المقيمين في الدولة.
6. أسباب اجتماعية: تتعلق بالمنظومة الاجتماعية السائدة في المجتمع وطبيعة التقسيم الطبقي في هذا المجتمع، وعلاقة هذه الطبقات ببعضها، ومدى استئثار كل منها بالسلطة او الثروة سواء على مستوى الدولة ككل، أو على مستوى الوحدات الإقليمية كالمراكز والقرى.¹

2-6-3 غياب المجالس المحلية وتفشي الفساد في مصر:

- إن غياب سلطة رقابة المجالس المحلية في مختلف مستوياتها إزاء الأجهزة التنفيذية الموازية لها، يعزز من الفساد، وكما قيل السلطة المطلقة فساد مطلق.
- إن حل المجالس المحلية أدى إلى غياب اللامركزية من خلال تركيز السلطات والاختصاصات في الوزارات والإدارات التابعة لها التي تحل محل الإدارة المحلية على المستوى المحلي.

¹ فرغلي محمد، "فعالية دور الإدارة في السياسات العامة: دراسة مقارنة"، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ع 72: 2019، ص 80.

- غياب دور مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الشعبية، بسبب غياب الإطار المؤسساتي التشاركي، مما يضعف دور الرقابة الشعبية في مجابهة الفساد.

الخاتمة

في ختام ورقتنا البحثية نستخلص أن المعوقات السياسية والقانونية للوحدات المحلية في مصر، تتمثل فيما يلي :

- حالة عدم الاستقرار التي أصابت النظام السياسي المصري منذ سقوط نظام مبارك.

- وعدم وجود إرادة سياسية حقيقية في مصر للخروج من أزمة غياب المجالس المحلية.

- كما أن غياب الإطار المؤسسي للديمقراطية التشاركية أثر على دور المواطن المحلي في ممارسة حقه في المشاركة، سواء كان بالتصويت أو الترشح على مستوى المجالس المحلية عبر التراب الوطني المصري،

- بالإضافة إلى تفشي الفساد في ظل غياب رقابة المجالس الشعبية المحلية.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، تدرج تحت المعوقات القانونية إشكالية عدم التوافق على نظام انتخابي محلي معين، مما عطل عملية الإفراج عن قانون الإدارة المحلية الجديد، حيث أن آخر انتخابات محلية في مصر كانت سنة 2008.

وهل يمكننا القول بأن التوافق بين أعضاء لجنة المحليات في الحوار الوطني في المسائل المتعلقة بالإصلاح السياسي والقانوني للإدارة المحلية في مصر، هي بمثابة البوصلة التي تقود إلى انتخابات محلية وتشكيل مجالس جديدة، أم أن التحدي لا يزال قائماً، رهن الموارد الاقتصادية والبشرية ؟

قائمة المصادر والمراجع:

❖ المصادر:

(1)-دستور مصر 2014.

(2)-قانون الإدارة المحلية 1979-43.

➤ الكتب:

(1)-خربوش محمد صفي الدين، دور الإدارة المحلية في تعزيز التحول الديمقراطي في مصر، أحوال مصرية: 2016. (نقص بيانات الكتاب، البلد، دار النشر)

(2)-قريوتي محمد قاسم، الإدارة العامة المقارنة، 2001.

➤ المجلات

(1)-ابراهيم مصطفى، الحوار الوطني في مصر يعيد انتخابات المحليات إلى الواجهة، 2022.

(2)-عبد الوهاب سمير، قانون الإدارة المحلية بين الضرورة وتأخر الإصدار، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية: 2023.

(3)-فرغلي محمد، فعالية دور الإدارة في السياسات العامة: دراسة مقارنة، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 72: 2019.

(4)-مجدي رمضان محمد أحمد، آثار الفساد الإداري في مصر. قسم العلوم السياسية والإدارة العامة: 2018.

➤ المواقع الالكترونية:

المنظمة العالمية للشفافية. (2022). انظر :

<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

د.مولاى براهيم عبد الحكيم و ط.د بن السعيد سمية

(جامعة غرداية)

**النظام القانونى للجماعات المحلية
في كل من : مصر ، سوريا ، الأردن
بين إشكالات النص وتحديات الإصلاح**

**The légal construction of local communities in: égypt,
syria and Jordan between the problème of législative
and the challenges of reform**

مقدمة

إن السلطة المركزية ولسنوات مضت حاولت الحفاظ على سيطرتها التامة في تسيير شؤونها وكل ماهو ضروري لثبات وحدتها ، غير أن توسع الحاجات العامة وصعوبة الإمام بكل المتطلبات المحلية ، دفع العديد من الدول لانتهاج تجربة الأسلوب الإداري اللامركزي وأولت لها اهتمام قانوني فكانت مصر من طليعة الدول العربية على غرار دول المشرق العربي ، سوريا والأردن في محاولات منها لتغيير هيكله وحداتها المحلية ، في ظل تباين الرؤى بين حاجة سلطاتها المركزية للسيطرة وتحديات المساس بالوحدة الإدارية مع تشابكات سياسية .

نحاول من خلال هذه الورقة إضاءة بعد غير مطروق للتنظيم المحلي في كل من مصر، سوريا والأردن مستعرضين أهم البنى القانونية والمحطات التي مرت بها اللامركزية الإدارية ، مقيمة واقع كل وحدة محلية ومدى اتساق أركانها وتجسيد متطلباتها ، واهم نقاط الاختلال فيها لجعلها مرجعا للتصحيح في خطط قادمة .

من هذا المنطلق يطرح الإشكال التالي : إلى أي مدى يمكن تقدير درجة التكريس القانوني لنظام اللامركزية الإدارية واستجابتها للتطلعات المحلية في كل من مصر وسوريا والأردن ؟

المنهجية المتبعة : انتهجنا في هذه الدراسة المنهج التاريخي في تتبع المراحل التاريخية للإصلاحات القانونية ، وكذا المنهج الوصفي التحليلي من خلال استقراء النصوص القانونية للإدارة المحلية في مصر وسوريا و الأردن وتبيان أطر النظام اللامركزي والإدارة المحلية وتصوراتها وتحليلها حسب ما اقتضته طبيعة الموضوع وحيثياته .

أهداف الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على وضع الجماعات المحلية في كل من مصر، سوريا الأردن وذلك من خلال :

- البحث عن الأسس القانونية للنظام المحلي لكل دولة محل الدراسة .
- انعكاسات الوضع السياسي على مسار اللامركزية الإدارية وتباين تطبيقها ومواضع الضعف وتأثيرها على الإصلاحات القانونية .
- كذلك محاولة الخروج بتوصيات تساهم في تجسيد مبادئ اللامركزية وبعث ديناميكية في الجماعات المحلية ترقى للتطلعات المحلية.
- هيكل الدراسة: سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور أساسية نستعرض في المحور الأول البناء القانوني للجماعات المحلية في مصر، أما المحور الثاني يضم الوضع القانوني للإدارة المحلية في التشريع السوري، وأخيرا نتناول التجربة الأردنية في إرساء نظام اللامركزية الإدارية.

المحور الأول: البناء القانوني للجماعات المحلية في مصر

حاز موضوع إصلاح التنظيم المحلي في مصر اهتمام واسع منذ عقود سابقة توافق مع مساعي فواعل مجتمعية لتشكيل ترسانة قانونية .

أولاً: التطور التاريخي لتشريع الجماعات المحلية في مصر

تعد الدولة المصرية أول من تبنت نظام الإدارة المحلية عربياً بالقانون النظامي لسنة 1883 الذي أصدره الخديوي إسماعيل بإنشاء مجلس نيابي ومجالس للمديريات وهو ما اعتبر لبنة النظام اللامركزي في مصر ، بنص المادة الأولى منه الفقرة الأولى: " يتشكل مجالس المديريات ، في كل مديرية مجلس " غير أنها لم تمنح لها الشخصية الاعتبارية إلا بصدور القانون رقم 22 لسنة 1909 المعدل للقانون النظامي 1883 و أكدها الدستور المصري لسنة 1923 وافر باختصاصات هذه المجالس وتم العمل به الى غاية 1935 في فترة شهدت اضطرابات دستورية .

بعد ثورة 1952 اتخذت مصر خطوات هامة في مسار التنظيم المحلي بدايتها كانت بصدور القانون رقم 66 لسنة 1955 المتضمن نظام المجالس البلدية ، تلاه القانون رقم 124 لسنة 1960 محددًا هيكل الإدارة المحلية بثلاثة مستويات (المحافظة، المدينة، القرية) وتم تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبين¹ منحها دستور 1971 الشخصية المعنوية وأجاز لها إنشاء وحدات إدارية كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك². كما كرس الأسس العامة للجماعات المحلية من خلال المواد

¹نسرير الشرقاوي، بعد سنوات من التأجيل: خطوات منتظرة من الحوار الوطني لتسريع إصدار قانون المجالس المحلية ، متوفر على الرابط التالي:

<https://marsad.ecss.com.eg/77392/?fbclid=IwAR0qUnrfvCZspInBQNS3lcVi-zdOowlsv-uL7Dk8WtlMexwGKH7Elow3d-g>

تاريخ الزيارة : (2023/08/29)

² محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن بريطانيا فرنسا مصر دراسة تحليلية مقارنة ، ط 2، عمان: الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2013، ص 274 .

161، 163، 162 تلاها القانون رقم 57 لسنة 1971 وأقر لكل وحدة إدارية مجلس شعبي منتخب بالاقتراع المباشر وآخر تنفيذي واقتصر بإنشاء مجالس محلية على مستوى المحافظات فقط ونتيجة هذا القصور ، صدر تعديل آخر رقم 52 لسنة 1975 استحدث وحدتين محليتين هما: المركز و الحي لتصبح إجمالاً تتضمن خمسة وحدات محلية هي المحافظة والمركز والمدينة الحي والقرية تتشكل بها مجالس محلية عن طريق الانتخاب وأخرى تنفيذية¹ ، كما جعل لبعض المدن (كالأقصر) تبعاً لأهميتها تنظيم خاص بها بموجب القانون رقم 09 لعام 1989 ، وجدير بالذكر أن آخر انتخابات لها كانت سنة 2008 وتم حلها عقب ثورة يناير 2011 وتشكيل مجالس مؤقتة بموجب المادة 2 من القانون رقم 116 لسنة 2011² .

ثانيا : الجماعات المحلية في دستور 2014 بين التكريس القانوني وتباين التطبيق .

في فترة تزامنت و الاضطرابات السياسية واستمرار غياب المجالس المحلية دفعت الدولة للتوسع في تطبيق نظام اللامركزية وانتهاج إستراتيجية تصحيحية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2014 في المادة 176 بنصها : " تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني

¹ طه محمد عبد المطلب، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية ، مجلة الديمقراطية، متوفر على الرابط التالي: <https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/669635> تاريخ الزيارة (2023/09/10)

² أيمن الباجوري ، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر. رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014 " ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، المجلد الخامس عشر ، العدد 14، ابريل 2022 ، ص 184 .

لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية¹ كما أقر نصها صريحا بخضوع مصر لمرحلة انتقالية تمتد لخمس سنوات تتحول بعده إلى نظام اللامركزية، قسمت بموجب ذلك الجمهورية المصرية إلى خمس وحدات محلية هي المحافظات برئاسة المحافظ، المراكز يرأسها رئيس المركز، المدن يرأسها رئيس المدينة، الأحياء لها رئيس الحي وأخيرا القرى برئاسة رئيس القرية² تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية يتم إنشائها بقرار من رئيس الجمهورية بالنسبة للمحافظات، أما باقي الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ومجلس المحافظين. في إطار التنظيم المحلي كذلك جعل لكل وحدة مجلس محلي ينتخب بالاقتراع العام السري والمباشر لمدة 4 سنوات ضمن شروط أقرتها المادة 180 من دستور 2014 وتمثيل شباني دون 35 سنة كذلك تمثيل نسوي يقدر بـ 4/1 ونسبة لا تقل عن 50 % من إجمالي المقاعد لفئة العمال والفلاحين و ذوي الهمم³.

¹ أشرف حسين عطوة، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 دراسة مقارنة"، المجلة القانونية. مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، ص 276.

² وحدات الحكم المحلي هي: المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها شخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وإلغائها على النحو التالي: (أ) المحافظات: بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة. (ب) باقي الوحدات: بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين.

³ المادة 180 من الدستور المصري لسنة 2014: "تنتخب كل وحدة محلية مجلسا بالاقتراع العام السري والمباشر، لمدة 4 سنوات ويشترط في المترشح أن لا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وأجراء الانتخاب، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثون سنة، وربع العدد للمرأة على أن لا يقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلا مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة".

أما عن اختصاص هذه المجالس المحلية تتحدد بطبيعة الوحدة الإدارية بالنسبة للمحافظات ، نصت عليه المادة 12 من القانون 1979 تتمحور في إقرار ومتابعة تنفيذ المشاريع ودراسة الخطط التنموية ومتابعة البرامج في نطاق المحافظة بموجب دوراته وتعيين المحافظ يكون بقرار من رئيس الجمهورية كذلك مجلس تنفيذي أو ما يعرف بالمحليات تتشكل في كل وحدة عن طريق التعيين بعضوية مساعد محافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة وأمين المجلس ، مهمته متابعة الأعمال وتقييم مستوى الأداء المحلي ودراسة المشاريع المعروضة على المجلس المحلي، كذلك الأمر ذاته بالنسبة للمجالس المحلية للمراكز بحسب المادة 39 من قانون الإدارة المحلية 1979 يتكون من ثمانية أعضاء وتمثيل نسوي ومجلس تنفيذي برئاسة رئيس المركز ومدراء الإدارات الواقعة في نطاقها كأعضاء و سكرتير.

أما المدن فبموجب قانون الإدارة المحلية تتكون من مجلس شعبي محلي تتباين عضويتها بحسب التقسيم الإداري (م 47) و مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المدينة ، وبنفس التشكيلة للمراكز (م 56) والأحياء (م 58) والقرى (م 66)

كانت من تداعيات ثورة يوليو 2011 حل المجالس الشعبية ، ولأزيد من 12 سنة إلى غاية يومنا هذا والأحداث السياسية التي شهدتها مصر إلا أن قانون الإدارة المحلية لسنة 1979 لم يمسه أي تغيير ولا أثر لأية بادرة تعديل ، حتى بعد مراجعة مجمل القوانين المنظمة لعمل الإدارة العامة في مصر نجد أنها تخطت حاجز قانوني بنسبة 23,3% من إجمالي المنظومة التشريعية الحاكمة للإدارة العامة في مصر¹ ، لكن

¹ محمد عبد الهادي ، إسماعيل سامي ، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر رؤيا مغايرة في ضوء دستور 2014 . الأفق والتحديات "، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، جامعة أسيوط ، مصر ، مجلد 4 ، 2020 ، ص 319 .

لا تزال بنفس الوضع في خضم محاولات تشكيل مجالس شعبية محلية مؤقتة ، ولضعف الاستجابة الحزبية لم يتم تفعيلها و تولي لجان مركزية عملية التسيير واتخاذ القرارات والتخطيط دون أي طرح لإجراء انتخابات مجالس محلية رغم البوادر المتعددة في هذا الشأن ، والتي كانت مقرر إجرائها بحسب تصريحات الحكومة في 2017 لكن نتيجة تشابكات سياسية لم يتم حسم الأمر .

المحور الثاني: الوضع القانوني للإدارة المحلية في التشريع السوري.

قبل الحديث عن واقع الجماعات المحلية في سوريا في ظل التشريعات الحديثة ، نعود بدراستنا بشيء من الإيجاز إلى المراحل التاريخية التي مرت بها لنبين ملامح التنظيم المحلي سابقا وصولا للمرحلة الحالية ، استنادا للقانون رقم 107 لسنة 2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية باعتباره فاصلا هاما في تأسيس اللامركزية المحلية في سوريا .

أولا: تشخيص الجماعات المحلية في النظام السوري قبل قانون 2011

من منطلق تاريخي ومنذ 1920 بداية الاحتلال الفرنسي للأراضي السورية ، كانت السياسة المتبعة لإضعافها هي تقسيم الأراضي السورية ، وتوالت سياسة الاستبعاد الفرنسية بتقسيم إداري لسوريا لمحافظات وأقضية والأقضية إلى نواح والنواحي إلى قرى بموجب القرار (5 ل/ر) بتاريخ 1936/01/10 ، تلاه تنظيم تشريعي بتاريخ 1956/01/23 رقم 172 المتضمن قانون البلديات بموجبه تم منحها الشخصية الاعتبارية ، وبقي معمولا به حتى ظهور قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 بتاريخ 1957/11/21 ملغيا ما سبقه من تشريعات ، نص على إنشاء مجالس محلية على أساس الانتخاب وبحجة الظروف السياسية كان تعيين أعضاء هذه المجالس من طرف السلطة المركزية .

اتضحت معالم التنظيم المحلي في سوريا بصدر المرسوم التشريعي رقم 15 بتاريخ 1971/05/11 المعدل بالقانون رقم 12 بتاريخ 1971/06/20 المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري النافذ اقر في الفصل الأول منه المادة 3. 1 على تقسيم الجمهورية العربية السورية إلى وحدات إدارية هي المحافظة ، المدينة ، البلدة ، القرية ، الوحدة الريفية¹ ، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ما عدى القرية التي يقل عدد سكانها عن 5 آلاف نسمة ، لكل منها مجلس محلي منتخب عن طريق الانتخاب السري المباشر (م7) ومكتب تنفيذي بحسب عدد سكان كل وحدة (م1.18) ولاعتبارات ديمقراطية كانت تركيبة هذه المجالس أغلبها من مواطني هذه الوحدات ، وتأكدت أهمية المجالس المحلية بالنص الدستوري 129 لسنة 1973 حيث أقر " مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقا للقانون ، تحدد الوحدات الإدارية وفقا لأحكام القانون " .

¹ المحافظة: حيز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة. أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على المدينة: آل مرآز محافظة 50000 نسمة.

البلدة: تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 10001 و 50000 نسمة. البلدية: تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 5001 و 10000 نسمة. أو البلدة أو البلدية التي يقل عدد سكانه عن الحي: قطاع من المدينة 10000 نسمة في المدن وعن 5000 نسمة في البلدات وعن 4000 نسمة في البلديات وعن 1000 نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدة.

المنطقة :قطاع من المحافظة التي يقل عدد سكانه عن 60000 نسمة عدا القرى المرتبطة بمرآز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل. الناحية: قطاع من المنطقة التي يقل عدد سكانه عن 25000 نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مرآز المحافظة. القرية: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون 15 لعام 1971 .

ثانيا : تطبيقات اللامركزية الإدارية في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لسنة

2011

شهدت سوريا فترة اضطرابات أمنية واقتصادية وسياسية عقب الاحتجاجات العارمة التي اندلعت في الوطن العربي مطلع 2011 تباينت من خلاله سبل تطبيق المرسوم رقم 15 لسنة 1971 ما أظهر انه لم يكن أكثر من إحدى إنجازات الحركة التصحيحية ، لذا قامت الحكومة السورية بجملة إصلاحات مست وحداتها المحلية من خلال المرسوم التشريعي رقم 107 بتاريخ: 2011/08/23 المتضمن قانون الإدارة المحلية أقر في المادة 7 منه على تقسيم وحدات الجمهورية السورية إلى أربعة مستويات بدلا من خمسة خلافا لما كان معمولاً به في قانون سابق وهي المحافظة ، المدينة ، البلدة ، البلدية تتمتع الشخصية الاعتبارية ، لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب بالاقتراع العام السري المباشر والمتساوي وفق أحكام قانون الانتخاب بعدد أعضاء يتناسب وعدد المواطنين (م13) لمدة أربعة سنوات قابلة للتديد (م15) يرأسه رئيس المجلس المحلي بجلوسات علنية إلا ما استثنى بالأكثرية المطلقة كما ورد في قانون الإدارة المحلية 2011 باختصاص المجالس المحلية في إدارة الشؤون العامة للوحدة لمختلف القطاعات الصناعة ، التجارة ، الزراعة التخطيط وكذا المحافظة والنهوض بها، ومتابعة تطبيق السياسة العامة الحكومية بالتنسيق مع اللجان الدائمة المشكلة له¹. ولكل مجلس مكتب تنفيذي منتخب من أعضاء المجلس المحلي (م28) محدد بحسب أعضاء مجلس الوحدة الإدارية برأسه المحافظ بالنسبة للمحافظة والرؤساء الإداريين للوحدات المحلية الأخرى، كما أسندت للمكتب اختصاصات التنفيذ ومتابعة ما يصدر عن المجلس المحلي مرتبطة بطبيعة مجلس الوحدة التابعة له و

¹ قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لسنة 2011 ، المادة : 30 .

خاضعة لرقابة إدارية من السلطة المركزية وأخرى قضائية وشعبية ، تؤكد هذا الترسيم بموجب النص الدستوري 130 لسنة 2012¹.

كما استحدث قانون الإدارة المحلية 2011 في المادة 3 منه المجلس الأعلى للإدارة المحلية كهيئة عليا مهمته البت في الشؤون المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء.

المحور الثالث : التجربة الأردنية في إرساء نظام اللامركزية الإدارية

ضمت الإدارة المحلية في المملكة الهاشمية تجارب عدة ذات تأطير قانوني لم يكن بالسهل تطبيقه رغم العديد من التعديلات التي مسته تزامنت ومساعي الإرادة الملكية في تجسيده .

أولاً : الجماعات المحلية .قراءة قانونية في تشريعي البلدية واللامركزية

بعد تأسيس الإمارة الهاشمية سنة 1921 دخلت مرحلة جديدة بداية من أول حكومة مركزية وصدر تشريع البلديات بشرق الأردن رقم 08 لسنة 1925 قائمة على الانتخاب بموجبها اعتبرت البلدية شخص حكيم اعتباري وتم إجراء أول انتخابات بلدية لسنة 1925 ، تلاه نظام قانوني للتشكيلات الإدارية بتاريخ 19/10/1927 من خلاله قسمت الأردن إدارياً إلى ثلاثة وحدات هي : الألوية ، الأقضية ، النواحي ليتم تعديله سنة 1936 باستحداث محافظة العاصمة ، ثم تعديل قانون البلدية رقم 9 لسنة 1938 منح للسلطة المركزية صلاحية تعيين رئيس البلدية بالعاصمة حصراً وابقى على مبدأ الانتخاب في باقي المناطق .

وباستقلال الأردن سنة 1946 كان لابد من دستور للمملكة الهاشمية الأردنية فصدر أول دستور لها سنة 1947 وافر على نظام حكم ملكي وراثي ومجالس

¹ تنص المادة 130 من الدستور السوري 2012 على انه : " تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية ، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري " .

بلدية لتسيير البلديات تناسبا وأحكام قانون البلديات 1938 ، تأكدت اختصاصاتها بعد التعديل الدستوري لسنة 1952 في المادة 121 بإدارة الشؤون البلدية وفقا لقوانين خاصة تبنت في ذلك تجارب أولها تجربة المجالس القروية بحسب قانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954، تتكون في الأغلب بين 3 إلى 12 شخص عن طريق الانتخاب خاضعة لسلطة مركزية هي وزير الداخلية و الحاكم الإداري ومجلس الوزراء ، وجدير بالذكر أن هذه المجالس القروية لم تعد موجودة منذ قرار دمج البلديات عام 2001 إلا أنها تجربة هامة أثرت على المحليات لفترة تقارب النصف قرن¹

ثم تجربة أخرى هي قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 المعدل لقانون البلدية رقم 9 لسنة 1938 إذ كان إقراره واضحا في تولي المجلس البلدي للشؤون المحلية، أعضاؤه منتخبين انتخابا مباشرا وفق أحكام القانون تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولتفاقم المشكلات وازدياد عدد المجالس القروية باختلاط عملها بالمجالس البلدية ، تم تقليصها و إنشاء مجالس خدمات مشتركة تتمتع بالشخصية المعنوية تمارس صلاحيات المجلس البلدي والقروي .

استمرت التقسيمات الإدارية لحين صدور نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000 قسمت من خلال المملكة الأردنية حسب المادة 3 إلى 3 مستويات : محافظات ، ألوية ، أقضية جعل المحافظ حاكما إداريا للمحافظة والمتصرف رئيسا للإدارة العامة للواء، ومدير القضاء رئيسا للإدارة العامة للقضاء² أدخلت عليها عدة تعديلات بعد قانون البلدية رقم 13 لسنة 2011 إلى أن حسم الأمر بتبني صريح للمشروع الأردني لمبدأ اللامركزية الإدارية بإصدار قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015

¹ بسام العواملة ، "مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن" ، المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد 25 ، 2020 ، ص 753 .

² علي حاتم عبد الحميد العاني، "اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق"، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط ، أيار 2016 ، ص 45 .

وقانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 أجريت من خلالها انتخابات محلية بلدية ومجالس محافظات لأول مرة في تاريخ المملكة وأقرت مستويين محليين في التنظيم الإداري وهما :

1. المحافظة : وحدة إدارية محلية يديرها المحافظ تتشكل من مجلس محافظة يتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال مالي وإداري بحسب المادة 6 من قانون اللامركزية ومجلس تنفيذي ، واعتبر بادرة توجه وبناء إداري لمرحلة جديدة في تاريخ المملكة الهاشمية أجريت بموجبه انتخابات مجالس محافظات في سنة 2015 في حين الانتخابات البلدية أجلت لسنة 2017 .

2. أما الوحدة الثانية هي البلدية بموجب المادة 3 من قانون البلدية 2015 لها شخصية معنوية يرأسها رئيس البلدية وتأميناً للمشرع الأردني في تبني اللامركزية و تلبية الحاجات المحلية صنف البلديات لثلاث فئات استناداً لمعايير التعداد السكاني ومنطقة تواجد البلدية هي : فئة أولى تضم بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة ، أما الفئة الثانية بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على 15 ألف نسمة ولا يتجاوز 100 ألف نسمة ، أما الفئة الثالثة والأخيرة البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية¹ في مجملها تتشكل هتين الوحدتين من مجلس محلي منتخب ومجلس بلدي (لجنة بلدية).

ثانياً: المملكة الهاشمية الأردنية نحو إستراتيجية جديدة لتكريس نظام

الجماعات المحلية

في محاولة أخرى لتفعيل استقلالية الوحدات المحلية وتوسيع صلاحياتها في مفاصل عدة تم تعديل قانوني البلديات واللامركزية لسنة 2015 وتوحيدها في قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 أكد من خلاله على مستويات التنظيم الإداري هما:

¹ قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 ، المادة : 10.

1. المحافظة : وحدة إدارية تتشكل من مجلس محافظة برئاسة رئيس مجلس المحافظة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً سرياً ومباشراً بحسب الدوائر الانتخابية وأعضاء معينين في ملخصهم رؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية ، عضو من مجلس إدارة الغرفة التجارية وغرفة الصناعة ، عضو مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لأعمار مركز المحافظة ، عضو اتحاد فرع المزارعين ، مفوضي المناطق الأخرى للأردن¹ ، وتمثيل نسوي بـ 25% في وقت كانت المطالب بنسبة تصل لـ 50 % ، تدوم مدته أربعة سنوات أما اختصاصاته تتمثل في المساهمة في السياسة العامة وإقرار الخطط الإستراتيجية ومتابعة تنفيذها بحسب المادة 5 من قانون الإدارة المحلية 2021 بالتنسيق مع عدد من اللجان ، كما له مجلس تنفيذي برئاسة المحافظ نائب له و عضوية المتصرفين الذين يرأسون الألوية ومديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة² تتلخص مهامه إجمالاً في إعداد المشاريع والخدمات والتنسيق بين مختلف الهيئات واقتراح المشاريع

2- البلدية : حددتها المادة 15/ أ- 1 من قانون الإدارة المحلية 2021 بالقول : " البلدية مؤسسة إدارية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري " ، تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ومهامها وصلاحياتها بمقتضى القانون ، بإشراف سلطة مدير البلدية تتشكل من مجلس بلدي منتخب يحدد عددهم بقرار من الوزير ومجلس تنفيذي أما مهامها فهي لا تكاد تختلف عن مهام مجلس المحافظة ضمن حدود منطقة البلدية وهو التوسع الملاحظ سواء من حيث الصلاحيات أو المهام و إقرار المشرع

¹ قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 ، المادة : 3 .

² المرجع نفسه ، المادة : 10 .

الأردني بتكريس مبدأ الانتخاب وتقييد العضوية بشروط صارمة تأهيلية كالتأهيل الجامعي والسن والكفاءة الإدارية بخلاف ما كان معمولاً به سابقاً .

3- أمانة عمان : تشكلت في 1987/01/01 واعتبرت بلدية خاضعة لقانونها الخاص دون أي تشريع آخر بموجب المادة 3 من القانون رقم 18 لسنة 2021 تتكون من مجلس أمانة يرأسه الأمين بتشكيلة عضوية متنوعة ثلثا منتخبيين انتخاباً مباشراً والثلث الباقي معين بقرار من مجلس الوزراء لعهددة 4 سنوات أوكلت له مهام لا تكاد تخرج عن مهام المجالس البلدية والمحافظات ضمن نطاق الأمانة ورغم النتائج المتوصل إليها بعد إقرار انتخابات مجالس البلدية والمحافظات في مارس 2022 بين مؤيد ومعارض غير أنها كانت نقطة تحول مهمة لأبد من الوصول لها لبناء قاعدة لامركزية في المملكة.

الخاتمة

يتضح من خلال استعراضنا لتطبيقات اللامركزية في تجارب الدول العربية لكل من مصر ، سوريا و الأردن و على الرغم من تنوع الوحدات الإدارية في الأنظمة المعالجة وتنامي الفكر المحلي من خلال النصوص القانونية ، إلا أن الواقع يعكس لنا صعوبة تحقيق موازنة حقيقية بين المركزية واللامركزية و تبني هذه الأخيرة ظاهرياً بغض النظر عن مدى تفعيلها على مستوى الوحدات الإدارية وتجاوبها للمتطلبات المحلية ، ما يسمح لنا بالجزم بالرغبة القانونية في تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية في ظل تأزم الوضع السياسي ، ورغم الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات المحلية إلا أن تبنيه هو شكلي بسبب تدخل السلطة المركزية في الحكم المحلي ما حال دون تحقيق ذلك ، وعلى ضوء ما سبق يمكننا تقديم بعض الاقتراحات :

1 / على مستوى سوريا

- ✓ السعي لإقرار اللامركزية وفق قوانين الإدارة المحلية بما يضمن التكريس الفعلي لها في نطاق ضمان الحقوق وحريات الأفراد.
- ✓ إعادة هندسة الإدارة المحلية بما يتوافق ومتطلبات الأفراد من خلال المشاركة المحلية في عملية صنع القرار وتشكيل أعضاء المجالس المحلية للوحدات.

2 / على مستوى الأردن

- ✓ السعي لتحديث القوانين المنظمة للجماعات المحلية لجعلها مواكبة مع التعديلات خاصة أن أغلبها من فترة الخمسينات.
- ✓ خلق موازنة بين الوحدات المحلية الأردنية .
- ✓ التخفيف من مستوى ازدواجية الرقابة الممارسة على البلديات وما تعلق بوزارة البلديات ووزارة الداخلية والحكام الإداريين.

3 / على مستوى مصر

- ✓ في سياق تطوير الإدارة المحلية وفق أحكام دستور 2014 و التعديل الدستوري 2019 أصبح إصلاح قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 ضرورة ملحة بل أولوية قانونية تواكب التطورات التشريعية المصرية .
- ✓ الفصل بين المجالس التنفيذية و المحلية والحرص على عدم جعل هذه الأخيرة مقيدة في تسيير الشؤون المحلية برسم علاقة تكاملية تسمو و مبادئ النظام اللامركزي .
- ✓ ضرورة إصلاح الإطار القانوني الخاص بالإدارة المحلية بداية من قانون نظام الإدارة المحلية 1979 والتي كانت أهم مخرجات لجان المحليات في الحوار الوطني 1979.
- ✓ الخروج من نمطية الرقابة المشددة على الوحدات المحلية وتخفيف سيطرة السلطة المركزية ومجلس الوزراء والرقابة الإدارية .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

➤ الدساتير

1. الدستور السوري لسنة 2012.
2. الدستور المصري لسنة 2014.

ثانياً: قائمة المراجع

➤ الكتب

- (1)- الخلايلة محمد علي ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا فرنسا مصر دراسة تحليلية مقارنة ، ط 2 ، عمان ، الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2013 .

➤ المجالات

- (1)-الباجوري أيمن ، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر. رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014" ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، جامعة القاهرة ، المجلد الخامس عشر ، العدد 14 ، إبريل 2022 .

- (2)-العوامله بسام ، "مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن" ، المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد 25 ، 2020 .

- (3)-حسين عطوة أشرف ، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوب التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 دراسة مقارنة" ، المجلة القانونية . مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية .

- (4)-عبد الهادي محمد ، سامي إسراء ، "إصلاح الإدارة المحلية في مصر رؤيا مغايرة في ضوء دستور 2014 . الآفاق والتحديات" ، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، جامعة أسيوط ، مصر ، مجلد 4 ، 2020 .

➤ الرسائل الجامعية

- (1)-حاتم عبد الحميد العاني علي ، "اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق" ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط ، أيار 2016 .

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين

(1)-قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لسنة 2011.

(2)-قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 .

(3)-قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 .

➤ المواقع الالكترونية

(1)-الشرقاوي نسرين ، بعد سنوات من التأجيل: خطوات منتظرة من الحوار الوطني لتسريع إصدار قانون المجالس المحلية ، متوفر على الرابط التالي:

<https://marsad.ecss.com.eg/77392/?fbclid=IwAR0qUnrfvCZsplnBQNS31cVi-zdOowlsv-uL7Dk8Wtl MexwG KH7E low3d-g>

تاريخ الزيارة : (2023/08/29)

(2)-محمد عبد المطلب طه ، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية ، مجلة الديمقراطية، متوفر على الرابط التالي:

<https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/669635>

تاريخ الزيارة 2023/09/10

د. الهادي دوش و ط. د. محمد المرتاجي سعيداوي

(جامعة الوادي-الجزائر)

الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية:

التحديات وآفاق الإصلاح

The Local Administration in the Kingdom of Saudi Arabia : the challenges and prospects for reform

مقدمة

ساهمت التطورات المتلاحقة التي شهدتها وظائف الدولة عبر المحطات المختلفة في إعادة صياغة أساليب الحكم والإدارة، فبعد أن كان دور الدولة مقتصر على توفير الأمن- الدولة الحارسة- تطور هذا الدور وتوسع ليشمل وظائف أخرى أخذت الدولة على عاتقها الوفاء بها لمجتمعاتها، ومع مرور الزمن وتزايد مسؤوليات الدولة أصبح من الضروري البحث عن أساليب بديلة للإدارة والحكم يشارك من خلالها المواطن المحلي في إدارة شؤونه المحلية بنفسه، عن طريق هيئات ووحدات إدارية تنشأ على مستوى الأقاليم، تتولى مهمة تلبية حاجات المجتمع والمتمثلة في الإدارة المحلية.

على غرار دول العالم تعتمد المملكة العربية السعودية على أسلوب اللامركزية الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، وقد مر نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية بعدة مراحل ساهمت في تكوينه بالشكل الذي هو عليه الآن، ويقوم هذا النظام الإداري اللامركزي على مستويين للإدارة المحلية وهما نظام المناطق والبلديات،

إذ لكل منهما مجلس خاص يجمع بين الانتخاب التعيين يتولى مهمة التداول في الشؤون والقضايا المحلية.

وفي ظل التطورات الكبيرة التي يشهدها علم الإدارة في الوقت الراهن فإنه من المهم الاستفادة من هذه التطورات في تحديث نظم الإدارة المحلية، ومعالجة الاشكالات التي تحد من فاعليتها، لذلك سعت المملكة العربية السعودية لإصلاح مكامن الضعف والخلل في النظام الإداري المحلي، وذلك من خلال إقرار جملة من التشريعات والقوانين التي تعزز من دور الإدارة المحلية في تلبية حاجات السكان المحليين، ورغم هذه الإصلاحات المحورية إلا أن تنظيم الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ظل يعاني من بعض الاختلالات التي تؤثر على أداء الإدارة المحلية لأدوارها التنموية.

الإشكالية: ماهي أهم التحديات التي تواجه الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية، وكيف يمكن تجاوزها؟

التساؤلات:

- ما طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية في المملكة العربية السعودية؟

- هل تتمتع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية باختصاصات واسعة في إدارة شؤون المجتمع المحلي؟

أهداف الدراسة: نهدف من خلال هذه الدراسة لتسليط الضوء على تنظيم الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية والتعرف على أهم التحديات التي تواجهها، واستعراض بعض المقترحات والآليات لتجاوزها، بما يسهم في تعزيز أدوار الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي.

المبحث الأول: الجوانب النظرية للإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

يستدعي منا البحث في مشكلات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية وأفاق إصلاحها لقاء نظرة سريعة على تطور الإدارة المحلية في المملكة، والتعرف على الأسلوب المعتمد في تنظيم وحداتها.

المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

إن التأسيس لنظام الإدارة المحلية في أي دولة يمر بمجموعة من المراحل والتي تساهم في بلورته وتشكله كنظام لامركزي قائم على أساس الاستقلال الإداري والمالي والتنظيمي، فنظام الإدارة المحلية المطبق في المملكة العربية السعودية حالياً هو نتاج لسيورة من الإصلاحات الإدارية والتي هي ليست بمعزل عن الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عاشتها المملكة.

في المراحل الأولى لتأسيس نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية انصب كل التركيز على تثبيت دعائم المركزية الإدارية، وذلك لما في هذا الأسلوب من مزايا للدول المستقلة حديثاً، خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على وحدة الدولة واستقرارها تمهيداً لتشكيل بنائها السياسي والإداري، غير أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً فنظراً لصعوبة التواصل بين السلطة المركزية في العاصمة (الرياض) والسلطات المحلية بسبب شساعة مساحة المملكة العربية السعودية وتباعدها أطرافها وضعف تقنيات الاتصال آنذاك، اقتنعت السلطة المركزية في ذلك الوقت بقيادة الملك عبد العزيز المؤسس بأنه من الصعب تسيير شؤون المملكة بالأسلوب المركزي الإداري، وأن التوجه نحو خيار اللامركزية الإدارية هو أمر ضروري يفرضه الواقع¹.

¹ عدنان بن عبد الله الشبيحة، "الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية: الوضع الراهن ونموذج مقترح"، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد الرابع والعشرون، العلوم الإدارية-(1)، 2012، صص (94،95).

شكل صدور نظام الأمراء والمجالس الإدارية في سنة 1359هـ/1940م- النواة الأولى للتنظيم الإداري المحلي في المملكة العربية السعودية، حيث يعد النظام الأول الموحد الذي شمل تطبيقه جميع المقاطعات السعودية، وقسمت بموجبها المملكة لتسع مناطق يشرف على إدارتها أمير يحمل صفة الوزير، ينوب عن السلطة المركزية في إدارة شؤون المنطقة، وفي سنة 1370هـ/1951م أعيد تأسيس وزارة الداخلية وتم ربط معظم الإمارات بها باستثناء بعض الإمارات التي بقيت تابعة للديوان الملكي لغاية صدور أمر ملكي للأمراء المناطق في سنة 1380هـ يقضي بتبعيةهم لوزارة الداخلية¹.

وبالموازاة مع التحولات الاقتصادية التي شهدتها المملكة في السبعينيات من ارتفاع كبير في أسعار البترول وعائداتها، وانعكس ذلك بشكل إيجابي على مجال الخدمات العامة، الأمر الذي دفع الدولة لاستحداث وزارة خاصة تعنى بالإشراف على الشؤون البلدية والقروية، وكان ذلك في سنة 1395هـ/1975م حيث تقرر تحويل وكالة الوزارة في وزارة الداخلية إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية، والتي أخذت على عاتقها تنظيم البلديات والمجتمعات القروية، وتعزز دورها أكثر مع صدور نظام البلديات والقرى في سنة 1397هـ/1977م².

والجدير بالذكر أن أول انتخابات بلدية أجريت في المملكة العربية السعودية كانت في منطقة الرياض سنة 1382هـ/1963م، غير أنه وبعد زهاء 20 سنة- في منتصف الثمانينات- تم التراجع عن نهج الانتخابات البلدية، وتقليص صلاحيات

¹ عهود طارق محمد فلمبان وآخرون، أثيرتطور موازنات الإدارة المحلية لتحقيق الرؤية الوطنية. 2023 في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، قسم الإدارة العامة، 1438هـ/2017م، ص (19، 20).

² فهد بن نويصر الحريقي، عدنان بن عبد الله الشبيحة، "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم الهندسية، كلية الهندسة، جامعة أسيوط، المجلد 30، العدد 03، 2002، ص 03.

الهيئات البلدية وتحويلها لصالح أجهزة الدولة المركزية، وبحلول 1426هـ/ 2005م صدر الأمر بعودة الانتخابات البلدية في المملكة العربية السعودية حيث نظمت انتخابات بلدية في نفس السنة ضمت 179 مجلس بلدي، لتنظم بعدها في سنة 2011 م انتخابات لعهدة جديدة شهدت ارتفاع عدد المجالس البلدية إلى 258 مجلس، تلتها انتخابات 2015 التي تم فيها السماح للعنصر النسوي بالترشح والتصويت¹.

المطلب الثاني: تنظيم الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

يختلف تنظيم الإدارة المحلية من دولة لأخرى، سواء من حيث أسلوب التنظيم الإداري الذي تقوم عليه، أو من حيث عدد الوحدات التي تشكلها، وذلك وفقا للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تميز كل دولة، ففي المملكة العربية السعودية يوجد مستويين رئيسيين للإدارة المحلية هما القطاع المناطقي والبلدي.

هذا ويضم كل من القطاعين المناطقي والبلدي مجالس المناطق والمجالس المحلية والمجالس البلدية، مع الإشارة إلى أن المجالس المحلية توجد على مستوى المحافظات والمراكز والتي هي تابعة إداريا لسلطة أمير المنطقة، ويشتمل نظام الإدارة المحلية في المملكة على خمسة أقسام رئيسية وهي: "فروع الوزارات في المناطق، السلطات البلدية، والسلطات المنطقية، وزارة الشؤون البلدية والقروية، وزارة الداخلية"².

¹ الكتيب الإرشادي لأعضاء المجالس البلدية، أمانة منطقة الرياض، مركز الملك سلمان للإدارة المحلية، ص10.

² الكتيب الإرشادي لأعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق الذكر، ص07.

1)- نظام المناطق:

يخضع تنظيم مناطق المملكة العربية السعودية لنظام خاص، يصدر بأوامر ملكية يحدد فيه المناطق التي تتشكل منها المملكة ومقرات إمارتها، فوفقاً الأمر الملكي رقم أ/92 الصادر تاريخ 1412/08/27 هـ والجاري العمل به حالياً والمتضمن نظام المناطق، فإن الأهداف الأساسية من تطبيق هذا النظام تتمثل في "رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة... والمحافظة على الأمن والنظام، وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم، في إطار الشريعة الإسلامية"¹.

ووفقاً لأحكام المادة الثالثة من الأمر الملكي أ/92 السالف الذكر، فإن كل منطقة من مناطق المملكة العربية السعودية تضم من الناحية الإدارية مجموعة من المحافظات والمراكز، تتجزأ كلا منها إلى قسمين، المحافظات فئة أ-، والمحافظات فئة ب-، والمراكز فئة أ- والمراكز فئة ب-، مع الإشارة إلى أن هذا التقسيم تراعى فيه مجموعة من الاعتبارات أهمها: الكثافة السكانية، الموقع الجغرافي، البعد الأمني، وتنظم المحافظات بأمر ملكي فهي تتبع إدارياً لأمانة المنطقة، بينما تستحدث المراكز وتنظم إدارياً وفقاً لقرارات الوزير المكلف بالداخلية. وتضم المحافظات والمراكز مجالس محلية يتمثل هدفها الأساسي في دعم جهود مجلس المنطقة في تحديد احتياجات سكان المنطقة والمبادرة برفع مقترحاتهم إلى مجالس المناطق التي بدورها ترفعها إلى الهيئات المركزية ممثلة في وزارة الداخلية.

هذا وقد قسمت المملكة العربية وفقاً لنظام المناطق إلى 13 منطقة كما هو موضح في الجدول أدناه، مع تحديد مقر إمارتها وعدد المحافظات التي تشتمل عليها كل منطقة:

¹ الأمر الملكي رقم أ/92 المتضمن نظام المناطق 1412 هـ، المملكة العربية السعودية، بتاريخ 1412/8/27 هـ، المادة الأولى.

الجدول رقم (1): تقسيمات المملكة العربية السعودية

اسم المنطقة	مقر إمارة المنطقة	عدد المحافظات
1- منطقة الرياض	مدينة الرياض	22
2- منطقة مكة المكرمة	مدينة مكة المكرمة	16
3- منطقة المدينة المنورة	مدينة المدينة المنورة	08
4- منطقة القصيم	مدينة بريدة	12
5- المنطقة الشرقية	مدينة الدمام	12
6- منطقة عسير	مدينة أبها	17
7- منطقة تبوك	مدينة تبوك	06
8- منطقة حائل	مدينة حائل	08
9- منطقة الحدود الشمالية	مدينة عرعر	03
10- منطقة جازان	مدينة جازان	16
11- منطقة نجران	مدينة نجران	06
12- منطقة الباحة	مدينة الباحة	09
13- منطقة الجوف	مدينة سكاكا	03

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية المملكة العربية السعودية.

توضح الخريطة أدناه توزيع مناطق المملكة العربية السعودية وفقاً لتقسيم الإقليمي الحالي استناداً للأمر الملكي أ/92 المتعلق بنظام المناطق:

الشكل رقم (1) : توزيع مناطق المملكة العربية السعودية وفقا لتقسيم الإقليمي الحالي



المصدر: موقع زاد نت، متى-صدر-نظام-المناطق-بالسعودية، انظر :

<https://www.zadnit.net/2023/02/27/>

تضم كل منطقة مجلسا يترأسه الامير يتكون من ممثل عن الأمير ووكيله، اضافة إلى رؤساء الهيئات الحكومية في المنطقة وعشرات من المواطنين الذين لهم كفاءة ومؤهلات، يجتمع مجلس المنطقة في دورة عادية كل 03 أشهر بمجموع 04 دورات في السنة المالية، وتتمثل أهم أدوار مجلس المنطقة فيما يلي:

- تحديد متطلبات واحتياجات المنطقة، واقتراحها على السلطات الوصية لإدراجها في جدول أعمال التنمية للدولة

-ترتيب البرامج والمشاريع في المنطقة وفقا للأولويات، واقتراح ادراجها في ميزانية الدولة السنوية.

- دراسة المخططات التنظيمية الخاصة بقرى ومدن المنطقة.

- متابعة ما يتم انجازه من خطط تنمية على مستوى المنطقة¹.

وبالتالي فدور المجالس المناطق مهم على المستوى المحلي، فهي وإن كانت تحظى بأدوار محدودة ومقتصرة على المبادرة والاقتراح، إلا أنها تساهم في ايصال انشغالات المواطنين وحاجاتهم حسب الأولوية للهيئات المركزية العليا، التي تتكفل بعملية تحويل هذه المقترحات والمبادرات لبرامج ومشاريع على أرض الواقع.

(2)- نظام البلديات:

نص نظام البلديات والقرى على أن "البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري "تتكون من هيئتين هما:

(أ)-المجلس البلدي: ويمارس سلطة التقرير والمراقبة²، يكون من أعضاء منتخبون ومعينون، يبلغ العدد الاجمالي للمجالس البلدية في المملكة العربية السعودية 684 مجلسا، فيما يبلغ العدد الكلي لأعضائها 3156 عضوا³.

(ب)- رئيس البلدية: يمارس رئيس البلدية سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية، وبعد المرجع الأول كل شؤون البلدية فهو الذي يقوم بتمثيلها، ويقع على عاتقه مسؤولية تسييرها، ومتابعة العاملين بها استنادا للأنظمة والتعليمات السارية، كما يحوز على سلطة إصدار القرارات والتعليمات المنظمة لشؤون البلدية في حدود اختصاصه، ومن ضمن اختصاصاته ما يلي:

¹ الأمر الملكي رقم أ/92، مرجع سابق الذكر، المادة: 23.

² نظام البلديات والقرى، المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/5 بتاريخ 1397/02/21هـ، المواد: 01، 06.

³ الكتيب الإرشادي لأعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق الذكر، ص 07.

- إعداد مشاريع البرامج المراد تنفيذها خلال السنة المالية وتقديمها للمجلس البلدي.

- إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها ومراقبة حساباتها وصيانة حقوقها.

- إعداد مشروع ميزانية البلدية وتنفيذها، وإبرام العقود.¹

المبحث الثاني: اختلالات الإدارة المحلية في المملكة العربية ومستقبل الإصلاح

رغم الأدوار المحورية للإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية في عملية التنمية المحلية، إلا أن هنالك مجموعة من التحديات التي تحد من فاعلية الإدارة المحلية، والتي تعتبر عملية تشخيصها مهمة تمهيدا لصياغة مقترحات وحلول لها.

المطلب الأول: تحديات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

وتتمثل أهم المعوقات التي تواجه الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

فيما يلي:

1- هيمنة السلطة المركزية :

ان الاعتراف للإدارة المحلية بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية لا يعد كافي لقيام هذه الوحدات المحلية، إذا لابد أن تتمتع المجالس المحلية على مستوى هذه الوحدات بالاستقلال الإداري عن السلطة المركزية في ممارستها لاختصاصاتها ومهامها، فوجود المجلس المحلي يعتبر شرطا ضروريا لقيام وحدات الإدارة المحلية، فالمجلس المحلي سواء كان قائما على الانتخاب أو التعيين أوهما معا، فإنه يضم نواب وممثلين

¹ نظام البلدية والقرى، مرجع سابق الذكر، المواد : 06، 28، 29.

عن سكان الإقليم ويكون الهدف الأساسي من وجوده الدفاع عن حقوق أبناء الإقليم المحلي والتعبير عن آرائهم والسعي لتمثيلهم ورفع انشغالاتهم للجهات المعنية¹. يتضح أن وحدات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية لا تحظى باستقلال إداري عن السلطة المركزية، فالنظام الإداري الوطني لا زال يعتمد على الأجهزة المركزية وفروعها في عملية صناعة القرار الإقليمي والمحلي، من غير أن يكون للهيئات الإقليمية والمحلية سواء على مستوى المناطق أو البلديات اختصاصات تمكنها من صناعة القرار المحلي، وتكون لها حرية في إدارة مواردها المالية، علاوة على غياب نظام خاص يبين بوضوح مهام واختصاصات الإدارة المحلية، ويفصل بين ما هو من اختصاصها، وما هو من مسؤولية السلطات الوطنية المركزية. وتظهر هيمنة السلطة المركزية جلية على الهيئات المحلية إذ لها الحق في حل مجلس المنطقة بأمر من رئيس مجلس الوزراء (الملك)، استناداً على مقترح من وزير الداخلية، حسب ما ورد في المادة 38 من نظام المناطق الحالي، دون أن يذكر النظام الخاص بالمناطق الحالات التي بموجبها يتخذ قرار الحل.

2- غلبة الطابع الاستشاري على مهام المجالس المحلية.

فالأوامر الملكية المتعلقة بتنظيم المناطق جاءت نصوصها بشكل عام ولم تفصل في أدوار الإدارة المحلية بشكل محدد، وقصرت دور مجلس المنطقة على تقديم المشورة للهيئات المركزية، وهو ما يخلق حالة من عدم التوازن بين دور المجالس المحلية والهيئات الحكومية، إذ يغلب على اختصاصات المجالس المحلية الطابع الاستشاري غير الملزم، سواء فيما يتعلق بالاقتراح أو الإشراف أو إعداد الدراسات، بينما قرارات

¹ محمد محمد بدران، الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية، المرجع سابق الذكر، ص (30، 31).

الهيئات المركزية هي قرارات الزامية وواجبة التنفيذ¹، ومثال على ذلك ما ورد في المادة 23 من نظام المناطق، والمحددة لاختصاصات نظام المناطق، اذ تضمنت العبارات التالية: تحديد احتياجات... اقتراح إدراجها... تحديد المشاريع... اقتراح اعتمادها... متابعة تنفيذها. فكل اختصاصات المجلس مقتصرة على تقديم المشورة وليس للمجلس أي اختصاصات عملية يتخذها ويشرف على تنفيذها، باستثناء تلك التي تباشر السلطات المركزية تنفيذها ضمن مخططات السياسات العامة للدولة.

2- اشكالية الطبيعة القانونية للمحافظات والمراكز:

هنالك تباين في وجهات النظر بين الباحثين والمهتمين بشؤون الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية حول اعتبار المحافظات والمراكز وحدات إدارية محلية قائمة بذاتها ومتمايزة عن المناطق والبلديات، فمن الجانب الهيكلي والتنظيمي فهي تتضمن مجالس محلية تحكمها قواعد محددة ما يمنحها الاقرار والاعتراف الضمني بوجودها ضمن نظام الإدارة المحلية في المملكة، رغم عدم امتلاكها لصلاحيات والاختصاصات التي تمكنها من اتخاذ قرار محورية ذات صلة بالتنمية المحلية. بينما يذهب بعض الباحثين إلى اعتبار المحافظات والمراكز مجرد تقسيمات إدارية جغرافية ثانوية، ولا ترتقى لكونها وحدات إدارية محلية، فهي تفتقد للعناصر الأساسية للامركزية الإقليمية، والمتمثلة في الشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وبالتالي فوجود المجلس المحلي فيها الذي يشكل بالتعيين بقرار من الوزير المكلف بالداخلية استناداً لترشيحات أمير المنطقة²، لا يعد أساساً لاعتبارها مستوى محلي مستقل وقائم بذاته ومنفصل عن سلطة إمارة المنطقة، على خلاف المناطق و البلديات اللذان ورد

¹ محمد نصر مهنّا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية مصر :مؤسسة شباب الجامعة ، 2005، ص 365.

² عدنان الشبيحة، فؤاد الديب، مرجع سابق الذكر ، ص ص(7، 8).

الاعتراف لهما في التشريعات القانونية بشكل صريح بالاستقلال المالي والإداري رغم ارتباطها الشديد بالسلطات المركزية.

المطلب الثاني: آفاق إصلاح نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية
بعد تشخيص أبرز التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، فإن ذلك يمهّد الطريق للبحث عن مقترحات وحلول يمكن من خلالها تجاوز هذه العوائق وتحسين أداء الأجهزة الإدارية المحلية في أداء المهام والأدوار المنتظرة منها.

1- تعزيز الاستقلال المالي والإداري للمناطق والبلديات:

تمت الإشارة سابقاً إلى أن المادة الأولى من نظام البلدية والقرى للمملكة العربية السعودية أقرت للبلدية بالاستقلال المالي والإداري، غير أن هذا الاستقلال المالي والإداري يحتاج لتعزيز أكبر، بحيث يكون للمجالس البلدية اختصاصات واسعة في مجال إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على مستوى الإقليم المحلي، كون أعضاء هذه المجالس على دراية أكثر من مؤسسات الدولة المركزية بمتطلبات وخصوصيات مناطقهم، وألا يقتصر دور هذه المجالس على مجرد رفع الانشغالات للجهات الوصية على مستوى وزارة الداخلية ووزارة الشؤون البلدية والقروية، مع ضرورة صياغة نظام محدد يحدد بشكل جلي صلاحيات كل من مجالس المناطق والمجالس البلدية دراً لتداخل الصلاحيات بينهما وبين صلاحيات الهيئات المركزية على المستوى المركزي، وهو ما من شأنها تعزيز استقلالية المجالس المحلية في ممارسة الاختصاصات الموكلة لها بموجب هذا النظام.

كما أن معظم الإدارات المحلية في المملكة العربية السعودية تعتمد في تمويلها وبشكل كبير على المخصصات التي تقدمها السلطة المركزية، وذلك نتيجة لضعف إيراداتها واستثماراتها في دعم خزintها، وبالتالي فهي بحاجة لتهيئة المناخ الملائم لتحفيز

المبادرات المحلية في مجال تحصيل الضرائب والرسوم واستغلال المرافق المحلية¹، وتمكينها من أداء بمهام اقتصادية بشكل مباشر كالقيام بالمهام الانتاجية بمفردها وبإمكانياتها الخاصة، وإقامة المعارض المحلية وتنظيمها² سواء على مستوى المناطق أو المحافظات والمراكز، أو على مستوى البلديات الأمر الذي سينعكس بشكل ايجابي ويتيح للإدارة المحلية الاستفادة من مداخل هذه المشروعات في تنمية الإقليم المحلي.

ترقية المحافظات والمراكز كمستوى ثالث للإدارة المحلية:

تتبع المحافظات والمراكز إداريا لسلطة إمارة المنطقة، ورغم أنها تضم مجالس محلية إلا أن القوانين المنظمة للإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية لم تعترف لها بالاستقلال المالي والإداري، ومهامها تصب في إطار تكامل الأدوار بين مجالسها ومجالس المناطق، وبالتالي فإن منح المحافظات والمراكز الشخصية المعنوية والاستقلال المالي وترقيتها لمستوى إداري لامركزي مستقل من شأنه تخفيف الضغط عن مجالس المناطق والمجالس البلدية.

من جهة أخرى يساهم ذلك في الرفع من قدرات الأجهزة الإدارية المحلية على استيعاب حاجات المواطنين المتزايدة نتيجة للنمو السكاني المتسارع الذي تشهده المملكة العربية السعودية في العقود الأخيرة.

¹ عبد المنعم غانم عز الدين، "مستقبل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية تطبيقا على منطقة نجران"، المجلة العربية للإدارة، المجلد 40، العدد 04، 2020، ص 103.

² العربي غويي، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2016، ص 63.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة نستنتج ما يلي:

- شهد نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية تحولات بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية عبر محطات تاريخية مختلفة، فمع بداية تأسيس الدولة انصببت جهود السلطة المركزية على دعم سلطاتها على المستوى المحلي عن طريق ربط الإدارة المحلية مباشرة بسلطة المركز وزارة الداخلية، وزارة الشؤون البلدية والقروية-، وباستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية تغير توجه السلطة المركزية نحو تعزيز اللامركزية الإدارية وتوسيع صلاحية المناطق والبلديات.

- يمثل نظام المناطق المستوى الأعلى للإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية وعلى مستوى مجلس المنطقة يتم صياغة مقترحات المشاريع والبرامج التنموية المحلية، بينما تمثل البلديات المستوى القاعدي للامركزية الإقليمية وتتمتع مجالسها باختصاصات متنوعة في مجال إدارة وتهيئة الإقليم المحلي.

- من أبرز التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ارتباط هذه الأخيرة بشكل كبير بسلطة المركز على مستوى الوزارات، وهو ما يضعف من استقلالها الإداري والمالي عنها، إضافة إلى أن أغلب اختصاصات المجالس المحلية مقتصرة على دعم سلطة المركز بالمقترحات المتعلقة بتنمية الإقليم المحلي، علاوة على ذلك فإن مجالس المحافظات والمراكز ليس لها دور واضح على المستوى المحلي مقارنة بمجالس المناطق والبلديات.

- شهدت الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية في العقود الأخيرة العديد من الإصلاحات التي تعكس الإرادة السياسية للسلطة الحاكمة في تعزيز التوجه نحو اللامركزية المحلية، وهو ما انعكس بشكل ايجابي على تطور أساليب وطرق العمل الإداري وتقديم الخدمات للمواطنين.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب:

1. الكتيب الإرشادي لأعضاء المجالس البلدية، أمانة منطقة الرياض، مركز الملك سلمان للإدارة المحلية.
2. غويني العربي ، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، الجزائر: النشر الجامعي الجديد ، 2016.
3. مهننا محمد نصر ، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية مصر :مؤسسة شباب الجامعة ، 2005.

➤ المجالات :

1. الحربي فهد بن نويصر ، الشيحة عدنان بن عبد الله ، "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم الهندسية، كلية الهندسة، جامعة أسيوط، المجلد 30، العدد 03، 2002.
2. الشيحة عدنان بن عبد الله ، "الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية: الوضع الراهن ونموذج مقترح"، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد الرابع والعشرون، العلوم الإدارية-(1)، 2012.
3. عز الدين عبد المنعم غانم ، "مستقبل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية تطبيقاً على منطقة نجران"، المجلة العربية للإدارة، المجلد 40، العدد 04، 2020.

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ الاوامر

1. الأمر الملكي رقم أ/92 المتضمن نظام المناطق 1412هـ، المملكة العربية السعودية ، بتاريخ 1412/8/27هـ.

✓ المراسيم

1. نظام البلديات والقرى، المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/5 بتاريخ 1397/02/21هـ،

➤ المنشورات الجامعية

1. فلمبان عهود طارق محمد وآخرون، أثر تطور موازنات الإدارة المحلية لتحقيق الرؤية الوطنية. 2023 في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، قسم الإدارة العامة، 1438هـ/2017م،

➤ المواقع الالكترونية

1. موقع زاد نت، متى-صدر-نظام-المناطق-بالسعودية، انظر :

<https://www.zadnit.net/2023/02/27/>

ط.د. بوضبية سمية و ط.د. بن سكيرفة خولة
(جامعة غرداية)

واقع الادارة المحلية بالمملكة العربية السعودية

The reality of Local Administration in the Kingdom of Saudi Arabia

مقدمة

برزت ملامح الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، بانتهاء نمط التسيير اللامركزي مع بدايات تأسيس المملكة (1351هـ) في فترة حكم الملك المؤسس عبد العزيز. من خلال وجود مجالس بلدية منتخبة اقتضت آنذاك على منطقة الحجاز (مكة، المدينة المنورة، ينبع والطائف). إلا أن أدوارها أدورها مع مرور الوقت . ورغم صدور أمر الملك سعود بالعودة إلى انتخابات المجالس البلدية لتشمل جميع مناطق المملكة، إلا أن الأمر انتهى بتوقف العمل بها. مع التوجه لاعتماد التخطيط المركزي للتنمية وتأسيس مجلس الوزراء، الذي اعتبر إنشاؤه توجها للتنظيم الإداري نحو المركزية في المملكة. حيث تعزز هذا التوجه الاستراتيجي آنذاك بتطور وسائل الاتصالات وتقنياتها والانطلاق في تنفيذ خطط تنموية مركزية متوازنة وبصورة شاملة بإقامة مشاريع ضخمة تستهدف تطوير البنى التحتية وتوفير الخدمات العامة للمواطنين في جميع مناطق المملكة. حيث كانت سلطات المناطق غير مؤهلة لتولي تنفيذ تلك المشاريع الضخمة بسبب افتقارها للإمكانات المادية والبشرية. والتقنية. وبهذا تولت الأجهزة المركزية مسؤولية التنمية وتقديم الخدمات المحلية. إلا أن هذا التوجه لم يعد مجديا بعد ارتفاع نسبة التحضر في المملكة ونضج المجتمعات المحلية

ثقافيا وسياسيا واقتصاديا. بعد التغيرات الكبيرة التي أحدثتها تلك الخطط التنموية في الارتقاء بالخدمات المقدمة للمواطنين وتطوير الجانب العمراني بالمملكة. فمع تزايد الكثافة السكانية وتطور الإمكانات المادية والبشرية أصبحت المجتمعات المحلية على مستوى مناطق ومدن المملكة مهيأة وقادرة على إدارة شؤونها .

هذا ما تجسد من خلال تفعيل انتخاب المجالس البلدية وإصدار نظام مجالس المناطق و المجالس المحلية للمحافظات, حيث تشكل هذه المجالس الوحدات الأساسية لمنظومة الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية. التي تنقسم إلى قسمين رئيسيين وهما قطاع المناطق وقطاع البلديات. كما يشارك في تسيير الشأن المحلي إلى جانب سلطات المناطق و سلطات البلديات, وزارة الداخلية ووزارة الشؤون البلدية والقروية وفرعيهما في المناطق والمحافظات. حيث تضلع أجهزة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية بدور هام في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين. , كما أنها تمثل فضاء للمشاركة في صنع القرار المحلي. إلا أنها تواجه عددا من التحديات تحد من دورها في تحديد أولوياتها في التنمية المحلية . إلى جانب غياب التنسيق بينها بسبب ضعف صلاحياتها وتعدد مرجعياتها الإدارية . وبناء على هذا يمكن طرح الإشكالية التالية: فيما يتمثل واقع الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية وما هي التحديات التي تواجهها؟

المحور الأول: التطور التنظيمي للإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية

إن الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية كغيرها من الدول هي نتيجة لتطور تاريخي, حيث مرت بعدة مراحل تنظيمية, اتسمت كل مرحلة منها بمعالم وملامح عكست الظروف والمعطيات لكل فترة. انطلاقا من انتهاج اللامركزية منذ تأسيس المملكة حتى إنشاء مجلس الوزراء عام 1373 هـ.

أولاً: مرحلة اللامركزية: منذ تأسيس المملكة إلى حين إنشاء مجلس الوزراء
(1351-1373 هـ)

اختزلت المقولة التي كان يرددتها مؤسس المملكة العربية السعودية الملك عبد العزيز " يرى الحاضر ما لا يري الغائب "وعمله بالقول المأثور " أهل مكة أدرى بشعابها" نهجه في إدارة البلاد على أساس من اللامركزية. مدركا بحنكته وفطنته السياسية , أنه من شبه المستحيل إدارة البلاد من المركز, وأن المسؤول المحلي هو الأقرب والأكثر اطلاعا ودراية بالشؤون المحلية. وبالتالي فهو الأكثر قدرة على الاستجابة الفورية للأحداث وتلبية احتياجات المواطنين في منطقته. فانتهاج المركزية آنذاك كان أمرا حتميا تبرره المساحة الشاسعة للمملكة وتباعد أطرافها واختلاف الثقافات بها. وتفاوت مستوى التنظيم الإداري. وصعوبة التواصل لضعف تقنيات الاتصال بين السلطة المركزية في العاصمة الرياض والسلطات المحلية في باقي المناطق. فالأنظمة التي طبقت كانت ذات صبغة محلية. على سبيل المثال إصدار أنظمة خاصة بمنطقة الحجاز كالمجلس الأهلي هام (1343 هـ) وأخرى قامت بتفويض الصلاحيات للمستوى المحلي لتضييق نطاق الإشراف والتحكم والسيطرة لجعل المسؤولية كاملة في أيدي أمراء المناطق وربطهم شخصيا بالملك, مثل التعليمات الأساسية للمملكة

(1345 هـ) ونظامي أمانة العاصمة والبلديات (1359 هـ). إلا أنه بعد صدور نظام الأمراء 1359 هـ / 1940م أصبحت التنظيمات الإدارية تشمل جميع مناطق المملكة.¹ وحدد النظام صلاحيات ومسؤوليات أمراء المقاطعات بصورة واضحة.² والتي

¹ عدنان بن عبد الله الشبيخة ، "الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية- الوضع الراهن ونموذج مقترح- "، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد 24، الرياض، 2012، ص ص (94، 95).

² عبد الرحمان بن عبد الله الزيان، الادارة المحلية في المملكة، بدأت حيثما تتمنى دول العالم، نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، جريدة الجزيرة، متوفر على الرابط التالي:

منها على سبيل المثال: إدارة إمارتهم الداخلية، المحافظة على الأمن والنظام والإشراف على تنفيذ الأحكام الشرعية، مساعدة الدوائر المالية في مسألة جباية أموال الدولة، الإشراف على جميع موظفي الدوائر الحكومية المختصة الموجودة داخل إمارته، ولغرض إعانة الأمراء على إنجاز هذه المهام بالوجه المطلوب أمر الملك أيضاً بإنشاء مجلس إدارة في كل مقاطعة تحت رئاستهم مؤلف من عدد من الأعضاء يجري انتخابهم كل عامين، واجبه الإشراف والمراقبة على تطبيق الأنظمة والتعليمات الحكومية، والاهتمام بجميع النواحي الاقتصادية والعمرانية في الإمارة¹. ولقد قسم هذا النظام المملكة إلى تسعة إمارات فأسهم بذلك في تنظيم الإدارة المحلية وأصبح أمير المنطقة هو الحاكم الإداري لها².

وبتأسيس وزارة الداخلية عام 1370 هجري ومع مرور الوقت أصبحت تقوم بالإشراف على كل المناطق في المملكة العربية السعودية³. ورغم ظهور بوادر التوجه نحو المركزية في وقت لاحق مع تحسن الوضع الاقتصادي واستتباب الأمن، إلا أنه لم يكن ليلغي أهمية دور الإدارات المحلية في ظل الزيادة السكانية للمدن والقرى واتساع رقعتها وظهور الحاجة إلى تنظيمها وتخطيطها بما يتناسب مع المتغيرات الداخلية لكل مدينة. ويدل على ذلك تحول إدارة الخدمات البلدية في وزارة الداخلية إلى وكالة لشؤون

<http://www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm>، تاريخ الإطلاع: 2023/09/25

¹ ويكيبيديا الموسوعة الحرة، التقسيم الإداري في المملكة العربية السعودية، متوفر على الرابط التالي: <https://is.gd/B6DP21>، تاريخ الإطلاع: 2023/09/29، سا: 09:30.

² عبد الإله سعاتي، الإدارة المحلية السعودية. ورؤية الأمير الخبير، موقع عكاظ، متوفر على الرابط التالي:

<https://www.okaz.com.sa/article/313177>

³ دانا تيسير، بحث عن نظام المناطق كامل، المرجع، متوفر على الرابط التالي:

<https://is.gd/G8cQts>، تاريخ الإطلاع: 2023/09/30، ساعة: 13:47

البلديات عام 1383 هـ / 1963 م.¹ ثم صدر نظام المقاطعات عام 1383 هـ ليكون بديلاً لنظام الأمراء، وهو النظام الذي ينظم المنطقة،²

ثانياً: التوجه نحو المركزية:

أعتبر إنشاء مجلس الوزراء سنة 1373 هـ / 1953 م في المملكة العربية السعودية نقطة تحول في التاريخ الإداري السعودي. فلم يكن قبل هذا التاريخ حكومة مركزية بالمعنى المؤسسي الحديث. حيث كان الملك عبد العزيز يدير البلاد بشخصه. ومع إنشاء مجلس الوزراء تقلصت الاستقلالية الإدارية للوحدات المحلية وأصبح لزاماً الرجوع في كل صغيرة وكبيرة إلى الوزارات للحصول على الموافقة. وقد تعزز الجنوح أكثر للمركزية بتزايد نسبة التحضر وتطور الاتصالات وزيادة عدد الوزارات وحرص الدولة على التنمية المتوازنة بين المناطق، حيث أصبحت المركزية خياراً استراتيجياً نظراً لافتقار المناطق للإمكانيات المادية والبشرية والتقنية لتنفيذ البرامج الضخمة التي تضمنتها الخطط التنموية الخماسية منذ بدايات السبعينيات في القرن الماضي والتي استهدفت تطوير البنى التحتية وتنمية الموارد البشرية وتوفير الخدمات العامة الأساسية في جميع مناطق المملكة. هذا بالإضافة إلى أن معظم تلك المشاريع ذات حجم اقتصادي وصيغة وطنية تطل منافعها جميع المناطق، كالطرق السريعة والمطارات المحلية والدولية وشبكات الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها. وبهذا التدخل الكبير والمباشر للأجهزة المركزية في تنمية المناطق والمحافظات. توقف نشاط المجالس البلدية في تلك الفترة التاريخية.

لقد أحدثت هذه الخطط طفرة كبيرة تجاوزت توقعات المواطنين ونجحت في تطوير المجتمعات المحلية والارتقاء بالخدمات العامة نتجت عنها موجة كبيرة من

¹ عدنان بن عبد الله الشيعه، مرجع سابق الذكر، ص 95.

² دانا تيسير. مرجع سابق الذكر.

التحضر خاصة في الجانب العمراني . وإن كان أسلوب المركزية مناسباً أو حتى مجدياً في بدايات خطط التنمية ، إلا أنه لم يعد مجدياً في ظل المتغيرات الكبيرة التي شهدها المناطق والمحافظات والمدن من ارتفاع لمستوى الإمكانيات البشرية والمادية ونضج المجتمعات المحلية ثقافياً وسياسياً واقتصادياً. حيث أصبحت مهياً أكثر وقادرة أن تدير شؤونها وتقوم بأدوار أوسع وتحمل مسؤولية التنمية المحلية. وهذا ما تجسد من خلال تفعيل المجالس البلدية وإصدار نظام البلديات عام 1397هـ . وإصدار نظام المناطق في عام 1412هـ، الذي يعود في الأصل إلى نظام المقاطعات.¹

المحور الثاني: أقسام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

اعتماداً على أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، تنقسم منظومة الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية إلى قسمين رئيسيين وهما: قطاع المناطق وقطاع البلديات. يتشكل قطاع المناطق من عدد من المناطق تضم كل منطقة عدداً من المحافظات والمراكز وتكون تابعة لوزارة الداخلية ، أما قطاع البلديات فيتبع لوزارة الشؤون البلدية والقروية ويتشكل من عدد من الأمانات، البلديات والمجمعات القروية.

أولاً: القطاع المناطقي

ينظم "القطاع المناطقي" بموجب نظام المناطق الصادر بموجب الأمر الملكي رقم 92/أ وتاريخ 1412/8/27هـ حسب الصيغة المعدلة بالأمر الملكي رقم 21/أ وتاريخ 1414/3/30هـ.² عن الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود وتتطلع المملكة من خلال إصدار هذا النظام إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنموي في مختلف مناطق المملكة، وتطويرها بما يواكب التطور الذي حققته البلاد. كما تضمنت أهدافه

¹ دانا تيسير. مرجع سابق الذكر.

² الأمر الملكي رقم 92/أ وتاريخ 1412/8/27هـ حسب الصيغة المعدلة بالأمر الملكي رقم

21/أ وتاريخ 1414/3/30هـ. تاريخ الإصدار: 1412/08/27هـ الموافق: 1992/03/01

م تاريخ النشر: 1412/09/02هـ الموافق: 1992/03/06م.

المحافظة على الأمن والنظام، وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم، في إطار الشريعة الإسلامية.

أ/مستويات الإدارة المحلية حسب نظام المناطق:

قسم نظام المناطق المملكة في المادة الثالثة منه إلى مناطق تتكون كل منطقة إداريا من عدد من المحافظات، محافظات فئة (أ)، ومحافظات فئة (ب) وعددا من المراكز، مراكز فئة (أ) ومراكز فئة (ب)، ويراعى في ذلك التقسيم الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية، ظروف البيئة وطرق المواصلات. وترتبط المحافظات بأمر المنطقة ويتم تنظيمها بأمر ملكي، بناء على توصية من وزير الداخلية، أما المراكز فيصدر بإنشائها وارتباطها بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من أمير المنطقة.

1/ المنطقة:

تضم المملكة العربية السعودية ثلاثة عشرة (13) منطقة (إمارة): الرياض، مكة المكرمة، المدينة المنورة، القصيم، الشرقية، عسير، تبوك، حائل، الحدود الشمالية، جازان، نجران، الباحة والجوف. وهذا بموجب الأمر السامي الكريم رقم 6116 بتاريخ 19 ربيع الثاني 1414هـ المؤيد لقرار وزير الداخلية رقم 1/ب/5653 في 16 17 جمادى أولى 1414هـ. الذي ألحق منطقة القريات بإمارة الجوف.

تنظم مناطق المملكة ومقر إمارة كل منطقة بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية. ويكون لكل منطقة أمير بمرتبة وزير يكون مسؤولا أمام وزير الداخلية ويكون له نائب بالمرتبة الممتازة يساعده في أعماله ويقوم مقامه عند غيابه. يتم تعيينهما وإعفاؤهما بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية. ويعين لكل منطقة وكيل أو

أكثر بمرتبة لا تقل عن المرتبة الرابعة عشرة بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية.¹

كما يتوجب على كل وزارة أو مصلحة حكومية لها خدمات في المنطقة، أن تعين رئيساً لأجهزتها في المنطقة، لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة يرتبط بالجهاز المركزي مباشرة، وعليه التنسيق مع أمير المنطقة في مجال عمله.

وحسب المادة السابعة من نظام المناطق يتولى أمير المنطقة وفقاً للسياسة العامة للدولة المهام التالية:

- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، وفقاً للأنظمة واللوائح.
- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.
- كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم، وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات، إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.
- العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.
- العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة، ورفع كفاءتها.
- إدارة المحافظات، والمراكز، ومراقبة أعمال محافظي المحافظات، ورؤساء المراكز، والتأكد من كفاءتهم في القيام بواجباتهم.
- المحافظة على أموال الدولة وأموالها، ومنع التعدي عليها.
- الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة، للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص، وذلك مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة في المنطقة بمراجعهم.

¹ الأمر الملكي رقم 92/أ حسب الصيغة المعدلة بالأمر الملكي رقم 21/أ، مرجع سابق الذكر، المواد: 14، 10، 5، 4، 3، 2.

- الاتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المصالح، وبحث أمور المنطقة معهم، بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم، مع إحاطة وزير الداخلية بذلك.

- تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة في المنطقة، وغير ذلك من شئون المنطقة، وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

يجتمع أمراء المناطق بوزير الداخلية سنويا لبحث الأمور المتعلقة بالمناطق . ويرفع الوزير تقريراً بذلك الاجتماع لمجلس الوزراء.

2/ المحافظات

تشمل مناطق المملكة 137 محافظة منها 61 محافظة فئة (أ) و 76 محافظة فئة (ب). ترتبط المحافظات بأمر المنطقة ويتم تنظيمها بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية. يكون لكل محافظة (فئة أ) محافظ لا تقل مرتبته عن الرابعة عشرة، يعين بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناء على توصية من وزير الداخلية، ويكون لها وكيل لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة، يعين بقرار من وزير الداخلية، بناء على توصية من أمير المنطقة. ويكون لكل محافظة (فئة ب) محافظ لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة، يعين بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناء على توصية من وزير الداخلية، ويكون لها وكيل لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة، يعين بقرار من وزير الداخلية، بناء على توصية من أمير المنطقة.¹

وحددت مهام محافظ المحافظة في المادة الثالثة عشرة من نظام المناطق، وفقا للسياسة العامة للدولة فيما يلي:

¹ الأمر الملكي رقم أ/92 حسب الصيغة المعدلة بالأمر الملكي رقم أ/21 ، مرجع سابق الذكر ، المواد : 3، 10: (ب)، 10 (ج) .

- المحافظة على الأمن و النظام والاستقرار، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك،
وفقا للأنظمة واللوائح.

- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.

- كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم، وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق
والحريات، إلا في الحدود المقررة شرعا ونظاما

- العمل على تطوير المحافظة اجتماعيا واقتصاديا وعمرانيا.

- العمل على تنمية الخدمات العامة في المحافظة، ورفع كفاءتها.

- المحافظة على أموال الدولة وأموالها، ومنع التعدي عليها.

- الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المحافظة للتأكد من حسن أدائهم
لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص. وذلك مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح
المختلفة بمراجعهم.

-مراقبة أعمال رؤساء المراكز، التابعين لهم، والتأكد من كفاءتهم بالقيام
بواجباتهم، وتقديم تقارير دورية لأمير المنطقة عن كفاية أداء الخدمات العامة، وغير
ذلك من شئون المحافظة، وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

3/ المراكز:

تشمل محافظات المملكة 1347 مركزا منها 557 مركز فئة (أ) و 790 مركز
فئة (ب). يصدر بإنشاء المراكز وارتباطها بقرار من وزير الداخلية، بناء على اقتراح من
أمير المنطقة. يكون لكل مركز (فئة أ) رئيس لا تقل مرتبته عن الثامنة يعين بقرار من
وزير الداخلية بناء على توصية من أمير المنطقة. ويكون لكل مركز (فئة ب) رئيس لا
تقل مرتبته عن الخامسة ويعين بقرار من أمير المنطقة¹ كما نصت المادة التاسعة من

¹ الأمر الملكي رقم أ/92 حسب الصيغة المعدلة ، مرجع سابق الذكر : المواد : 3، 10(د).

هذا النظام أن يجتمع أمير المنطقة مرتين في السنة على الأقل بمحافظي المحافظات ورؤساء المراكز لبحث شؤون المنطقة. ويرفع تقريراً بذلك لوزير الداخلية.

ثانياً: القطاع البلدي

يتكون هيكل القطاع البلدي من الأمانات والبلديات والمجالس البلدية. يوجد بالمملكة 16 أمانة و 269 بلدية ، يضطلع الأمناء بالمسؤولية المباشرة أمام وزير الشؤون البلدية والقروية. بعدما تم فصل مسؤوليات القطاع البلدي عن وزارة الداخلية. وأوكلت لوزارة الشؤون البلدية والقروية، بعد إنشائها كوزارة مستقلة عام 1395 هـ/1975 م¹. وينظم أحكامه مجموعة من الأنظمة واللوائح منها: نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر 1392 هـ، نظام البلديات والقرى الصادر عام 1397 هـ، نظام المجالس البلدية الصادر عام 1435 هـ، نظام التراخيص البلدية عام 1435 هـ، اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية الصادرة عام 1437 هـ، اللائحة المالية للمجالس البلدية الصادرة 1438 هـ، لائحة التصرف في العقارات البلدية الجديدة الصادرة 1441 هـ. لوائح أخرى تتعلق بتنظيم الانتخابات البلدية.²

أ/ اختصاصات البلدية

أعطى نظام البلديات والقرى الصادر في: 1397/01/01 هـ/1976 م³ حسب المادة الأولى منه للبلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. يتم إنشاء

¹ مركز الأمير سلمان للإدارة ، الكتيب الإرشادي لأعضاء المجالس البلدية ، أمانة منطقة الرياض، متوفر على الرابط التالي:

تاريخ الإطلاع: http://www.ksclg.org/publications-projects-flipbook/?post_id=808

2023/09/29، سا: 15:55

² شادي محمد عرفه حجازي ، "التنظيم القانوني لقطاع الإدارة المحلية البلدي في المملكة العربية السعودية"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مصر، المجلد 06، العدد 2020، ص 6.

³ المرسوم الملكي: رقم م/5 ، نظام البلديات والقرى ، الصادر في: 1397/01/01 هـ الموافق لـ 1976/12/22 ، نشر في: 1397/01/01 هـ الموافق لـ 1976/12/22 م بموجب بتاريخ 21 / 2 / 1397 هـ الصادر عن خالد بن

البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغاءها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح مجلس المنطقة ويراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها . ويعتبر وزير الشؤون البلدية والقروية المرجع الإداري لها.¹

تضمنت المادة الخامسة من منه اختصاصات البلدية، حيث نصت على أن تقوم البلدية بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة، مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة من اختصاص عام لبعض الإدارات أو المصالح ولها في سبيل ذلك اتخاذ التدابير اللازمة خاصة في النواحي التالية:

- تنظيم وتنسيق البلدة وفق مخطط تنظيمي مصدق أصولاً من الجهات المختصة. الترخيص بإقامة الإنشاءات والأبنية وجميع التمديدات العامة والخاصة ومراقبتها. المحافظة على مظهر ونظافة البلدة، وإنشاء الحدائق والساحات والمنتزهات وأماكن السباحة العامة وتنظيمها وإدارتها بطريق مباشر أو غير مباشر، ومراقبتها. وقاية الصحة العامة وردم البرك والمستنقعات، ودرء خطر السيول، وإنشاء أسوار من الأشجار حول البلدة لحمايتها من الرمال. مراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية والإشراف على تموين المواطنين بها، ومراقبة أسعارها وأسعار الخدمات العامة ، ومراقبة الموازين والمكاييل والمقاييس بالاشتراك مع الجهات المختصة، ووضع الإشارة (الدمغة) عليها سنوياً. إنشاء المسالخ وتنظيمها. إنشاء الأسواق وتحديد مراكز البيع. الترخيص بمزاولة الحرف والمهن وفتح المحلات العامة ومراقبتها صحياً

عبد العزيز آل سعود ملك المملكة العربية السعودية وقرار مجلس الوزراء: رقم 130 بتاريخ: 1397/02/06هـ.

¹ المرجع نفسه ، المواد :2، 7.

وفنيا. المحافظة على السلامة والراحة وبصورة خاصة، اتخاذ الإجراءات اللازمة بالاشتراك مع الجهات المعنية لدرء وقوع الحرائق وإطفائها، وهدم الأبنية الآيلة للسقوط أو الأجزاء المتداعية منها، وإنشاء الملاجئ العامة. تحديد مواقف الباعة المتجولين، والسيارات والعربات بالاتفاق مع الجهات المختصة. تنظيم النقل الداخلي، وتحديد أجوره بالاتفاق مع الجهات المختصة. نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة. تحديد واستيفاء رسوم وعوائد البلدية، والغرامات والجزاءات التي توقع على المخالفين لأنظمتها. الإشراف على انتخابات وترشيح رؤساء الحرف والمهن، ومراقبة أعمالهم وحل الخلافات التي تحدث بينهم. حماية الأبنية الأثرية بالتعاون مع الجهات المختصة. تشجيع النشاط الثقافي والرياضي والاجتماعي، والمساهمة فيه بالتعاون مع الجهات المعنية بالتعاون مع الجهات المختصة لمنع التسول والتشرد وإنشاء الملاجئ للعجزة والأيتام والمعتمدين وذوي العاهات وأمثالهم. إنشاء المقابر والمغاسل، وتسويرها وتنظيفها، ودفن الموتى. تلافي أضرار الحيوانات السائبة والكاسرة، والرفق بالحيوان. منع وإزالة التعدي على أملاكها الخاصة، والأملاك العامة الخاضعة لسلطتها. أية اختصاصات أخرى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.

ب/ رئيس البلدية:

يتولى السلطات في البلدية المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة، ورئيس البلدية. ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية. ويعتبر رئيس البلدية حسب نظام البلديات والقرى هو المرجع الأول في أمور البلدية وهو المسئول عن إدارتها وحسن قيام موظفيها بواجباتهم وفق الأنظمة والتعليمات النافذة، وله الحق في إصدار القرارات والتعليمات الخاصة بشئون البلدية بما لا يتعارض مع الأنظمة المرعية، وهو الذي يمثلها أمام الغير وله أن ينبذ عنه خطيا من يمثلها من موظفي البلدية. بصفته رئيسا لسلطتها التنفيذية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لقيام البلدية بواجباتها وفق هذا

النظام وغيره من الأنظمة واللوائح والقرارات، كما يتولى تنفيذ مهام: إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها ومراقبة حساباتها وصيانة حقوقها، إعداد تقرير شامل عن نشاط البلدية كل أربعة أشهر، وتقديمه إلى المجلس البلدي، إعداد مشروع ميزانية البلدية وبرنامج المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية القادمة وتقديمه إلى المجلس البلدي، تنفيذ الميزانية، إعداد الحساب الختامي للسنة المالية الماضية، وتقديمه إلى المجلس البلدي، إبرام العقود ومراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها.¹

ج/ ميزانية البلدية:

يتم إعداد ميزانية البلدية وفق الأنظمة الخاصة بذلك، وتتبع من حيث بدءها ونهايتها ميزانية الدولة. يقدم مشروع الميزانية من رئيس البلدية إلى المجلس البلدي، ويناقش المشروع طبقاً للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في اللوائح. إذا لم يتم اعتماد ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة من الجهة المختصة في حينها لأي سبب من الأسباب، تبقى الواردات والنفقات العادية جارية على أساس الميزانية السابقة، إلى أن يتم اعتماد الميزانية الجديدة كما يقدم رئيس البلدية كذلك إلى المجلس البلدي خلال شهرين على الأكثر من انتهاء السنة المالية الحساب الختامي لتلك السنة.²

وحسب المادتين 5 و6 من المرسوم ملكي رقم (م/61): 1435/10/04، المحدد لنظام المجالس البلدية، يقر المجلس مشروع ميزانية البلدية ويقر الحساب الختامي للبلدية بعد دراسته وفقاً للإجراءات النظامية، وما تحدده اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية لعام 1426هـ/2005 م.

¹ الأمر الملكي رقم أ/92، نظام البلديات والقرى، مرجع سبق ذكره، المواد: 28، 29.

² المرجع نفسه، المواد: 34، 37، 38.

وقد حدد نظام البلديات والقرى موارد البلدية في المادة الخامسة والثلاثون منه، في رسوم البلدية المباشرة التي تجبها البلدية بنفسها وحصتها من الرسوم غير المباشرة التي تخصصها الدولة للبلديات وتجبها لصالحها، الغرامات، إيرادات أموال البلدية، الوصايا والهبات، الرسوم التي تفرض بنظام خاص لتأمين نفقات استثنائية طارئة، الإعانات والمخصصات التي تعتمدها الدولة للبلدية وأي موارد أخرى يأذن بها نظاماً.

المحور الثالث: أجهزة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

تشكل مجالس المناطق والمجالس المحلية في المحافظات والمجالس البلدية، من الناحية المؤسسية الوحدات الأساسية للإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية، وتشترك معها فروع الوزارات في المناطق والمحافظات وتتداخل فيما بينها في صناعة القرار المحلي.¹

أولاً/ مجالس المناطق:

تضمن الأمر الملكي رقم أ/92 وتاريخ 1412/8/27هـ حسب الصيغة المعدلة بالأمر الملكي رقم أ/21 وتاريخ 1414/3/30هـ. نظام مجالس المناطق حيث نص على أن ينشأ في كل منطقة مجلس يسمى مجلس المنطقة، يكون مقره مقر إمارة المنطقة.

أ/ تشكيلة مجلس المنطقة:

يتشكل مجلس المنطقة من²:

- أمير المنطقة رئيساً للمجلس. نائب أمير المنطقة نائباً لرئيس المجلس. وكيل الإمارة رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس

¹ عدنان بن عبد الله الشبيحة، مرجع سابق الذكر، ص 97.

² الأمر الملكي رقم أ/92، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق الذكر، المواد: 15، 16.

مجلس الوزراء، بناء على توصية من وزير الداخلية. وعدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص، من أهل العلم والخبرة والاختصاص، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناء على ترشيح أمير المنطقة، وموافقة وزير الداخلية، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد.

ب/ اختصاصات مجلس المنطقة:

حددت المادة الثالثة والعشرون من نظام المناطق اختصاصات ومهام مجلس المنطقة، حيث نصت على أن يختص مجلس المنطقة بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة، وله على وجه الخصوص مايلي:

تحديد احتياجات المنطقة، واقتراح إدراجها في خطة التنمية للدولة. تحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها، واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية. دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة، ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها. متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية، والموازنة، والتنسيق في ذلك.

كما يحق للمجلس حسب المادة الرابعة والعشرون من نفس النظام أن يقوم باقتراح أي عمل من أعمال النفع العام لمواطني المنطقة، وتشجيع إسهام المواطنين في ذلك، ورفعها إلى وزير الداخلية

ج/ شروط عضوية مجلس المنطقة:

حدد نظام المناطق بعض الشروط والأحكام تتعلق بعضو مجلس المنطقة فيما

يلي¹:

أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية، أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة. أن تكون إقامته في المنطقة. للعضو أن يقدم اقتراحات إلى رئيس مجلس المنطقة كتابة، وذلك في الأمور الداخلة في اختصاص

¹ الأمر الملكي رقم 92/أ، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق الذكر، المواد: 17، 18، 19، 20، 21، 22.

المجلس، ويدرج الرئيس كل اقتراح في جدول أعمال المجلس لعرضه ودراسته. لا يجوز لعضو مجلس المنطقة أن يحضر مداوالات المجلس أو لجانه إذا كان الموضوع يتعلق بمصلحة شخصية له أو مصلحة من لا تقبل شهادته له، أو كان وصيا، أو قيما، أو وكيلاً لمن له مصلحة فيه. إذا رغب العضو المعين في الاستقالة قدم طلباً بذلك إلى وزير الداخلية عن طريق أمير المنطقة، ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الداخلية. في غير الأحوال المنصوص عليها في هذا النظام، لا يجوز عزل العضو المعين خلال مدة عضويته إلا بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الداخلية في حالة خلو مكان أي عضو معين لأي سبب من الأسباب، يعين بدله خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الخلو، وتكون مدة العضو الجديد هي المدة الباقية من مدة سلفه.

ثانياً: المجالس المحلية:

في العام الهجري 1420 تم تحويل اللجان المحلية لتنمية وتطوير القرى إلى المجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز وصدر على إثر ذلك (تعليمات المجالس المحلية 1420هـ) لتنظيم عمل المجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز. هذه المجالس تابعة لوزارة الداخلية لا تخضع لعملية الانتخاب وإنما تتشكل بأسلوب التعيين، يرأسها المحافظ وتضم في عضويتها رؤساء الأجهزة الحكومية في المحافظة وعدد من الأهالي لا يقل عن خمسة يتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية، بناء على ترشيح من أمير المنطقة واقتراح من المحافظ، ومن أهم المهام الموكلة لمجلس المحافظة ما يلي¹:

- اقتراح احتياجات المحافظة والمراكز التابعة لها من المشاريع ورفعها لمجلس المنطقة. مساعدة مجلس المنطقة فيما يتعلق بمقترحات الميزانية والخطة الخماسية

¹ عدنان عبد الله الشبيحة، مرجع سابق الذكر، ص 100.

من المشاريع والخدمات. استقبال البيانات الإحصائية وتقدير الاحتياجات الفعلية والإستفادة منها في عملية التخطيط للمحافظة وتوابعها. متابعة تنفيذ مشروعات التنمية المحلية ورفع الملاحظات لمجلس المنطقة. توعية سكان المحافظة بالمصلحة العامة والمشاركة بالجهد الداتي أعمال أخرى يكلف بها من طرف أمير المنطقة في حدود الإختصاص.

ثالثاً: المجالس البلدية:

صدر نظام المجالس البلدية بالمملكة العربية السعودية بموجب مرسوم ملكي رقم (م/61): 1435/10/04 هـ/2014 م، عن الملك عبد الله بن عبد العزيز آل سعود ملك وقرار مجلس الوزراء رقم 384 بتاريخ: 1453/09/24 هـ. حيث يعتبر هذا النظام المجلس شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، يرتبط تنظيمياً بالوزير. ويمارس سلطة التقرير والمراقبة وفقاً لأحكام هذا النظام ولوائحه في حدود اختصاص البلدية المكاني.

أ/ اختصاصات المجالس البلدية:

حدد نظام المجالس البلدية مجالات اختصاصات المجلس البلدي ومهامه ضمن الفصل الثاني منه وفي هذا الخصوص يتولى المجلس في حدود اختصاص البلدية المهام التالية¹:

1/ اقتراح وإقرار الخطط والبرامج البلدية الآتية:

- تنفيذ المشروعات البلدية المعتمدة في الميزانية. تنفيذ مشروعات التشغيل والصيانة. تنفيذ المشروعات التطويرية والاستثمارية. برامج الخدمات البلدية ومشروعاتها.

¹ الأمر الملكي رقم أ/92، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق الذكر، المواد: 4، 7، 8 و9.

2/ إبداء الرأي فيما يلي:

- المعاملات والقضايا التي تستطلع البلدية رأيه فيها. مشروعات الأنظمة واللوائح الجديدة ومشروعات التعديلات المقترحة على الأنظمة واللوائح السارية، المتعلقة بالخدمات البلدية، قبل رفعها إلى الجهات المختصة. مشروعات المخططات الهيكلية، والتنظيمية، والسكنية. نطاق الخدمات البلدية. مشروعات نزح الملكية للمنفعة العامة. ضم بلديتين أو أكثر، أو فصل بلدية إلى بلديتين أو أكثر. الرسوم والغرامات البلدية. شروط وضوابط البناء، ونظم استخدام الأراضي. الشروط والمعايير المتعلقة بالصحة العامة. إنشاء البلديات الفرعية ومكاتب الخدمات. ما يوجه الوزير بعرضه على المجلس.

3/ مراقبة أداء البلدية:

يراقب المجلس أداء البلدية، وما تقدمه من خدمات من خلال الوسائل الآتية:

- التقارير الدورية التي تقدمها البلدية عن أعمالها. تقارير سير المشروعات التي تنفذ.

تقارير تحصيل الإيرادات البلدية. تقارير الاستثمارات البلدية. ما يرد إلى المجلس من ملحوظات أو شكاوى في شأن أي من الخدمات البلدية.

تقارير الزيارات التي تقوم بها اللجان المتخصصة التي يشكلها المجلس لتولي مهام محددة، أو دراسة موضوع معين - بناء على ما يقرره أو بناءً على طلب أحد أعضائه - للاطلاع على المشروعات البلدية. مراجعة إجراءات تقسيم الأراضي وإجراءات منح الأراضي السكنية للتأكد من سلامة الإجراءات

4/ ما يسندده الوزير إلى المجلس من اختصاصات.

5/ يعد المجلس تقريراً سنوياً عن أعماله وفق ما تحدده اللائحة، ويرفعه إلى

الوزير

كما يلتزم المجلس حسب ما ورد في المادة السابعة والأربعون والثامنة والأربعون من نظام المجالس البلدية على التوالي بما يلي :

- تنظيم لقاءات دورية بالمواطنين ويسهل التواصل معهم ويستلم شكاواهم واقتراحاتهم حيال الخدمات البلدية في حدود اختصاصه دراسة شكاوى المواطنين واحتياجاتهم واقتراحاتهم، ويتخذ في شأنها القرار اللازم - في حدود اختصاصه مراعيًا في ذلك الاعتمادات المالية، وإمكانات البلدية، وأولويات التنفيذ.

ب/ تشكيلة المجلس وعضويته

تضمن الفصل الثالث من نظام المجالس البلدية كليات تكوين المجلس ومدة عهده وتشكيلته , حيث حددت مدة المجلس أربع سنوات مالية تبدأ من تاريخ السنة المالية للدولة التي تلي تكوينه، كما يمكن تمديد هذه المدة بما لا يتجاوز سنتين. - في حالات استثنائية - بقرار من مجلس الوزراء. ويتكون من عدد الأعضاء يختلف عددهم حسب فئات البلديات , بحيث لا يتجاوز ثلاثين عضوا. يُختار ثلثهم بالانتخاب، ويعين الثلث الآخر بقرار من الوزير ويشترط في عضو الثلث المعين ما يلي: - ألا يقل عمره عن خمسٍ وعشرين سنة هجرية في موعد الاقتراع. ألا يقل مؤهله التعليمي عن الثانوية العامة أو ما يعادلها. ألا يكون محكوماً عليه بحد شرعي، أو بالإدانة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره. ألا يكون مفصولاً من الخدمة العامة لأسباب تأديبية، ما لم يكن قد مضى على هذا الفصل ثلاث سنوات. ألا يكون محكوماً عليه بالإفلاس الاحتيالي. ألا تكون عضويته في المجلس البلدي مسقطاً في مدة المجلس السابقة.

كما يشترط أن يكون من بين الأعضاء المعينين أحد كبار المسؤولين في الأمانة يختاره الوزير عضواً في المجلس بحكم وظيفته، ورئيس البلدية يكون أيضاً عضواً في

المجلس بحكم وظيفته، ويحل من يكلف بعمل أي منهما محله في عضوية المجلس عند غيابه.

وبالنسبة لكل عضو منتخب فيدشترط في انتخابه إضافة إلى الشروط الخاصة بالعضو المعين أن يقيد اسمه في جداول قيد الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرغب الترشح عنها. ومنعت المادة التاسعة عشرة من هذا النظام الترشح لعضوية المجلس من يكون ضمن الفئات التالية:

-موظفو الوزارة، أو أي من الجهات التابعة لها. القضاة وكتاب العدل.محافظو المحافظات ورؤساء المراكز، ومشايخ القبائل ونوابهم، والمعرفون والعمد.أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام. أعضاء مجلس الشورى، وأعضاء وأمناء مجالس المناطق والمجالس المحلية، وأعضاء مجالس إدارات هيئات التطوير التي تقدم خدمات بلدية.أعضاء اللجان الانتخابية، ولجان الفصل.المستثمر أو المتعهد أو المقاول الذي تربطه مع البلدية علاقة استثمارية أو تعاقدية وفق الضوابط التي تحددها لائحة الانتخاب.أما عن حالات فقد العضوية من المجلس فقد تضمنتها المادة الرابعة والثلاثون من الفصل الخامس حيث يفقد عضو المجلس - بقرار من الوزير- صفة العضوية في أي من الحالات الآتية:

- إذا فقد أحد شروط الترشح لعضوية المجلس وفقاً لهذا النظام، أو إذا تبين - بعد تسميته - أنه كان فاقداً لأحدها.إذا وجهت إليه الدعوة وتخلف - دون عذر يقبله المجلس - عن حضور ثلاث جلسات متتالية، أو ست جلسات خلال سنة واحدة.إذا انقطع عن حضور الجلسات - ولو بعذر يقبله المجلس - مدة تزيد على سنة.
- إذا غيّر مقر إقامته الدائم إلى مقر خارج نطاق المجلس.

كما يحق لعضو المجلس أن يقدم استقالته إلى الوزير للبت فيها، ولا تعد الاستقالة نافذة إلا بعد صدور قرار الوزير بقبولها، أو مضي تسعين يوماً على تاريخ النفاذ الذي حدده عضو المجلس، حسب المادة الخامسة والثلاثون من هذا النظام.

ج/نظام جلسات المجلس وقراراته:

تضمن الفصل السابع من نظام المجالس البلدية كيفية انعقاد جلسات المجلس ونظام التصويت وسريان قراراته¹، حيث يعقد المجلس جلساته مرة في الشهر على الأقل بناءً على دعوة رئيسه، أو نائبه في حال غيابه في المكان المخصص له بحضور أغلبية أعضائه، على أن يكون من بينهم رئيس المجلس أو نائبه في حال غيابه، فإن لم يحضر رئيس المجلس أو نائبه تؤجل الجلسة لمدة لا تزيد على سبعة أيام، فإن لم يحضرها الرئيس أو نائبه فيرأسها أكبر الأعضاء سناً وعلى الرئيس دعوة المجلس للانعقاد إذا طلب ذلك ربع أعضاء المجلس على الأقل، ويجب أن تشمل الدعوة على جدول الأعمال. وعلى رئيس المجلس أو نائبه أن يدرج في الجدول أي موضوع يطلب عضو في المجلس - كتابةً - إدراجه في الجدول قبل أسبوع على الأقل من موعد الجلسة. ويجوز للمجلس النظر فيما يستجد من أعمال بعد الانتهاء من مناقشة الموضوعات المدرجة على جدول أعماله. وتصدر قرارات المجلس بأغلبية أعضائه الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة.

كما يمكن لرئيس المجلس توجيه الدعوة لعقد جلسة طارئة كلما رأى ضرورة لذلك، وعلى الرئيس دعوة المجلس لعقد جلسة طارئة إذا طلب ذلك - كتابةً - ربع أعضاء المجلس على الأقل، وتعقد الجلسة خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ وصول

¹ الأمر الملكي رقم 92/أ، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق الذكر، المواد: 37، 38، 39، 40، 41، 42،

الطلب إلى الرئيس، وتكون الجلسة برئاسة الرئيس، أو نائبه، أو أكبر الأعضاء سنًا في حالة غيابهما، ويقتصر البحث فيها على الموضوعات التي عقدت من أجلها.

يجرى التصويت بالمجلس بطريقة الاقتراع العلني إلا في الحالات الآتية:

- انتخاب رئيس المجلس أو نائبه. إذا كان الموضوع يتعلق بمصلحة خاصة برئيس المجلس، أو أحد أعضائه. إذا كان الموضوع يتعلق ببحث مخالفة رئيس المجلس أو أحد أعضائه لأحكام النظام أو اللائحة. في الحالات التي يقرر المجلس إجراء الاقتراع فيها سرياً.

على أن تبلغ يبلغ قرارات المجلس إلى البلدية خلال خمسة أيام من تاريخ صدورها حيث تكون قرارات المجلس الصادرة وفقاً لأحكام هذا النظام ملزمة للبلدية في حدود صلاحياتها والاعتمادات المتوافرة لديها، وعليها رفع ما يتجاوز صلاحياتها إلى مرجعها الإداري. كما للبلدية إبداء اعتراضها المسبب على قرار المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار، ويتخذ المجلس قراره في شأن اعتراض البلدية في الجلسة التالية للمجلس، وإذا لم تتفق وجهات النظر بين المجلس والبلدية يرفع المجلس الموضوع مفصلاً إلى مرجعه الإداري، ويعد قراره مرجحاً.

وفيما يتعلق بالموارد المالية للمجلس فقد نصت المادة الخامسة والأربعون من الفصل الثامن من نظام المجالس البلدية على أن تخصص للمجلس مخصصات مالية ضمن ميزانية الوزارة تشتمل على بنود الاعتمادات والوظائف اللازمة التي تساعد المجلس على أداء أعماله. على أن يكون الصرف من تلك الاعتمادات - وفقاً للأنظمة واللوائح - السارية.

د/أمانة المجلس:

يكون للمجلس أمانة ترتبط برئيس المجلس وتتكون من عدد من الموظفين يضطلعون بالمهام الإدارية. ويرأسها أمين المجلس، على أن يكون من بينهم موظفة أو

أكثر تزاؤل أعمالها في المكان المخصص لأعضاء المجلس من النساء لتقديم الخدمات الإدارية.¹ أما عن وظيفة الأمين العام للمجلس البلدي فقد نصت المادة 50 من نظام المجالس البلدية على أن "يكون إشغال وظيفة أمين المجلس عن طريق التكليف أو التعاقد بناء على موافقة المجلس، ويجب أن يتوفر فيمن يشغلها المؤهلات والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية، وأن يكون متفرغاً لأعمالها، كما يكون إعفاؤه بناءً على موافقة المجلس.

المحور الرابع: تقييم الإدارة المحلية

تلافي نظام المناطق في المملكة العربية السعودية أغلب المشاكل التي تواجهها النظم المحلية في معظم بلاد العالم، ومنح الإدارة المحلية الاستقلالية المعنوية والاستقلالية المالية وراعى الاعتبارات الإدارية، حيث تتمتع مجالس مناطقها بالدعم الاداري والسياسي بتواجد أمير المنطقة ونائبه ووكيل إمارة المنطقة وأعضاء من أفضل الكفاءات الإدارية والعلمية لرفع مستوى أداء المجلس مما ينتج عن اجتماعاته من وفرة في الأفكار التي تعمل على تنمية المنطقة وازدهارها.²

ورغم ما تحقق من نقله نوعية في البناء الإداري السعودي نحو اللامركزية الإدارية بصفة عامة وتطوير نظام الإدارة المحلية من حيث تحديد أهدافها وسلطاتها. إلا أن التطورات المتلاحقة خلال العقود الماضية أظهرت أنه أصبح لا ينسجم مع المعطيات الحالية ومرحلة النضج السياسي والاقتصادي الذي أصبحت تعيشه المملكة، ولا يتماشى مع التغيرات التقنية والاقتصادية والفكرية والاجتماعية والحضرية والسكانية. لكون أن نظام المناطق تمت صياغته في مرحلة التكوين والتأسيس وفي ظروف اقتصادية واجتماعية وثقافية وسكانية أقل تعقيدا، وكذلك

¹ شادي محمد عرفة حجازي، مرجع سابق الذكر، ص 81.

² عبد الرحمن بن عبد الله الزهيان، مرجع سابق الذكر.

الأمر بالنسبة لنظام المجالس البلدية. فشيخوخة نظام الإدارة المحلية السعودية سببه عدم تجديده فكرياً واعتماده البيروقراطية دون رؤية تنظيمية إدارية مستقلة. ويعاني قصوراً وظيفياً وعجزاً كبيراً في أداء أدوار تنموية، وضعفاً في مواجهة التحديات والمشكلات المحلية. فأدوارها ضيقة ولا تملك هيئاتها صلاحيات كافية لإدارة الشأن المحلي. بحيث تسيطر البيروقراطية والنهج الإداري المركزي في صنع القرارات والسياسات المحلية.¹ حيث تتمثل أبرز تحديات المجالس المحلية حسب أنظمة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية فيما يلي:

أولاً: ضعف الصلاحيات وانعدام الاستقلالية الإدارية والمالية.

على الرغم من أن سلطات المجالس المحلية في المناطق والمحافظات والبلديات تمثل الإطار المؤسسي للإدارة المحلية من الناحية التنظيمية الهيكلية ، إلا أنه من الناحية العملية تستأثر الهيئات المركزية في الرياض بصناعة القرارات المحلية التنموية. حيث يمكن وصف الإدارة المحلية بالسعودية بأنها _ مركزية صناعة القرار محلية تنفيذ القرار- وهذا الوضع من شأنه أن يساهم في توسيع الفجوة بين صناع القرار وبين السكان المحليين المعنيين بالقرار. مما يؤدي إلى تقليل المردود الاجتماعي والاقتصادي للمشاريع العامة ، فقد تقام مشاريع عملاقة عالية التكاليف على المستوى المحلي ، إلا أنها ليست بالضرورة من أولويات المجتمع المحلي، الذي قد يكون بحاجة إلى مشاريع أخرى أقل تكلفة وأكثر ضرورة

وعلى الرغم من أن نظام المناطق يستهدف رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة ، إلا أنه لم يمنحها ميزانيات مستقلة ولا صلاحيات نافذة، حيث لا تملك تأثير مباشر على ميزانيات الوزراء وفروعها . بل يتم إعلامها فقط من طرف

¹ عبد المنعم غانم عز الدين، " مستقبل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية تطبيقاً على منطقة نجران"، المجلة العربية للإدارة، مج 40 ، ع 4 ، 2020، ص 99 .

الوزارات والمصالح التي لها خدمات في المنطقة بما تقرر للمنطقة في الميزانية من مشاريع ضمن خطط التنمية،¹ حسب المادة 35 من نظام المناطق.

ومن جانب آخر فإنه بالرغم مما أقره نظام المناطق من حق لأمير المنطقة من حق الإشراف على الأجهزة الحكومية وموظفيها للتحقق من حسن أدائهم لواجباتهم . إلا أنه لا يملك سلطة رئاسية عليهم . حيث راعى نفس النظام ارتباط موظفي الوزارات المختلفة في المنطقة بمراجعهم في الوزارات . ولهذا ظل الخلاف بين مجالس المناطق والوزارات محورا مؤثرا في التعاطي مع تطلعات التنمية المحلية. حيث ضل دور مجلس المنطقة استشاريا، وقراراته مجرد توصيات مقترحة لاتأخذ بها الوزارات غالبا. حيث تستأثر الوزارات في المركز بتحديد بمشاريع المناطق وأولويات تنفيذها كما تضع وتنفذ استراتيجيتها لكل منطقة حسب رؤيتها الخاصة، دون اهتمام كاف بدراسات ومقترحات مجالس المناطق. وحتى ممثلو الوزارات في المناطق لا يملكون صلاحيات تمكنهم من القيام بدور فعال في مشاريع منطقتهم.²

كذلك الوضع بالنسبة للبلديات فرغم المسؤوليات التي منحت للمجالس البلدية ، إلا أنه يمكن وصفها بأنها تقوم في جوهرها على تقديم المشورة وإبداء الرأي دون إلزام، ويتمحور جل عملها على رفع التقارير للجهات المركزية وتقديم مقترحات وتوصيات غير ملزمة. ورغم أن نظام البلديات والقرى منح للبلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ، إلا أنها في واقع الأمر لا تملك حرية التصرف المالي الكامل سواء في فرض الرسوم المحلية أو في الإنفاق أو الاستثمار . فأغلب المهام المسندة للمجلس وفق هذا النظام ابتدأت بعبارات إعداد، إقرار ، وضع، اقتراح، تحديد،

¹ عدنان بن عبد الله الشيعة ، مرجع سابق الذكر ، ص ص (98 ، 100).

² عبد الإله ساعاتي، مرجع سابق الذكر.

مراقبة، إبداء الرأي. وهي عبارات تخلو من أي سلطة تشريعية أصيلة أو سلطة تنفيذ، وإنما تقديم المشورة دون إلزام.¹

لا تقتصر إشكالية الإدارة المحلية للملكة في عدم استقلاليتها الإدارية والمالية لمجالسها. وانعكاسات هذا الوضع على تحديد أولويات المشاريع التنموية في كل منطقة. بل تفتقد كذلك إلى صلاحيات وآليات تجعلها تلعب دورا تنسيقيا محوريا بين مشاريع مختلف فروع الوزارات المتواجدة بالمنطقة. حيث تعمل كل وزارة بمعزل عن الوزارات الأخرى وهذا كثيرا ما يتسبب في تعطيل المشاريع وتعثرها. ولعل أكبر مثال حي على ذلك تعثر مشروع المليار ريال لإنشاء شبكة الصرف الصحي لأحياء شمال ووسط منطقة جدة. حيث إن المقاول المكلف بتنفيذه بموجب عقد رسمي من قبل وزارة المياه تأخر في التنفيذ نتيجة لوجود مشاريع أنفاق تنفذها وزارة الشؤون البلدية لم تكن موضحة في العقد. الأمر الذي حال دون تنفيذ المشروع في الوقت المحدد. ودفع بالمقاول إلى المطالبة بتعويضات مالية لارتفاع تكلفة التنفيذ. فهذا مثال حي على غياب التنسيق بين وزارتي المياه والشؤون البلدية، حيث لم يكن هذا ليحدث لو كان لمجلس المنطقة دور تنسيقي شمولي. فمجلس المنطقة الذي يضم ممثلي جميع الوزارات إضافة إلى تواجد المجتمع فيه بوجود ممثلي أهالي المنطقة هو الجهة النموذجية الملمة بظروف المنطقة واحتياجاتها وهو المجلس التنظيمي المؤهل لأن يكون الجهة التنسيقية الفاعلة لمشاريع كافة الوزارات في المنطقة. التي يمكن أن تكفل عدم تضارب مشاريع الوزارات المختلفة على مستواها، والجهة التي بإمكانها وضع استراتيجية شاملة متكاملة لمشاريع المنطقة في كافة المجالات وتشرف على تنفيذها.²

¹ عدنان عبد الله الشبيحة، مرجع سابق الذكر، ص (101 102).

² عبد الإله ساعاتي، مرجع سابق الذكر.

ثانياً: تعدد المرجعيات الإدارية لهيئات الإدارة المحلية:

لا يوجد نظام متكامل موحد خاص بالإدارة المحلية يحدد الأدوار والمسؤوليات. ويقنن العلاقة بين هيئاتها على مختلف مستوياتها حيث نتج عن تعدد أنظمة الإدارة المحلية تعدد المرجعيات، فمجالس المناطق والمجالس المحلية تابعة لوزارة الداخلية. بينما تتبع المجالس البلدية وزارة الشؤون البلدية والقروية بالإضافة إلى اختلاف مرجعيات فروع الوزارات المتعددة المتواجدة في المنطقة، حيث تعتبر كل وزارة مرجعاً لفرعها في المنطقة. فالمسؤول الحكومي في الأجهزة المحلية يواجه تحدياً كبيراً بتعدد المرجعيات، فهو مطالب بالانصياع لتوجيهات الوزارة التي يتبعها، وفي نفس الوقت عليه الأخذ بتوجيهات أمير المنطقة ومجلسها، لينتج عن هذا الوضع ازدواجية في سلطة الأمر¹

ولعل التحدي الحقيقي لإدارة المحلية السعودية يتمثل في مدى قدرتها على إنفاذ ما جاءت به رؤية المملكة (2030) فلن تتمكن بأسلوب إدارتها الحالي وبإمكاناتها المالية وصلاحياتها المتاحة من تحقيق ما يخصها من تلك الرؤية وترجمتها إلى حيز الواقع كما هو مأمول ولا تستطيع إدارة دفة التنمية بعد تضخم المناطق وزيادة عدد السكان وتعدد أدوات التنمية. فالتغيرات والتطورات التي مرت بها السعودية تستدعي إعادة النظر في نظام الإدارة المحلية وتطويره بما يتفق والتغيرات المعاصرة وبما يلبي الاحتياجات الآنية والمستقبلية. ولا يمكنها مواجهة هذه التحديات إلا بتبنيها برنامجاً طموحاً ليس فقط لتحقيق المؤشرات التي وردت في رؤية المملكة (2030)، بل أيضاً ليستجيب لمتطلبات التنمية الجديدة والتجاوب السريع مع متطلبات السكان واحتياجاتهم ورفع مستوى رضاهم ومشاركتهم الإيجابية في قراراتهم المحلي. وطبيعي أن تبني برامج ورؤية للمستقبل لإدارة المحلية ينطوي على تغيرات

¹ عدنان عبد الله الشبيحة، مرجع سابق الذكر، ص 104.

واسعة ومتلاحقة تشمل توزيع وإعادة تصميم السلطات والصلاحيات المحلية، والخروج من دائرة العمل التقليدي بتوسيع دور الوحدات المحلية وتطوير منظومة أعمال ومهام مناسبة لإحداث التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتهيئة الظروف لشراكات محلية تستجيب لمتطلبات التنمية الجديدة وتبني منظومة مالية محلية فعالة سعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة للمجتمع المحلي، وبناء ومنظومة تقنية لمسايرة التغيرات السريعة والمتلاحقة والتفاعل الإيجابي مع المتغيرات التقنية وتحسن الأداء والقدرة على سرعة الإنجاز.¹

الخاتمة

تجسدت فكرة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية منذ تأسيسها بعد توحيدها على يد الملك عبد العزيز. من خلال انتخابات المجالس البلدية وسلطات أمراء المناطق. حيث انطلقت قوية وبصلاحيات كبيرة. ثم انحصرت أهميتها وتلاشت، خاصة بعد إنشاء مجلس الوزراء وتولي السلطات المركزية صلاحيات تسيير الشأن المحلي بسبب إتهاج التخطيط المركزي للتنمية. نظرا لافتقار سلطات المناطق على الكفاءات البشرية والإمكانات المادية لتولي تنفيذ المشاريع الضخمة المقررة في الخطط الخماسية التنموية في المملكة. إلا أنه ومع مرور الوقت و نتيجة للتغيرات التي حدثت في المجتمع السعودي بفضل تلك الخطط. التي أسهمت في تزايد التحضر وتوسيع الجانب العمراني والتطوير الاقتصادي ونضج المجتمع وسياسيا وثقافيا. ومع تزايد الكثافة السكانية. أصبحت الحاجة أكثر إلى العودة إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، بعد أن تعززت المستويات المحلية في المناطق والبلديات بالكفاءات البشرية القادرة على إدارة وتسيير الشأن المحلي. وهذا ما تحقق من خلال العودة إلى انتخابات المجالس البلدية وإصدار نظام البلديات والقرى ونظام المناطق. حيث أوكلت مهام الإدارة

¹ عبد المنعم غانم عز الدين، مرجع سابق الذكر، ص 99.

المحلية لمجالس البلديات والمناطق وتشترك معها في ذلك الوزارات و الهيئات الحكومية التي لها فروع ومصالح بالمناطق . إلا أن الملاحظ أن الصلاحيات التي أوكلت لتلك المجالس في تسيير الشأن المحلي و تحديد أولويات التنمية كانت مجرد صلاحيات استشارية غير ملزمة تقتصر على الاقتراح وإبداء الرأي . كما أنها لا تملك استقلالية إدارية ومالية وتفتقر إلى التنسيق بينها بسبب تعدد المرجعيات الإدارية . حيث تتبع مجالس المناطق وزارة الداخلية وتتبع المجالس البلدية وزارة البلديات والقرى . بينما تعتبر كل وزارة مرجعا لفرعها في المنطقة. و يشكل هذا الوضع أبرز تحديات الإدارة المحلية . التي تستوجب إعادة النظر بشأن تنظيمها وتحديد مهامها. من خلال إصدار نظام موحد للإدارة المحلية في المملكة يوحد المرجعيات الإدارية للهيئات المحلية ويتلافى المركزية الشديدة لتمتع بصلاحيات أوسع وتطلع بأدوار حقيقة في صنع القرار المحلي و تحديد أولويات التنمية المحلية وتحقيقها. بما يتناسب مع خصوصيات وأولويات المجتمع المحلي، ويساهم في تجسيد رؤية المملكة 2030.

قائمة المصادر والمراجع

➤ المجالات:

(1)- الشيخة عدنان بن عبد الله ، "الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية_ الوضع الراهن ونموذج مقترح_ "، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد 24 ، العلوم الإدارية (1)، الرياض 2012.

(2)- حجازي شادي محمد عرفه ، "التنظيم القانوني لقطاع الإدارة المحلية البلدي في المملكة العربية السعودية"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مصر، المجلد 06، العدد 02، 2020.

(3)- عز الدين عبد المنعم غانم ،، "مستقبل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية تطبيقاً على منطقة نجران"، المجلة العربية للإدارة، مج 40 ، ع 4 ، 2020،

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ الاوامر

(1)- الأمر الملكي رقم أ/92 وتاريخ 1412/8/27 هـ حسب الصيغة المعدلة بالأمر الملكي رقم أ/21 وتاريخ 1414/3/30 هـ. تاريخ الإصدار: 1412/08/27 هـ الموافق : 1992/03/01 م تاريخ النشر: 1412/09/02 هـ الموافق لـ 1992/03/06 م.

✓ القوانين

(2)- نظام البلديات والقرى الصادر في: 1397/01/01 هـ الموافق لـ 1976/12/22، نشر في: 1397/01/01 هـ الموافق لـ 1976/12/22 م بموجب المرسوم الملكي: رقم م/5 بتاريخ 21 / 2 / 1397 هـ الصادر عن خالد بن عبد العزيز آل سعود ملك المملكة العربية السعودية وقرار مجلس الوزراء: رقم 130 بتاريخ: 1397/02/06 هـ.

➤ المواقع الالكترونية :

(1)- الزيان عبد الرحمان بن عبد الله ، الإدارة المحلية في المملكة، بدأت حيثما تتمنى دول العالم، نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، جريدة الجزيرة، متوفر على الرابط: <http://www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm>.

(2)- دانا تيسير. بحث عن نظام المناطق كامل، موقع المرجع. متوفر على الرابط:

[:https://is.gd/G8cQts](https://is.gd/G8cQts)

ساعاتي عبد الإله ، الإدارة المحلية السعودية. رؤية الأمير الخبير، موقع عكاظ ، متوفر على الرابط:

<https://www.okaz.com.sa/article/31317>

(3)- مركز الملك سلمان للإدارة المحلية ، الكتيب الإرشادي لأعضاء المجالس البلدية_ ، متوفر على الرابط: [http://www.ksclg.org/publications-](http://www.ksclg.org/publications-projects-flipbook/?post_id=808)

[projec ts-flipbook/?post_id=808](http://www.ksclg.org/publications-projects-flipbook/?post_id=808), تاريخ الإطلاع: 2023/09/29، سا: 15:55
(4)-ويكيبيديا الموسوعة الحرة، التقسيم الإداري في المملكة العربية السعودية، متوفر على الرابط:

[:https://is.gd/B6DP21](https://is.gd/B6DP21) ،

د . سويقات عبدالرزاق
(جامعة غرداية)

الإدارة المحلية في الأردن : التحديات والآفاق

Local Administration in Jordan: the challenges and prospects

مقدمة

يكتسي موضوع الإدارة المحلية أهمية بالغة من قبل الحكومات و الدارسين للعلوم السياسية و القانونية ، خاصة بعد التحولات التي شهدتها العالم في مختلف المجالات و التي انعكست على دور الدولة و ما تقدمه من خدمات لمواطنيها محليا، و فرضت عليها تحديات سياسية و اجتماعية و اقتصادية جديدة، وهذا ما أدى إلى تنامي الإهتمام بتطوير الإدارة المحلية بما يتماشى و الانشغالات الحقيقية للمواطنين على المستوى المحلي .

ولقد شهدت الإدارة المحلية في الأردن عدة جهود إصلاحية خاصة بعد ما رأت الجهات المعنية أن هناك ترهلا و عجزا ماليا تعاني منه المجالس المحلية، مما جعلها غير قادرة على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، و جعل دورها ينحسر في أحسن الأحوال في النظافة و بعض الأعمال الخدمية الأخرى، دون أن يكون لها أي حضور في المجالات التنموية و الثقافية و الاجتماعية. مما دفع الحكومة لأن تضع خطة وطنية شاملة لإصلاح نظام الإدارة المحلية في الأردن و تطويره بهدف تمكين المجالس المحلية من القيام بدورها المطلوب.

سنحاول في هذه الورقة التعرض للإدارة المحلية في الأردن من خلال طرح التساؤل الرئيسي التالي : ما طبيعة نظام الإدارة المحلية في الأردن؟
و يتفرع عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية التالية
-ما هي وحدات الإدارة المحلية في الأردن؟
-ما هي تحديات الإدارة المحلية في الأردن؟
-ما هي مرتكزات إصلاح الإدارة المحلية في الأردن؟
للإجابة على التساؤل الرئيسي و الأسئلة الفرعية سنتعرض للمحاور التالية :
أولا وحدات الإدارة المحلية في الأردن
ثانيا تحديات الإدارة المحلية في الأردن
ثالثا مرتكزات إصلاح الإدارة المحلية في الأردن
رابعا: جهود الحكومة الأردنية لإصلاح الإدارة المحلية

أولا: وحدات الإدارة المحلية وتنظيمها الإداري في الأردن

1-وحدات الإدارة المحلية في الأردن: يحدد الدستور الأردني لعام 1952 والمعمول به حاليا¹ والقوانين والأنظمة الصادرة وتعديلاتها نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، من حيث مستوى الوحدات الإدارية المحلية ومسمياتها وطريقة احد أنها وإغائها ومجالسها وصالحاتها ومصادر تمويلها وعلاقتها بالحكومة المركزية على النحو التالي :

¹المادة 120 من الدستور " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك"
المادة 121 من الدستور " الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة.

1.1 المحافظة واللواء والقضاء: بموجب نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000 و الذي تم العمل به اعتبارا 2001/01/01 قسمت المملكة إلى (12) محافظة¹، وتتألف كل محافظة من عدد من الألوية والاقضية والتي بلغ عددها (51) لواء و (38) قضاء.

وبموجب نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لعام 1966 فان المحافظة فقط هي التي لها شخصية اعتبارية معنوية. بينما الألوية والاقضية لا تتمتع بتلك الصفة كونها جزءا من المحافظة².

1-2- البلدية: تعتبر البلدية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وتحدث وتلغي وتعيين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بموجب قانون الإدارة المحلية لسنة 2021. كما وتصنف البلديات إلى الفئات التالية:

- بلديات الفئة الأولى وهي بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على 200 ألف نسمة.
- بلديات الفئة الثانية وهي بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50 ألف نسمة ولا يزيد عن 200 ألف نسمة.
- بلديات الفئة الثالثة وهي البلديات الأخرى من غير الفئتين الأولى و الثانية. قامت الحكومة الأردنية في عام 2001 بعملية دمج البلديات بهدف إيجاد بلديات كبيرة وقادرة على القيام بوظائفها في تحقيق التنمية المحلية بحيث أصبح عددها 93 بلدية بالإضافة إلى أمانة عمان الكبرى.

¹ محمد علي الخليل، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2013، ص 138.

² جميل الجالودي، إصلاح الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية في كتاب الإصلاح و التطوير الإداري في الوطن العربي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 39.

3-1- مجلس الخدمات المشتركة: يجوز لوزير البلديات بتنصيب من المحافظ إنشاء مجلس خدمات مشتركة لمجموعة مقاربة من المجالس البلدية أو القرى أو التجمعات السكنية ويتمتع بالشخصية المعنوية ويمارس صلاحيات المجلس البلدي المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية لسنة 2021. ويحق لوزير البلديات أيضا بناء على تنسيب المحافظ إلغاء مجلس الخدمات المشترك . ويوجد حاليا 22 مجلس خدمات مشترك في المملكة.

2- الهيكل التنظيمي للوحدات الإدارية وصلاحياتها:

1-2- الهيكل التنظيمي في المحافظة:

(أ) المحافظ : يعتبر المحافظ وفقا للنظام المذكور الشخصية الأساسية في المحافظة و يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الداخلية و يصدر إرادة ملكية سامية بذلك. و المحافظ له صفتان ، صفة سياسية و صفة إدارية، فهو بصفته السياسية مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة و يمثل السلطة التنفيذية و على رأسها جلالة الملك و يتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة. و أما بصفته الإدارية فهو يتولى تنفيذ القوانين و الأنظمة و القرارات الوزارية في المحافظة و يرأس كل من المجلس التنفيذي و المجلس الاستشاري¹.

(ب) المجلس التنفيذي للمحافظة:

يشكل في كل محافظة مجلس تنفيذي من المحافظ رئيسا وعضوية كل من مساعد المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الأولوية في المحافظة و مديري المديريات التنفيذية و الإدارات الخدمية في المحافظة باستثناء رؤساء المحاكم و مديري المناطق التنموية و المدن الصناعية في المحافظة، بالإضافة إلى أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية فيما يتعلق بمحافظة العقبة. المادة 10 من قانون الإدارة المحلية

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 144.

2021. و يجتمع المجلس للتداول في جميع الشؤون المتعلقة بالمحافظة و اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. و يقوم المحافظ بتنفيذ تلك القرارات.¹

(ج) المجلس الاستشاري: يشكل في كل محافظة مجلس استشاري برئاسة المحافظ وعضوية عدد منابن ع المحافظة يعينون بقرار من وزير الداخلية بناء على تسبب المحافظ ولمدة ثلاثة سنوات. ويراعى في تشكيله تمثيل الهيئات التالية ما أمكن: النواب و الأعيان في المحافظة، المجالس البلدية، الغرف التجارية و الصناعية و البنوك، الجمعيات والاندية، المزارعين و الجمعيات التعاونية، و ممثلون عن الأطباء و المهندسين و العمال والمحامين.²

يتولى المجلس الاستشاري دراسة كافة الشؤون المتعلقة بالمحافظة و إصدار التوصيات المناسبة شأنها وكذلك المطالع على الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة وإبداء الرأي فيها قبل إقرارها من المجلس التنفيذي.³

2-2. الهيكل التنظيمي في اللواء:

(أ) المتصرف: هو الحاكم الإداري للواء حيث يتكون جهاز الإدارة في اللواء من المتصرف و عدد من المساعدين يكون كل منهم برتبة مدير قضاء و عدد من الموظفين و إذا كان منصب المحافظ منصبا سياسيا بالمقام الأول بحيث لا يشترط ان تتوافر في شخص المحافظ شروط محددة تتعلق بالخبرة و بالمؤهل العلمي فإن الأمر مختلف بالنسبة للمتصرف الذي يشترط فيه أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الاولى على الأقل، عمل في وزارة الداخلية مدة لا تقل عن خمس سنوات و أن لا تقل درجته عن الثانية.

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 35.

² محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص 36.

³ جميل الجالودي. مرجع السابق الذكر، ص 41.

و يرأس المتصرف مجلسا تنفيذيا يتألف من المتصرف رئيسا وعضوية مساعدة و رئيس المركز الأمني و رئيس مركز الدفاع المدني و رؤساء الدوائر في اللواء باستثناء المحاكم، يجتمع هذا المجلس مرة كل شهر على الأقل للتداول في جميع الشؤون المتعلقة باللواء و يتخذ قرارات بشأنها حيث يتولى المتصرف متابعة تنفيذها¹.

(ب) المجلس الاستشاري: يشكل المجلس الاستشاري من المتصرف رئيسا وعضوية عدد من ابناء اللواء يزيد عددهم عن 15 عضو يعينون بقرار من المحافظ بناء على تنسيب من المتصرف ولمدة 3 سنوات.

يتولى المجلس نفس المهام الاستشارية التي يقوم بها المجلس الاستشاري للمحافظة².

2-3- الهيكل التنظيمي في البلدية:

(أ) رئيس البلدية : هو رئيس المجلس البلدي والذي ينتخب من أبناء البلدة انتخابا مباشرا ويستثنى من ذلك أمانة عمان الكبرى الذي يتم تعيين رئيسها (أمين عمان) من قبل مجلس الوزراء من وزير البلديات. وهو أيضا رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية ومرجع دوائرها ويمارس رئيس البلدية الصلاحيات التالية:

- رئاسة المجلس البلدي وإدارته فيما يتعلق بدعوته للاجتماع وتحديد جدول أعماله.
- تنفيذ قرارات المجلس..

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر ، ص 145.

² جميل الجالودي، مرجع سابق الذكر ، ص 42.

- التوقيع على عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والمعطاءات والتعهدات والمقاوالت والبيع والشراء نيابة عن المجلس البلدي وفقا للأنظمة السارية المفعول.
- تمثيل البلدية في الاجتماعات والندوات والمحاضرات ولدى الجهات الرسمية الأخرى.
- الحفاظ علي حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية لدى الجهات الأخرى.

(ب) المجلس البلدي:

يتولى إدارة البلدية (باستثناء أمانة عمان الكبرى) مجلس بلدي يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء. ويقرر وزير البلديات الحد الأعلى لعدد الأعضاء ، لذا نجد تفاوتاً في عدد أعضاء المجلس من بلدية الأخرى.

ويتم انتخاب رئيس المجلس وأعضائه انتخاباً مباشراً من أبناء البلدية ، أما مجلس أمانة عمان الكبرى فيقوم مجلس الوزراء بتحديد عدد أعضائه وينتخب نصفهم ويعين النصف الآخر من قبل مجلس الوزراء بناء على تنصيب من وزير البلديات.

حددت المادة 15 فقرة أ من قانون الإدارة المحلية سنة 2021 مهمة المجلس البلدي وهي : تخطيط البلدة والشوارع ترخيص البناء وتنظيمه ومراقبته إنشاء المرافق الصحية وإدارتها ومراقبتها ، تصريف المياه العذبة ومياه إنشاء الأسواق العامة ومراقبتها ، تنظيم الحرف والصناعات ، إنشاء وتنظيم مواقف وسائط النقل مراقبة المجالات العامة كمحلات البيع والمطاعم والمقاهي والأندية والسينما وغيرها إنشاء وتنظيم المرافق الترفيهية كالحدائق والمتنزهات العامة والمساح العامة، إنشاء

وتنظيم ومراقبة المؤسسات الثقافية والتعليمية والرياضية والمتاحف مراقبة المواد الغذائية (نباتية ، حيوانية) وإنشاء المسالك جمع النفايات،

الحفاظ على الصحة العامة إنشاء المقابر وتنظيمها الحفاظ على السلامة العامة من كافة انواع المخاطر: ترخيص لوحات الإعلانات ومراقبتها إدارة أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة اقرار موازنة البلدية والحساب الختامي قبل تصديقها من الجهات الرسمية العليا¹.

(ج)- مدير البلدية: تنص المادة 19 من قانون الإدارة المحلية سنة 2021 على أنه يعين في كل بلدية مدير البلدية. و يعين المدير وفقا لهذه المادة بقرار من الوزير بناءا على تنسيب المجلس البلدي، حيث يرشح المجلس البلدي للوزير ثلاثة أشخاص لمنصب المدير التنفيذي للبلدية ممن تنطبق عليهم الشروط المطلوبة و يعين الوزير أحدهم مديرا تنفيذيا للبلدية و يحدد في قرار تعيينه راتبه و علاقاته و شروط استخدامه و سائر حقوقه المالية على أن يتقاضاها من صندوق البلدية و يجدد عقده و تنهى خدماته بقرار من المجلس البلدي و موافقة الوزير².

و يعتبر مدير البلدية مدير الجهاز التنفيذي في البلدية وهو مسئول امام المجلس البلدي عن حسن تنفيذ مهامه وهي³:

- يعتبر رئيس جهاز الموظفين في البلدية وهو مسئول عن حسن سير عمل الجهاز التنفيذي للبلدية.
- إعداد جدول أعمال المجلس البلدي وحضور اجتماعاته والاشتراك في المناقشة دون حق التصويت.

¹ جميل الجالودي، مرجع سابق الذكر ، ص 44 .

² قانون الإدارة المحلية 2021 ، المادة 19: الفقرة أ .

³ المرجع نفسه، المادة 19 : الفقرة أ .

- تنفيذ قرارات المجلس البلدي بإشراف الرئيس و متابعة تنفيذ العقود.
 - إدارة أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة.
 - إعداد مشاريع الموازنة السنوية و التقرير السنوي و ربع السنوي و الحساب الختامي و رفعه للرئيس في الوقت المحدد.
 - الإشراف على صيانة أملاك البلدية و أموالها و المحافظة عليها.
 - مراقبة تحصيل واردات البلدية و متابعتها و الأمر بصرف النفقات و إصدار الحوالات وفقا للقرارات الصادرة بمقتضى القوانين المعمول بها.
- (د) - الجهاز التنفيذي للبلدية: يتكون الجهاز التنفيذي البلدية من عدد من الدوائر والأقسام الضرورية لتنفيذ مهام البلدية وهو يختلف من بلدية لأخرى نظرا لاختلاف البلديات من حيث حجمها وعدد سكانها وتصنيفها و قدراتها المالية والفنية . (انظر الهيكل التنظيمي لبلدية البريد وبلدية السلطة).

ثانيا: تحديات الإدارة المحلية في الأردن:

لم تتمكن هيئات الإدارة المحلية في الأردن من القيام بواجباتها تجاه المجتمعات المحلية بشكل يضمن تقديم الخدمات العامة المحلية دون الاعتماد الرئيسي على مؤسسات الحكومة المركزية، ويعود ذلك إلى التحديات التي واجهت وما زالت تواجه هيئات الإدارة المحلية والمتمثلة فيما يلي¹:

- 1- المركزية الشديدة في تقديم الخدمات العامة المحلية، من الملاحظ أن الخدمات العامة في المحافظة تقوم بها الدوائر الرسمية التابعة للوزارات المختلفة فقط حيث أن هذه الدوائر تتلقى التعليمات النافذة من قبل كبار المسؤولين في الوزارة وتخضع لإشرافهم المباشر.

¹ جميل الجالودي ، مرجع سابق الذكر ، ص 45 .

أما بالنسبة للخدمات العامة المحلية على مستوى البلدية فإننا نجد أيضا أن عددا كبيرا منها يتم تقديمه من قبل الحكومة المركزية ودوائرها في البلديات وليس من البلديات نفسها. بالرغم من أن قانون البلديات لسنة 1954 كان يحدد 39 وظيفة البلدية وقد جرى تخفيضها في قانون البلديات لسنة 2007 إلى 28 وظيفة.

ومع ذلك نجد أكثر من 20 وظيفة من التي نص عليها القانون الحالي وما زالت تعتبر من مهام الوزارات والدوائر الرسمية التابعة لها في الهيئات المحلية وتنفذ مركزيا، وتعود إلى الأسباب إلى النزعة لدى الحكومات المركزية في الماضي إلى زيادة نفوذها من جهة وإلى عدم قدرة الهيئات المحلية من الناحية المالية والإدارية والفنية على القيام بمهامها من جهة أخرى.

2- إقتصار دور المحافظ على الدور الأمني وضعف دوره التنموي فسلطة المحافظ ضعيفة على مدراء الدوائر الرسمية في محافظته لأن تعيينهم وترقيتهم ومكافئتهم يتم من قبل وزراءهم أو رؤسائهم في الحكومة المركزية، كما أن الموافقة على نوعية وحجم الخدمات وتخصيص الأموال اللازمة لها يتم من قبل وزاراتهم.

3- عدم وجود موازنة مستقلة للمحافظة تشمل الموارد المالية المخصصة للمحافظة وأوجه إنفاقها، بل أن الموازنة الحالية هي تقتصر على موازنة المحافظ وجهاز المحافظة الذي هي جزء من مخصصات وزارة الداخلية . أما موازنة الدوائر الرسمية في المحافظة فهي جزء من موازنة الوزارات التي تتبع لها هذه الدوائر.

بالتالي نلاحظ أن القوانين السارية لا تنص بصراحة على وجود موازنة مستقلة للمحافظة وعلى منح المحافظة موارد ذاتية مستقلة تجعلها قادرة على القيام بدورها في التخطيط والتنمية الإقليمية بكفاية.

4- ضعف القدرات الإدارية من بشرية وفنية في المحافظة مما يجعلها عاجزة عن قيامها بمهامها بكفاية.

5- أن تشكيل مجالس المحافظة ال يضم مشاركة شعبية حقيقية وواسعة الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى المشاركة الشعبية وإلى ضعف دور مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في تنمية المحافظة وكذلك ضعف التنسيق بين هذه المؤسسات والمؤسسات الرسمية في المحافظة.

6- ترهل إداري في الهيئات المحلية وتدني كفاءة العاملين فيها وضعف أدوات المساءلة وغياب أسس التعيين والترقية , بل أن تعيين الموظفين يتم في الغالب من قبل الحكومة المركزية أو بموافقتها ودون الأخذ بعين الاعتبار حاجة ورأي المجالس البلدية. فقد بلغ عدد الموظفين العاملين في المجالس البلدية (93) ومجالس الخدمات المشتركة (22) حوالي 31750 موظفا حسب التقرير السنوي لوزارة الشؤون البلدية لسنة 2007.

7- تواجه البلديات تحديات مالية تتمثل في:

- انخفاض حصتها من الموارد المالية العامة فقد انخفضت النسبة من 12.7% في عام 1975 إلى 3% في عام 2007.
- انخفاض نسبة الإنفاق العام المحلي من الإنفاق العام فقد انخفضت النسبة من 6.4% في عام 1975 إلى 3% في عام 2007, وهي نسبة منخفضة أيضا عند مقارنتها في دول الشرق و الأوسط والتي بلغت 11% وفي الدول النامية 19 % وفي الدول المتقدمة التي تصل إلى 38% في بعض منها كألمانيا الاتحادية.
- ضعف قدرتها على تحصيل الإيرادات الذاتية.
- ضعف قدرتها على إعداد الموازنات المالية والتخطيط المالي.
- ارتفاع مديونية المجالس البلدية.

- تزايد اعتماد البلديات على دعم الحكومة المركزية.
 - عدم وجود الكوادر البشرية المؤهلة والمدربة في مالية البلديات.
 - ضعف المساءلة والرقابة المالية.
- 8- عدم وجود قاعدة بيانات شاملة ودقيقة عن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسكانية والبيئية والطبيعية والمناخية والعمرانية اللازمة للتخطيط والتنمية المحلية.
- 9- ضعف المشاركة الشعبية والرقابة الشعبية على أعمال المجلس البلدي.
- 10- ضعف دور القطاع الخاص المحلي ومؤسسات المجتمع المدني في تقديم الخدمات المحلية.
- 11- ضعف التنسيق بين المؤسسات العامة والبلديات.
- 1- ضعف التنسيق بين المؤسسات الخاصة المقدمة للخدمات المحلية والبلديات.

ثالثاً: مرتكزات إصلاح الإدارة المحلية في الأردن:

1. الإرادة السياسية: أكد جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين منذ توليه سلطاته الدستورية على ضرورة إصلاح الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية وفقاً لمبادئ الحكم الرشيد⁽¹⁾، ومطالباً جلالته الحكومات الأردنية في كتب التكليف السامي لها بضرورة إعداد التصورات اللازمة لتعزيز اللامركزية الإدارية والعمل على تنفيذها وفق خطط زمنية تعد لهذه الغاية وبالتعاون مع بيوت الخبرة الدولية.

فبناءً على توجيهات الملك في عام 2005، ثم تشكيل لجنة الأجندة الوطنية من ممثلين عن الحكومة و البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل

¹ مبادئ الحكم الرشيد هي: المشاركة، الإدامة، الشرعية، الشفافية، العدالة، المساواة، سيادة القانون، التمكين و التحويل، الكفاءة والفاعلية، واللامركزية

الإعلام والأحزاب السياسية، بهدف صياغة أجندة وطنية تحدد الأولويات الوطنية خلال الفترة الزمنية (2015-2016). ومن الأهداف التي تسعى الأجندة الوطنية إلى تحقيقها نذكر منها¹:

- زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني.

- بناء الثقة بين المؤسسات الرسمية والمواطنين واعتماد مبدأ الشفافية والحاكمة الرشيدة والمساءلة.

وبإرادة ملكية في عام (2005)² أيضا شكلت لجنة الأقاليم برئاسة رئيس مجلس الأعيان الأردني وعضوية عدد من أهل الخبرة والمشورة في مجال الإدارة العامة بهدف وضع تصور العادة النظر في التقسيمات الإدارية وإصلاح نظام الإدارة المحلية بهدف تحقيق التنمية الإقليمية والمحلية التي تضمن الحياة الكريمة للمواطن و العدالة في توزيع مكاسب التنمية. وقامت اللجنة بإعداد مشروع نموذج لنظام الإدارة الإقليمية والمحلية ومشروع تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لذلك.

وفي خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر في يوم 2008/10/04 أكد الملك على ضرورة الاستمرار في إصلاح

¹ جميل الجالودي. مرجع سابق الذكر ، ص 47.

² تعزيزا لمسيرتنا الديمقراطية واستكمالاً لعملية الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري وحرصاً منا على إشراك المواطنين في محافظاتهم في المرافق العامة وأولويات الاستثمار والانفاق على المشاريع الرأسمالية والخدماتية وفي الاشراف على أداء الأجهزة الرسمية في مختلف المناطق، فقد رأينا أن نعيد النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة، بحيث يكون لدينا عدد من المناطق التنموية أو الأقاليم، التي يضم كل أقاليم منها عددا من المحافظات: ويكون لكل إقليم مجلس محلي منتخب انتخبا مباشرا من سكان هذا الإقليم، ليقوم هذا المجلس، بالإضافة إلى المجالس البلدية المنتخبة في المحافظات: بتحديد الأولويات ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بهذا الإقليم، بدلا من اقتصر هذه المهمة على صانع القرار في المركز فأهل الإقليم ادري بمصالحهم واحتياجاتهم".

الإدارة المحلية ومطالبة الحكومة باتخاذ السياسات والإجراءات اللازمة لتنفيذ ذلك و على النحو التالي: "إن رؤيتنا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، تسير جنباً إلى جنب ، مع رؤيتنا في التنمية السياسية التي تهدف إلى توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار وتنفيذه وتعزيز مبادئ المشاركة والمساءلة وتكافؤ الفرص.

كما أن المشاركة في صنع القرار وتنفيذه وخاصة في المحافظات، تستدعي التفكير في أسلوب إدارة محلية، يميل إلى اللامركزية، ويضمن سرعة وكفاءة التنفيذ. وكنا قد شكلنا لجنة ملكية متخصصة: لوضع أفضل تصور، لإدارة الحكم المحلي فيم ناطق المملكة، على أساس إحتياجات وأولويات أقاليمها.

وهنا لابد من التأكيد، على أن تفعيل مفهوم الحكم المحلي هو من أفضل قاعدة المشاركة الشعبية، وتعزيز التنمية السياسية والإقتصادية الاجتماعية. وبناء على هذه القناعة، فقد أصبح من الضروري اليوم ، أن تبادر الحكومة وبالتعاون مع مجلسكم الكريم ، إلى إعادة دراسة توصيات لجنة الأقاليم. ووضع تشريع يستند هذه التوصيات يهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية من تحديد احتياجاتها التنموية وبرامجها ومتابعة تنفيذها.

وفي 20/10/2008 شكل مجلس الوزراء فريق متخصص للنظر بتنفيذ توصيات لجنة الأقاليم ودراسة التداخل والتشابك في التشريعات وكذلك التدرج وعلى فترات زمنية تتلائم مع الكفاءات اللازمة لذلك في الأقاليم وتطويره التمكن من القيام بالدور الذي سيناط بها¹.

2. الدعم الدولي: يحصل الأردن وباستمرار على دعم المنظمات الدولية (كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الانتمائي) والاتحاد الأوروبي والدول المتقدمة كالولايات المتحدة واليابان وألمانيا وفرنسا والدنمارك من

¹ جريدة الرأي في 2008 / 10 / 21.

الناحية المالية والفنية لتطوير نظام الادارة المحلية وتعزيز قدرات الهيئات المحلية بحيث تصبح قادرة على اداء مهامها بكفاءة وفاعلية. ونذكر هنا قائمة باسماء المشاريع الدولية الجاري العمل بها كمثالا على هذا الدعم¹:

● برنامج الشراكة الأردنية الدنماركية لإعداد رؤية لتحقيق اللامركزية في الأردن ، والذي بموجبه تم إعداد الوثيقة " رؤية لتحقيق اللامركزية في الأردن " في عام 2008.

● مشروع الحد من جلطة المدينة وتوفير البنية التحتية للسلامة المرورية.

● مشروع المراصد الحضرية.

- مشروع الخارطة الاستثمارية في البلديات.
- مشروع نظام الإنذار المبكر للأداء المالي في البلديات.
- مشروع اتحاد البلديات.
- مشروع دليل الموارد المحلية.
- مشروع دليل الاحتياجات المحلية.
- مشروع إستراتيجية التخطيط و التنمية الإقليمية
- مشروع المعهد الوطني لتدريب البلديات
- مشروع برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية.
- مشروع إعادة هيكلة قطاع البلديات.

رابعاً: جهود الحكومة الأردنية الصالح الإدارة المحلية:

1- الجهود الحكومية للإصلاح على مستوى المحافظة:

¹ جميل الجالودي ، مرجع سابق الذكر ، ص 49.

(أ) تفعيل الدور التنموي للمحافظ:

أصدر الملك عبد الله الثاني بن الحسين خلال زيارته الرسمية إلى محافظة عجلون في 2002 توجيهاته بتفعيل الدور التنموي للحكام الإداريين ، حيث تم تكليفهم بتولي مسؤولية المتابعة والإشراف

على تقدم سير العمل في المشاريع التنموية التي يتم تنفيذها في المحافظات¹.

(ب) تأسيس وحدات تنمية: قامت وزارة التخطيط والتعاون الدولي وبالتعاون مع وزارة الداخلية بمأسسة آلية متابعة تنفيذ المشاريع التنموية في المحافظات من خلال تأسيس وحدات التنمية هي المحافظات برئاسة مساعد المحافظ لشئون التنمية وتعزيزها بالكوادر الفنية المتخصصة وكذلك تزويدها بالاحتياجات اللوجستية لتتولى مساعدة المحافظ وأعضاء المجلس التنفيذي للقيام بدورهم التنموي . وتم إعداد دليل متابعة تفصيلية لآلية متابعة تنفيذ المشاريع الرأسمالية التنموية في المحافظات يغطي كافة مراحل تقدم سير عمل المشروع ، ويوضح وحدات التنمية في المحافظات. كذلك لم إعداد الإطار التنظيمي الذي يوضح مسار عملية متابعة تنفيذ المشاريع القطاعية ويحدد دور ومسئولية كل طرف في هذه العملية².

(ج) إنشاء قاعدة بيانات وربطها بالشبكة الالكترونية مع وزارة التخطيط:

قامت وزارة التخطيط والتعاون الدولي ببناء قاعدة بيانات تنموية على مستوى المحافظات تشمل على تفاصيل الواقع التنموي الاقتصادي و الاجتماعي و كذلك قاعدة بيانات شاملة لتفاصيل المشاريع الرأسمالية التنموية التي تنفذها الحكومة وفق خططها وبرامجها السنوية.

¹ جميل الجالودي ، مرجع سابق الذكر ، ص 51.

² نفسه ، نفس الصفحة.

ولتعظيم الفائدة من مشروع قاعدة البيانات المحوسبة ، وإتاحة الفرصة لجميع المعنيين بهذا الشأن للاستفادة من البيانات سواء في مركز وزارة التخطيط والتعاون الدولي أو وزارة الداخلية ، فقد تم إنشاء شبكة الكترونية لربط جميع المحافظات مع الوزارتين المذكورتين.

وتم تدريب جميع موظفي الوحدات التنموية على استخدام تطبيقات برنامجمتابعة تنفيذ المشاريع التنموية وتقييم أثرها التنموي في المحافظات¹.

ه-نقل الصلاحيات : أصدر رئيس الوزراء بتاريخ 2008/02/28 تعميما على مؤسسات الدولة يطلب بموجبه نقل 92 مهمة محددة من مهام الوزارات إلى الدوائر الحكومية في المحافظات، و يجب على السلطات العامة تبسيط الإجراءات و الاعلان عن المتطلبات و الخطوات و الوقت اللازم لتقديم الخدمات و الأماكن التي تتوفر فيها الخدمات.

و- التمويل والموازنات : تم تغيير عملية إعداد الموازنة من قبل وزارة المالية و اعتبارا من عام 2008 بحيث توضع موازنة موحدة لكل محافظة من قبل دائرة الموازنة العامة و موافقة وزارة المالية بناء على احتياجات المحافظة و من ثم تحويل المخصصات المالية الواردة فيها المحافظة من أجل التنفيذ. و ما زال المحافظ كرئيس للإدارة العامة في المحافظة لا يملك الصلاحية المباشرة على تحديد المخصصات المالية و صرفها و تسليم الخدمات العامة بل تعود هذه الصلاحيات إلى الوزراء و أصحاب القرار المركزي².

¹ جميل الجالودي ، مرجع سابق الذكر ، ص 52.

² نفسه ، ص 52.

2- الجهود الحكومية للإصلاح على مستوى البلدية

أ- دمج البلديات وإلغاء المجالس القروية

قامت الحكومة الأردنية في عام 2001 بتخفيض عدد البلديات في المملكة من 328 بلدية إلى 93 بلدية بالإضافة إلى أمانة عمان الكبرى من خلال دمج البلديات الصغيرة و القرى ببعضها و تكوين بلديات جديدة كبيرة تعتقد الحكومة بقدرتها على القيام بمهامها المحلية للمواطن، و قامت أيضا بإلغاء المجالس القروية، و على ضوء هذه الإصلاحات أعيد النظر في تسمية الوزارة المشرفة على شؤون البلدية بدلا من وزارة الشؤون البلدية و القروية و البيئة¹. كما أصدرت الحكومة عام 2002 القانون المؤقت رقم 70 لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات و الذي بموجبه يتم تعيين رؤساء المجالس البلدية و نصف أعضائها بدلا من انتخابهم².

بالرغم من أن هذه الخطوة سليمة و في الإتجاه الصحيح إلا أنها غير كافية بسبب عدم اعتماد أساس واضح لعملية الدمج، كما أن الحجم الحالي للبلديات لا يؤهلها للقيام بدورها في التنمية المحلية بكفاءة اقتصادية، و هذا يتضح من خلال أن البلديات ما زالت عاجزة عن القيام بجميع وظائفها ال 28 الواردة في قانون البلديات. ب- إصدار قانونا جديدا للإدارة المحلية لسنة 2007- و كذلك القانون المعدل لقانون البلديات رقم 07 لسنة 2012.

يلغي العمل بالقانون السابق لسنة 1954 بهدف تعزيز دور الهيئات المحلية في تقديم الخدمات المحلية و في التخطيط و التنمية المحلية من خلال توسيع قاعدة المشاركة الشعبية ، و تتمثل التغييرات الجديدة في :

¹ جميل الجالودي ، مرجع سابق الذكر ، ص 52.

² محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 151.

- التأكيد على انتخاب المجالس البلدية انتخاباً مباشراً - الرئيس و الأعضاء - و لمدة أربع سنوات¹.

- تخفيض سن الانتخاب إلى 18 سنة وفق قانون الانتخاب سنة 2001 بعد ما كان 19 سنة في القانون رقم 22 لسنة 1982².

- تمكين المرأة من المشاركة في العمل البلدي عن منحها 25 بالمائة من مقاعد المجلس البلدي³ - كوتا نسائية - و تجدر الإشارة هنا إلى أن المرأة لم تكن تملك حق الانتخاب لعضوية المجالس البلدية في الأردن عندما صدر قانون البلديات عام 1955 و استمر هذا الوضع لمدة طويلة حتى تقرر لها هذا الحق عندما عدل القانون سنة 1982 بموجب القانون رقم 22 لسنة 1982⁴.

- تخفيض مهام البلدية من 39 وظيفة في قانون البلديات السابق -1955- إلى 29 وظيفة في القانون -2007- هذا التخفيض في المهام البلدية أجرى دون معرفة الأسس والأسباب والكيفية المعتمدة في قدرة البلديات على القيام بها. حيث انه ما زالت عمليا البلديات غير قادرة على القيام بجميعها بـلتقوم وحدات الإدارة المركزية بتنفيذها بدلا من البلديات. كما انه من غير الواضح إلى أي مدى توجد تناقضات بين قانون البلديات الجديد والقوانين الأخرى ذات العلاقة بالشأن المحلي⁵.

- إحداث وظيفة مدير البلدية من قبل مجلس الوزراء في البلديات التي ينسب بها وزير البلديات ، وتعتبر هذه خطوة هامة في تعزيز قدرة البلديات على القيام

¹ يستثنى من ذلك مجلس أمانة عمان الكبرى حيث ما زال يتم تعيين أمين المجلس و نصف أعضائه من مجلس الوزراء.

² محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 165.

³ قانون الإدارة المحلية سنة 2021، المادة: 13.

⁴ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق الذكر، ص 165.

⁵ جميل الجالودي، مرجع سابق الذكر، ص 53

بمهامها وهامة أيضا كونها تعزز مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على المستوى المحلي. إلا أننا مازلنا نلاحظ تناقضا في القانون في هذا المجال حيث أن المجلس البلدي يمارس وظيفة مزدوجة (تشريعية وتنفيذية) مما يضعف دور الرقابة على حسن أداء العمل البلدي. كما يلاحظ أن القانون لا ينص على ضرورة تعيين مديرا للبلدية لكافة بلديات المملكة بل ترك الأمر لوزير البلديات لتحديد التي يتوجب تعيين مديرا لها. وحاليا تم تعيين مدراء البلديات من الفئة الأولى والثانية فقط. لذا نعتقد انه من الضروري أن يتم تعيين مديرا لكل بلدية من بلديات المملكة وان يتم الفصل بين مهام رئيسو أعضاء المجلس البلدي المنتخب (السلطة التشريعية) ومهام مدير البلدية المعين رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية المعين (السلطة التنفيذية) من خلال إجراء التعديلات الضرورية على قانون البلديات الحالي¹.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة نستنتج أن هناك جهود إصلاحية كبيرة تقوم بها الحكومة الأردنية للنهوض بالإدارة المحلية من خلال تفعيل الدور التنموي للمحافظة و البلدية وتجسيد الرقمنة، وتوسيع صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية، وتطوير إدارة تمويل المحافظات و البلديات ،كما تدعمت تلك الجهود بصدر قانون الإدارة المحلية لسنة 2021 الذي يدعم نهج اللامركزية الإدارية، ورغم تلك الإصلاحات لا تزال الإدارة المحلية في الأردن بحاجة إلى آليات عملية تمكن من تطوير قدراتها المالية و تمكينها من صلاحيات مهمة للقيام بدورها بما يتوافق والإنشغالات الحقيقية للمواطنين على المستوى المحلي.

¹ جميل الجالودي، مرجع سابق الذكر، ص 54.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

- 1- الخلايلة محمد علي ، الادارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا ومصر ، الأردن : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2013.
- 2- الجالودي جميل ، إصلاح الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية في كتاب الاصلاح و التطوير الإداري في الوطن العربي، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الادارية ، 2008.

➤ الجرائد

- 1-جريدة الرأي في 21/10/2008.

➤ الأوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين

- 1 -قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021.
- 2-قانون البلديات في الأردن الصادر في الجريدة الرسمية رقم 4820 بتاريخ 8/4/2007.

ط. درحماني سعاد و ط. د. ملم جمعة
(جامعة غرداية)

التحدي البيئي للجماعات المحلية في الأردن

The environmental challenge for local communities in Jordan

مقدمة

لقد زاد الاهتمام بموضوع البيئة وحمايتها وتنميتها في السنوات الأخيرة سواء على الصعيد الداخلي للدول أو على المستوى الدولي حيث ترجمت الدول وعمها حول المشكلات البيئية إلى ممارسات فعلية نتج عنها عقد مجموعة من المؤتمرات والاتفاقيات قصد اتخاذ الإجراءات الكفيلة لحماية البيئة من مخاطر التلوث المتنوعة. وتعد الأردن من الدول التي وضعت مشاكل البيئة ضمن اهتماماتها من خلال سعيها إلى إعادة الاعتبار للبيئة حيث عمد المشرع إلى الحد من تفاقم المشكلات البيئية باستحداث العديد من الهيئات المتخصصة في المجال البيئي وإرساء بعض القوانين ذات الصلة ثم وسع من نطاق حماية البيئة إلى مستوى البلديات بغية تجسيد سياسات الدولة، حيث أنشئت البلديات مديريات متخصصة بالبيئة والزراعة. ولضمان نجاح هذه السياسات تم إعطاء صلاحيات جديدة للبلدية في مجالات حماية البيئة بدعمها بمجموعة من القوانين والآليات الحديثة وتجسيدها لمبدأ اللامركزية الإدارية باعتبار البلديات الأكثر تواصلا مع المواطن.

ومن هذا المنطلق تندرج اشكالتنا الرئيسية والمتمثلة في ماهي أبرز التحديات البيئية للجماعات المحلية بالأردن؟ وبالتالي جاءت مشكلة الدراسة لتوضيح أهمية البلديات والدور الذي يمكن أن تلعبه في سبيل المحافظة على الوسط البيئي، والكشف عن أثر مشاريع التنمية في إحداث المشاكل البيئية والدور الذي يمكن للبلديات القيام به للموازنة بين التنمية المحلية المستدامة والمحافظة على البيئة . وتتفرع من هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية:

_ما هو دور البلديات في حماية البيئة بالأردن . _ما هي الصلاحيات الممنوحة للبلدية في الأردن في حماية البيئة في ظل تحقيق تنمية محلية مستدامة . _ما هي أهم التحديات البيئية التي تواجهها البلديات في الأردن في ظل تحقيق تنمية محلية مستدامة .

أهمية الدراسة: تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تساهم في معرفة أهمية كل من المحافظة على البيئة وبيان دور البلديات في الأردن من أجل حماية البيئة والمحافظة عليها والتعرف على الاستراتيجيات التي قد تساعد البلديات في القيام بدور جيد فيما يتعلق بالقضايا البيئية كما وتساعد الدراسة في التعرف على نوعية الأنشطة والمشاريع التي تضر بالبيئة ومعرفة العلاقة بينها وبين مشاريع التنمية المحلية المستدامة وأهم التحديات البيئية التي تواجه الإدارة المحلية في الأردن من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة في ظل المحافظة على البيئة .

منهج الدراسة: اقتضت طبيعة الدراسة استخدام المنهج الوصفي للكشف عن إسهام البلديات في المحافظة على البيئة داخل حدود البلديات، ويعتبر هذا المنهج ملائم لهذه الدراسة لأنه يتضمن وصفا لحالة البلديات بالمملكة الأردنية الهاشمية .

✓ المحور الأول: مدخل مفاهيمي للجماعات المحلية والتنمية والبعد البيئي

✓ المحور الثاني: البلدية وتشكيلها واختصاصاتها في الاردن

✓ المحور الثالث : التحديات البيئية للبلديات في الأردن

✓ الخاتمة

المحور الأول : مدخل مفاهيمي للجماعات المحلية والتنمية والبعد البيئي

بداية وقبل التطرق إلى واقع التجربة الأردنية بخصوص البلديات ينبغي توضيح بعض المصطلحات:

البيئة : تعرف بأنها الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويمارس فيه حياته وأنشطته المختلفة وفيها العناصر المادية التي يستنبط منها متطلبات حياته وجميع العوامل التي تتأثر بها نشاطاته ، وهي مصدر الثروة للإنسان منها الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة.¹

الجماعات المحلية: تعتبر الجماعات المحلية امتداد للإدارة المركزية، فهي ممثلة للدولة في نظام الحكم المحلي، كونها تساهم في إنعاش الحالة الاقتصادية والاجتماعية. نظرا لدورها الهام في اختصار المسافة وردم الفجوة القائمة بين المواطن ومراكز اتخاذ القرار، فتكون المجالس المحلية قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لحاجاته ومطالبه من جهة . وإتاحة الفرصة لمشاركته في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشأنه الذاتي المحلي من جهة أخرى.²

¹ طارق محمد ابو عويضة ، "دور الإدارة المحلية في البيئة في ظل التنمية المحلية المستدامة ، دراسة حالة بلدية الموقر"، مجلة العربية للنشر العلمي الإصدار الخامس ، العدد الخمسون ، 02 كانون الأول 2022.

² زهير بن علي ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، مجلة التنظيم والعمل ، مجلد 5، العدد 4 (11) 2016 ، ص 131.

الإدارة المحلية: هي تولى وحدة إدارية ذات شخصية معنوية ممارسة اختصاصات إدارية أصيلة على مستوى إقليم محدد، ويسير هذه الوحدة مجلس منتخب من قبل المواطنين المحليين، على أن يظل للدولة سلطة الوصاية والإشراف على هذه الوحدة.¹

البعد البيئي: تمثل المدن نسبة (65 %) من أهداف التنمية المستدامة ونسبة (86%) من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة وهذا يعني أن تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة سيتم بشكل أفضل إذا تم جعل المدن أكثر مرونة واستدامة وأماناً وشمولية ومن المفترض أن (75 %) من البنية التحتية الحضرية العالمية سيتم إنشاؤها خلال الفترة الممتدة من عام 2015 حتى عام 2050.²

التنمية المحلية المستدامة: تعرف بأنها استراتيجية لاستمرار تنمية المجتمع من خلال موارده الذاتية والمواهب الفردية والعلاقات الاجتماعية مع مراعاة مبدأ العدالة بين أفراد المجتمع الحالي والمستقبلي من خلال الأخذ بعين الاعتبار متطلبات البيئة التي تحافظ على حق الأجيال المستقبلي.³

المحور الثاني: البلدية وتشكيلها واختصاصاتها في الأردن

أولاً: تعريف البلدية

مؤسسة أهليه مستقلة ماليا وإداريا، ذات شخصية اعتبارية مناط بها إحداث أو إلغاء أو تعيين حدود منطقتها، ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام

¹ جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر ، بريطانيا ،فرنسا

² خلدون عبد الكريم ابو عزام ، " دور البلديات في ظل مشاريع التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة بلدية السلط الكبرى" ، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية ، مجلد رقم 04، العدد 03، ص192 .

³ موسى سعداوي و محمد سعودي ، "الجباية البيئية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، المتلقي الوطني الثالث حول التنمية المحلية المستدامة البعد البيئي ، جمعية الأنوار الأنشطة العلمية والثقافية : المركز الجامعي بالمدينة يومي 04/03 مارس 2008 ص 02.

القانون ،ومن خلال المجلس البلدي يتم التخطيط واتخاذ القرارات بشأن ما يجب القيام به ، وإدارة كافة الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية المناطة بها¹.

ثانيا : البلديات في الاردن

لقد بدأت تجربة البلديات في الأردن قبل عام 1955 بوقت كبير من خلال تطبيق قانون البلديات لعام 1938 وكان للبلديات دور محوري في صدور الدستور الأردني لعام 1946. ورغم الظروف السياسية المضطربة التي مر بها الأردن في عام 1956 ابتداء من العدوان الثلاثي على السويس وحرب عام 1967 وتطبيق الأحكام العرفية في الأردن فإن تجربة البلديات قد استمرت وكانت البلديات خلال هذه الفترة الوجه الديمقراطي الوحيد للأردن في فترة غياب البرلمان. وبناء على ذلك سنشير فقط الموضوعات الرئيسية والأكثر تناسبا مع دراستنا لهذا الموضوع².

-تشكيل المجلس البلدي: نصت المادة 121 من الدستور الأردني عام 1952 الدستور المعمول به حالياً، على أن " الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة." كما جاء في قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 على أنه يتولى إدارة شؤون البلدة مجلس بلدي منتخب أعضاؤه انتخاباً مباشراً وفق أحكام القانون ويميز قانون البلديات المشار إليه بين حالات ثلاث:

-إحداث البلدية لأول مرة :تحدث البلدية لأول مرة بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على تنسيب لجنة يعين لها رئيس من بين أعضائها على ألا تزيد مدة اللجنة على سنتين، وتكمن مهمة هذه اللجنة في تحضير البلدة للعملية الانتخابية وقد جاء في المادة 2 من قانون البلديات نفسه على أن البلدية "مؤسسة

¹ محمد محمود خليل ابو عمرو، "الثقافة البيئية والدور التوعوي للبلديات تجاه المجتمعات المحلية 2023"، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، ، ص 1025.

² دعاء الجني و نوران عطالله، "التطبيقات التأسيسية للإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية"، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد سبعة وأربعون، تاريخ الاصدار 2 ايلول 2022، ص ص(356-358).

أهلية ذات استقلال مالي تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها بمقتضى أحكام هذا القانون وللوزير بناء على توصية من المجلس وتنسيب من المتصرف تغيير تلك الحدود أو توسيعها أو تضيقها، ويبلغ القرار إلى وزير المالية ويعتبر نافذ المفعول اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

-تشكيل المجالس البلدية (باستثناء أمانة عمان الكبرى ومفوضية العقبة): يتكون المجلس البلدي من عدد من الأعضاء يتفاوت حسب عدد سكان الوحدة المحلية باستثناء أمانة العاصمة ومفوضية العقبة، ويكون عدد الأعضاء حسب ما يقرره وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على تنسيب المحافظ على أن يكون العدد بين (6_11) ؛ وذلك حسب الحاجة والكثافة السكانية كما يحدد مجلس الوزراء عدد أعضاء أمانة عمان الكبرى. وقد نصت المادة 27 من القانون المذكور على أنه يحق للوزير، أي وزير البلديات، تعيين عضو أو عضوين إضافيين ويكون لهما العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها وتبرر سلطة التعيين هذا بالاعتبارات الإدارية بقصد مساعدة العناصر المنتخبة على إدارة الشؤون البلدية، وبالاعتبارات السياسية والاجتماعية كالرغبة في تحقيق التمثيل السياسي الكلي والعشائري لجميع الاتجاهات والعشائر في البلدة.

وبموجب تعديل الفقرة ب من المادة 3 من القانون المعدل لعام 1994 أصبح الرئيس ينتخب مستقلاً عن الأعضاء وبعد ذلك جاء تعديل عام 2001 من خلال قانون مؤقت ونص على أنه يجوز لمجلس الوزراء تعيين ما لا يزيد عن نصف عدد أعضاء المجالس البلدية بينما كان سابقاً يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على اتفاق الأعضاء أو قرار من مجلس الوزراء في حالة اختلافهم على اختيار الرئيس فيما بينهم، ولا شك أن هذا التعديل قد غير الوجه الديمقراطي كمعلم أساسي من معالم الديمقراطية في الأردن. وقد

جاء في قانون البلديات أن مدة المجلس 4 سنوات من تاريخ تسلمه لمهامه ويجوز في حله قبل انتهاء دورته بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وتعيين لجنة تقوم مقامه لمدة لا تزيد على سنتين يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن. ولا شك أن في هذا النص نكراً لمبدأ الديمقراطية الذي يمنح الحماية القضائية للمواطنين ولأعضاء المجالس البلدية.

ثالثاً : معالجة النقص في عدد أعضاء المجلس البلدي

إذا نقص عدد أعضاء أي مجلس بلدي عن النصاب القانوني فالوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يأمر باعتبار المجلس منح لا أو يملأ المقاعد الشاغرة أو يعين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة الباقية، وإذا انتهت هذه المدة قبل انتخاب مجلس بلدي جديد فلمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير أن يقرر استمرار هذه اللجنة في ممارسة صلاحياتها أو أن يعين لجنة جديدة للمدة التي يراها مناسبة (المادة 8 من قانون البلديات¹.

رابعاً: اختصاصات المجالس البلدية

وردت اختصاصات البلديات ضمن القانون رقم 29 لعام 1955 محددة على سبيل الحصر وذلك أسوة بالنهج البريطاني في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية، وقد وردت هذه الاختصاصات ضمن تسع وثلاثين مادة، تراوحت بين صلاحية تخطيط الشوارع ومنح رخص البناء وتزويد المدينة بالخدمات، كالخدمات الصحية وخدمات المحافظة على البيئة، ومحاربة الأمراض السارية، غير أن هذه الاختصاصات قد تقلصت بمرور الزمن وتمحورت حول منح رخص البناء ورخص

¹ بسام العواملة ، "مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن"، المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد الخامس والعشرون ت تشرين الثاني 2020 ، ص ص(760-759).

الهدم والاهتمام بالنظافة ومتطلبات الصحة العامة، ولم تعد البلديات تمارس اليوم إلا ثلاثة عشر اختصاصًا، حيث انتقلت باقي الاختصاصات إلى الدوائر الحكومية الأخرى. ورغم أن البلدية هي شخص معنوي عام كما جاء في نص المادة 3 فقرة أ من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955 م، إلا أنها تقوم بالعديد من الأعمال المدنية كما في حالة بيع أملاكها أو شراءها مستلزماتها بطريقة الشراء، وبعد صدور قانون محاكم البلديات لعام 2001 اتخذت هذه المحاكم العديد من القرارات فرضت من خلالها أزمات مالية بسبب مخالفات تتعلق بالسير أو بقانون التنظيم أو بالبيئة، وفي مجال البيئة حكمت بغرامة مقدارها خمسة وعشرون دينارًا وإزالة المكروهة الصحية لأن أحدهم اعتدى على الشارع العام من خلال تسرب حفرة الامتصاصية على الشارع العام مما يعد مخالفًا لأحكام المواد 60، 50، 49 من قانون الصحة العامة رقم 54 لسنة 2002م ولا شك أن وجود هذه المحكمة وقدرتها على فرض العقوبات يساهم في ممارسة الجماعات المحلية لدورها المحلي التنموي على البيئة وحماية المصلحة العامة وكذلك ردع المخالفين المتسببين بإضرار للبيئة، وتؤدي البلديات في مجال المحافظة على البيئة في الأردن أدوار مختلفة نذكر منها:¹

- العمل على متابعة ومراقبة كافة أقسام الدائرة الصحية والتأكد من تقيد هذه الأقسام بالمهام والواجبات الموكلة إليهم.
- مشاركة أصحاب الاختصاص بالمجال البيئي بالبلديات في اجتماعات لجنة الصحة والسلامة العامة في المحافظة..
- رسم الخطط والبرامج وإعداد الموازنة السنوية التي تتعلق بالدائرة وبإشراف رؤساء البلديات.

¹ احمد صالح حسين الشهاب، "التنمية البيئية والزراعية ودور البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية بتحقيقها"، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، مجلد 04 العدد 2 فبراير 2023، ص ص (637-638).

- العمل على تطبيق قانون البلديات وتعديلاته وقانون الصحة العامة والحرف والصناعات وقانون البيئة الأردني في الحفاظ على الصحة والسلامة العامة.
- العمل على مراقبة ومتابعة العمال والسائقين والمراقبين العاملين في مجال النظافة العامة داخل حدود البلديات.
- العمل على تطبيق قانون البيئة الأردني في الحفاظ على النظام البيئي للمناطق المحلية.
- العمل وبالسعة الممكنة على إنهاء المكاراة الصحية إن وجدت داخل مناطق البلديات ومعاينة من تسبب فيه.
- تطبيق قانون الصحة العامة وكذلك قانون البيئة الأردني المعمول دون تهاون مع المخالفين.
- العمل على التنسيق الكامل مع كافة الجهات ذات العلاقة بالبيئة والدوائر الرسمية.
- العمل على توزيع المراقبين وعمال النظافة في جميع أنحاء مناطق البلديات لتنظيف الشوارع والساحات والعمل على جمع النفايات من المنازل والمحلات والمؤسسات العامة والمصانع بشكل يومي.
- العمل على مراقبة النظافة في مناطق البلديات والقيام بحملات النظافة وتنفيذها.¹

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد البيئة والتغير المناخي، 2018، صص (6_8).

المحور الثالث : التحديات البيئية للبلديات في المملكة الهاشمية الأردنية

أولاً: التشريعات والقوانين الخاصة بالبيئة

قامت الحكومة الأردنية بسن وتطبيق تشريعات وتعليمات عديدة من شأنها المحافظة على الموارد الأرضية، والبيئية، والتنوع الحيوي، وتحقيق التنمية المستدامة. ومن أهم هذه القوانين قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. وتأخذ وزارة البيئة على عاتقها المسؤولية بحماية البيئة بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص بموجب قانون البيئة المشار إليه. واستناداً إلى القانون، فإن الوزارة هي الجهة المعنية بحماية البيئة على مستوى المملكة، ويتعين على الجهات الرسمية والأهلية المعنية، تنفيذ التشريعات والتعليمات والقرارات الصادرة عنها. إلى جانب قانون البيئة لسنة 2017 ، يوجد لدى الأردن العديد من اللوائح والمواصفات والمعايير المتعلقة بالجودة البيئية، إضافة إلى أطر التخطيط المتنوعة المتعلقة بالجوانب البيئية. ولقد أطلقت وزارة البيئة مؤخراً خطتها الاستراتيجية - 2017 - 2019، والتي جاءت منسجمة مع الهدف القطاعي المتمثل بحماية عناصر البيئة واستدامتها في البرنامج التنموي التنفيذي للحكومة الأردنية. وفي ما يلي الأنظمة والتعليمات المتعلقة بقطاع البيئة والتغير المناخي نذكر من بينها:

1_ الأنظمة:

- _ نظام حماية التربة رقم (25) لسنة 2005 .
- نظام حماية البيئة من التلوث في الحالات الطارئة رقم (26) لسنة 2005 .
- نظام إدارة النفايات الصلبة رقم (27) لسنة 2005 .
- نظام التفتيش والرقابة البيئية رقم (65) لسنة 2009 .
- نظام صندوق حماية البيئة رقم (18) لسنة 2018 .

نظام المتطلبات البيئية لتوليد الطاقة الكهربائية باستخدام الحرق المباشر للصخر الزيتي رقم (75) لسنة 2013 .

نظام تنظيم أكياس التسوق البلاستيكية القابلة للتحلل رقم (45) لسنة 2017.

2_التعليمات:

- تعليمات إدارة وتداول النفايات الخطرة لسنة 2003.
- تعليمات تصنيف المنشآت المختلفة وفقاً لخطورتها على البيئة لسنة 2010 .
- تعليمات التخلص من الرماد ونفايات التعدين من مشروع توليد الطاقة الكهربائية لسنة 2013.
- تعليمات إدارة الزيوت المعدنية المستهلكة وتداولها لسنة 2014 .
- تعليمات التدقيق البيئي لسنة 2014 _تعليمات الحدود القصوى المسموح بها للملوثات المياه العادمة الصناعية من مشروع توليد الطاقة باستخدام الحرق المباشر للصخر الزيتي لسنة 2014 .
- تعليمات النفايات الخطرة لسنة 2014 .
- تعليمات إدارة مركبات ثنائي الفينيل متعدد الكلور والمواد الملوثة بها لسنة 2014.
- تعليمات ضبط استخدام واستيراد وإعادة تصدير المواد الخاضعة للرقابة بموجب بروتوكول مونتريال لسنة 2016 .
- تعليمات اختيار مواقع النشاطات التنموية لسنة 2017 .
- تعليمات التتبع الإلكتروني للمركبات الناقلة للمياه العادمة والزيوت المعدنية والنفايات الخطرة لسنة 2017.

- 3_الاتفاقيات الدولية البيئية التي انضم إليها الأردن: صادقت الحكومة الأردنية على معظم المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة، وأهمه :
-الاتفاقية الإطارية للتغير المناخي 1993 .
_اتفاقية التنوع الحيوي 1993 .
-اتفاقية التجارة الدولية في النباتات والحيوانات البرية المهددة بالانقراض CITES 1979.

- اتفاقية استكهولم للملوثات العضوية الثابتة 2001.
-اتفاقية بازل لمكافحة النقل والاتجار بالمواد الكيميائية الخطرة 1989¹.

ثانيا: تحديات البيئة في الأردن

- 1_النفائيات الصلبة : تشكل النفائيات الصلبة الناتجة عن المخلفات المتبقية من استهلاك السلع بمختلف أنواعها :
- العلب المعدنية، البلاستيك، الورق، الأثواب، بقايا الطعام، عوادم السيارات القديمة. إحدى أهم المشكلات التي تواجه البلديات على الصعيد الوطني والعالمي. وذلك لضخامة حجمها، من جهة، و صعوبة التخلص منها، من جهة ثانية. حيث في العام 2014 تخلص الأردن من حوالي 2.1 مليون طن من النفائيات المنزلية في 20 مكبا للنفايات موزعة عبر المملكة. ومع توقع زيادة بنسبة % 2.2 في النمو السكاني وتدفق اللاجئين السوريين والسياح فإن الإدارة غير الفعالة للنفايات سوف تبقى مشكلة مزمنة وربما خطرا جديا على البيئة. ومما يزيد من احتمالية هذا التأثير أن مكب الغباوي في عمان هو الوحيد المزود ببطانة لمنع ارتشاح العصارة، بينما كافة المكاب الأخرى تشكل خطرا داهما على البيئة والصحة العامة وكذلك فرصة ضائعة

¹ الخطة الوطنية للنمو الأخضر في الأردن عمان، المملكة الأردنية الهاشمية ،وزارة البيئة، 2017، ص ص (15، 16).

لتحقيق مكاسب اقتصادية من خلال عوائد الإدارة الناجحة أو خلق فرص العمل عن طريق استغلال الطاقة الكامنة في النفايات. حددت وثيقة الأردن 2025 هدفا وطنيا يتمثل في تقليل التخلص من النفايات في المكاب من نسبة متوقعة تصل إلى 80 % في العام 2017 إلى 60 % في العام 2025.

2- المياه والتغير المناخي: يشكل قطاع المياه تحديا جوهريا في الأردن حيث تشهد البلاد إحدى أقل نسب التزود بالمياه للفرد، تؤكد رؤية الأردن 2025 على حالة عدم التوازن ما بين العرض والطلب على موارد المياه المتاحة. يعود ذلك لعدد من الأسباب مثل قلة الموارد المائية طبيعيا والجفاف المستمر والاستهلاك الزائد والضخ الجائر وفقدان موارد المياه أثناء التوزيع. تعرضت جهود مواجهة هذه المشاكل إلى عدد من التحديات المعقدة ومنها الملكية المحلية للموارد المائية وصعوبة توضيح النتائج المترتبة على شح المياه للأشخاص الذين تعتبر آبار المياه بالنسبة لهم موردا مجانيا لا ينضب. ومع ذلك فقد استثمرت الحكومة في مشاريع متعددة في هذا القطاع ومنها مرافق معالجة المياه العادمة والسدود إضافة إلى خطة بقيمة 800 مليون دولار لإنشاء ناقل ما بين البحرين الأحمر والميت لتزويد مياه الشرب.¹ وللإشارة فقد بلغ العجز المائي في الأردن 23 % من الموازنة السنوية في عام 2020 ، نتيجة تزايد الطلب، والتغير المناخي، وتزايد احتياجات القطاعات الاقتصادية المختلفة. كما يبلغ متوسط استهلاك الفرد الأردني من المياه حوالي 65 لتراً في اليوم، وهو أقل من الحد الأدنى الموصى به عالمياً والبالغ 100 لتر يومياً وفقاً لمعايير منظمة الصحة العالمية. ويعتمد الأردن أيضاً بشكل كبير على واردات الطاقة، إذ استورد حوالي 89 % من إجمالي احتياجاته في عام 2020. تتفاقم هذه التحديات بسبب

¹ وزارة التخطيط والتعاون الدولي أهداف التنمية المستدامة، الاستعراض الوطني الطوعي الثاني 2022، صص (53، 54).

التغير المناخي المرتبط بدرجات الحرارة القصوى والجفاف والفيضانات والعواصف التي زادت وتيرتها وشدها. وقد أدت الفيضانات التي حدثت في السنوات الماضية إلى إلحاق أضرار بالبنية التحتية الحضرية والمساكن والممتلكات، وأثر على التنوع البيولوجي البحري والنظم الإيكولوجية الساحلية في محافظة العقبة، بالإضافة إلى تأثر الزراعات المطرية ومربي الماشية بشكل مباشر. ومن المتوقع أن تتأثر المناطق الحضرية بشكل خاص من الناحية الاجتماعية والاقتصادية بالتغير المناخي، لا سيما بسبب الهجرة المحتملة من المناطق الريفية إلى المدن، وما لذلك من تبعات على البطالة والفقر والبنية التحتية. كما تعتبر ظاهرة التصحر من أهم وأخطر المشاكل البيئية التي تهدد الأراضي الزراعية ومعظم المناطق القاحلة وشبه القاحلة في الأردن، فالتصحر يؤثر على التنوع البيولوجي مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن البيئي الذي بدوره يؤدي إلى مشاكل بيئية وصحية، كما أن للتصحر آثاراً أمنية واجتماعية وثقافية وسياسية. عالمياً ووفقاً لتقديرات برنامج الأمم المتحدة للبيئة فإن القيمة الإنتاجية المفقودة سنوياً في الدول النامية بسبب التصحر تقدر بـ 16 مليار دولار. إن من أحد أهم الأسباب التي تؤدي إلى تفاقم ظاهرة التصحر في الأردن هو الزحف العمراني المستمر على الأراضي الزراعية، حيث خسرننا في العقود الثلاثة الماضية حوالي 25% من الأراضي الصالحة للزراعة لغايات البناء والإسكان. ويجدر بالذكر أن الأردن وقع في على الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في عام 1996.

3_ الاقتصاد الأخضر: وقد تبنت الحكومة خريطة طريق وخطة تنفيذية وطنية للنمو الأخضر للأعوام 2021 / 2025 ، تشكل الإطار المرجعي الأساسي للتحويل التدريجي نحو الاقتصاد الأخضر، وقد جرى تطوير هذه الخطة بالتوافق مع الوثائق والخطط التنموية الوطنية مثل "رؤية الأردن 2025" ووثيقة "المساهمات المحددة وطنياً" المتعلقة بتغير المناخ. وتعمل الخطة على ضمان المواءمة مع أهداف

التنمية المستدامة ضمن الإطار الاستراتيجي القطاعي وتبني عدد من البرامج والمشاريع في قطاعات المياه والطاقة والغذاء، والبنية التحتية، والنقل النظيف، والقطاع الصناعي فيما يتعلق بإعادة تدوير النفايات، والتكامل بن البرامج لضمان خلق وتسهيل الانتقال إلى فرص العمل الخراء، وإعداد برامج تدريبية وكوادر تتواءم مع احتياجات الاقتصاد الأخضر، تهدف خطة العمل الوطنية للنمو الأخضر (2021_2025) إلى تحقيق النمو الأخضر الذي يُعرف بأنه "مستدام بيئياً وشامل اجتماعياً". وتدمج الخطة الاستثمارات المناخية والخضراء في ستة قطاعات رئيسية: الزراعة والطاقة والسياحة والنقل والمياه والنفايات، مع تحديد 86 إجراءً على صعيد السياسات والمشاريع ذات الأولوية في التنفيذ. وتتسق خطة العمل مع خطة التنمية المستدامة والمساهمات الوطنية لمكافحة تغير المناخ في الأردن¹ ويتوقع الأردن تحقيق الأهداف الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية مع التصدي في الوقت نفسه للمخاطر البيئية وتغير المناخ، بتطبيق نهج النمو الأخضر في هذه القطاعات الحيوية. ويتجلى اتساق خطة العمل الوطنية للنمو الأخضر مع أهداف التنمية المستدامة على النحو التالي: النمو الاقتصادي المستدام، رأس المال الطبيعي، خطر التغير المناخي والتكيف والتخفيف، كفاءة استخدام الموارد، التنمية الاجتماعية والحد من الفقر.²

ثالثاً: الجهود المبذولة لمواجهة هذه التحديات البيئية: وفي مجال إعادة تأهيل النظم البيئية وزيادة إنتاجية المراعي في البادية الأردنية، وبالتعاون مع برنامج التعويضات البيئية، تم تطوير وتنفيذ عدد من المشاريع لإدارة المساقط المائية لرفع كفاءة استخدام مياه الأمطار عن طريق الحصاد المائي ومنع التربة من الانجراف،

¹ تم الإطلاع يوم 24_09_2023 على الساعة 10:30 <https://www.addustour.com>

² وزارة التخطيط والتعاون الدولي، أهداف التنمية المستدامة، الاستعراض الوطني الطوعي الثاني، 2022، صص (45_47)

وتحسين إنتاجية المراعي، وإعادة الغطاء النباتي الطبيعي، وتحسين التنوع الحيوي وحمايته، وزيادة إنتاجية المراعي، ورفع كفاءة استخدام الموارد الطبيعية، وتفعيل دور المجتمع المحلي والفئات المستهدفة في إدارة المراعي والموارد الطبيعية وتحسين إنتاجية الثروة الحيوانية ورفع كفاءتها وصولاً إلى التنمية المستدامة. وتم خلال عام 2017 وبالتعاون مع سكرتارية الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر، صياغة الأهداف الوطنية الطوعية لتحديد تدهور الأراضي من أجل تضمينها في برامج العمل الوطنية، والحفاظ على إنتاجية موارد الأراضي، ودعم وظائف وخدمات النظام الإيكولوجي، وبالتالي تلبية احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية¹.

- صدر في عام 2017 تقرير التحديثات الأول لبلاغات تغير المناخ ، واحتوى على تحليل لإجراءات التخفيف القطاعية المفترضة وتكاليفها المرجحة، ومدى الانخفاض المتوقع في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري سنوياً من عام 2016 إلى عام 2040.

- وفي عام 2015 تم إعداد وتقديم المساهمات المحددة وطنياً لسكرتارية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، والتي تمّ اعتمادها جزئياً بناء على ما جاء في تقرير البلاغات الوطنية الثالث. وتتضمن هذه المساهمات هدفاً محدداً وهو تقليص انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بنسبة % 14 بحلول عام 2030 وتتضمن المساهمات المحددة وطنياً خريطة طريق واضحة لمستقبل التصدي لتغير المناخ في الأردن وهي تحتوي على مجموعة متنوعة وعديدة من إجراءات تخفيف انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في القطاعات المعنية جميعها، بالإضافة إلى إجراءات التكيف في هذه القطاعات. وتم الانتهاء في عام 2017 من تقييم الاحتياجات

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سابق الذكر، ص18.

التقنية للتغير المناخي، حيث هدف المشروع إلى إعداد وتقييم خطة عمل لتكنولوجيات التصدي لظاهرة التغير المناخي. وحُدّدت القطاعات ذات الأولوية وطنياً في مجالي التكيف والتخفيف، حيث حُدّد قطاعا الطاقة والنقل في مجال التخفيف، وقطاع المياه والزراعة في مجال التكيف، وحُدّدت التكنولوجيات ذات الأولوية في القطاعات المختارة¹. تنفيذ مشروع تحسين إدارة النفايات الكهربائية والإلكترونية من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة-اتفاقية بازل للتحكم بنقل النفايات الخطرة عبر الحدود. وإنشاء نظام إلكتروني لتسجيل البيانات جميعها الخاصة بالنفايات الإلكترونية.

-إعداد التعليمات المتعلقة بتحديد الأسس والشروط والوسائل والطرق العلمية والفنية اللازمة لنقل المواد الضارة والخطرة والمحظورة والمقيدة، وجمعها وتخزينها ومعالجة نفاياتها والتخلص منها، بإنشاء نظام معلوماتي متكامل لإدارة المواد الخطرة يحتوي على المعلومات التي تتعلق بالمواد الخطرة والنفايات الخطرة وإدارته.

_البدء بتنفيذ مشروع نظام التتبع الإلكتروني لصهاريج نقل المياه العادمة المنزلية والزيت العادمة ومركبات نقل النفايات الخطرة.²

-مشروع إنشاء المحطة المركزية لمعالجة المياه الزرقاء:العادمة الصناعية في الحلابات / الزرقاء:اعتمد مجلس الوزراء مشروع إنشاء المحطة المركزية لمعالجة المياه العادمة الصناعية في الحلابات / الزرقاء كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وبُدئ العمل في المشروع في

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق الذكر، ص 24.

² المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المرجع نفسه، ص 28.

عام 2018 ، حيث عقدت وزارة البيئة اتفاقية مع بنك الاستثمار الأوروبي بهدف تمويل دراسات الجدوى للمشروع.

-مشروع جمع بطاريات الرصاص الحامضية المنتهية الصلاحية وتدويرها:اعتمد مجلس الوزراء مشروع جمع بطاريات الرصاص الحامضية المنتهية الصلاحية وتدويرها كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وبُدئ العمل في المشروع في عام 2017، حيث عقدت وزارة البيئة اتفاقية مع البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بهدف تمويل دراسات الجدوى للمشروع¹.

الخاتمة

تبدو أهمية الجماعات المحلية في الأردن من خلال المهام الكبيرة المناطة لها في شأن حماية البيئة واضحة نتيجة الآليات القانونية التي كرس من أجلها، إضافة إلى باقي التدابير والوسائل القانونية المستخدمة لحماية البيئة و التي ترجع إلى اختصاصها وفقا لقوانين و التنظيمات، مما يزيد من مسؤولياتها اتجاه حماية هذا المجال ما يفرض عليها عدم التهاون واللامبالاة، التي قد تؤدي إلى الإضرار بالبيئة والأكثر قد يمس من فاعلية ومصداقية الجماعات المحلية في نظر المواطن، وفي ذات السياق تبقى مسألة الاهتمام بالصعوبات التي تواجهها الجماعات المحلية في أداء واجبها ومهمتها في حماية البيئة من أولويات المشرع، قد تأتي في مقدمتها ضرورة دعمها بالوسائل المادية والبشرية المتخصصة والتي تسهر على تسيير أعمال حماية البيئة .

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، مرجع سابق الذكر ، ص31.

وبناء على ما سبق توصلنا الى النتائج التالية:

_تبين النتائج إن مهارات الكوادر البلدية في تنفيذ الوظائف المتعلقة بتحقيق الأبعاد البيئية للمدن المستدامة ليست بمستوى مرتفع، ومن الواضح أنها ربما تفي فقط بمتطلبات الحد الأدنى للوظيفة.

_إن الصلاحيات الإدارية التي يتم منحها للبلديات محدودة وليست بالمستوى المطلوب لحماية البيئة في الأردن في ظل مشاريع التنمية المحلية المستدامة.

_ إن محدودية الصلاحيات ومحدودية المهارات تنعكس بشكل سلبي على مهام البلدية، وهذا يؤدي إلى تأخير وإعاقة تحقيق المهام بالشكل المطلوب، وبالتالي التأثير على حماية البيئة في الأردن في ظل مشاريع التنمية المحلية المستدامة.

من بين أهم التوصيات نذكر ما يلي :

- يجب على البلديات تدريب وتأهيل العاملين في الأقسام البيئية من أجل تعزيز دور البلديات في المحافظة على البيئة .
- يجب على البلديات إعادة الاستخدام والتدوير للنفايات بطريقة مبتكرة لتحويل العناصر القديمة إلى شيء أكثر قيمة، ونكسب من خلالها المحافظة على البيئة وإيجاد دخل لكثير من السكان داخل حدود البلديات.-
- يجب على البلديات تعزيز الشراكة مع المؤسسات المختلفة في المجال البيئي وخاصة وزارة البيئة .

_يجب على الباحثين الاهتمام بالمواضيع التي تزيد التنمية البيئية داخل حدود البلديات.- ضرورة العمل على تطوير أداء المهام البلدية الوظيفية لتكون على الوجه الأكمل والمطلوب بدقة وفعالية.

تعزيز مفهوم المدن المستدامة لدى موظفي البلديات وأعضاء مجالس البلديات المنتخبين والطلب منهم وضع خطط وبرامج لتحقيق هذه المدن خلال فترة خدمتهم في البلدية. تشكيل لجان ميدانية تعمل وفق مدة زمنية تهدف إلى متابعة خطط وبرامج البلديات من أجل حماية البيئة في الأردن في ظل مشاريع التنمية المحلية المستدامة.

قائمة المصادر والمراجع

➤ المجالات

(1)- ابو عزام خلدون عبد الكريم ، "دور البلديات في ظل مشاريع التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة بلدية السلط الكبرى" ، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية ، مجلد رقم 04، العدد 03.

(2)- ابو عمرو محمد محمود خليل ، "الثقافة البيئية والدور التوعوي للبلديات تجاه المجتمعات المحلية مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، 2023.

(3)- الجبني نوران و عطا لله دعاء ، "التطبيقات التأسيسية للإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية" ، المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد سبعة واربعون ، 2 ايلول 2022.

(4)- الشهاب حسين و صالح احمد ، "التنمية البيئية والزراعية ودور البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية بتحقيقها" ، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية ، مجلد 04 ، العدد 2 ، فبراير 2023 .

(5)-العوامله بسام ، "مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن" ، ، المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد 25 ، 2020.

(6)-بن علي زهيرة ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، مجلة التنظيم والعمل" ، مجلد 5، العدد 4(11)، 2016 .

(7)-طارق محمد ابو عويضة ، "دور الإدارة المحلية في البيئة في ظل التنمية المحلية المستدامة ، دراسة حالة بلدية الموقر" ، مجلة العربية للنشر العلمي الإصدار الخامس ، العدد الخمسون ، 02 كانون الأول 2022.

➤ وقائع التظاهرات العلمية

(1)-سعداوي محمد و سعودي موسى ، "الجباية البيئية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة" ، المتلقي الوطني الثالث حول التنمية المحلية المستدامة البعد البيئي، جمعية الأنوار الأنشطة العلمية والثقافية : المركز الجامعي بالمدينة يومي 04/03 مارس 2008 .

➤ منشورات المؤسسات

- (1)- المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تقرير حالة البلاد البيئة والتغير المناخي، 2018 .
- (2)-وزارة البيئة، الخطة الوطنية للنمو الأخضر في الأردن عمان، المملكة الأردنية الهاشمية ،وزارة البيئة، 2017.

➤ المواقع الالكترونية :

<https://www.addustour.com> تم الإطلاع يوم 24_09_2023 على الساعة 10:30

الفصل الرابع

الحلول والمقترحات

لإشكالات الجماعات المحلية بالوطن العربي

ط.د. بوسعدة رستم
(جامعة قاصدي مرباح ورقلة)

فعاليّة تفويض المرفق العام المحلي، آليّة لتحسين موارد الجماعات المحلية

Delegating public infrastructure is a mechanism to enhance the resources of local communities

مقدمة

يقوم المرفق العام على تلبية احتياجات المجتمع وتحسين الحياة العامة للأفراد، وتقديم خدمات عمومية، من أجل ضمان تقديم الخدمات بشكل فعال وفقاً لمتطلبات المجتمع المتغيرة، فيتعين على المرفق العام أن يتطور ويتقدم في طرق إدارته، إذ تواجه الإدارة العامة العديد من التحديات والصعوبات في تقديم الخدمات بشكل فعال، مثل عجز الأشخاص العامة عن إدارة كافة الخدمات بشكل مباشر، وتدني نوعية الخدمات المقدمة بسبب الاختلالات في التسيير، وعدم قدرتها على مواكبة التغيرات والتحوليات في المجتمع.

لذا؛ أصبح من الضروري اليوم إجراء تغييرات جذرية في أنظمة الإدارة العامة لتحسين جودة الخدمات وزيادة رضا المرتفقين، يمكن أن تشمل هذه التغييرات استخدام التكنولوجيا الحديثة لتحسين عمليات الإدارة وتسهيل الوصول إلى

الخدمات، وتطوير نظم التدريب والتعليم لتطوير مهارات الموظفين وتعزيز كفاءتهم، وتعزيز المشاركة المجتمعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالخدمات العامة.

ما ترك هذا الخلل؛ الطرق التقليدية لتسيير المرافق العامة، حيث ظهرت أساليب جديدة للتسيير رافقت تطوّر المرافق العامة، وهي تفويضه، إذ انتشر هذا المفهوم عبر عديد من الدول لاسيما الدول الأوروبية والدول الأنجلوسكسونية، وكذا بعضا من الدول العربية التي سارعت لاستخدام هذا الأسلوب منها؛ مصر، والمغرب، وتونس، وتبعته من بعد ذلك الجزائر مستفيدة من خبرة فرنسا في كيفية توزيع المهام بين القطاع العام والخاص، فضلا عن تخفيف الأعباء عن الإدارة والاستفادة من خبرات القطاع الخاص، في التسيير وتقديم الخدمات.

فإذا أردنا تحقيق أهداف تتعلق بتحسين سير المرفق العام، يتطلب من الإدارة المركزية إلى جانب الإدارة المحلية بمحاولة إشباع الحاجات العامة للجمهور وكذا تحقيق رغباتهم، سواء تعلّق الأمر بتقديم خدمة أو إنتاج سلعة، مع احترام المبادئ التي نادى بها المشرع الجزائري وهي المساواة والإنصاف والعدل في توزيع تلك الخدمات، ناهيك عن الحفاظ على استمراريتهما وانتظامهما مع وجوب ضمان الجودة في الخدمة العمومية.

وبذلك فالجماعات المحلية تأمل لتقديم الأفضل خدماتيا، وذلك مساهمة منها لرد الاعتبار للمرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة ومدى انسجام برامجها التنموية في تلبية حاجيات المجتمع.

استسلمت الجماعات المحلية لواقع انعدام السيولة المالية ونقص الموارد البشرية من أجل تسييرها والتحكم فيها، وبذلك اتجهت الدولة إلى إيجاد طرق ناجعة لتسيير المرافق العامة، ولكي تصل إلى أهدافها فقد مكّنت الجماعات المحلية من اللجوء إلى أساليب أخرى من أجل تسيير المرفق العام، وبذلك أسندت إدارة بعض

المرافق العامة إلى الخواص، والذي تأمل فيه الدولة على أن يغطي عجز الدولة الحفظ على المرفق العام، ويرفع من شأنه لأجل تحقيق نتائج مميّزة والوصول إلى الأهداف المسطرة من طرف الدولة، وبذلك سيتم اللجوء إلى التعاقد مع الخواص باسم "عقود التفويض".

هذا وقد أصدر المشرع في هذا الصدد المرسوم 18-199، الذي يحدد كيفية تفويض المرفق العام، وهي طريقة يشرك فيه الخواص لتسيير الهياكل والبنى التحتية، إذ أوجد هذ التنظيم بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، لمنح الجماعات المحلية أفضلية اختيار النمط التسييري الأمثل وحق التفاوض مع الشريك حول شروط تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام في جودة وبأقل تكلفة.

تكمن أهمية دراستنا لهذا الموضوع؛ استكشاف أحد أهم النهج الحديثة والتي تخدم تحسين الأداء في المرافق المحلية عن طريق تجديدها وتحديثها، وتحسين طرق إدارتها وتسييرها، هذه الدراسة تركز بشكل خاص على المرافق المحلية وكيفية إدارتها في إطار الجماعات المحلية، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة المطبقة عليها، وطريقة تعزيز المالية الخاصة بها، وكذا تطوير التنمية المحلية من خلالها، فقد سلطت الدراسة الضوء على هذه القوانين والأنظمة من خلال استخدام المنهج الوصفي والتحليلي تحقيقاً لأهدافها.

ولتسليط الضوء على الواقع المعاش؛ الذي نجد أن المرافق العامة المحلية تعاني من سوء تسيير لها، ومنها تدني الخدمات العمومية، ومما يشكل انخفاضا في التنمية المحلية، وبذلك فالمشرّع قام بالبحث عن الأساليب الأنجع لدعم التنمية المحلية من خلال الارتقاء بالجماعات المحلية، وما أضحي يعتبر أنّ التفويض من الأساليب المميزة التي قد ترفع من أداء الجماعات المحلية، فنطرح التساؤل التالي:

كيف يمكن للجماعات المحلية استغلال مواردها الذاتية بشكل فعال لجذب الاستثمار المحلي وخلق الثروة من خلال تفويض مرافقها المنتجة للمداخيل؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، تم تقسيم الدراسة وفقا للمحاور التالية:
النظام القانوني لعقد التفويض ومجالات تطبيقه على مستوى الجماعات المحلية (كمبحث أول).
مساهمة تفويض المرافق العامة في المالية المحلية وتحقيق التنمية (كمبحث ثان).

المبحث الأول: النظام القانوني لعقد التفويض ومجالات تطبيقه على

مستوى الجماعات المحلية

إن توالي الأزمات الاقتصادية التي عاشتها الجزائر مؤخرا، نتيجة لتراجع أسعار البترول، واعتمادا لسياسة التقشف وإرشاد الانفاق العام، اعتمدت الدولة الجزائرية إثرها إجراءات وتدابير لتحافظ على قدرتها في تقديم أداء متوازن للأفراد، الأمر الذي جعلها تعتمد على تقنيات منها؛ إعادة النظر في تقنية تفويض المرافق العامة، وتقنين أطر قانونية له، في ظل غياب واضح للأطر القانونية والتشريعية لها.

المطلب الأول: أهمية فكرة التفويض وإطاره القانوني في قانون الجماعات

الإقليمية

إن تطور وظائف الدولة والجماعات المحلية خصوصا، جزاء التغيرات الاقتصادية والسياسية والثقافية، أوجب على اللامركزية الإدارية الاعتراف بوجود مصالح جماعية مشتركة ومترابطة إقليميا وفنيا، يشرف عليها ويقوم بمباشرتها أبناء المنطقة المحلية¹، وذلك بتسيير المصالح العامة المحلية التي عجزت عن تحقيق

¹ - DE L'auhader, manueul du droit administratif , paris, 1969,P144.

أهدافها المنشودة وضمان ديمومة الخدمات ونوعيتها، وذلك لسبب عجز الجماعات المحلية؛ تسيير مرافقها العامة بطريقة مباشرة، بحيث اعتمد المشرع الجزائري على الأسلوب التقليدي المتمثل في التسيير المباشر للمصالح المحلية، وكذا إسناده إلى الغير وفق المفهوم التقليدي من خلال اللجوء إلى أسلوب التعاقد بواسطة عقد الامتياز، وذلك ما استنتج ضمينا من قانوني البلدية والولاية الملغي، المؤرخ سنة 1990، في المادتين 134، 138 من قانون البلدية القديم الملغي، رقم 90-08، حيث يؤكد المشرع فيها من خلال المصطلحات المستعملة، وهي الاستغلال البلدي المباشر، ومنح امتياز المصالح العمومية...

وبنفس الوضعية فقد نُصَّ على ذلك في المادتين 122 و124 من قانون الولاية الملغي، لسنة 1990 رقم 90-09، بحيث تناول المشرع فيه تحت مسمى؛ الفرع الثاني: طرق تسيير المصالح الولائية العمومية، ضمن الفصل الرابع المتضمن؛ المصالح العمومية التابعة للولاية، حيث نصت المادتين على أسلوبين لتسيير هذه المصالح؛ وهما الأسلوب المباشر، واللجوء إلى الامتياز.

ومن خلال ذلك نجد بأن المشرع الجزائري قد اكتفى فقط بالأسلوب التقليدي لتسيير المرافق العامة وذلك بواسطة الدولة أو البلدية أو الولاية مباشرة، أو بواسطة مؤسساتها على غرار المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات ذات الطابع العمومي.

يحظى الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية باهتمام الفقهاء، ويرى البعض أنها تعتبر مؤشراً أساسياً لأي نظام حكم مركزي وبشكل أساسي، ويعتبر الفقهاء أيضاً بأن مصالح كل إقليم محلي يتمثل في رغبات وطموحات سكانه يجب أن تُعبر عنها وتحترمها في تنظيم الحكم ومع ذلك، هنالك شرط يجب

الالتزام به، وهو عدم تعارض هذه المصالح المحلية مع المصلحة العليا للدولة واستقرارها¹.

لقد بات واضحاً في كل الدول وبعد انتهاء سياسات اقتصادية كثيرة ومتنوعة، أن النهوض بالتنمية الشاملة في أي دولة لا يمكن أن يضطلع به القطاع العام لوحده أياً كانت وسائله البشرية والمادية بل ينبغي لضمان أطر ناجحة فتح المجال للقطاع الخاص، وهذا ما تبناه المشرع الجزائري نتيجة لعدة أسباب أسهمت في تغيير نمط التسيير، وهذا ما سوف يترتب عنه استصدار نصوص قانونية تتوافق مع هذا التوجه الجديد².

أولاً: دوافع الإقرار بتفويض المرافق العامة:

يعتبر الفقه الفرنسي أن تفويض المرفق العام للقطاع الخاص يأتي نتيجة لعدة أسباب:

- 01- يركز الفقه الفرنسي على ضرورة تحقيق فعالية أفضل في إدارة المصالح العامة، من خلال تفويض الإدارة للقطاع الخاص، كما يعتقد أن الخدمات المقدمة يمكن أن تكون أكثر فعالية وتحقق مستويات أعلى من الجودة في الخدمة.
- 02- يشير الفقه الفرنسي إلى الحاجة الماسة لتحقيق التطوير والتحسين في نوعية الخدمة المقدمة، وذلك بتوفير المزيد من المرونة والاستثمارات الخاصة، كما يعتقد أنه يمكن تحسين الخدمات لتلبية احتياجات المجتمع بشكل أفضل.
- 03- يعتبر الفقه الفرنسي أن تفويض المرفق العام للقطاع الخاص يساهم في تقليص العبء المالي على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية، بدلاً من تحمل

¹ - عبد القادر شيخي، نظرية الإدارة المحلية، مكتب المحتسب، عمان، 1983، ص ص (27-28).

² - خديجة سعدي، "تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017، ص 33.

التكاليف الكاملة للخدمات، كما يمكن للقطاع الخاص تقديم بعض التمويل والاستثمارات اللازمة وهذا يقلل من الضغط على الموارد المالية للدولة ويتيح لها تحقيق الأولويات الأخرى¹.

ويرى الفقه الفرنسي أن تفويض المرفق العام للقطاع الخاص يساهم في تحقيق الفعالية الاقتصادية، كما تتيح هذه الإجراءات للمشروعات والشركات الخاصة فرصاً للمنافسة وتطوير أساليب إدارة عصرية وبالتالي، يمكن تحقيق كفاءة أفضل لها في الحفاظ وتعزيز المالية العامة.

كما تعود أسباب اللجوء إلى تقنية تفويض المرافق العامة في الجزائر، إلى مجموعة من الأسباب منها ما هو قانوني ومنها ما هو تقني بالإضافة إلى عدة أسباب أخرى اجتماعية واقتصادية وحتى خارجية، والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

1- أسباب قانونية: إنّ تفويض المرفق العام يبقى المسؤولية بمعزل جزئي عن الدول، بل يمنح المسؤولية المالية على عاتق المستثمر للمرفق العام الذي يتحمل أعباء ومخاطر استثماره.

2- أسباب اجتماعية: حاولت الدولة الجزائرية من خلال حل إشكالية الانفجار الديمغرافي لسكانها خلال السنوات الأخيرة، مساندة هذا النمو؛ الأمر الذي استدعى من أجله ارتفاع معدلات البطالة، والنزوح الريفي، وظاهرة الهجرة غير الشرعية، ما جعلها تفوّض مرافقها للقطاع الخاص لتسييره، من أجل تحقيق الأمن الاجتماعي.

¹ - عبد الحليم بن بادة، محمد بوحامدة، "عقد التفويض المرفق العام كآلية لإقامة الشراكة الاستثمارية بين القطاع العام والخواص، وفقاً للمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، الملتقى الدولي حول آليات تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودوره في تحقيق التمويل المستديم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، المنعقد يومي 28-29 أفريل 2019، ص05.

- 3- قيود الموارد المالية والبشرية: قد تواجه الدولة تحديات في توفير كافة الموارد اللازمة لتقديم الخدمات العامة بشكل كامل وفعال فإنّ تفويض المرافق العامة يسمح باستقطاب الموارد الخاصة والخبراء لتحسين أداء الخدمات العامة.
- 4- تحسين الكفاءة والجودة: تقنية التفويض تعزّز المنافسة وتشجع الشركات الخاصة على تقديم خدمات ذات جودة عالية وفعالة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين الأداء العام للمرافق العامة في الجزائر.
- 5- تنوع الاقتصاد: يمكن لتقنية التفويض أن تساهم في دفع تنوع اقتصاد البلاد من خلال جذب الاستثمارات الخاصة وتعزيز الشركات المحلية في تقديم الخدمات العامة، ويتضح أنها بمثابة إكمال للدور الجديد للدولة، المتمثل في الانسحاب من الحقل الاقتصادي، ويحتّم على الدولة الجزائرية اعتماد تقنية التفويض، والتي تسمح بتقليل الأعباء المالية على الدولة، وكذا تعدّ وسيلة إضافية لتحويل استثمارات الدولة وأبنيتها التحتية للمساهمة في بناء اقتصاد قوي للدولة.
- 6- توفير الوقت والجهد: بدلاً من أن تقوم الدولة بتنظيم وتسيير جميع المرافق العامة، يمكنها تفويض بعض الخدمات إلى القطاع الخاص، مما يوفر الوقت والجهد والموارد للدولة للتركيز على الأولويات الأساسية.
- 7- تحسين التكنولوجيا والابتكار: قد يسمح عقد التفويض بنقل التكنولوجيا والخبرة من الشركات الخاصة إلى الدولة، مما يساهم في تحسين التكنولوجيا المستخدمة وتعزيز الابتكار في تقديم الخدمات العامة.
- 8- تحسين الشفافية والمساءلة: تقنية التفويض تتطلب إجراءات وإجراءات محدّدة لتنظيم العلاقة بين الدولة والشركات الخاصة وهذا يزيد من شفافية ومساءلة تقديم الخدمات العامة ويقلل من فساد النظام.

9- أسباب تقنية: يتطلب المرفق العام رعاية تقنية عالية المستوى وخبرة متقدمة، يتطلب منها الاستمرار في توفير مبالغ كبيرة يصعب على الشخص المعنوي العام توفيرها خاصة إذا كان يعاني من عجز مالي، كما هو الحال في مرافق كثيرة كمرفق الاتصالات، والكهرباء والبريد... الخ¹.

10- أسباب خارجية: أصبح من الضروري على الجزائر مواكبة التطورات العالمية والتحول الكبري للنظام العالمي الجديد مما يجبرها على التخلي عن بعض الوظائف الإدارية، فهي مطالبة بتحسين مكانتها الخارجية، مما يقتضي البحث عن مستثمرين وتقديم تحفيزات لاستقطابهم ومنحهم مسؤولية بعض المرافق العامة. يمكن أن تكون هذه الأسباب وغيرها محفزة للجزائر لاستخدام تقنية تفويض المرافق العامة لتحسين تقديم الخدمات العامة، ومع ذلك، ينبغي مراعاة الظروف الفردية للبلد وتقدير الجوانب القانونية والسياسية والاقتصاد.

كل ما رأيناه من أسباب، يعتبر تبني التفويض كأحد الأساليب المستحدثة في مجال الاستثمار وذلك ليس فقط على المستوى المحلي ولكن أيضاً على المستوى الدولي، ومع ذلك ستواجه الدول تحديات، بما في ذلك إعطاء المستثمرين الأجانب والمواطنين نفس الامتيازات والتسهيلات، لذلك يجب توفير مناخ استثماري مشجع.

ثانياً: النظام القانوني لتفويض المرفق العام للجماعات المحلية.

بسبب غياب الأطر التشريعية والقانونية لتقنية التفويض، ساهمت في عدم وضوح الرؤية فيما يتعلق بمفهوم تفويض المرافق العامة، وتحديد أي من العقود التي تُنسب لهذه التقنية، في حين أنها ليست بالحديثة بل قد تم تناولها في قوانين سابقة، بل وقد سبقت الدول الأوروبية في استخدام هذه التقنية بل وأثبتت نجاعتها، إذ شكّل

¹ - وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص305.

عقد الامتياز الصورة النمطية والمحكرة لتفويض المرفق العام بالجزائر، والذي تم تناوله في عدة مواضع في مختلف المجالات القانونية الخاصة به، وسنوجز تناول هذه التقنية في كل هذه النصوص:

- تم تناولها في قانون البلدية: 24/67 وفقا للمادة 220 من الأمر 24-67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي¹.

- وتم تناولها في قانون الولاية 38-69 وفقا للمادة 136 من الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية، والتي اعتمدت أسلوب الامتياز كطريقة استثنائية لتسيير مصالح الجماعات المحلية².

- قانون البلدية لسنة 1990 وفقا لأحكام المادة 138 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، والتي نصت على أنه إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا، دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلديات منح الامتياز مع مصادقة الوالي على هذه الاتفاقية المعمول بها قانونا حسب القواعد والإجراءات المقررة³.

- قانون الولاية لسنة 1990 حيث تضمنت المادة 130 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية، على أنه إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز⁴.

¹ - الأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي ، المؤرخ في 18/01/1967 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، لسنة 1967.

² - الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية ، المؤرخ في 22/05/1969 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06 لسنة 1969.

³ - القانون 08-90 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 07/04/1990 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخة في 11/04/1990

⁴ - القانون 09-90 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 07/04/1990 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.

التعليمية الوزارية 842.94 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتي عرفت الامتياز على أنه عقد تكلف الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة، بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب الامتياز على مسؤوليته، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق¹.

- قانون البلدية لسنة 2011 حيث تنص المادة 155 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه:

"يمكن للمصالح البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول، ويخضع الامتياز لدتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم"².

- قانون الولاية لسنة 2012 من خلال المادة 149 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، التي تضمنت على ما يلي: "إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه، عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلال عن طريق الامتياز طبقاً للتنظيم المعمول به"³.

¹ - التعليمية 94.842 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها ، المؤرخة في 07/09/1994 ، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

² - القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22/06/2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 03/07/2011.

³ - القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21/02/2012 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 29/02/2012.

-المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث نصت المادة 207 منه على أنه: "يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن المرفق العام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له وذلك ما لم يجد حكم تشريعي مخالف"¹.

المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام، حيث نصت المادة 02 منه على "أن التفويض هو تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بهدف الصالح العام"، كما أكدت المادة 04 من نفس المرسوم السالف الذكر على "إمكانية الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها المسؤولة عن المرفق العام، أن تفوض تسيير مرفق عام إلى المفوض له سواء كان شخصا معنويا عاما أو خاصا خاضعا للقانون الوطني وذلك بموجب اتفاقية عقد التفويض"².

المطلب الثاني: مجالات تطبيقها على مستوى المحلي.

تُستخدم اتفاقيات التفويض في إدارة المرافق العامة الذي تتنوع طبيعة نشاطها أو الخدمات التي تقدمها، وبالتالي، يُعتبر من الطبيعي وجود تباين واضح في طرق إدارة هذه المرافق من خلال اتفاقيات التفويض المختلفة، مثل عقد الامتياز، وعقد الإيجار، والوكالة المحفزة، وعقد التسيير.

¹ - المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16/09/2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 20/09/2015.

² - المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المؤرخ في 02/08/2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، المؤرخة في 05/08/2018.

توجد أنواع مختلفة من عقود تفويض المرافق العامة وتختلف حسب مساهمة المفوض في إنشاء المرافق واستغلالها وحجم المخاطر التي تتحملها والرقابة التي تمارسها السلطة المفوضة.

أولاً: المرافق المحلية محل التفويض:

التفويض لا يمكن أن يكون إلا على مرفق عام، فلا يمكن نسج عقد تفويض إذا لم يكن محل النشاط مرفقاً عاماً، وبذلك فأساس التفويض هو الاستثمار في المرفق العام، فإنّ ما يميّز المرافق العامة القابلة للتفويض، كونها مرافق اقتصادية، يمكن للخواص الاستثمار فيها، وتتوافق في عدّة أنماط؛ مثل مصادر التمويل والتقنيات والطرق المالية، والذي يستند إلى رأي الفقه أن المرافق العمومية ذات الطابع الاستثماري الاقتصادي، تعدّ المجال الأحسن لتناول تقنية التفويض، دون استبعاد للمرافق العمومية الإدارية¹.

وبالعودة إلى المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، نجد بأن المشرع قد منح للسلطة المفوضة الحق في تفويض تسيير المرفق العام، ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف لذلك، في حين أن المرسوم التنفيذي 18-199، ومن خلال نص المادة 02 منه، استثنى بعضاً من المرافق العامة وهي المرافق ذات الطابع السيادي، التي يحددها الدستور كمرفقي؛ الجيش والشرطة ومرافق السجون، في حين سمح بتفويض المرافق غير السيادية، وهي التي تتعلق بإشباع حقوق اجتماعية وثقافية مكفولة دستورياً، كالتهذيب والصحة وغيرها. وفي ذات السياق نجد بأن قانون الجماعات المحلية قد أعطى للمواطن وللخواص جوانب عدة للتدخل، فيما يخص الجانب الاجتماعي بالخصوص، بحيث

1 - لامية لعجال، "إنعاش الاقتصاد عبر تقنية تفويض المرفق العمومي في التشريع الجزائري"، حوليات جامعة الجزائر 01، العدد 03، الجزء 32، جامعة الجزائر، الجزائر، 2019، ص158.

تقوم بتشجيع كل مبادرة من هدفها تحقيق الأمن الاجتماعي للمواطن، مثل ذلك؛ تشييد ترقيات عقارية، إنجاز هياكل ومراكز ثقافية وتعليمية، صيانة المساجد والمدارس، وتشجيع كل ما يسهم في ترقية النقل المدرسي والتعليم الخاص.

واجهت البلديات العديد من التحديات في مجال مرفق النظافة وحماية الصحة وذلك وفقاً لأحكام المادة 123 من قانون البلدية. حيث تكلف البلديات بصيانة هذا المرفق والعمل على ضمان عدم حدوث أي تلوث بيئي أو صحي في المدينة، بالإضافة إلى ذلك، يقع على عاتق البلديات تسيير الأسواق واستغلال القاعات وتنمية قطاع السياحة في المنطقة، وهذا يتطلب منهم تنفيذ استراتيجيات متطورة للترويج للجزائر كوجهة سياحية.

كما أنه ومن خلال قراءة لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المحدد للمجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة كالصحة العمومية، حماية الطفولة، الإعلام والاتصال والسياحة، التربية والتعليم العالي، التكوين والشباب والرياضة، السكن الفلاحة، الري والغابات، بما نصت عليه المادة 77 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

ووفقاً لما سبق، فيمكن للجماعات المحلية تفويض الخدمات المنصوص عليها قانوناً، وهذا يعني أنه يمكنها أن تسمح لجهات أخرى بتقديم هذه الخدمات بدلاً منها، ذلك سيساهم في تحسين جودة الخدمات التي تقدم للمواطنين وتعزيز البنية التحتية التي تدعم الحركة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بالإضافة إلى ذلك؛ فإن ذلك قد يساهم في إيجاد مصادر تمويل إضافية لميزانيتها

ثانياً: أشكال عقود تفويض المرفق المحلي.

حدّدت المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، أشكال عقود التفويض والمتمثلة فيما يلي: الامتياز، والإيجار، والوكالة المحفزة، وعقد التسيير، في حين أن

المشرع ذكرهم على سبيل المثال لا الحصر، "يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمّله المفوض له، ورقابة السلطة المفوضة، شكل الامتياز أو الإيجار، أو الوكالة المحفزة، أو التسيير، كما هي محدّدة في المادة، كما يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام أشكالاً أخرى، غير تلك المبنية فيما يأتي، وفق الشروط والكيفيات المحدّدة عن طريق التنظيم".¹

1- عقد الامتياز: عرّفته المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، بأن "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام، بحيث يسمح للمفوض له استغلال المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة وإشراف السلطة المفوضة، ويتقاضى مقابل ذلك أتعابه على شكل أتاوى من مستخدمي ومرتقي المرفق العام، ويمنح للمفوض له كل المسؤولية في تمويل إنجاز واقتناء ممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه"

وعرّفته المادة 53 من المرسوم التنفيذي 18/199 المتعلق بتفويضات المرفق العام، على أنه الشكل الذي تعهد من خلال السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، ويموّل المفوض له بنفسه إنجاز واقتناء الممتلكات، كما يتقاضى أتاوى من مستخدمي ومرتادي المرفق"

لقد حدد المشرع وفقاً لأحكام المادة المذكورة أعلاه في فقرتها الثانية، بأن مدة الامتياز لا تتجاوز المدة القصوى 30 سنة، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقريب لإنجاز استثمارات مادية غير

1 - المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق الذكر.

منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد (04) أربع سنوات كحد أقصى¹.

خلاصة النصين بأنّ الامتياز اعتبره المشرع الجزائري صورة إنسانية للتفويض²
2- عقد الإيجار: يعتبر هذا النوع من الأشكال، أسلوبا لتفويض المرفق العام، وهذا ما يجعله في صورة تقريبية بشكل الامتياز، حيث عرّفته المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويضات المرفق العام، بأنه الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية السلطة المفوضة، وعليه وحسب ما سبق فإن اتفاقية الإيجار تتضمن مجموعة من الشروط والعناصر التعاقدية التالية:

أ- السلطة المفوضة هي من يُمول إنشاء وإنجاز المرفق العام، حيث تضع السلطة المفوضة تحت تصرف المفوض له كل التجهيزات الضرورية المتعلقة بالمرفق العمومي التي أنجزتها مسبقا.

ب- أن يكون أجر المفوض له محصل عبر إتاوة من مستعملي المرفق العام.
ج - يجب على المفوض له تقديم تقرير مالي وتقني سنوي عن حصيلة تسييره للمرفق.

وخلافا لعقد الامتياز فإن مدته قصيرة نسبيا من (05 سنوات إلى 15 سنة) كحد أقصى، قابل للتمديد بموجب ملحق لمدة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا

1 - سهام سليمان، "تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة يحي فارس، المدية، الجزائر، 2017، ص 18.

2 - ويزة سي طيب، سيليا بوبكر، "تفويض المرفق العام كآلية لتجسيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، مذكرة ماستر في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2023، ص 31.

تتعدى مدة التمديد (03) ثلاث سنوات كحد أقصى، بفضل مضمون المادة 54/05/04 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام.

يجمع عقد الامتياز بعقد الإيجار نقاط مشتركة، نذكر منها؛ أن كلاهما وجه من أوجه تفويض المرفق العام، وأن المقابل المالي في كليهما يتم تحصيله من المنتفعين بهذا المرفق، وكما يختلفان الأسلوبان:

- من حيث المدّة، فقعد الامتياز طويل المدى (30 سنة) وعقد الإيجار متوسط المدى (15 سنة كأقصى)

- المقابل المادي المحصّل عليه من المنتفعين في عقد الامتياز، يبقى لصاحب الامتياز، فيما أنّ أسلوب الإيجار فليلتزم فيه المستأجر بدفع مقابل مالي للسلطة المفوّضة من أجل استرجاع مصاريف المنشآت والتجهيزات الأولية.

- في أسلوب الإيجار فيمكن المستأجر تسيير المرفق العام فقط، في حين أسلوب الامتياز يُعهد لصاحبه حق إنشاء وتجهيز واستغلال المرفق وتسييره¹

3- الوكالة المحفّزة: الوكالة المحفّزة أو ما يعرف بعقد الإدارة بالشراكة أو الإدارة غير المباشرة، أو مشاطرة الاستغلال، هو العقد الذي يعهد فيه السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام لحساب السلطة المفوضة ويسمى فيها وكيلًا لإدارة واستغلال المرفق العام لحساب الشخص العام مانح التفويض، مقابل أجرة محددة في العقد يدفعها السلطة المفوضة مانحة التفويض، والتي تكون مرتبطة بنتائج استغلال المرفق العام، بالإضافة إلى نسبة من أرباح استغلال المرفق العام، بهدف تشجيع المفوض له على زيادة فاعلية المرفق أو زيادة في

1 - خديجة سعيدي، مرجع سابق الذكر، ص ص(17، 41).

أرباحه، وبالتالي فمعدل الأجر الذي يتقاضاه الوكيل لا يكون ثابتا بل متحركا تتفاوت قيمته بالاستناد للنتائج المحققة من إدارة المرفق¹.

4- التسيير: طبقا لأحكام المادة 210 من المرسوم الرئاسي 274/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في الفقرة 11، عرّفت التسيير على أنه " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته"، وقد عرّفه المرسوم التنفيذي 199/18 وتضمنه بموجب أحكام المادة 56 منه.

لا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية التفويض (05) سنوات، غير أنه يمكن تمديد الاتفاقية لمدة سنة واحدة بموجب ملحق، وبطلب من السلطة المفوضة بموجب تقرير معلل وذلك لحاجات المرفق العام.

ومن الممكن أن نقول إن المشرع قد أدرك حاجة الجزائر إلى تطوير هياكل قاعدية كبيرة تدعم عقود الامتياز وتمكن مرافق القطاع العام من تسييرها بشكل فعال، وفي ضوء نظام تفويض المرافق العامة، فقد اتخذ المشرع عدة تغييرات تهدف إلى توسيع نطاق تسيير المرافق العامة، تشبه بكثير التجربة الفرنسية. ومن بين هذه التغييرات، تعدد مجالات التدخل بالنسبة للمرافق القابلة للتفويض وتعدد صورها، وهذا التغييرات من شأنها تحقيق نجاح في استخدام تقنية الامتياز في الجزائر.

المبحث الثاني: مساهمة تفويض المرافق العامة في المالية المحلية وتحقيق التنمية.

للجماعات المحلية الحق في تفعيل أسلوب التفويض بموجب مداولة من مجالسها، وذلك باستغلال مرافق عامة بواسطة "عقود تفويض المرافق العامة

1 - سهام سليمان، مرجع سابق الذكر.

المحلية" تمكّن بمقتضاها جماعة محلية بصفتها مانحة التفويض شخصا عموميا أو خاصا بصفة صاحب التفويض، التصرف في مرفق عمومي يعود لها بالنظر، على أن يكون المقابل المالي مرتبطا بالأساس بناتج التصرف في المرفق العام موضع التفويض، وأن يتحمل صاحب التفويض المخاطر المالية للنشاط المرفقي، يمكن أن يتضمن عقد تفويض المرفق العام إلزام صاحب التفويض بإحداث منشآت أو اقتناء أملاك، أو تجهيزات ضرورية لسير المرفق، إذ تنص مداولة الجماعة المحلية على نوعية الخدمات المرفقية التي يقترح تفويضها وخصائصها الفنية، كما يمكنها الاستعانة بمكاتب الدراسات أو مؤسسات متخصصة للتفاوض وإعداد مشاريع عقود تفويض مرافقها العامة لمدة محددة باستعمال عدة معايير؛ تقنية - مالية...

المطلب الأول: أثر تفويض المرفق المحلي على المالية المحلية.

تعتبر المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، والمتمثلة في البلديات والولايات، عاملاً رئيسياً في تنمية واستدامة المستوى المحلي، وبالتالي؛ تحتاج إلى تمويل خاص يضمن استقلالية قراراتها، ونظراً للنقص المستمر في موارد المالية المحلية، يتم البحث عن خيارات إضافية لتعزيز وديمومة هذه المالية.

ظهرت تقنية التفويض للمرافق المحلية كوسيلة مؤهلة للمساهمة في تقليل الأعباء المحلية وترشيد النفقات المحلية، إضافة إلى تحمل المفوض أو الشريك المسؤولية الكاملة عن إدارة المهام الموكلة له، بما في ذلك تحمل المخاطر والمسؤوليات. وبالتالي، فإنه يساهم في تعزيز وتحسين المالية المحلية للجماعات المحلية، باعتبار أن: - يعتبر التفويض أسلوباً فعالاً في تجديد وتنشيط المالية المحلية، إذ يتم منح صلاحيات إدارية وتنفيذية لإدارة المرافق العامة المحلية بهدف تحقيق متطلبات الدولة الحديثة. ويسعى هذا النهج أيضاً إلى زيادة الكفاءة في الإدارة، وتخفيض الأعباء المالية

على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية. ومع ذلك، يجب على المفوض أن يتحمل المسؤولية والمخاطر المترتبة على تسيير وإدارة المرفق العام المحلي.

- تأتي مساهمة الخواص في تمويل المرافق العامة المحلية كنتيجة للاعتماد على طرق إدارة عامة جديدة تهدف إلى دمج الخواص أو رأس المال الخاص في تشغيل المرافق العامة وتعزيز عملية التنمية. وفقاً لبيان مجلس الوزراء فيما يتعلق بمشروع المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، يكمن الهدف الرئيسي لتطبيق التفويض في تقليل الحاجة إلى الاقتراض وتقليل التمويل المباشر للمرافق العامة، مما يتيح القدرة على إطلاق وتنفيذ برامج التنمية بشكل سريع دون الانتظار لتوفير التمويل المالي¹.

- تعتبر البرامج التنموية المحلية أداة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية. يعمل المفوضون المحليون على تنفيذ المهام والمشاريع التي توكل إليهم من قبل الجماعات المحلية، مما يساهم في تعزيز البنية التحتية وتطوير الخدمات المحلية.

تعد آلية التفويض أداة هامة في إدارة المرفق المحلي، حيث تسمح للمفوضين باتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج بشكل مستقل دون الحاجة لموافقة مركزية. وهذا يساعد على تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ البرامج وتلبية احتياجات المجتمعات المحلية بشكل أفضل.

كما أن آلية التفويض تعزز مشاركة المجتمع المحلي في صنع القرارات، حيث يتم استشارة ومشاركة الأفراد والجماعات المحلية في وضع الأهداف وتنفيذ البرامج. وبالتالي، يزيد ذلك من فعالية البرامج وتأثيرها على المستوى المحلي.

¹ - نادية ظريفي، "تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2007-2008، ص ص (95، 96).

بشكل عام، يمكن القول إن إنشاء وإنجاز البرامج التنموية المحلية يعتبر عملية هامة لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة في المجتمعات المحلية، وتعتبر آلية التفويض وسيلة فعالة لتحقيق ذلك، حيث تسمح بتنفيذ البرامج بشكل مستقل ومرن، مع ضمان مشاركة المجتمع المحلي في صنع القرارات وتحقيق أهداف التنمية المحددة.

أصبحت التطورات التكنولوجية السريعة والعولمة ودور الدولة التدخل في جميع المجالات؛ تسمح لنا بإدراك أن هناك حاجة لمجال شاغر يضم القطاعات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والإدارية، وهذا بسبب عدم قدرة الدولة والمجتمعات المحلية على التعامل بشكل فعال مع هذه التحديات.

ومن الأسباب التي دعنا للنظر في إشراك القطاع الخاص هو تحسين أداء المرافق العامة على المستوى الوطني والمحلي، وبخاصة المرافق الصناعية والتجارية، وبالتالي، يمكن أن يكون التفويض للشركات الخاصة قرارًا ملائمًا لمواجهة هذه الاحتياجات المتزايدة.

وفي النهاية، يأتي إشراك القطاع الخاص كحل مرجح ومقبول لتلبية هذه المتطلبات المتزايدة، وإصلاح النقائص التي تعاني منها المرافق العامة في البلاد.

تعزيز الاقتصاد المحلي وإحيائه: لا شك أن تقنية التفويض توفر فرصًا للاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص، وتحول بعض المرافق التي يمكن تفويضها عن طريق التسيير العادي، بحيث أن الأساليب التقليدية للتسيير قد أثبتت فشلها في تحقيق الكفاءة والنجاعة، لذلك، فالتكنولوجيا تلعب دورًا حاسمًا في تعزيز التنمية المحلية من خلال الأبعاد الاقتصادية وتوفير فرص العمل وتعزيز النشاط الاقتصادي

وكذلك اكتساب المهارات والخبرات التقنية وتحقيق التأثير الإيجابي على احتياجات المجتمع المحلي¹.

في نفس السياق، يمكن أن يقدم تفويض المرفق المحلي فوائد لكلا القطاعين العام والخاص، ويتم ذلك من خلال شراكة استراتيجية بين الجانبين المتعاقدين، مما يوفر فرصاً هامة لكل منهما، ويترتب على ذلك تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، وخلق علاقات قانونية متعددة في مجالات مختلفة.

تتجلى أهمية وجدية تفويض المرفق العام اقتصاديًا في تعزيز البنية التحتية وتحقيق التنمية الاقتصادية، عندما تقوم الدولة بتفويض رعاية أو تشغيل المشاريع العامة للقطاع الخاص، ويتم تعزيز استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية بطريقة فعالة وفعالة، وبالتالي؛ يتم تحقيق زيادة في النشاط الاقتصادي المحلي وتوفير فرص عمل جديدة.

كما يتيح تفويض المرفق العام للمشاريع الخاصة للجهود والموارد اللازمة لتنفيذها بكفاءة أعلى، بالعمل مع الشركات المحلية والعاملين المهنيين، فيمكن للمفوض أن يضمن تنفيذ العمل بجودة عالية ووفقًا للمعايير الفنية والمواصفات الدولية.

علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي ضخ رأس المال المحلي والأجنبي إلى تحقيق تأثير إيجابي على الاقتصاد المحلي والوطني بشكل عام، فعندما يتم استثمار رؤوس الأموال في المشاريع العامة، تتسبب في زيادة الاستثمارات الأخرى وتعزيز النشاط الاقتصادي،

1 - حسام الدين بركيبة، "تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018-2019، ص ص (178-149).

كما يمكن أن يحسن زيادة الاستثمارات الأجنبية الثقة في الاقتصاد المحلي ويجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية¹.

فيمكن القول أن تفويض المرفق العام اقتصاديًا يُظهر أهمية كبيرة في تعزيز البنية التحتية وتنمية الاقتصاد المحلي، إنّ تخصيص الموارد اللازمة والعمل مع الجهات الخاصة يؤدي إلى تنفيذ المشاريع بكفاءة وتحقيق العائد الاقتصادي المطلوب، إلى جانب ذلك، يمكن أن يسهم ضخ رأس المال الداخلي والأجنبي في تعزيز الاقتصاد وجذب المزيد من الاستثمارات بشكل مستدام.

المطلب الثاني: مساهمة تفويض المرفق المحلي في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

يعتبر النظام الإداري المحلي الأساس الذي تعتمد عليه الدولة في تحقيق التنمية في الجهات المحلية، ولعلّ ما نجد أن من ممن يسهم في رفع نسبة التحقيق؛ تفويض المرفق العام، فهو المؤهل لتحقيق أهدافها وآلية لتجسيد أغراض التنمية المحلية المستدامة، وذلك ضمن النظام القانوني المنظم له، ووفق معايير النجاح المهيمنة بالنوعية والجودة والسلامة، في ظل تجسيد الديمقراطية التشاركية. إذ بذلك نعبر عن رأينا بأن التفويض له مكانة كبيرة لتحقيق أغراض التنمية المستدامة محليا، وشرحا لذلك نتطرق لما يلي:

أولا: احترام مبادئ المرفق العام:

يلزم مشاركة القطاع الخاص في إدارة المرفق العام المحلي، احترام مبادئ المرفق العام، ولا يكفي أن يتوفر لديه الإمكانيات المالية والتقنية والفنية لإقامة المرفق، بل يجب أن يلتزم بالضوابط القانونية واحترام المبادئ التي تنظم سير المرفق العام كإطار

1 - سوهيلة فوناس، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 289.

للتسيير العمومي، هذه المبادئ تصبح "قانوناً" يحكم المرافق العامة¹، وتعتبر حماية للمصلحة العامة التي تهدف المرافق لخدمتها، علاوة على ذلك؛ يجب أن يكون تفويض المرافق مبنياً على هذه المبادئ وأن يتم احترامها من قبل المفوضين، وخاصة المفوض بإدارة المرفق. وبناءً على التعليم رقم 006 المؤرخة في 2019/06/09، فإن أي تفويض يجب أن يستند إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة والتكيف، ولكن ذلك لا يعني تخلي السلطة المفوضة عن مسؤولياتها، فالمسؤوليات مازالت قائمة والمفوض يتصرف تحت إشراف السلطة المفوضة التي تهتم بتلبية احتياجات المستخدمين والتي تبقى في قلب اهتمامات السلطة العمومية.

يتم تطبيق مبادئ عامة وتقليدية وأخرى حديثة على المرفق العام لضمان استمراريته وتحقيق الفعالية والنجاعة في تقديم الخدمات، وتتضمن تلك المبادئ العامة مبدأ المساواة أمام المرفق العام، والذي يضمن تكافؤ الفرص للجميع في الوصول إلى الخدمات المقدمة، وتشمل المبادئ الحديثة مبدأ الشفافية، والذي يتطلب أن يكون عملية تفويض المرفق العام شفافة وأخلاقية، من خلال اتباع الإجراءات الصحيحة في جميع العمليات ذات الصلة، كما يتطلب المرفق العام أيضاً النجاعة والفعالية في استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة لتقديم الخدمة بأفضل شكل وبأقل تكلفة ممكنة، ويتطلب مبدأ النوعية ضمان تقديم الخدمة بأعلى جودة وأحسن سعر ممكن، ويجب أن يكون المرفق العام قابلاً للتكيف والتطور لتحسين نوعية الخدمة المقدمة وتطويرها بمرور الوقت.

1 - نادية ظريفي، "المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية - حالة عقود الامتياز"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2011-2012، ص200.

ثانياً: أهمية وتحديات حوكمة تسيير المرفق العام المحلي.

ازدهر دور القطاع الخاص في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم في أواخر القرن العشرين والتي انعكست على دور الدولة، حيث تم الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر عليه وتسيره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم يشارك فيه إلى جانب المجالس المنتخبة، القطاع الخاص¹.

في هذا السياق، ظهرت مصطلحات جديدة لتحل محل مصطلح "الإدارة المحلية"، مثل "الحكم المحلي" و "الحوكمة". وذلك نتيجة للتغيرات الكبيرة التي يشهدها القطاع العام للمرافق العامة، وعدم قدرة الحكومة على تقديم خدمات ذات جودة عالية. ومن ثم اضطرت الدولة للاعتماد على القطاع الخاص كشريك فعال في التنمية الشاملة، وتبني نهج الاقتصاد السوقي والتخلي عن النمط الاقتصادي الموجه، وواجهت البلديات ضرورة التكيف مع هذا الوضع الجديد، والتعاون مع الجهات الأخرى، بدءاً من تنفيذ مشاريع مشتركة بين البلديات لتطوير الاستثمار المحلي، وتكوين شراكات حتى مع البلديات الأجنبية، في إطار ما يُعرف بالتوأمة.

ومن المهم أن نلاحظ أن قانون البلدية الحالي لم يمنح القطاع الخاص مساحة كبيرة في التنمية المحلية، حيث لا يتعامل إلا مع منح عقد الامتياز في حالة عجز البلدية عن تأسيس مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات، وعلى الرغم من عدم تحديد المجالات التي يمكن منح عقد الامتياز فيها، يمكن التوصل إلى طبيعة هذه المجالات من خلال المؤسسات العمومية التي يمكن إنشاؤها والتي قد تكون إدارية أو صناعية أو تجارية.

1 - سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص31.

تتمثل أحد السياسات العامة في فرنسا في إتاحة الفرصة للبلديات للتعاون مع القطاع الخاص في تنفيذ مشروعات البنية التحتية، كما يمكن للبلدية إنشاء شركات مشتركة مع الشركات الخاصة لتنفيذ هذه المشروعات، وذلك لتحقيق فائدة مشتركة وتقديم خدمات أفضل للمواطنين.

أما فيما يتعلق بالخدمات الرئيسية مثل النظافة وصيانة الطرقات، فيتم منح هذه الخدمات للشركات الخاصة من خلال عقود امتياز. ويتم متابعة هذه العقود من قبل هيئة الخدمات العامة، والتي تعمل كهيئة رقابة لضمان تنفيذ هذه العقود بشكل فعال وملتزم بالمعايير المعمول بها¹.

بالإضافة إلى ذلك، تهدف هيئة الخدمات العامة إلى توفير الدعم الفني والتقني للبلديات التي تعاني من صعوبات في تنفيذ هذه العقود، فعند الحاجة؛ يتم تزويد هذه البلديات بالمساعدة والموارد اللازمة لإتمام هذه الصفقات بشكل ناجح.

إن الهدف من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 هو التوجه نحو الفعالية وإرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تقليص دور تدخل الجماعات المحلية في التسيير المباشر لحاجات المواطنين من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام والخاص. فالجماعات المحلية بإمكانها اللجوء إلى أسلوب التفويض في مجالات التزويد بالمياه الصالحة للشرب، النقل المدرسي الأسواق الجوية و مواقف السيارات وكل المجالات القابلة للتفويض، وهذا سيسمح بتسيير أفضل للجماعات المحلية عن طريق خلق الثروة من خلال تجميع وتنشيط المنشآت المحلية المنتجة و خلق ديناميكية تستمد قوتها من تجميع المبادرات الناجحة وتصحيح كل الاختلالات التي تعيق حاليا

1 - إسماعيل فريجات، "آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2019-2020، ص 355.

الأداء الفعال للمرافق العمومية كما يجب تفعيل دور الجماعات المحلية في بعث حركية الاقتصاد الوطني، سيما في مجال التنمية المحلية وبعث مشاريع الاستثمار من خلال منح الجماعات الإقليمية دوراً أساسياً في بعث حركية الاقتصاد المحلي والوطني من خلال إدماجها في مجهود التحول نحو اقتصاد متنوع متحرر تماماً من الربيع البترولي و تكيف الجباية المحلية وإعداد قانون خاص يتعلق بالجباية المحلية، بما يسمح بثمين قدرات كل جماعة محلية.

ثالثاً: مراعاة الجودة في التنمية المحلية: التفويض هو آلية تمنح لمسيري الجماعات المحلية القدرة على إدارة المرافق والخدمات التي يتحملون مسؤوليتها بشكل فعال ومرن، وتهدف هذه الآلية إلى ضمان توفر خدمات عالية الجودة للمستخدمين، وتلبية الطلب المتزايد على هذه الخدمات بشكل مناسب وفقاً للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، ففي ظل تطور الأفكار والقيم الاجتماعية، والضغوط الخارجية الناتجة عن العولمة، أصبحت حاجة تحسين جودة الخدمات المقدمة ضرورة ملحة.

أ- الارتقاء بأداء المرافق المحلية: تكمن أهمية التفويض للغير في تحقيق جودة ورضا المستخدمين من خدمات المرفق العام بتكلفة منخفضة وشروط سلامة وجودة مثلى.

ب- التطلع على التكنولوجيا الحديثة: إنّ من فوائد تفويض إدارة المرافق المحلية للقطاع الخاص تكمن في استغلال خبرته وتجربته في تحقيق أقصى استفادة من الإمكانيات المتاحة، فالقطاع الخاص قادر على استثمار الإمكانيات التقنية والمالية والبشرية المتاحة لديه بشكل فعال وإيجابي، ويمكن أيضاً تبني التكنولوجيا الحديثة والتقنيات الجديدة في التسيير، وتطوير آليات مرنة وسريعة وفعالة تعتمد على الذكاء الاصطناعي وغيرها من التقنيات المبتكرة في هذا المجال، فإدخال القطاع الخاص في

إدارة المرافق المحلية يمكن أن يحقق تطوراً وتحسيناً كبيراً في كفاءة واستدامة تلك المرافق.

ج- ضمانات تحقيق تفعيل المرفق العام للتنمية المحلية المستدامة: وتتمثل في الحماية القانونية المقررة بوصفها قيوداً على المفوض له أثناء ممارسة مهامه على المرفق المحلي محل التفويض، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- ضمان حقوق المصلحة العامة: يتم تحقيق النجاعة في ضمان حقوق المرتفقين عن طريق توفير الخدمات بشكل سريع وفعال، يعمل المرفق العام بحيادية ومجانية في بعضه لحماية المصلحة العامة، ويخضع للرقابة من قبل الجماعات المحلية وتقييم التسيير، يتم تنظيمه بالضوابط القانونية والإجرائية والشروط الاتفاقية في إطار عقد التفويض.

- ضمان السير الحسن والمستدام للمرفق العام: تعتبر الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للخدمة العمومية المحلية من أهم الأولويات التي يجب مراعاتها، فعلى سبيل المثال؛ يجب الحفاظ على استدامة الموارد الطبيعية والحفاظ على البيئة المحلية من خلال تبني ممارسات صديقة للبيئة في تقديم الخدمات.

بالإضافة إلى ذلك، يجب ضمان استدامة النظام المالي للخدمة العمومية المحلية من خلال وضع آليات لتمويل الخدمة بطرق مستدامة وعادلة، كما يمكن أن تشمل هذه الآليات تحصيل رسوم عادلة على الخدمات وتنفيذ سياسات توفير الموارد المالية اللازمة للحفاظ على استمرارية الخدمة.

أيضاً؛ يجب النظر في استدامة الخدمة العمومية المحلية من خلال ضمان توفر القدرات البشرية والتدريب المستمر للعاملين في هذه الخدمات، ينبغي توفير فرص التعليم والتدريب المستمر للعاملين في الخدمة العمومية المحلية ليتمكنوا من تقديم خدمات عالية الجودة وتلبية احتياجات المجتمع بشكل مستدام.

يبقى المفوض له خاضعاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الساري بها العمل وملتزماً تجاه القواعد القانونية للعمل في الإطار الذي يضمن معه حقوق العمال والمستخدمين، وذات الأمر لمصالح البلدية أو الولاية، والضرائب، مصالح التجارة، ولكل سلطة يعطيها القانون الحق في الاضطلاع والقيام بمهام تدخل ضمن إطار النشاط الذي يمارسه المفوض له.

-ضمان حماية البيئة واحترامها: من المهم أن تعتبر حماية البيئة أمراً جوهرياً في نشاط الإدارة المحلية. فعدم الاهتمام بالجوانب البيئية يؤدي إلى تهديدات من الانتشار المتزايد للملوثات واستنزاف الموارد، لذلك؛ يتعين على المفوضين الالتزام بمعايير صيانة البيئة لتحقيق الأمان البيئي المحلي، وبذلك يمكننا بناء مجتمعات محلية مستدامة عندما نتجنب إهدار الموارد، وعدم تجاوز الحدود المستدامة للموارد المتجددة وقدرة البيئة على استيعاب النفايات، ويعتبر الحق في بيئة نظيفة من حقوق الإنسان الأساسية، حيث يشمل الحصول على مياه نظيفة وهواء نقي وتربة صحية، واستخدام مواردنا الطبيعية بشكل مستدام، وانتقالنا إلى مصادر طاقة نظيفة ومتجددة¹.

الخاتمة

توصلنا من خلال ورقتنا البحثية الى :

تعتبر التنمية المحلية مطلباً هاماً وهدفاً رئيسياً للدولة والجماعات المحلية بالأخص، حيث يسعون جاهدين لتلبية احتياجات الجمهور وتلبية رغباتهم بطريقة تلبي معايير الجودة والأمان ومعايير السلامة، بحيث تستند هذه الجهود إلى مبادئ

1 - إسماعيل فريجات، صباح حميتي، "تفويض المرفق العام المحلي كآلية لتعزيز المالية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة طينة للدراسات العلمية، 2021، المجلد 04، ص ص (710-711).

توجيهية تساهم في إدارة المرافق المحلية، وتعتمد على مشاركة المجتمع والأخذ في الاعتبار أبعاد التنمية المستدامة وأهدافها.

يعتبر تفويض إدارة وتسيير المرافق المحلية؛ تقنية مبتكرة في تقديم الخدمات المحلية، وقد لاقت هذه التقنية قبولاً وحقت العديد من الأهداف الإيجابية، حيث تغطي نقص الجماعات المحلية الرسمية في تنفيذ هذه المهام، وتساعد في تحسين المرافق المحلية وتقليل الأعباء المالية والمادية عليها، وذلك من خلال توفير التجهيزات وبناء البنية التحتية وتمويل المشاريع التنموية، بالإضافة إلى ذلك؛ تساهم في اكتساب التكنولوجيا الحديثة والوصول إلى عالم الرقمنة واستخدام مخرجات الذكاء الصناعي، وتعزز الاقتصاد المحلي من خلال إشراك القطاع الخاص في الاستثمار المحلي، كما تساهم في نقل الخبرة وتدريب العمالة المحلية لتطوير مهاراتهم، بشكل عام؛ يلعب التفويض دوراً هاماً في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وذلك وفقاً للقوانين والتشريعات المعمول بها.

وفي خاتمة مداخلتنا اقترحنا مجموعة من التوصيات لإشراك أكبر للجماعات المحلية في المجال التنموي الاقتصادي من خلال عملية التفويض المدرة للأرباح، وفق تكلفة قليلة، وذلك بإعداد قانون خاص متعلق بالجباية المحلية، يسمح بثمين قدرات كل جماعة محلية، ومنح الأولوية في الاستثمار للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

● دعم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، بإعطائها دوراً أساسياً في بعث حركية الاقتصاد الوطني من خلال دمجها في برنامج التحول الاقتصادي، بعيداً عن الربح البترولي؛

● وضع قانون شامل وموحد خاص بتفويض المرفق العام، يشمل في طياته كافة الأحكام والتنظيمات، ويوضح الحقوق والواجبات، ويتضمن آليات ثابتة تخص الأشكال المقننة للتفويض؛

- تعزيز فرص إشراك القطاع الخاص لاستقطابه، بتوفير متطلبات نجاح تقنية تفويض المرفق العام المحلي، من نصوص قانونية، وإمكانات ووسائل، تحفيزات جبائية، أجهزة رقابية مستقلة؛
- تحسين أنظمة التضامن بين الجماعات المحلية بتوجيهها نحو تمويل الاستثمارات المربحة وتعزيز الجاذبية الاقتصادية للجماعات المحلية؛
- العمل على متابعة المستثمرين الخواص ومرافقتهم، ومشاركتهم من قبل الجماعات المحلية؛
- التعجيل في دراسة طلبات العقار الصناعي، لكي لا يكون عائقا في جذب الاستثمار؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها، ورقمنة وعصرنة الإجراءات أمام أصحاب المشاريع الاستثمارية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

1. جابر وليد حيدر ، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
2. شيخي عبد القادر ، نظرية الإدارة المحلية، مكتب المحتسب، عمان، 1983.
3. عبد الوهاب سمير محمد ، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

➤ المجلات

1. سعدي خديجة ، " تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر "، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017.
2. سليمان سهام ، "تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة يحي فارس، المديّة، الجزائر، 2017.
3. فريجات إسماعيل ، حميتي صباح ، "تفويض المرفق العام المحلي كآلية لتعزيز المالية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة طبنة للدراسات العلمية، 2021، المجلد 04.
4. لعجال لامية ، "إنعاش الاقتصاد عبر تقنية تفويض المرفق العمومي في التشريع الجزائري"، حويلات جامعة الجزائر 01، العدد 03، الجزء 32، جامعة الجزائر، الجزائر، 2019.

➤ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه

1. بركيبة حسام الدين ، "تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018-2019.
2. ظريفي نادية ، " المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية – حالة عقود الامتياز-"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2011-2012.

3. فريجات إسماعيل ، " آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2019-2020.

4. فوناس سوهيلة ، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

✓ الماجستير

1. ظريفي نادية ، " تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2007-2008.

✓ الماستر

1. سي طيب ويزة ، سيليا بوبكر، "تفويض المرفق العام كآلية لتجسيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، مذكرة ماستر في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2023.

➤ وقائع التظاهرات العلمية

✓ الملتقيات

1. بن بادة عبد الحليم ، بوحامدة محمد ، "عقد التفويض المرفق العام كآلية لإقامة الشراكة الاستثمارية بين القطاع العام والخواص، وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"، الملتقى الدولي حول آليات تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودوره في تحقيق التمويل المستديم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، المنعقد يومي 28-29 أفريل 2019.

➤ النصوص القانونية

✓ الاوامر

1. الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي ، المؤرخ في 18/01/1967 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، لسنة 1967.

2. الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية ، المؤرخ في 22/05/1969 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06 لسنة 1969.

✓ القوانين

1. القانون 08-90 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 1990/04/07 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخة في 1990/04/11.
2. القانون 09-90 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 1990/04/07 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11.
3. القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 2011/06/22 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03.
4. القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 2012/02/21 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29.

✓ المراسيم

1. المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، المؤرخ في 2015/09/16 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 2015/09/20.
2. المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام ، المؤرخ في 2018/08/02 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، المؤرخة في 2018/08/05.

✓ التعليمات

1. التعليم 94.842 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها ، المؤرخة في 1994/09/07 ، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

➤ الكتب

1. DE L'aubader ,manuel du droit administratif , paris, 1969.

د. خويلدي سليمان و ط.د. بن فردية محمد علاء الدين
(جامعة غرداية) (جامعة البليدة)

إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية كإستراتيجية لمواجهة العجز المالي للجماعات المحلية (البلدية أنموذجا)

Rehabilitation of the local properties as a strategy to face the local groups fiscal deficit (the municipality as model)

مقدمة

تعتبر اللامركزية الإدارية بوجود هيئات إدارية مستقلة موزعة عبر الإقليم الوطني، وتمتع بالشخصية المعنوية، ومنه فإن أهم نتيجة تصدر عن هذه الشخصية المستقلة هي تمتعها بذمة مالية وأمالك عمومية تستخدمها من أجل تحقيق الأغراض المنوطة بها والمنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية. إن تحقيق التمويل الذاتي والمستقل للجماعات المحلية يعتبر من التحديات والرهانات التي تواجه الأنظمة المحلية قانونيا وإداريا وماليا، وعليه فمبدأ الاستقلالية المالية يقتضي حتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي مستقلة لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية، لكن ما يلاحظ هو أن التمويل المحلي والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة جعلت مجالس تسيير الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلالها المالي وعدم الاضطلاع بالمهام والوظائف التي تبرز وجودها، وبما أن متطلبات تحقيق التنمية المحلية تستوجب توافر موارد

مالية كافية ومستدامة لتغطية احتياجات السكان المتنامية، غير أن الجماعات المحلية تعاني من إشكالية التمويل المحلي واستدامة موارده، الأمر الذي ألزمها البحث عن أساليب وآليات تكون مصدرا للتمويل وسندا لها، والتي من بينها إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية، ففي الآونة الأخيرة نجد معظم النصوص تركز على هذا المصدر كونه يحتل دورا هاما في إيرادات الجماعات المحلية.

وانطلاقا مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى تساهم استراتيجيات إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية في الحد من العجز المالي للجماعات المحلية ؟

بناءً على الإشكالية المطروحة، فإن فرضيات الدراسة تتمثل في:

- يساهم التسيير الجيد للأموال المحلية في زيادة الإيرادات المحلية؛
- تطبيق الأساليب والإجراءات الصارمة في تسيير وتثمين الممتلكات المحلية يزيد من مردوديتها.

أهمية الدراسة:

تدخل أهمية هذه الدراسة في كونها تسلط الضوء على أحد أهم المواضيع وهي أموال الجماعات المحلية والتي هي حديث الساعة خاصة في ظل تراجع العائدات النفطية وبالتالي وجب على هذه الجماعات خلق مصادر جديدة للثروة تعتمد عليها دون الرجوع إلى الدولة.

أهداف الدراسة:

نسعى من خلال هذه الورقة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إبراز دور أموال الجماعات المحلية في زيادة الإيرادات المحلية؛

- التعرف على أساليب وآليات ترمين الممتلكات المحلية حسب ما نص عليها القانون.

منهج الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التاريخي وذلك بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بتسيير أملاك الجماعات المحلية، بالإضافة إلى المنهج الوصفي التحليلي لتناسبه مع طبيعة الدراسة التي تعتمد على التحليل والوصف في آن واحد.

المحور الأول: المقاربة القانونية لأملاك الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

1)-أملاك الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في ظل قانون 1990 :

عرفت الدولة الجزائرية العديد من الإصلاحات خاصة بعد صدور دستور 1989، ففي هذه الفترة وحتى سنة 1993 صدرت تشريعات مهمة وأساسية خاصة ما تعلق منها بالقانون الإداري والتي صدر معها قانون الجماعات المحلية والمجسد في قانوني البلدية والولاية .

- قانون 08/90 المؤرخ في: 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.

- قانون 09/90 المؤرخ في: 07/04/1990 المتعلق بالولاية

لقد اعترف القانون البلدي لسنة 1990 بالاستقلال المالي للبلدية عندما نص في المادة الأولى منه: أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. كما منحها الحق في تسيير أملاكها ومصالحها بصفة مباشرة، وإذا عجزت عن ذلك جاز لها أن تسيروها عن طريق الامتياز وأعطى المشرع صلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للبلدية وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وعليه أن يقوم بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها ومنها عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها

وقبول الهبات والوصايا والمحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية¹، وعليه فهذا القانون كرس مبدأ اللامركزية في تسيير الجماعات المحلية حيث جعل المجلس الشعبي البلدي سيدا في تسيير الأملاك المحلية دون هيمنة الوالي. وتنفيذا لنفس السياسة الهادفة لمزيد من الاستقلالية الإدارية وتحقيق أهداف اللامركزية اعترفت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1990 بالاستقلال المالي حيث نصت: الولاية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة تابعة للدولة، أما في مجال تسيير أملاك الولاية فيبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية الأملاك كما يقوم المجلس بقبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية وهذا دون تدخل السلطات الإدارية ولا الوالي وهو مكسب لصالح استقلالية الجماعات المحلية، ويلاحظ من خلال هذا القانون أن التشريع منح المجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة مثله مثل البلدية في مجال تسيير أملاك الجماعات المحلية وفرض قيود كبيرة على الوالي في التصرف فيها. إن قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 جسدا الاستقلالية الفعلية وحققا فعلا مبدأ اللامركزية في تسيير أملاك الجماعات المحلية وتم العمل بهذا القانون مدة 21 سنة إلى غاية سنة 2011².

2- أملاك الجماعات المحلية في ظل قانون 2011

في هذه السنة صدرت قوانين جديدة للجماعات المحلية تعطي صلاحيات أكثر للهيئات المنتخبة على حساب الهيئات الإدارية المركزية، فأول مرة في قوانين الجماعات المحلية يتم حصر أملاك البلدية في فصل خاص بها، وهو ما جاء في الفصل الخامس منه وذكر صراحة أن للبلدية أملاك عامة وأملاك خاصة، ثم قام بسردها كما جاءت

¹ الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 11 أبريل 1990.

² قانون الولاية 1990، المواد: 66 و 67.

في قانون الأملاك الوطنية 1990 المعدل والمتمم، كما نص صراحة أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية المنتجة وجعلها أكثر مردودية، وتم ذكر هذه المصطلحات مثل تثمين الأملاك والمردودية لكي تتماشى مع سياسة الدولة الرامية إلى تثمين الأملاك الوطنية بصفة عامة وجعلها تحقق المردودية الاقتصادية المرجوة والتي نظمها قوانين الاستثمار والقوانين المنظمة للعقار الصناعي والفلاحي، وكان سببا في تعديل قانون الأملاك الوطنية لسنة 2008 وبالرجوع لقانون البلدية الجديد نجده أعطى للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في تسيير الأملاك الوطنية للبلدية وفي نفس الوقت قيده فبالنسبة للصلاحيات الواسعة نجد ما ورد في نص المادة 82 التي تقر أنه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها¹ من بينها إبرام عقود اقتناء الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها ومن بينها إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا وممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، تسيير شبكة الطرق البلدية²، كما يسير على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها، وتجسيدها لمبدأ التثمين والمردودية تسيير البلدية للحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي .

أما قانون الولاية الجديد 07-12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 فقد نص في المادة 06 منه: على أنه تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها، فربط

¹ الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03 جويلية 2011.

² قانون البلدية 2011، المادة: 82 .

بين الملكية العمومية للولاية وواجب الصيانة والتمثين، لكن نجده لم يتطرق إلى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال تسييره لأملاكه الوطنية رغم تطرقه لكل مجالات تدخله بصفته هيئة منتخبة.

ورغم نص قانون الولاية الجديد مثله مثل قانون البلدية على أملاك الولاية في فصل خاص إلا أنه أحال كل عمليات تسيير الأملاك العقارية للولاية سواء ما تعلق بالاقتناء أو العقود إلى القوانين والتعليمات المعمول بها في هذا المجال وهو يقصد بها قانون الأملاك الوطنية، كما كرس القانون الجديد للولاية مبدأ هيمنة الإدارة العمومية على المجلس المنتخب في مجال تسييرها لأملاكها الوطنية¹.

المحور الثاني: أنواع الممتلكات المحلية وواقعها في الجزائر

يقصد بأنواع الأملاك كل ما تملكه الجماعات المحلية سواء ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة، وفي هذا نصت المادة 8 من الدستور على أن "الأملاك الوطنية يحددها القانون وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية، يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون". كما تم تحديد مكونات الأملاك الوطنية والقواعد الخاصة بتكوينها وتسييرها ومراقبة استعمالها بموجب القانون رقم 90 - 30 المؤرخ في 01-12-1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08 - 14 المؤرخ في 20-07-2008، حيث تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية وهي تشكل ملكية عمومية أو خاصة²، وتتكون من:

- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للدولة؛

¹ قانون الولاية 2012، المادة: 132.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.

- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للولاية؛
 - الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للبلدية.
- و تنقسم الأملاك الوطنية إلى قسمين، أملاك وطنية عمومية وأملاك وطنية خاصة.

(1)- الأملاك الوطنية العمومية:

يقصد بها الأموال التي تملكها الدولة أو الجماعات المحلية وتكون معدة للاستعمال العام وتحقق نفعاً عاماً، ومن ثم فهي تخضع للقانون العام¹، تتكون الأملاك الوطنية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكيف في هذه الحالة بحجم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة مطلقاً أو أساسياً مع هدف هذا المرفق، وكذلك من الثروات و الموارد الطبيعية المعرفة وفقاً للمادة 15 من القانون رقم 90-30 المذكور أعلاه، والذي نص كذلك على أنها تتكون من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية.²

(2)- الأملاك الوطنية الخاصة :

يقصد بها الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص وتحقق نفعاً خاصاً للفئة التي تستخدمها ومن ثم فهي تخضع لأحكام القانون الخاص وتشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية أو البلدية ما يلي:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تمتلكها؛

¹ المرجع نفسه ، ص 119.

² قانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، المؤرخ في: 01-12-1990 ، المادة: 14 .

- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الجماعات المحلية في إطار القانون؛

- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري؛

- الأملاك التي ألغى تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها؛

- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي أستولي عليها أو شغلت بدون وجه حق ومن غير سند واستردتها بطرق قانونية.

بعد قيام المشرع بتصنيف هذه الأملاك، عدد على إنفراد كل من الأملاك الخاصة بالدولة والولاية والبلدية. وتشمل الأملاك التابعة للولاية والبلدية خصوصا ما يأتي:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية والتي تملكها الولاية أو البلدية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية؛

- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية أو البلدية التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة؛

- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية أو البلدية؛

- الأمتعة المنقولة والعتاد الذي تقتنيه الولاية بأموالها الخاصة؛

- الهبات والوصايا التي تقدم للولاية أو البلدية وفق ما ينص عليه القانون؛

- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تتنازل عنها كل منها للولاية أو تؤول ملكيتها إليها، وكذلك الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منهما للبلدية أو تؤول ملكيتها إليها؛

- الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو العائدة إلى كل منهما؛

- الحقوق والقيم المنقولة المكتسبة أو التي حققتها الولاية أو البلدية والتي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس مؤسسات عمومية أو دعمها المالي؛

- المساكن الوظيفية أو المرتبطة بالعمل ونقلت ملكيتها للبلدية؛

- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفقا للقانون؛ - الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة.

ورغم حجم هذه الأملاك، إلا أن أهميتها لا تظهر إلا إذا روعيت طرق التسيير العقلاني في إدارتها بالشكل الذي يسمح بتطوير مردوديتها وذلك من خلال احترام النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول والأداء الجيد للخدمة العامة¹.

تتكون أملاك الجماعات المحلية من أملاك منتجة للمداخيل، وأملاك غير منتجة للمداخيل، وهي مسطرة في ملحقين متميزين، خاصة التعليم الوزارية المشتركة " C1 "، وتتمثل إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل في ناتج كراء ممتلكات البلدية التالية:

1- إيجار الأملاك العقارية (Loyers des immeubles)

¹ القانون 90-30، مرجع سابق الذكر، المادة: 19.

- المحلات ذات الاستعمال السكني؛
 - المحلات ذات الاستعمال التجاري؛
 - المذابح؛
 - مواقف السيارات؛
 - حقوق المكان داخل الأسواق (droits de place dans les marchés)؛
 - مداخيل المخيمات الصيفية؛
 - حقوق الحفلات (droits de fêtes)؛
 - الحجز العمومي (fourrière publique)؛
 - كراء الأسواق الأسبوعية واليومية؛
 - مداخيل بيع المنتوجات البلدية.
- 2- إيجار الأملاك المنقولة (Location matériels communal)
- العتاد (شاحنات، حافلات وغيرها...)
 - المعدات الكبيرة (تجهيزات الأشغال العمومية)؛
- يجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار (Affermage)، والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة بمداولة من المجلس الشعبي البلدي وعن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر،¹ أما في حالة بيع ممتلكاتها يتعين على البلدية التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية لعمليات بيع أملاكها.²

¹ منشور وزير الداخلية رقم 842 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية ، المؤرخ في: 07 سبتمبر 1994 .

² منشور وزير الداخلية رقم 111 المتعلق بتسيير وتثمين وصيانة أملاك الجماعات المحلية ، المؤرخ في: 01 فبراير 1993 .

يجب كذلك اللجوء دائما إلى المناقصة العلانية أو التسيير المباشر لتحصيل حقوق استعمال الطرق والأماكن العمومية والتوقف في الأسواق والمذابح، وفق دفتر شروط نموذجي¹.

في هذا الإطار، وقصد تثمين هذه الموارد يتعين على البلدية القيام بما يلي:

- تحديث بدلات إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني؛
- إعداد رخص تعاقدية لمختلف الاستعمالات المؤقتة للأماكن العمومية للبلدية؛
- إغدار المؤسسات والهيئات والخواص الذين لم يقوموا بإعادة الطرق إلى حالتها الأصلية؛
- تخصيص جزء من الاقتطاع (le prélèvement) ، يوجه لإنشاء أملاك منتجة للمداخيل أو تهيئة الأملاك الموجودة؛
- المسلك الجيد والمنظم لسجل جرد الأملاك العقارية والمنقولة (الملحق المالي رقم (32)، راجع التعليمات الوزارية المشتركة "1C".
- إن ناتج تحصيل الإيرادات السابقة الذكر، يتم توجيهه من طرف البلدية ومساهمة منها في التنمية المحلية، إلى صيانة المساجد والمدارس الابتدائية، وتشجيع مبادرات الشباب والرياضة، تصل إلى نسبة 7% من بعض إيرادات قسم التسيير من ميزانيتها.

¹ قرار وزاري مشترك يتضمن المصادقة على دفتر الأعباء لفائدة المذابح والمسالك البلدية، مؤرخ في 08 جويلية 1986.

المحور الثالث: إستراتيجيات إعادة الاعتبار للأموال الجماعات المحلية
اعترف قانون الأملاك الوطنية للمجالس الشعبية المحلية ببعض الصلاحيات في هذا المجال، وتختلف هذه الصلاحيات بين هاتين الهيئتين حسب العملية بحد ذاتها فتكون إدارية إذا تعلق الأمر بقاعدة تسيير ذات طابع تقني، وتكون بمداولة إذا تعلق بعملية التسيير باستثمار أو تحويل الملكية مثلا، لذلك نحاول دراسة هذه الإجراءات ونحدد مسؤولية كل طرف فيها وهذا كما يلي:¹

أولا: الإدراج في الأملاك الوطنية

يقصد بالإدراج "إدخال مال معين في صنف من أصناف الأملاك العامة"، وتكون بإتباع إجراءات متميزين هما: تعيين الحدود والاصطفاف.

1- تعيين الحدود:

وهو معاينة السلطة المختصة لحدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية البحرية والمائية وتفصلها من باقي الملكيات المجاورة لها. أو هي إفراز المال العام من بقية أملاك الشخص العام والأفراد وذلك بهدف تعيين مجال تطبيق الأحكام الاستثنائية الخاصة بالملكية العامة ومنح المرسوم التنفيذي رقم 427-12 المؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012 يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، للوالي باعتباره ممثلا للدولة هذه الصلاحية وهذا أمر منطقي حيث أن الإدارة لا تتفق مع صاحب الملكية المجاورة لتحديد أملاكها بل تقوم بعملية كاشفة فقط.

2- الاصطفاف:

هو إثبات تعيين الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية وللملكيات المجاورة لها، أي تعيين حدود الأملاك الوطنية الاصطناعية، ويندرج الملك والأملاك الوطنية

¹ أعمار يحيوي، نظرية المال العام، الجزائر: دار هومة، 2002، ص 35.

العمومية الاصطناعية بعد استكمال عملية التهيئة وإصدار العقد القانوني للتصنيف وهذا بموجب قرار من الوالي المختص بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي.

3- التخصيص:

هو جوهر سلطة استعمال الأملاك الوطنية الخاصة سواء مملوكة للدولة أو الجماعات المحلية والتي هي نتاج الاعتراف للأشخاص العامة بحق ملكية أملاكها الوطنية، وهو نوع من الاستعمال الذي يرتبط أساسا بعمومية المال حيث يستهدف التخصيص دائما تحقيق مهام مرتبطة بالنفع العام والمصالح العامة، وهو ما يميز سلطة استعمال هذه الأموال من استعمالات المالك الفردي لأملكه التي تستهدف أساسا تحقيق نفعه الخاص، وعرف قانون الأملاك الوطنية التخصيص أنه "استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكه الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينهما من أداء المهمة المستندة إليها، وفي حالة ما إذا ثبت أنه ملكا تابعا للأملاك الوطنية الخاصة بالجماعات المحلية قد أصبح لا يفيد نهائيا في عملها فيتم إلغاء التخصيص وفي كل الحالات يخضع تخصيص الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالولاية أو البلدية أو إلغاء تخصيصها لمداولات وقرارات محلية صادرة عنها، ويمكن أن يكون التخصيص نهائيا أو مؤقتا، كما يمكن أن يكون مجاني أو بمقابل، فيكون مجاني عندما تخصص الدولة أملاكها لمصلحة تابعة للولاية أو البلدية.

4- الهيئات الوصايا:

منحت المادة 45 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم صلاحية قبول أو رفض الهيئات والوصايا التي تقدم للولاية أو البلدية لكل من المجلس الشعبي الولائي

بالنسبة لأمالك الولاية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة لأمالك البلدية وهذا عن طريق مداولة.

5- الإيجار والتسيير الحر للمحلات:

منح المشرع الحق للجماعات الإقليمية من أجل تأجير أملكها الخاصة في إطار اختصاصاتها وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 90 من قانون الأمالك الوطنية والتي تنص على ما يلي: "وتقوم السلطة المختصة بتأجير الأمالك العقارية التابعة للأمالك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصاتها..." أما بالنسبة للتسيير الحر للمحلات التجارية فتقوم الجماعات المحلية بتسيير هذه المحلات التجارية والحرفية التابعة لأملكها الوطنية الخاصة وفق دفتر الشروط، كما تحدد الجماعات المحلية مبلغ تعويض التسيير الذي يدفع لصالح الولاية أو البلدية المعنية كما يمكن للجماعات المحلية أن تتنازل على أساس دفتر الشروط بعد استشارة المصالح التقنية لإدارة أملك الدولة عن العناصر غير المادية في المجالات التجارية والمستثمرات الحرفية التابعة لأملكها، ويدفع عائد البيع لميزانية الولاية أو البلدية.

6- التنازل عن أملك الجماعات المحلية:

لقد استعمل المشرع في قانون الأمالك الوطنية لسنة 1990 مصطلح "بيع" بدلا عن مصطلح "التنازل" الذي ورد في نص المادة 89 بعد التعديل، حيث أن الفرق بينهما غير واضح حيث أن كلاهما ناقلين للملكية، ونصت هذه المادة أنه "يمكن التنازل أو تأجير الأمالك العقارية التابعة للأمالك الخاصة للدولة والجماعات الإقليمية غير المخصصة أو التي الغي تخصيصها إذا ورد احتمال عدم قابليتها لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية عن طريق المزاد العلني، ومع احترام المخططات

التوجيهية للتهيئة والتعمير ويمكن أن يكون هذا التنازل بالتراضي على أساس القيمة الحقيقية ولكن بصفة استثنائية".¹

وإذا كانت عمليات التنازل هذه تتم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للأموال العقارية للبلدية، فإن المادة 57 من قانون البلدية قيدت تنفيذ هذه المداولة بمصادقة الوالي إما مباشرة من قبل الجماعات الإقليمية المعنية، وإما الإدارة المكلفة بالأموال الوطنية أو عن طريق أعوان التنفيذ في كتابات الضبط لدى المحاكم بناءً على طلب الجماعات الإقليمية وما يثبت تكريس اللامركزية في قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم في مجال تسيير أملاك الجماعات المحلية هو ما ورد في نص المادة 120 منه التي تنص على أنه "تخضع عقود التسيير أو التصرف التي تتعلق بأموال الجماعات الإقليمية لقانون البلدية وقانون الولاية، وهذا ما أكدته المادة 02 من قانون البلدية الجديد، وهذا ما سوف نتطرق إليه لاحقاً.

ثانياً: الاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة المملوكة للجماعات المحلية عن طريق الرخصة الواحدية الطرف

الشغل الخاص للأملاك الوطنية العامة عن طريق رخصة إدارية واحدية الطرف هو شغل مؤقت لا يكون إلا بموجب قرار إداري صادر عن سلطة مختصة وتأخذ هذه الرخصة شكلين إما رخصة الطريق أو رخصة الوقوف.

1- رخصة الطريق:

رخصة الطريق حق الشغل المؤقت لجزء من طريق العام بعد تغير أساسه وإقامة مشتملات عليه، وهذا ما نصت عليه المادة 164 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 حيث تنص: "تمثل رخصة الطريق في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك

¹ محمد فاروق عبد المجيد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 09.

العامّة المخصصة لاستعمال الجميع شغلا خاصا، مع إقامة مشتملات في أرضيتها وتسلم لفائدة مستعمل معين"، وما يمكن ملاحظته من هذا النص وخاصة عند قول المشرع "إقامة مشتملات في أرضيتها" أن الإدارة تسمح لصاحب الرخصة في التغير لذلك عبر عنها بعض الفقهاء بأنها الرخصة الخطيرة، ومن أمثلة هذه الرخص هي السماح لبعض الشركات بمد خطوط حديدية فوق أراضي الأملاك العامة وحفر الآبار والغاز واستخراج المعادن وتوصيل قنوات المياه... الخ، ومنذ مدة طويلة كانت تعتبر رخصة الطريق تصرفا من تصرفات الضبطية الإدارية، وهذا يتولد عنه عدة آثار منها أن سحب الرخصة كان أيضا إجراء من إجراءات الضبطية الإدارية يمكن للإدارة التعسف في استعماله، ويسلم رخصة الطريق أو يرفض تسليمها السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة، وهنا السلطة المكلفة هي الجماعات المحلية "الولاية أو البلدية" ويسلمها المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، إذا كان تسيير الأملاك العامة المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى وهنا جاءت هذه المادة غامضة جدا ولم تبين صراحة من هو صاحب الاختصاص وفي كلتا الحالتين الأولوية تكون للسلطات الإدارية الممثلة لإدارة عدم التركيز الإداري، وقرار الجماعات المحلية هو قرار استثنائي.

2- رخصة الوقوف:

تعتبر رخصة الوقوف النوع الثاني من الرخصة الإدارية الواحدية الطرف لاستعمال الأملاك المخصصة للجميع على مستوى إقليم الجماعة المحلية وهي الحالة التي تتدخل فيها الإدارة لترخيص شخص ما وبصفة شخصية وانفرادية لوقت محدد وفي شكل من الأشكال في استعمال الأملاك العامة، فرخصة الوقوف تجد مصدرها التشريعي في نص المادة 59 و64 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم وعرفها المرسوم التنفيذي رقم 91-454 في نص المادة 163 منه: "تمثل رخصة الوقوف في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة لاستعمال الجميع شغلا خاصا دون إقامة

مشمولات على أراضيها، وتسلم لمستفيد اسميا، و تمنح هذه الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار فيما يخص الطرق الوطنية والولائية الواقعة داخل التجمعات السكنية وكذلك الطرق البلدية ويملكها الوالي بقرار يخص الطرق الوطنية والولائية خارج التجمعات السكنية.¹

الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح جليا أن الجماعات المحلية تطبق تعريفات جد منخفضة عند القيام بعملية استغلال هذه الأملاك مما يبين عدم اهتمامها بما تدره من موارد. كما أن ضعف هذه الموارد يعود في جانب كبير منه إلى التنازل غير المحسوب عن الممتلكات العقارية التي كانت تدر دخلا هاما للجماعات المحلية، والتي كانت تشكل احتياطات عقارية هامة للبلديات بموجب الأمر رقم 26-74 المؤرخ في 20-2-1974 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلدية، إن قيام البلديات ببيع الأراضي التي كانت تدخل في إطار الاحتياطات العقارية بأثمان رمزية بين أنها لم تحسن استغلال الوضعية المالية التي خلقها الأمر رقم 26-74 السالف الذكر، كي توجد لنفسها تمويلا ذاتيا معتبرا يغنيها عن حاجتها إلى إعانات الدولة، بحيث نجد أن أغلبية البلديات تركز في مواردها المالية بشكل أساسي على الموارد الجبائية وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية على حساب مواردها الذاتية والأملاك على وجه التحديد. وهكذا تكون هذه البلديات قد ضيعت فرصة ثمينة لتدعيم مواردها والتخفيف من تبعيتها المالية للدولة. ومن خلال ما سبق توصي الدراسة بما يلي:

¹ محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، مصر: دار الفكر العربي، 1979، ص 102.

التوصيات:

- التقليل من التركيز على الموارد المالية الجبائية وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
- الاحتفاظ بالأموال العقارية وعدم التنازل عنها بمبالغ رمزية؛
- إعادة الاعتبار للأموال المنقولة والحرص على الاستفادة من قدر المستطاع؛
- العمل على مواصلة الجهود لإصلاح مالية الجماعات المحلية؛
- البحث عن موارد مالية مستدامة لتمويل الجماعات المحلية؛
- تفعيل التدابير الاحترازية لمواجهة الصدمات المالية التي قد تواجه الجماعات المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

- (1)-الطماوي حمد سليمان ، مبادئ القانون الإداري: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، مصر: دار الفكر العربي، 1979.
- (2)-عبد المجيد محمد فاروق ، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- (3)-محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- (4)-يحيوي أعمر ، نظرية المال العام، الجزائر: دار هومة، 2002.

➤ الأوامر والقوانين والقرارات

✓ القوانين

- (1)-قانون الولاية رقم 90-09، المؤرخ في: 07/04/1990 .
- (2)-قانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، المؤرخ في: 01-12-1990
- (3)-الجريدة الرسمية عدد 11 بتاريخ 11 أفريل 1990.
- (4)-منشور وزير الداخلية رقم 111 المؤرخ في: 01 فبراير 1993 المتعلق بتسيير وتثمين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.
- (5)-منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في: 07 سبتمبر 1994 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية
- القانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في: 22 /06 /2011.
- الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03 جويلية 2011.

✓ القرارات

- (1)-قرار وزاري مشترك يتضمن المصادقة على دفتر الأعباء لفائدة المذابح والمسالك البلدية، مؤرخ في 08 جويلية 1986 .

د. لروي إكرام

(جامعة أحمد دراية أدرار)

دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الجماعات المحلية في الجزائر

The role of the electronic administration in developing the local groups in Algeria

مقدمة

أدى التطور التكنولوجي الذي يشهده العالم وثورة المعلومات والاتصال إلى وجوب استغلاله من كل ناحية من النواحي سواء الناحية الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية أو حتى الإدارية تحت ما يعرف بمفهوم الإدارة الإلكترونية. فتبنت مختلف الدول أسلوب الإدارة الإلكترونية على مختلف المستويات لكي يصل إلى الجماعات المحلية، فهو أسلوب إداري حديث يتميز بتحقيق التنمية المستدامة عن طريق تحسين وترقية الخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية.

ومن خلال ما تقدم نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير الجماعات المحلية؟

من أجل الإجابة عن الإشكالية المطروحة لابد التطرق إلى مفهوم الإدارة

الإلكترونية.

أولاً: مفهوم الإدارة الإلكترونية

تعرف الإدارة الإلكترونية على أنها تلك الجهود الإدارية التي تضمن تبادل المعلومات والبيانات بين الإدارات المختلفة والمتعددة، وتقديم الخدمات للمواطنين

بسرعة عالية وتكلفة منخفضة عبر أجهزة الحاسوب وشبكات الانترنت مع ضمان سرية أمن المعلومات المتناقلة، وتوفير المرونة اللازمة للاستجابة للمتغيرات المتلاحقة سواء الداخلية أو الخارجية¹.

ومن خلال هذا التعريف يتبين أن الإدارة الالكترونية تتمتع بمجموعة من الخصائص:

- 1- تتسم بالشفافية: تتحقق الشفافية نتيجة لوجود الرقابة الالكترونية التي تضمن من خلالها المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات².
- 6- السرعة في توفير المعلومات وتبسيط الإجراءات تحقيقا لهدف الإدارة بلا ورق³.
- 3- إدارة الكترونية تتخطى حدود الزمان: حيث تستمر هذه الإدارة لمدة أربعة وعشرين ساعة متواصلة وفي كل أيام الأسبوع⁴.

1 لخضر رابحي ، عائشة لكحل ، " الإدارة الالكترونية كآلية من آليات التنمية الإدارية" ، مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، جامعة الأغواط ، العدد 1 ، 5 جانفي 2016 ، ص 242 .

2 فاطنة بلقرع ، دلال العمري ، هاجر قريشي ، "جاهزية الإدارة الالكترونية ودورها في ارساء الخدمة العمومية" ، مجلة البديل الإقتصادي ، جامعة الجلفة ، العدد 7 ، ص 4.

3 خيضر خنفري ، مريم بورنيسة ، " الإدارة الالكترونية ودورها في تفعيل أداء المؤسسات تجربة الجزائر في بعض القطاعات - نموذجا" ، المجلة العلمية المستقبل الإقتصادي ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، العدد 5 ، 31/12/2017 ، ص 235.

4 علي سايج جيور ، " الإدارة الإلكترونية ودورها في تطوير أداء الجماعات المحلية في ظل تطبيق الحكومة الإلكترونية بالجزائر" ، مجلة المقار للدراسات الاقتصادية ، المركز الجامعي تيندوف ، العدد 1 ، ديسمبر 2017 ، ص 11.

إدارة الكترونية تتخطى حدود المكان: فمن خلال الإدارة الالكترونية يمكن مواصلة العمل الإداري في كل مكان¹.

5-استيعاب أكبر عدد من طالبي الخدمة في وقت واحد، على خلاف الإدارة التقليدية تكون قدرة الاستيعاب فيها محددة².

وعليه يتضح أن الإدارة الالكترونية منظومة متكاملة ومتفاعلة تهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي إلى عمل إداري حديث باستخدام نظم المعلوماتية.

ثانيا: تطبيقات الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية

بادرت الجزائر بعصرنة إدارة الجماعات المحلية، وذلك بإطلاق:

(1)-مشروع الجزائر الإلكترونية: والذي يهدف إلى تعميم استخدام التكنولوجيات الحديثة في كافة القطاعات في فترة زمنية محددة بخمس سنوات من 2009 إلى 2013، بما يساهم في عصرنة الإدارة العمومية، فتضمن هذا المشروع 13 محورا رئيسيا يتركز على:

*تسريع استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصال في الإدارة العمومية.

*تسريع استعمال تكنولوجيات المعلومات والاتصال في الشركات.

*تطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيات المعلومات والاتصال.

*دفع تطوير الاقتصاد الرقمي.

*تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة.

*تطوير الكفاءات البشرية.

1 هاجرة ديدوش ، عبد الغني حيري ، "الإدارة الالكترونية ودورها في تطوير الخدمة العمومية مع الإشارة إلى تطبيق الإدارة الالكترونية بالجماعات المحلية بالجزائر"، مجلة الحدث للدراسات المالية والاقتصادية، جامعة سوق اهراس، العدد 7، 2021، ص 26.

2 خيضر خنفري ، مريم بورنيسة ، مرجع سابق الذكر، ص 235.

*تدعيم البحث والتطوير والابتكار.

*ضبط المستوى القانوني الوطني.

*دعم الاعلام والاتصال.

*تثمين التعاون الدولي.

*آليات التقييم والمتابعة.

*تفعيل الاجراءات التنظيمية.

*توفير الموارد المالية.¹

ومن بين أهداف هذا المشروع:

*تسهيل وتبسيط المراحل الإدارية التي يسعى من خلالها المواطن للحصول

على الوثائق والمعلومات، والتنسيق بين مختلف الوزارات والهيئات الرسمية.²

*التقليص من الإجراءات البيروقراطية المعقدة والعمل على الوصول إلى

السرعة والدقة في اتخاذ القرارات وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن في

مختلف المجالات.³

*تقريب الإدارة العمومية من المواطن بتطوير الخدمات الالكترونية.

*تطوير الكفاءات البشرية بوضع برنامج يمنح الأولوية للتكوين العالي

1 رانية هدار، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2017/2018، ص-ص(129-134).

2 عائشة خوخاوي، "الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين أداء الجماعات المحلية" دراسة حول الخدمات العمومية الالكترونية في البلديات"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 2، المجلد 11، العدد 1، جوان 2022، ص 577.

3 عبد العزيز سلى عشبة، حازم أحمد فراونة، "دور الإدارة الالكترونية في ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر: دراسة، وصفية على ضوء مشروع الجزائر إلكترونية 2013"، مجلة معارف للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 3، العدد 1، 2022، ص 41.

والتكوين المهني في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال¹.

ضبط مستوى الإطار القانوني بهدف تهيئة جو من الثقة يساعد على إقامة الحكومة الالكترونية².

(2)- إنشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية: في إطار عصرنة الإدارة تم إنشاء نظام رقمي يتضمن كل العقود المسجلة بسجلات الحالة المدنية والتعديلات أو التصحيحات وهو سجل مستحدث لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية والبعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، كما أنه سجل يربط بين المؤسسات العمومية المحلية لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل³. يسمح هذا السجل الآلي بإدخال البيانات الخاصة بالمواطن الجزائري ووثائق الحالة المدنية على قاعدة بيانات متطورة متواجدة على أجهزة رئيسية ويتم حفظها من أجل استرجاعها لاحقا إما للحصول على معلومات الحالة المدنية بصفة دقيقة بواسطة بحث يجريه موظف البلدية أو من أجل تمكين ضابط الحالة المدنية من عرض نسخ الكترونية على شبكة الانترنت لوثائق الحالة المدنية الخاصة بالمواطن ليتمكن من حفظها أو طباعتها⁴، حيث وضع في السجل الوطني الآلي للحالة المدنية ثلاث برمجيات على مستوى كل بلدية، وهي: برمجيات تسليم الشهادات، برمجيات

1 عبد العزيز سلمى عشبة، حازم أحمد فراونة، مرجع سابق الذكر، ص ص (40، 41).

2 رانية هدار، مرجع سابق الذكر، ص ص (135، 136).

3 القانون رقم 08-14 المتعلق بالحالة المدنية، المؤرخ في 9 أوت 2014، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة بتاريخ 20 أوت 2014، المعدل والمتمم بالأمر رقم 70-20 المؤرخ في 17 فيفري 1970، المادة 25 مكرر والمادة 25 مكرر 1.

4 فاطنة بلقرع، دلال العمري، هاجر قريشي، مرجع سابق الذكر، ص 11.

نقل الشهادات والتعديلات، وبرمجيات التبليغ عن أخطاء محتملة أثناء الحجز أو النقل.¹

(3)-مشروع البلديات الالكترونية: تجسد البلديات الالكترونية في أرض الواقع وهو الهدف الي تسعى وزارة الداخلية لتحقيقه وتعميمه على باقي ولايات الوطن، وتتمثل في ابتعاد عن العمل الاداري التقليدي على مستوى البلديات والاعتماد على التكنولوجيات والإدارة الحديثة وذلك عن طريق توفير الوسائل التكنولوجية واللوجستية اللازمة في عملية التواصل بين الادارة والمواطن بإنشاء نظام الادارة الالكترونية وتتمثل في توفير قنوات الاتصال من حواسيب وهواتف وشبكة انترنت عالية التدفق وأقمار صناعية قادرة على نقل البيانات بشكل متبادل بين المصالح الادارية والمواطن.²

(4)-عصرنة وثائق الهوية وجواز السفر: حرصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على عصرنة مختلف وثائق الحالة المدنية، فتم إصدار جواز السفر البيومترى للقضاء نهائيا على عمليات التزوير حيث يحتوي على شريحة الكترونية يتم فيها تخزين المعلومات المتعلقة بحامل الجواز وبصمته وتوقيعه الرقمي وكل البيانات الخاصة بوثيقة السفر³، حيث تم وضع في متناول المواطن استمارة خاصة لتقديم طلب الحصول للمرة الأولى على بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر أو بمناسبة تجديدهما، وتتوفر هذه الاستمارة على مستوى موقع الانترنت لوزارة

¹ عائشة خوخاوي ، مرجع سابق الذكر، ص579.

² علي سايع جبور، مرجع سابق الذكر، ص18.

³ خيضر خنفري ، مريم بورنيسة ، مرجع سابق الذكر، ص293.

الداخلية والجماعات المحلية، كما يمكن إرسال الاستمارة المملوءة عن طريق الانترنت إلى موقع الويب الخاص بالمقاطعة الإدارية أو الدائرة أو المصالح القنصلية.¹

الخاتمة

في الأخير يتضح أن الجزائر تتبنى نظام الإدارة الالكترونية تدريجيا بخطى ثابتة، ويتبين ذلك من خلال المجهود الذي تبذله في تكريس معالم الإدارة الالكترونية على مستوى الجماعات المحلية ويرجع ذلك للدور التي تلعبه الإدارة الالكترونية في تحسين الخدمات المقدمة من قبل الجماعات المحلية، ولهذا نقترح التوصيات التالية:

- سن نصوص تنظيمية تلزم المواطن على الحصول على وثائق الهوية ورخصة السياقة في الشكل البيومتری.

- توسيع من مشروع البلديات الالكترونية وإخراجها من العمل الإداري التقليدي بصفة نهائية.

- ترسيخ الجماعات المحلية لمفهوم الإدارة الالكترونية عن طريق الاعتماد على برامج التدريب والتأهيل، والاستعانة بخبراء المتفرسين في المجال الالكتروني بغرض تحسين مستوى الموظفين على استعمال الأجهزة والبرمجيات الحديثة.

- وضع القوانين واللوائح التنظيمية التي تهدف للحفاظ على الأمن السبراني للإدارة الالكترونية على مستوى الجماعات المحلية.

¹ قرار مؤرخ في 19 يوليو 2010، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر الالكتروني وكيفية معالجته، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ 8 أوت 2010.

قائمة المصادر والمراجع

❖ المجالات

1. بلقرع فاطنة، العمري دلال، قريشي هاجر، "جاهزية الإدارة الالكترونية ودورها في ارساء الخدمة العمومية"، مجلة البديل الإقتصادي، جامعة الجلفة.
2. جبور علي سايج، "الإدارة الإلكترونية ودورها في تطوير أداء الجماعات المحلية في ظل تطبيق الحكومة الإلكترونية بالجزائر"، مجلة المقار للدراسات الاقتصادية، المركز الجامعي تيندوف، العدد 1، ديسمبر 2017.
3. خنفري خيضر، بورنيسة مريم، "الإدارة الالكترونية ودورها في تفعيل أداء المؤسسات تجربة الجزائر في بعض القطاعات - نموذجاً"، المجلة العلمية المستقبل الإقتصادي، جامعة محمد بوقرة بومرداس، العدد 5، 31/12/2017.
4. خوخواوي عائشة، "الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين أداء الجماعات المحلية" دراسة حول الخدمات العمومية الالكترونية في البلديات"، مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 2، المجلد 11، العدد 1، جوان 2022.
5. ديدوش هاجرة، حيري عبد الغني، "الإدارة الالكترونية ودورها في تطوير الخدمة العمومية مع الإشارة إلى تطبيق الإدارة الالكترونية بالجماعات المحلية بالجزائر"، مجلة الحدث للدراسات المالية والإقتصادية، جامعة سوق اهراس، العدد 7، 2021.
6. رابحي لخضر، لكحل عائشة، "الإدارة الالكترونية كآلية من آليات التنمية الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 1، 5 جانفي 2016.
7. عشبة عبد العزيز سلمى، حازم أحمد فراونة، "دور الإدارة الالكترونية في ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر: دراسة، وصفية على ضوء مشروع الجزائر إلكترونية 2013"، مجلة معارف للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 3، العدد 1، 2022.

❖ الرسائل العلمية

1. هدار رانية ، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2017/2018.

❖ النصوص القانونية

➤ القرارات والأوامر

1. قرار مؤرخ في 19 يوليو 2010، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر الالكترونيين وكيفية معالجته، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ 8 أوت 2010.

➤ القوانين والمراسيم

1. القانون رقم 08-14 المتعلق بالحالة المدنية، المؤرخ في 9 أوت 2014، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة بتاريخ 20 أوت 2014، المعدل والمتمم بالأمر رقم 70-20 المؤرخ في 17 فيفري 1970.

د. ليندة زموري و ط. د. عرار مفيدة
(جامعة ورقلة)

دور الإطار التنظيمي للرقمنة في تحسين الخدمات العمومية في الإدارة المحلية - الجزائر نموذجاً -

The Role of the Regulatory Framework for Digitization in Improving Public Services in Algeria-Local Administration A Model

مقدمة

لقد أضحت الرقمنة فاعلاً أساسياً في الارتقاء بالعمل الإداري في المؤسسات والإدارات الحكومية. وأضحى مطلباً أساسياً للانخراط في حوكمة النظم الإدارية الحديثة. ودليلاً على قوة وصلابة أجهزتها البيروقراطية التي تعنى بالمواطن. وانطلاقاً من الأهمية البالغة التي أولتها العديد من الدول بما فيهم الجزائر على دعم نظم الخدمات الإلكترونية في الإدارة العمومية. حيث باشرت الدولة في تعميم العمل الإلكتروني الرقمي على مستوى الوحدات المحلية للدولة. وقد خصت الإدارة المحلية بجملة من التدابير والإجراءات والهيكل التي تعنى بالخدمة الرقمية العمومية.

بناءً على ما سبق ارتأينا من خلال هذه الورقة البحثية إبراز مختلف الخدمات الرقمية التي توفرها الإدارة المحلية من خلال رقمنة الوثائق البيومترية بمصالحها. وذلك من خلال إبراز دور هذه الخطوة في تحسين الخدمة العمومية بالجزائر. لهذا قمنا بطرح الإشكالية التالية:

كيف ساهمت إجراءات رقمنة الإدارة المحلية في الجزائر في تحسين الخدمات العامة؟

تحاول هذه الورقة البحثية الإجابة عن السؤال المركزي التالي:
فرضية الدراسة: تفترض الدراسة وجود علاقة تكاملية بين رقمنة الإدارة المحلية وترشيد الخدمة العمومية بها.
وللإجابة عن سؤال الدراسة واختبار صحة فرضية الدراسة. قمنا بتقسيم هذه الورقة البحثية إلى ثلاث فصول أساسية وهي:
المحور الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة.
المحور الثاني: استراتيجية الحكومة الجزائرية في مجال رقمنة الإدارة المحلية.

المحور الثالث: أهم تطبيقات الرقمنة في الإدارة المحلية في الجزائر:
اعتمدنا في هذه الدراسة على:
1. المنهج الوصفي: الذي يعتبر طريقة لوصف الظاهرة المدروسة وتصويرها كمياً عن طريق جمع البيانات المقننة وتصنيفها وتحليلها، وإخضاعها للدراسات الدقيقة.
2. منهج دراسة حالة: الذي يقوم على أساس التعمق في دراسة إجراءات الرقمنة في مصالح الإدارة المحلية.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة
حيث سنتعرض فيه لبعض المفاهيم المرتبطة بهذه الدراسة .
أولاً: مفهوم الإدارة الالكترونية
ونتعرض فيه لمجموعة من التعريفات والخصائص المتعلقة بالإدارة الالكترونية. التي عرفت تطوراً تراكمياً عبر مختلف المراحل التنظيمية التي صاحبها المفهوم.

1- تعريف الإدارة الإلكترونية :

ذكر أحمد محمد غنيم أن الإدارة الإلكترونية هي مصطلح من مقطعين أساسيين أحدهما (الإدارة) وهو يعبر عن نشاط إنجاز الأعمال والمعاملات من خلال جهود الآخرين لتحقيق الأهداف المرجوة بينما يقصد بالمقطع الثاني (الإلكترونية) أنه يتم أداء هذا النشاط من خلال استخدام الوسائل والوسائط الإلكترونية المختلفة¹. وهناك العديد من التعريفات التي تعني بموضوع الإدارة الإلكترونية نذكر منها أيضا ما يلي:

- وهي قدرة القطاعات على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وقطاعات الأعمال بسرعة ودقة عاليتين وبأقل تكلفة ممكنة مع ضمان السرية وأمن المعلومات المتداولة في أي وقت ومكان².

- وهي قدرة القطاع الحكومي على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطنين وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكة الأنترنت مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتناقلة في أي وقت وأي مكان معتمدة على الأول تقني ويتمثل في إعداد المعلومات إلكترونيا وتناقلها عبر شبكة الأنترنت وضمان دقتها وسريتها، والثاني إجرائي ويتمثل في تنفيذ المعاملات والخدمات عن بعد مع ضمان صحتها ومصداقيتها³.

¹ ماجد بن عبد الله الحسن، الإدارة الإلكترونية وتجويد العمل الإداري المدرسي "ضرورة ملحة في ظل الثورة العلمية التكنولوجية. (د.ب.ن): المكتب الجامعي الحديث (د.ت.ن)، ص50.

² مصطفى يوسف كافي، الحكومة الإلكترونية في ظل الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة، دمشق: دار ومؤسسة أرسلان، 2010، ص22.

³ إيمان صالح عبد الفتاح ، التخطيط الإستراتيجي في المنظمات الرقمية ، القاهرة: إيبيس كوم للنشر والتوزيع وخدمات المعلومات ، 2007، ص60.

- كذلك هي عملية مكننة جميع مهمات ونشاطات المؤسسة الإدارية بالاعتماد على تقنيات المعلومات الضرورية كافة وصولاً إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في تقليل استخدام الورق، وتبسيط الإجراءات، والقضاء على الروتين البطيء، وتحقيق الإنجاز السريع والدقيق للمهمات والمعاملات، لتكون كل إدارة جاهزة لربطها مع الحكومة الإلكترونية لاحقاً¹.

- أيضاً هي جمع أكبر عدد من المواقع الإدارية المتباعدة في شبكة اتصال إلكتروني سلكية أو لا سلكية محددة تشمل استعمالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من الحواسيب والشبكات إلى أجهزة إدخال المعلومات اللاسلكية لتخدم الأمور الإدارية اليومية. فهي نظام يقوم بتحويل الأعمال الورقية إلى أعمال إلكترونية وذلك بالقيام بخطوات رئيسية تبدأ بأتمتة أعمال المنظمة، ومن ثم العمل وفق مبدأ النافذة الواحدة الذي يحقق التوفير في الوقت وفي حجم الأعمال الورقية مما ينعكس بالنتيجة على توفير الوقت والأعباء المالية التي يمكن توظيفها في أماكن أخرى، الأمر الذي يسمح بخلق فرص عمل جديدة تنعكس إيجاباً على قدرات وكفاءات العاملين².

2- خصائص الإدارة الإلكترونية:

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص العديد من الخصائص التي تتمتع بها الإدارة الإلكترونية في مجال عملها وتتمثل هذه المزايا فيما يلي³:

- إدارة بلا ورق

- إدارة بلا مكان.

¹ علاء عبد الرزاق محمد حسن السالمي، الإدارة الإلكترونية، عمان: دار وائل، 2006، ص32.

² عادل حرحوش المفرجي وآخرون، الإدارة الإلكترونية متركزات فكرية ومتطلبات تأسيس عملية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص-ص 11-12.

³ صدام الخمايسة، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، بيروت: عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، 2013، ص79.

-إدارة بلا زمان.

-إدارة بلا تنظيمات جامدة.

- 1- تعريف الخدمة العمومية: تناول عدة باحثين مفهوم الخدمة العامة محاولين تعريفها تعريفا جامعاً ومانعاً و ندرج ضمن هذه الدراسة جملة منها:
- تعريف " بيار بوبي "PIERRE BAUBY"" : "هي ثمرة الزمان و المكان، و التحديات التي توجه المجتمع".¹
- تعريف "كوتلر" "KOTLER": "هي نشاط أو أداء خاضع للمبادلة غير ملموس، ولا ينتج عنه نقل للملكية، ويمكن أن يرتبط بمنتج مادي".²
- تعريف "دانيال شافيز" "DANIEL CHAVEZ": "الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان و تأمين رفاهيته ، و التي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية المجتمع ، و هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المواطن".³
- تعريف اللجنة الأوروبية (2007): "إنشاء حق كل مواطن في الاستفادة من بعض الخدمات الأساسية و الضرورية".⁴

¹Pierre Bauby,Service Public and Services Publics, La documentation Francaices,Parish2^{eme} édition,2016,P11.

² رشيدة حططاش، جودة الخدمة العمومية في ظل الحكومة الالكترونية الذكية، مجلة رؤى الاقتصادية ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، العدد 12، عدد جوان 2017، ص 453.

³ فايذة مجذوب و ميلود طيش، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية قراءة في المفهوم و آليات التطبيق"، جامعة سطيف ، عدد خاص بفعاليات المؤتمر الدولي الأول المعنون بالمؤسسة بين الخدمة العمومية و إدارة الموارد البشرية المنعقد بتاريخ 17-18 نوفمبر 2015، ص 428.

⁴ نهاد قنان ، "المفهوم الأوروبي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العام في الجزائر"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2013، ص23.

كما تعرف الخدمة العمومية "على أنها مهمة ذات فائدة عامة تقدم من طرف هيئة عمومية تملك عند الاقتضاء سلطة ذات قوة عمومية خاضعة لنظام قانوني مكيف مع احتياجات الخدمة"¹

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن الخدمة العمومية هي عبارة مجموعة الأنشطة التي تقدمها الدولة أو الجهة الرسمية في بلد ما لصالح العامة من الناس والمواطنين دون تمييز.

2-أنواع الخدمة العمومية.

تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة ويمكن حصرها في مجموعة الخدمات التالية:²

أولا : من حيث طبيعة نشاط الخدمة:

1. الخدمات الإدارية : هي الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المحلي أو المركزي مثل خدمات مرفق الحالة المدنية.

2. الخدمات الصناعية والتجارية : تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية ، مثلا خدمة مؤسسة المياه والكهرباء والغاز.

3.الخدمات الاجتماعية والثقافية : تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل خدمة التمدرس الإلزامي والخدمات الصحية.

¹ نوفيل حديد وحنان كريبط، "الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الالكترونية -دراسة تقييمية للخدمات الالكترونية بموقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية" ، مجلة المؤسسة، العدد06، 2017، جامعة الجزائر 3، ص 124.

² نور الدين شنوفي ،دروس في المناجمنت العمومي ، بوابة الباحث الاقتصادي (ERG) ، اكتوبر 2018 ، ص3.

ثانيا : من حيث طبيعة الخدمة المقدمة:

1. خدمات فردية : تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة ، حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها.
2. خدمات جماعية : هي الخدمات التي يحصل عليها ويستغلها الأفراد في إطار جماعة دون أن يقوم بطلب توفيرها (الإنارة العمومية)و هي الخدمات التي جاءت نتيجة التطور دور الدولة ، وتدخلها في الحياة الاقتصادية ، وانتقالها من دور الدولة الحارسة إلى دور الدولة المتدخلة والتي تهدف إلى تحقيق رفاهية المواطن من خلال توفير الخدمات النقل ، الاتصالات ، المياه ، الطرقات ، الطاقة .. الخ
3. الفجوة الرقمية: بدء ظهور مصطلح الفجوة الرقمية مع بداية الألفية الجديدة، ويشير إلى فجوة التقنية بين الذين يستطيعون استخدام الانترنت ووسائل الاتصالات الأخرى بسبب امتلاكهم الأدوات والمعدات الحاسوبية، والمهارات، والقدرة المادية، وبين الذين لا يستطيعون استخدام الانترنت، وضعف القدرات والمهارات، والمعدات الحاسوبية.¹

يُقصد بالرقمنة تطبيق تقنيات التحول الرقمي، والانتقال بالخدمات التي تقدمها القطاعات الحكومية إلى نموذج عمل مبتكر يعتمد على التقنيات الرقمية.²

¹ إبراهيم أحمد الدوي، الفجوة الرقمية: النشأة، والمفهوم، والهدف، 29 أغسطس، 2016، متاح على موقع : <https://www.maacom.org/?p=829> ، تاريخ الزيارة 2020/02/25، الساعة 08:49.

² مدحت عادل، مفاهيم اقتصادية.. ما هي الرقمنة وأهميتها في الخدمات المقدمة للمواطنين؟ ، 10 سبتمبر 2019 ، متاح على الرابط:

<https://www.youm7.com/story/2019/9/10/%D9%85%D9%81%D8%A7%D9%87%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D9%85%D9%86%D8%A9-%D9%88%D8%A3%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%AA%D9%87%D8%A7-%D9%81%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%AF%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%AF%D9%85%D8%A9-%D9%84%D9%84%D9%85%D8%A7%D8%B7%D9%86%D9%8A%D9%86/4410358>

تاريخ 9/85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86%D9%8A%D9%86/4410358

الزيارة: 2023/09/26 الساعة: 13:09 .

4. فوائد الرقمنة:

يقدم التحول الرقمي فوائد مختلفة للطرفين مقدم الخدمة "سواء الحكومة أو القطاع الخاص" وأيضاً الحاصل على الخدمة منها:¹

- يوفر كثيراً من الجهد والمال بشكل كبير، كما أن له مميزات كبيرة في تحسين كفاءة العمل والتشغيل، ويساعد على تحسين الجودة وتبسيط الإجراءات للحصول على الخدمات المقدمة للمستفيدين.

- يقدم التحول الرقمي فرصاً أكبر للحكومة والقطاع الخاص للتوسع والانتشار بشكل كبير بين المواطنين الراغبين في الحصول على الخدمات، عن طريق حلول مبتكرة وبسيطة بعيداً عن الروتين.

ثالثاً ماهية الإدارة المحلية: وتتناول من خلال هذا العنصر ما يلي:

1- تعريف الإدارة المحلية:

هي أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تنفرد بها السلطة المركزية في الدولة أساس بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية.²

يعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي " أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسئولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملًا لأجهزة الدولة".³

¹ المرجع نفسه.

² خال ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 270.

³ Modie Game. the government of great britain methuen.1965.p24.

ويعرفها العطار بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها¹. وعرفها الشبخلي بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاط والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة².
2. مستويات الإدارة المحلية: و تتكون من :

2-1- الولاية:

2-1-1- تعريف الولاية: طبقاً لأحكام القانون 90 – 09 ولاسيما المادة الأولى "الولاية" هي جماعات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ هذه الأخيرة بموجب قانون ، وطبقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم 07 - 12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، الولاية جماعة إقليمية تنشأ بموجب القانون و دائرة إدارية غير ممرضة للدولة³. وعليه تشكل الولاية جماعة إقليمية لا مركزية و دائرة إدارية غير ممرضة للدولة ، للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و هو هيئة مداولة منتخبة عن

¹ فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، 1995، ص 176.

² فالح الحوري ، " الامكانات والآثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة أربد"، مذكرة ماجستير، قسم الادارة العامة ، جامعة اليرموك، الأردن ، 2000 ، ص 35.

³ قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية الجزائري ، المؤرخ في 07/04/1990، الجريدة الرسمية ، رقم 15 ، الصادرة بتاريخ 11/04/1990، الجزائر. المادة الأولى.

طريق الاقتراع العام و الوالي و هو منفذ الولاية و ممثل الولاية و الدولة و مندوب الحكومة ، توكل لها مهام الآتية:¹

- السهر على تلبية حاجات ورغبات المواطنين وهذا بتأمين الحقوق والواجبات.
- تنفيذ القوانين والتنظيمات التي تضمن السير الحسن لشؤون ومصالح الولاية.

- تقدم الحكومة تعليمات للوالي وهو بدوره يقوم بتوجيهها لمسئولي المديرات والأسلاك المهنية التابعة لها، وهذا ما يبعث للتطور المحلي الاقتصادي والثقافي للولاية.
- التنسيق بين مختلف الأعمال والخدمات التي تقوم بها المديرات والأسلاك التابعة لها على مستوى الولاية.

- في إطار تكامل وانسجام الأعمال التي تقوم بها الجماعات الإقليمية تقوم الولاية بمد يد المساعدة الدوائر والبلديات.

2-1-2-تنظيم الولاية:

أ.الوالي: هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، فهو ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من وزراء الحكومة، وبصفته هيئة تنفيذية بالولاية، فهو ينفذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الولائي ويقدم عند كل دورة عادية للمجلس تقريراً حول آلية المداولات، كما يطلع سنوياً على نشاط مصالح الولاية.² و من مهامه:³

¹ مرسوم تنفيذي رقم 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها ، مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994.

² فاطمة الزهراء مولفوعة و مختار عصماني، " دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014"، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، سبتمبر 2014، ص124.

³ المرجع نفسه، نفس الصفحة.

- يسهر على ممارسة مهامه في حدود اختصاصه على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون.
 - الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة.
 - يسهر الوالي على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى أعمالها ومراقبتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
 - يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه مادامت الحالات التي يكون فيها طرفاً نزاع الدولة والجماعات المحلية.
 - يعد الوالي المستوى التقني لمشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف.
 - توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها.
 - يجب على الوالي أن يقيم في عاصمة الولاية.
- ب. المجلس الشعبي الولائي المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، و يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه. و يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية مدة كل منها خمسة عشر يوماً على الأكثر يمكن تمديدتها عند الاقتضاء لمدة لا تتجاوز سبعة أيام بقرار من أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي.
- تتعقد هذه الدورات خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر. يمكن تقليص هذا الأجل إلى خمسة أيام في حالة عقد دورة استثنائية و كذا تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال دون أن يقل عن يوم كامل. يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات. يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم

الاقتراحات و الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و التي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه و هذا في أجل أقصاه 30 يوما.¹

2-2- البلدية:

2-2-1- تعريف البلدية: عرف المشرع الجزائري البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في: 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية : البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: ((البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية)).²

- للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

- البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.

- البلدية مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.

- البلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح

العمومية البلدية.³

2-2-2- تنظيم البلدية:

أ. المجلس الشعبي البلدي: طبقا للمادة 13 من قانون البلدية: ((يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي)). يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة هو المجلس

¹ مرسوم تنفيذي رقم 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، مرجع سابق الذكر.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، ص 128.

³ ناصر لباد، التنظيم الإداري، الجزائر: منشورات دحلب، حسين داي، ص ص(167-168).

الشعبي البلدي، يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية¹

ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي: جاء في المادة 48 من قانون البلدية: يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراع يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي.² ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

2-2-3- إدارة البلدية:

أ. الأمانة العامة: إن الأمانة العامة للبلدية يسيرها أمينا عاما وهذا الأخير حسب بعض المختصين يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية ويعتبر المساعد المباشر الأساسي لرئيس البلدية. وفيما يخص صلاحيات الأمين العام للبلدية تنص المادة 119 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه ما يلي: ((يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:³

-جميع مسائل الإدارة العامة.

-القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

-القيام بتنفيذ المداولات.

-تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق الذكر، ص ص (130-132).

² عمار بوضياف ، المرجع نفسه ، ص ص (139-140).

³ ناصر لباد، مرجع سابق الذكر ، ص ص (206-209).

-ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

ب. المصالح الإدارية: تتمثل هذه المصالح في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية. فالمصلحة الأولى تتكفل بكل ما يتعلق بالانتخابات.¹

وكذلك بكل ما يتعلق بالتنظيم (التنظيم المتعلق بأصحاب الحرف، بالتجار، البوليس العام)، أما مصلحة المحاسبة فإنها تتكفل بالميزانيات والمحاسبة وبتسيير المستخدمين وبتسيير الأملاك البلدية سواء منقولة أو عقارية وخاصة الاحتياطات العقارية..، أما مصلحة الحالة المدنية فهي تعتبر من أهم مصالح البلدية فهذه المصلحة تتكفل بتلقي والحفاظ وتسليم وثائق الحالة المدنية (مثل: شهادة الميلاد، شهادة الإقامة...).

ج. المصالح التقنية للبلدية: تلعب المصالح التقنية البلدية دورا هاما خاصة أن البلدية تلعب دورا أساسيا في تجسيد المخططات الإنمائية البلدية وانجاز المدارس... فوجود المهندسين والمهندسين المعماريين وكذلك الأطباء البيطريين يساعدها على تحسين السير لمختلف النشاطات البلدية سواء في قطاع الصحة أو في قطاع الانجاز أو في ميدان التعمير والبناء.²

في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة، باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتجسيد برنامج عمل يرتكز أساسا على المحاور الإستراتيجية التالية:³

¹ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية، العدد 37 ، المؤرخة في 2011/07/03.

² ناصر لباد، مرجع سابق الذكر ، ص ص (206-209).

³ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عصرنة المرفق العام ، أنظر

: تاريخ التصفح 2017/04/21 ، الساعة 21:17 www.interieur.gov.dz/index.php/ar//242-.html

المحور الثاني: استراتيجيات الحكومة الجزائرية في مجال عصرنه الإدارة المحلية

وقد تضمنها المخطط القطاعي الصادر سنة 2015 و المتضمن النقاط التالية:

أ- تخفيف الإجراءات وعصرنه خدمات المرافق العمومية الإدارية: في هذا الإطار، تمت مباشرة تجسيد عمليتين رئيسيتين متلازميتين تتمثلان فيما يلي:

- اتخاذ جملة من التدابير الإدارية والقانونية ترمي إلى تخفيف وتوحيد الإجراءات الإدارية.

- عصرنه خدمات المرافق العمومية الإدارية.

بخصوص تخفيف الإجراءات الإدارية تم اتخاذ العديد من التدابير لتحسين كافة الخدمات الإدارية، لاسيما فيما يخص تكوين ملفات جواز السفر البيومتري، بطاقة التعريف الوطنية، رخصة السياقة وبطاقة ترقيم المركبات. تندرج هذه العملية في إطار مخطط العمل السنوي المتعدد القطاعات الذي قررت الحكومة تجسيده، وذلك بتنصيب لجنة الإشراف الوطنية واللجان القطاعية لتبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية.¹

ومن جهة أخرى. ونظرا للأثر الكبير لاستعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال على نوعية الخدمات الإدارية وتخفيف الإجراءات، جعلت وزارة الداخلية والجماعات المحلية من ذلك أولوية بالغة الأهمية. بهذا الصدد، يعمل قطاع الداخلية والجماعات المحلية على خمس (05) أصعدة مختلفة وهي:

-الاستغلال الأمثل للآليات المعتمدة في إطار جواز السفر البيومتري من

خلال إدخال تحسينات هامة، مثل حجز البيانات الحرفية والرقمية Alpha numériques عبر شبكة الانترنت دون الحاجة إلى تنقل المواطن، التسيير الذكي

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عصرنه المرفق العام ، مرجع سابق الذكر.

وعن بعد لمواعيد التسجيل البيومتری، إعلام المرفق أنیا بوضعية تقدم معالجة ملفه عبر موقع الانترنت لدائرتنا الوزارية وكذا من خلال رسائل نصية SMS.¹

-لامركزية مجمل الخدمات الإدارية التي كانت تقدمها الدائرة على مستوى البلدية (بطاقة التعريف الوطنية، بطاقة ترقيم المركبات، رخصة السياقة، ... الخ). هذا الإجراء الذي شرع في تجسيده تدريجيا يهدف إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمرفق بصفة ملموسة، مع إسناد مهام جديدة للمنتخبين لتعزيز صلاحياتهم كما ستشمل هذه العملية جواز السفر البيومتری، حيث شرع في تنصيب تجهيزات بيو مترية على مستوى البلديات، مع منح أولوية العمل بها لبلديات المدن الكبرى قبل تعميم ذلك على باقي البلديات.²

-ربط مختلف القطاعات بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية، ما سيمكن من إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية عند تكوين الملفات أو في إطار إجراءات الإدارية، الأمر الذي يمثل تبسيطا ملموسا للإجراءات، سيعزز التعاون الإداري بين القطاعات ويضع الأسس الأولى للإدارة الإلكترونية.³

كما يسعى قطاع الداخلية والجماعات المحلية إلى تعزيز هذه الروابط البينية بين القطاعات من أجل تمكين المواطن من الاستفادة من تسهيلات أخرى متعلقة بتكوين الملفات، وذلك باستغلال قواعد بيانات القطاعات الأخرى. مثلما هو الحال بالنسبة لصحيفة السوابق العدلية، شهادة الجنسية أو تلك المتعلقة بالانتساب

¹ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، نشرية داخلية لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية، أكتوبر 2015، الجزائر، ص2.

² وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، مرجع سابق الذكر، ص2.

³ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، المرجع نفسه، ص3.

للسندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNAS) والسندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (CASNOS).¹

- العمل على تطوير الآليات التقنية المعتمدة باستعمال التكنولوجيات الحديثة مثل تلك المتصلة بالخدمات عن بعد وتكنولوجيا الهاتف النقال والتي يعمل قطاع الداخلية والجماعات المحلية على تجسيدها بإنشاء الأرصيات المعلوماتية الخاصة بها، إضافة إلى اعتماد الإطار القانوني المناسب، حيث أصدرت الحكومة في هذا السياق النص المتعلق بالتصديق الإلكتروني.²

على صعيد آخر وإضافة إلى الخدمات العمومية الموجهة مباشرة للمواطن، شرعت المصالح الإدارية للقطاع في تجسيد مسعى شامل لإدخال المعلوماتية، وذلك من خلال تطوير عدة أنظمة معلوماتية آلية ترمي إلى الرفع من فعالية المصالح وعصرنة أدوات عمل الهياكل، حيث يتمثل أهم هذه الأنظمة في ذلك المسعى " البلدية الإلكترونية" E-Commune ، الذي يعد نظام إعلام مدمج، يضم جميع مصالح البلدية، حيث سيشكل أساسا للشروع في تعميم المعلوماتية على كافة المصالح الإدارية والتقنية للقطاع.³

المحور الثالث : تطبيقات رقمنة الإدارة المحلية في الجزائر

و نتطرق في هذا المحور إلى أهم الإجراءات المتعلقة برقمنة الوثائق البيومترية.

أولا: رقمنة وثائق الحالة المدنية البيومترية (جواز السفر البيومتري وبطاقة

التعريف البيومترية)

¹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عصرنة المرفق العام ، مرجع سابق الذكر.

² القانون رقم 04-15 المؤرخ في 2015/02/1، المحدد للقواعد العامة للتوقيع و التصديق الإلكتروني،

الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 06، الصادر بتاريخ 2015/02/10 ، ص 6.

³ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عصرنة المرفق العام ، مرجع سابق الذكر.

و قد تضمن النظام خدمتين أساسيتين وهما:¹

1. الحالة المدنية: إن الحصول على هذه الخدمة يتطلب المراحل التالية:

1.1/ مقدم الطلب: يتعين على طالب الوثيقة البيومترية أن يقوم بما يلي:

- تقديم ملف الطلب حسب نوع الوثيقة.

- الحضور الشخصي إلزامي لطالب الوثيقة أو الولي الشرعي بالنسبة للبالغين

سن 12 عاما فما فوق عند إيداع و استلام الوثيقة.

- فيما يتعلق بالأطفال القصر (أقل من 12 عاما) فحضورهم إجباري عند

الإيداع فقط.

2.1/ الوثائق المكونة للملف: يتكون طلب الوثائق " بطاقة التعريف الوطنية

و جواز السفر البيومتري" من:

- صورتان شمسيتان للهوية بالألوان ،حديثتان ومتماثلتان بخلفية موحدة

بيضاء، وبدون إطار.

- شهادة إقامة، في حالة عدم امتلاك المعني لوثيقة بيومترية أو تغييره لمكان

الإقامة. مع إعفاء القصر من تقديمها لمن هم أقل من 19 سنة.

-شهادة الجنسية، في حالة عدم امتلاك أي وثيقة بيومترية مسبقا.

- فصيلة الدم، في حالة عدم تواجدها في قاعدة المعطيات.

- شهادة العمل أو عدم العمل أو شهادة مدرسية في حالة عدم وجودها في

قاعدة المعطيات بالنسبة لطالبي جواز السفر فقط.

- قسيمة أو طابع جبائي بمبلغ يتناسب مع نوع الوثيقة.

¹ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، مرجع سابق

الذكر، ص3.

- في حالة التجديد، يجب تقديم الوثيقة منتهية الصلاحية، أو التصريح بالضياع أو التلف أو السرقة صادرة عن السلطات المختصة.¹

ثانياً: رخص السياقة

1- رخص السياقة البيومترية: في إطار تطبيق برنامج الحكومة في شقه المتعلق بعصرنة المرفق العام. قامت هذه الأخيرة بوضع نموذج جديد لرخصة السياقة من النوع البيومترية الالكترونية حيز التداول بالتعاون مع وزارة الأشغال العمومية و النقل. في انتظار تعديل المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق، المعدل و المتمم. و سيعمل هذا المنشور على:²

- تقديم نموذج رخصة السياقة البيومترية ومرافقة وضعها حيز التداول.

- تحديد التطابق بين الأصناف القديمة و الجديدة.

- تحديث شهادة التأهيل (شهادة النجاح) المسلمة من طرف مفتش رخصة السياقة و الأمن عبر الطرق.

2- التطابق بين أصناف رخص السياقة:

من أجل ضمان تكون مطابقة هذه الوثيقة لأحكام القانون. خاصة الأصناف التي يجب أن تكون ظاهرة على الدعامة الجديدة مع احترام التنظيم الساري المعمول له و المسير للتكوين قصد الحصول على رخصة السياقة. قامت الوزارتان بإعداد جدول تطابق يهدف إلى تحديد التطابق بين الأصناف القديمة و التي هي حيز التداول.³

¹ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، مرجع سابق الذكر، ص 4.

² عبد الغني زعلان و نور الدين بدوي، منشور و زاري مشترك، رقم 03 المؤرخ في 04 جوان 2018 المتضمن وضع حيز التداول رخصة السياقة من النوع البيومترية الالكترونية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، ص 1.

³ الأمر رقم 74-107 المتضمن قانون المرور، المؤرخ في 6 ديسمبر 1974.

يهدف هذا الجدول إلى وضع تحت تصرف المصالح المكلفة بإصدار رخص السياقة ومصالح الأمن و المصالح المكلفة بالتكوين و التفتيش للحصول على رخص السياقة وسيلة عمل تسمح للسائقين الحصول رخصة السياقة تتضمن الأصناف الجديدة دون احتمال أي خطأ أو غموض.¹

3- شهادة التأهيل المؤقتة: تم وضع نموذج جديد لشهادة التأهيل المؤقتة حيز التداول و ذلك ابتداءً من تاريخ 01 افريل 2018. تم إنجاز هذه الوثيقة التي تحتوي على جميع المعلومات الضرورية لتسييرها ك رخصة سياقة طبقاً لأحكام المادة 17 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 أوت 1989 ، و التي تؤهل حاملها لقيادة المركبة في انتظار تسليمه رخصة السياقة البيومترية الالكترونية.

ستعوض هذه الوثيقة الجديدة و المستخرجة من النظام المعلوماتي للشباك الالكتروني للوثائق البيومترية الالكترونية تدريجياً الوصل العادي المسلم من طرف مفتش رخصة السياقة و الأمن في الطرق.²

تجدر الإشارة إلى أن شهادة التأهيل المؤقتة تقوم مقام رخصة السياقة طبقاً لأحكام المادة 08 من القانون رقم 05-17 المؤرخ 16 فيفري 2017 المعدل و المتمم للقانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها. كما أن مدة صلاحيتها لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ النجاح في امتحان الحصول على رخصة السياقة. كما لا يمكن أن تكون موضوع تمديد مدة الصلاحية و يمكن تسليم نظيرها (نسخة ثانية) في حالة ضياعها حسب التنظيم المعمول به في هذا المجال.³

¹ عبد الغني زعلان و نور الدين بدوي، مرجع سابق الذكر ، ص4.

² عبد الغني زعلان. المنشور الوزاري رقم 1694 المتعلق بإصدار النماذج الجديدة لرخص السياقة، المؤرخ في 11 جوان 2015.

³ المرجع نفسه ، ص6.

الخاتمة

سعت الدولة الجزائرية جاهدة لإصلاح الإدارة العمومية لمواجهة التحولات الدولية و قوانين المنافسة العالمية في ظل انتشار الثورة الالكترونية في كل القطاعات التي تقابلها تحديات زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني خاصة والاقتصاد العالمي بصفة عامة.

حيث يعد إدخال تكنولوجيا المعلومات في تسيير الإدارة العمومية ثورة حقيقية في عالم الإدارة، مفادها تحويل الأعمال و الخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات الكترونية تعمل على الارتقاء بالعمل الإداري، و تبسيط الإجراءات ، و التمكين الإداري.

و لعل الحكومة الجزائرية عرفت تغييرا جذريا في تعميم البعض من هذه المفاهيم.نحو رقمنة بعض خدماتها المحلية. في توجه نحو عصنة أنظمة و خدمات الإدارة المحلية للوصول للحكومة المحلية المنشودة.

إذن فالرقمنة توجه حكومي عام يدخل ضمن اهتمامات السياسة العامة للدولة الجزائرية.تهدف من خلاله إلى تحويل الإدارة المحلية إلى إدارة ذكية. من خلال ما سبق استخلصنا النتائج التالية:

- أن هنالك رغبة حقيقة من الحكومة الجزائرية في تبني رقمنة الوثائق البيومترية.

- أن بعض هذه الخدمات شكلت تطورا نوعيا في الإدارة المحلية.

- أن هنالك فجوة بين الهداف المعلنة من جهة و بين جاهزية الإدارة المحلية من جهة أخرى.

و عليه نقترح ما يلي:

- الموازنة بين الأهداف المعلنة و جاهزية الإدارة المحلية من خلال الاستثمار في العنصر البشري مقدم الخدمة العمومية
- القيام بالتقييم المستمر للخدمات المطبقة قصد استدراك النقائص .
- التقليل في حجم الفجوة الرقمية الحاصلة بين مستوى الخدمة و مؤدي الخدمة ومتلقي الخدمة .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

1. الحسن ماجد بن عبد الله ، الإدارة الإلكترونية وتجويد العمل الإداري المدرسي "ضرورة ملحة في ظل الثورة العلمية التكنولوجية. (د.ب.ن): المكتب الجامعي الحديث (د.ت.ن).
2. الخميسة صدام ، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري ، بيروت: عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، 2013.
3. السامي علاء عبد الرزاق محمد حسن ، الإدارة الإلكترونية، عمان: دار وائل، 2006.
4. العطار فؤاد ، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، 1995.
5. المفرجي عادل حرحوش وآخرون، الإدارة الإلكترونية مرتكزات فكرية ومتطلبات تأسيس عملية ، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2007 .
6. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ريحانة.
7. خال ممدوح ، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009.
8. عبد الفتاح إيمان صالح ، التخطيط الإستراتيجي في المنظمات الرقمية ، القاهرة: إبيس كوم للنشر والتوزيع وخدمات المعلومات ، 2007.
9. كافي مصطفى يوسف ، الحكومة الإلكترونية في ظل الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة، دمشق: دار ومؤسسة أرسلان، 2010.
10. لباد ناصر ، التنظيم الإداري ، الجزائر: منشورات دحلب، حسين داي.

➤ المجلات

1. حديد نوفيل و كريبط حنان ، " الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الالكترونية -دراسة تقييمية للخدمات الالكترونية بموقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية" ، مجلة المؤسسة، العدد06، 2017، جامعة الجزائر 3.

2. حطاطش رشيدة ، جودة الخدمة العمومية في ظل الحكومة الالكترونية الذكية، مجلة رؤى الاقتصادية ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، العدد 12، عدد جوان 2017.

3. مولفرعة فاطمة الزهراء و عصماني مختار ، " دور الإدارة المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر كمدخل لتحقيق التنمية المحلية المستدامة 2001-2014"، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد الأول، سبتمبر 2014.

➤ الرسائل العلمية

✓ الماجستير

1. الحوري فالح ، " الامكانات والآثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة أربد"، مذكرة ماجستير، قسم الادارة العامة ، جامعة اليرموك، الأردن ، 2000 .

2. قنان نهاد ، "المفهوم الأوربي للخدمة العامة و تأثيره على المرفق العام في الجزائر"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2013.

➤ وقائع التظاهرات العلمية

1. مجذوب فايزة و طيش ميلود ، " دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية قراءة في المفهوم وآليات التطبيق"، جامعة سطيف ، عدد خاص بفعاليات المؤتمر الدولي الأول المعنون بالمؤسسة بين الخدمة العمومية و إدارة الموارد البشرية المنعقد بتاريخ 17-18 نوفمبر 2015.

➤ منشورات المؤسسات

وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، نشرة داخلية لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية، الجزائر، أكتوبر 2015 .

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ الاوامر

1. الأمر رقم 74-107 المتضمن قانون المرور ، المؤرخ في 6 ديسمبر 1974.

✓ القوانين

1. قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية الجزائري ، المؤرخ في 07/04/1990، الجريدة الرسمية ، رقم 15 ، الصادرة بتاريخ 11/04/1990.
2. القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية، العدد 37 ، المؤرخة في 03/07/2011.
3. القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01/02/2015، المحدد للقواعد العامة للتوقيع و التصديق الالكتروني، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 06 ، الصادر بتاريخ 10/02/2015 .

✓ المراسيم

1. زعلان عبد الغني و بدوي نور الدين ، منشور وزاري مشترك، رقم 03 المؤرخ في 04 جوان 2018 المتضمن وضع حيز التداول رخصة السياقة من النوع البيومتري الالكتروني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
2. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها ، مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994.

➤ المنشورات جامعية

1. شنوفي نور الدين ،_دروس في المناجمنت العمومي ، بوابة الباحث الاقتصادي (ERG) ، اكتوبر 2018.

➤ المواقع الالكترونية

1. الدوي إبراهيم أحمد ، الفجوة الرقمية: النشأة، والمفهوم، والهدف، انظر :
تاريخ الزيارة 25/02/2020، الساعة 08:49 :<https://www.maacom.org/?p=829>

2. عادل مدحت ، مفاهيم اقتصادية.. ما هي الرقمنة وأهميتها في الخدمات المقدمة للمواطنين؟ ، انظر:

<https://www.youm7.com/story/2019/9/10/%D9%85%D9%81%D8%A7%D9%87%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D9%85%D9%86%D8%A9-%D9%88%D8%A3%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%AA%D9%87%D8%A7-%D9%81%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%9A%D8%84%D8%AF%D9%85%D8%A9-%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86%D9%8A%D9%86/4410358> تاريخ

الزيارة: 2023/09/26 الساعة: 13:09 .

3. وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عصينة المرفق العام ، أنظر

: تاريخ التصفح 2017/04/21 ، الساعة 21:17 www.interieur.gov.dz/index.php/ar//242-.html

PM

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

➤ الكتب

Bauby Pierre, **Service Public and Services Publics**, 2^{eme} édition , Paris: La documentation Francaices, 2016.

Grame Modie, **The government of Great Brattain methuen**.1965.

د. حكيم سمير
(جامعة غرداية)

دور المجتمع المدني الجزائري كآلية في تفعيل أدوار الجماعات المحلية من خلال مبدأ الرقابة الجموعية

the role of the Algerian Civil Society in activating the roles of the Local Groups through the collective controle principle

مقدمة

يعد موضوع المجتمع المدني من المحاور المركزية التي تحظى بأهمية بالغة في الخطاب السياسي الرسمي خاصة بعد فترة الحراك الأصيل التي جاءت بمجيء الرئيس عبد المجيد تبون و ما آلت إليه من تحولات وتطورات، ونظرا لما يعتبر من هذا المكون أي المجتمع المدني باعتباره الوسيط الاجتماعي بين السلطة وعامة الشعب، والآلية الأساسية لتأطير المواطنين وضمان مشاركتهم الفعالة في بناء إستراتيجية وحلول للمشكلات المجتمعية، كما أن دراسة مشاركة المجتمع المدني كآلية مؤسسية ووظيفية ودورها في تفعيل الديمقراطية بكل أشكالها ومستوياتها من أهم النقاط السياسية والأساسية التي بادرتها الدولة الجزائرية بشكل جدي منذ نهاية 2010 أين تتزامن مع الحراك الحاصل في دول الجوار وبعض الدول العربية بما سمي ب"الربيع العربي"، وهذا ما جعل الجزائر تتوجه نحو خيار الإصلاح السياسي العميق من أجل غاية أساسية تتمثل في تعزيز الأمن والسلم الاجتماعي الداخلي كأبرز رهان تراهن عليه الحكومة الجزائرية وهذا من خلال إشراك كافة الهيئات الوسيطة بين المجتمع والدولة كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني بعد قناعتها في دورها ووظيفتها، وصولا بتفعيل المشاركة الفعالة للحركة الجموعية في المبادرات الرسمية التي تقدمها السلطة والقضايا التي تتعلق بتنظيم الانتخابات ونشاط الأحزاب السياسية والمقترحات التي

تتعلق بالبنية والوعي الاجتماعي كقضايا الأسرة وحماية حقوق الطفل، وهو ما أردنا تسليط الضوء عليه من خلال هذه الورقة التي انصبحت على دراسة الدور الوظيفي للجمعيات والمنظمات في تعزيز مسارات التنمية والحكم الراشد و مفهوم الحوكمة والديمقراطية التشاركية التي تأتي من مبدأ الرقابة الجموعية ، فوفقا لهذا المنطلق نطرح الإشكالية المحورية لهذه الدراسة :

- ما هو دور المجتمع المدني وموقعه في ظل عمليات الإصلاح السياسي التي بادرتها الحكومة الجزائرية في تفعيل دور الرقابة المجتمعية المكرسة لمفهوم الديمقراطية التشاركية؟

وعليه، فهذه الورقة تحاول تحليل دور منظمات المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية من خلال الرقابة المجتمعية، باعتباره شريك مهم في دفع عجلة التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتكريس قيم المواطنة والتي تجعل الجزائر كدولة تتجاوز العقبات التنموية و تحقق الاستقرار الدائم، عن طريق ديمقراطية تشاركية بدءا من مبدأ الرقابة الجموعية قصد الوصول لمتطلبات تحقيق الحكامة الرشيدة. وبناء عليه سنتطرق في دراستنا هذه لثلاثة محاور أساسية:

- المحور الأول: المجتمع المدني الجزائري : قراءة سوسيوسياسية.
- المحور الثاني: مكانة الديمقراطية التشاركية في أجنادات الحركة الجموعية الجزائرية.
- المحور الثالث: المجتمع المدني وإمكانية تحقيق الرقابة المجتمعية في الجزائر-نحو شراكة تفاعلية إيجابية- : قراءة في الأفاق والمستقبل.

المحور الأول: المجتمع المدني الجزائري : قراءة سوسيوسياسية

تشكل التحولات السياسية الحاصلة في العديد من البلدان العربية الذي ارتسم مؤخرا على خارطتها الاجتماعية والسياسية ظاهرة استثنائية لا مثيل لها إذ لم يسبق وأن عرفتها المنطقة من قبل، الأمر الذي دفع العديد من المنشغلين بقضاياها إلى ضرورة فهم ما يحدث من خلال ربط ذلك بإشكاليات عديدة تتداخل وتربط وتتشابك فيما بينها بصورة قد يخل فيها للملاحظ والباحث السياسي استحالة القدرة على فك رموزها كمفاهيم الحكم الراشد، المواطنة الديمقراطية التفاعلية التشاركية، الإصلاح الاجتماعي والسياسي، الحوكمة وإلى غيرها من المفاهيم ذات الصلة، ولا يمكن استوعاب وفهم هذه المفاهيم دون التركيز على الفواعل المؤثرة في تكريسها وتثبيتها كالأحزاب السياسية والإعلام ومنظمات المجتمع المدني وحتى وسائط التواصل الاجتماعي التي يعتبرها بعض الملاحظين بمثابة المجتمع المدني الافتراضي المؤثرة نوع ما على صنع القرار في العديد من الدول العربية بما فيها الجزائر¹، التي أصبحت تولي إهتماما بالغا لهذه الوسائط والدليل في ذلك وضع برامج المرشحين السياسيين في الإستحقاقات الانتخابية وتواصلهم المباشر مع المواطنين من خلال صفحات الفيسبوك، حيث برز هذا النوع من التفاعل الافتراضي بين المرشحين والأحزاب و الشعب منذ الإنتخابات الرئاسية التي جرت سنة 2014، لغاية الإنتخابات المحلية وهذا يعتبر واحد من بين أهم الفواعل التي تتشابك مع التغير الاجتماعي والسياسي وترتبط ارتباطا عضويا مع المفاهيم السابقة والتي تطرح بقوة في الآونة الأخيرة خاصة في ظل تطور الدولة وكذلك العلاقات الناشئة بينها وبين المجتمع، حيث تجري بلورة للعلاقات بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي. خاصة في ظل تماشي واحتكاك

¹ رتيبة عبيدش ، إعلامية و رئيسة تحرير جريدة الإتحاد الجزائرية تقر بدور وأهمية صفحات التواصل الاجتماعي في التأثير على الرأي العام وعلى نتائج الإنتخابات والإستحقاقات السياسية سواء محليا أو وطنيا في الجزائر ، للمزيد أنظر: رتيبة عبيدش، تأثير مدوني اليوتيوب على مشاركة الرأي العام في الإنتخابات المحلية ماي 2017 من خلال مقطعي فيديو مانسوطيش لديداز جوكور، وفيديو أنس تينا وتأثير الفيديوين على منشورات الفيسبوك الشباب الجزائري ، جوان 2018، ص 143.

المجتمع المدني جنبا إلى جنب مع المجتمع السياسي أو الدولة. والنموذج الجزائري أحسن مثال على ذلك، وعليه سنحاول في هذا المحور قراءة طبيعة منظمات المجتمع المدني بين الحراك الواقعي والتأثير الافتراضي.

ارتكازا على ما تقدم ذكره وإسقاطا على واقع الجزائر في ظل الحراك الاجتماعي العنيف الذي عرفته ولا زالت تعرفه المنطقة العربية، يصبح وجود الدول فيها مهددا بسبب استغلال منظمات المجتمع المدني من طرف جهات تسعى جاهدة لزعزعة استقرار المنطقة ككل -كما حدث في تونس ومصر في بداية الحركات الاحتجاجية مثلا- خدمة لمصالحها الأيديولوجية، خاصة في ظل نقص وعي الشعب بأهمية ودور المجتمع المدني كميكانيزم ومحرك مهم لمطالب الشعب، وصولا للجدل القائم حول العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني ودور هذا الأخير إن كان قاصرا على تحقيق أمن الأفراد وحماية مصالحهم الخاصة فضلا عن المصالح العامة للدولة وبالتالي المساهمة في استقرارها¹.

وعليه فمؤسسات المجتمع المدني في الجزائر تعمل في حيز قانوني يحصر نشاطها وتلتزم بها التزاما تاما، وكل مخالفة لها تشكل مدخلا سهلا للحكومة والمواطن بإحالة المسألة إلى القضاء ، وبالتالي يمكن القول بأن كل منظمات القاعدة الكبرى الأكثر انتشارا في الجزائر والتي تشكل الدعامة الأساسية للنظام كالهلال الأحمر الجزائري، الإتحاد العام للعمال الجزائريين ، الإتحاد الوطني للنساء الجزائريات ، الكشفة الإسلامية الجزائرية، الكثير من الإتحادات الطلابية والمهنية تشكل دعامة أساسية للسلطة في قراراتها وهي من تتيح لها قنوات الحوار مع الأوساط الشعبية بفعل انتشارها على غرار الأحزاب السياسية والحزبين الأكثر انتشارا وامتدادا كحزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، حيث غالبا ما تعتمد السلطة على هذه التنظيمات الكبرى في القضايا التي تشكل محور إهتمامها، وعدم الإهتمام بباقي التنظيمات الأخرى وهذا بسبب غياب نشاطاتها الدورية أو ضعف قوة أطروحاتها أو

¹ مليكة بوجيط، "ظاهرة المجتمع المدني"، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، الجزائر، 1998،

محدودية أفكارها وهذا ما يظهر من خلال تتبع لواقع علاقات النظام السياسي بالحركات الجمعوية أن السلطة الحاكمة حاليا إعتمدت على التنظيمات الكبرى ذات الصيت المنتشر عبر التراب الوطني¹.

ولو نعود للسياق التاريخي لهذا الفاعل السيسوسياسي يمكن القول بأنه عرفت الساحة السياسية الجزائرية مفهوم المجتمع المدني في النصف الثاني من القرن العشرين خصوصا بعد دستور 23 فيفري 1989 (أول دستور جزائري بعد التعددية السياسية) أين يشير الفصل الرابع المتعلق بالحريات والحقوق في مادته 33 على الحق في الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان²، وعلى أن الحريات الفردية والجماعية مضمونة وتتضح هذه الحقوق أكثر في نص المادة 41 من الدستور التي تنص على أن حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن كما يدرج الدستور مادة خاصة للتمييز بين الجمعية والحزب وتحديدا المادة 42 المتصلة بالحق في إنشاء أحزاب حيث تنص على أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون³. ومع مجيء فترة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي لم يهتم في بداية الأمر بهذه المكونات الإجتماعية التنظيمية لغاية عشية ترشحه للعهدة الثالثة سنة 2009 أين صرح بأنه من الضروري أن يكون للمجتمع المدني دورا رياديا في تكريس الديمقراطية التشاركية وهذا من خلال الجلسات الوطنية للمجتمع المدني من تنظيم المجلس الوطني الإقتصادي الإجتماعي في 11 جوان 2011 أين صرح رئيس الكناس السيد محمد الصغير باباس بأن المجتمع المدني شريك فعال في صنع السياسات العامة للحكومة⁴.

¹ عبد الرزاق جلاي ، ابراهيم بلعادي ، " الحركة الجمعوية في الجزائريين هيمنة الدولة والاستقطاب الحزبي " ، مجلة المستقبل العربي ، العدد 314 ، أفريل 2005 ، ص 137 .

² سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزائر : دار الهدى ، 1990 ، ص 184 .

³ عبد الناصر جابي ، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر ، الواقع والآفاق ، نوفمبر 2006 ، جريدة الخبر ، عدد 5493 ، الثلاثاء 02 ديسمبر 2008 ، ص 02 .

⁴ سامية العايب ، " النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر " ، مجلة المجلس الدستوري ، 2016 ، ص 212 .

إلا أن أهم نقطة تعاني منها التنظيمات الإجتماعية هي نقص التمويل والموارد المالية من أجل بعث النشاطات الثقافية والاجتماعية والتضامنية والتكافلية، وإضافة لمشكلة انعدام التمويل تعاني العديد من الجمعيات في الجزائر خاصة المتخصصة منها انعدام الحرية عن الإدارة كون ترى البعض من الجمعيات من خلال تصريحات قيادتها بأنه السلطات العمومية تعرقل مسار نشاط الحركي للمجتمع المدني في الجزائر خاصة في السنوات الأخيرة ، وهذا مظهر جليا من خلال مادتي 17 و18 من قانون الجمعيات¹ ، وبالتالي نجد في هذين المادتين اللتان تجعلان من الجمعيات تحت رقابة وزارة الداخلية مباشرة إضافة لصعوبة الترخيص ومنح التأسيس لقيام الجمعيات ، يعني تعاني أيضا من العائق البيروقراطي، عموما يمكن أن نستنتج أن فعل المجتمع المدني لازال يعاني من خلال الفعل والحركة.

وعليه تبين لنا من خلال ما سبق الصعوبات ونقاط الضعف التي تتعرض لها منظمات المجتمع المدني في الواقع الاجتماعي والسياسي، التي يمكن أن نوجزها ونختصرها فيما يلي:

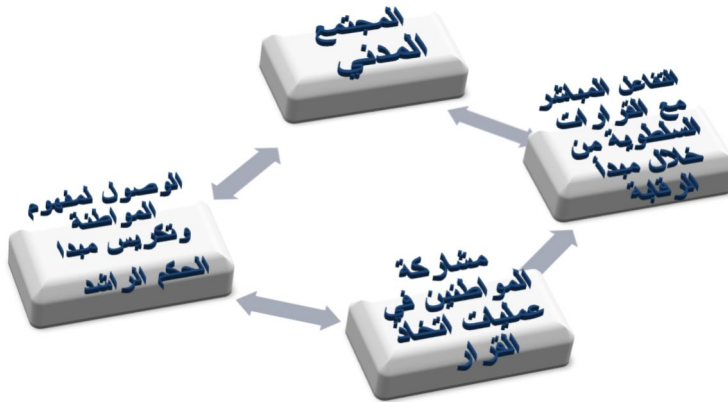
- العلاقات بين الجهات الرسمية والجمعيات ليست شفافة بالقدر الكافي².
- الجمعيات غير معترف بها فعليا كمحاور وشريك من قبل المؤسسات والجهات الرسمية، نظرا للإمكانات المتاحة لها ماديا وبشريا

¹ المادة 17 : يجب على الجمعيات أن تعلم السلطات العمومية المختصة المنصوص عليها في المادة 10 من هذا القانون بكل التعديلات التي تدخل على قانونها الأساسي وجميع التغييرات التي تطرأ على هيئاتها القيادية خلال 30 يوما الموالية للقرارات التي تتخذ في هذا الشأن، أما المادة 18 تقول : يجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد المنخرطين فيها وكذا مصادر أموالها ووضعها المالي بصفة منتظمة إلى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم.

² عمر دراس، "الظاهرة الجمعوية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر"، مجلة إنسانيات، ع 28، 2005 ، ص 28.

- إشكالية الدعم الجماعي يعاني من الشفافية وآليات الحصول على المقررات قائمة على الرابطة العلائقية بين مسؤول الجمعية والمؤسسات الرسمية.
- هذه الصعوبات والعوائق جاءت نتيجة تزايد في عدد الجمعيات خاصة عندما يتعلق الأمر بالجمعيات المحلية التي تجاوز عددها السبعين ألف جمعية حسب معلومات حديثة، منتشرة جغرافيا في كامل التراب الوطني حتى ولو كان ذلك بدرجات متفاوتة لصالح المدن الكبرى على حساب المناطق الداخلية، ولقد تطورت هذه الجمعيات عدديا بسرعة مباشرة بعد المصادقة على قانون الجمعيات رغم ما عرفه تطورها من خمول خلال النصف الثاني من التسعينيات نتيجة الأوضاع الصعبة التي عرفت الجزائر. أما فيما يخص اهتمام هذه الجمعيات الناشئة بمواضيع مختلفة يأتي على رأسها ما تسميه مصالح وزارة الداخلية بالقضايا المهنية والتنموية، جمعيات الأحياء و الاهتمامات الدينية والرياضة والمسائل الثقافية دون إهمال القضايا الاجتماعية – الصحة، ذوي الإحتياجات الخاصة، الشغل... الخ، والتي تفاقمت في السنوات الأخيرة خاصة بعد سنة 2011، بعدما ارتفعت سقف مطالب الشعب الجزائري أين أصبحت هذه الجمعيات تساهم بشكل كبير في زيادة ورفع الوقفات الاحتجاجية والإعتصامات أمام المقررات الرسمية محليا ووطنيا.
- وعليه نستخلص في هذا المحور بأن المجتمع المدني تطور في حركيته ونشاطه وأصبح يركز بشكل كبير في التفاعل المباشر مع القرارات السلطوية سواء كانت سلبيا أو إيجابيا وغرضها الأساسي مشاركة المواطنين في عمليات اتخاذ القرار خاصة في تطور مفهوم النشاط والحراك الجماعي من الواقع الميداني إلى العالم الافتراضي كالفيسبوك في الجزائر بشكل كبير وصولا لمفهوم المواطنة وتكريس مبدأ الحكم الراشد ، وهذا ماسنحاول إيجازه في هذا الرسم البياني التوضيحي.

الشكل رقم (1): المسار الإيجابي والتفاعلي لمنظمات المجتمع المدني قصد الوصول مبدأ الحكم الراشد



المصدر : من اعداد الباحث

يوضح المخطط أعلاه نموذج الديمقراطية التشاركية من منظور المجتمع المدني.

المحور الثاني: مكانة الديمقراطية التشاركية في أجندات الحركة الجمعوية الجزائرية

يعرف الإصلاح بأنه "تغير القيم وأنماط السلوك التقليدية ونشر وسائل الإتصال والتعليم وتوسيع نطاق الولاء بحيث يتعدى العائلة والقرية والقبيلة ليصل إلى الأمة وعقلانية البنى في السلطة وتعزيز التنظيمات المتخصصة وظيفيا، إضافة للتغيير الذي يصيب بنية المجتمع السياسي في الجزائر من حيث التنمية و المشاركة السياسية¹.

¹ هشام حسن الخلايلية، أثر الإصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية 1999-2012، الأردن: منشورات جامعة الزيتونة، 2012، ص 12.

يمكن الإشارة إلى الإصلاح بشكل عام "Réforme" بمعنى تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية دون المساس بها، و الإصلاح خلافا للثورة ليس إلا تحسينا لأداء النظام السياسي و الاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام، و بالتالي فإن الإصلاح هو عبارة عن تغيير سياسي **Political Change**. أي تحول الأبنية والعمليات أو الأهداف التي تؤثر في توزيع وممارسة القوى الحاكمة في المجتمع و لكنه يتميز بصبغته السلمية على عكس الثورات أو الانقلابات.

ويشير الإصلاح السياسي كمفهوم إلى فكرة التحديث السياسي والمؤسساتي، وبناء الديمقراطية، والتغيير المنضبط في مستوى التطور السياسي والمؤسساتي والثقافي، وتطوير التنظيم الدستوري لسلطات الدولة وتحقيق المساءلة السياسية عبر البرلمان والتركيز على المشاركة الشعبية بكل مستوياتها والتعبئة الجماهيرية واستقلالية إدارة أجهزة الدولة وضمان الحقوق والحريات العامة للمواطنين، وتمكينهم من نيل حقوقهم والاستمتاع بحرياتهم التي كفلها لهم الدستور والقانون من خلال جمعيات ومنظمات المجتمع المدني¹.

تصل مرحلة "الإصلاحات السياسية" إلى مراحل من تطور المجتمع وتفاعل المواطن مع نظامه السياسي وهذا ما يسمى بالحكم الراشد أي العلاقة التفاعلية الإيجابية، واسقاطا على الجزائر تعد الإصلاحات السياسية من الظواهر السياسية و الاجتماعية اللافتة للانتباه في الآونة الأخيرة في الخطاب الرسمي الجزائري، ويبدو أن الاهتمام بدراسة هذه الظاهرة السياسية كسلوك وقيمة غايته الوصول لمأسسة الحكامة وتكريس الفعل الديمقراطي، وعليه تحتل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الريادة في تسيير الشأن العام خاصة في ظل التحولات المجتمعية

¹ إسماعيل قيرة ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر مستقبل الديمقراطية في الجزائر، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 313.

السياسية الداخلية من سنة 2010 لغاية يومنا هذا مستعينة أيضا بصفحات التواصل الإجتماعي في عملية التأثير والتأثر.

فمثلا مؤخرا إنتشرت ظاهرة اختطاف الأطفال في الجزائر وابتزاز عائلات الضحايا أين تعالت أصوات إجتماعية وسياسية من أجل تطبيق قوانين صارمة تحد من الظاهرة، فالعديد من منظمات المجتمع المدني ساهمت في الضغط على الحكومة بتفعيل قانون حماية الطفولة وهذا ما كرسته شبكة "ندى" NADA برئاسة الدكتور عبد الرحمان عرعار المنتشرة بضرورة حماية الطفولة من خلال حماية المدرسة وحماية المرأة سواء كانت مطلقة أو غير مطلقة¹.

وعليه أفرزت التحولات السياسية والإقتصادية والاجتماعية مجموعة من الإصلاحات السياسية على الشعب الجزائري فمند أحداث أكتوبر 1988 برزت مجموعة من الإصلاحات السياسية وكان للمجتمع المدني دور جد ضئيل ومحدود إن لم نقل غير موجود كون السلطة السياسية ترى بأن موضوع الإصلاح السياسي يتجاوز منظمات المجتمع المدني كون نشاطها وفقا للخطاب الرسمي للسلطة ينحصر على القضايا الإجتماعية أو الظواهر الإجتماعية المتخصصة كقضايا المرأة والطفولة والشباب والمعاقين الخ ، عكس ذلك كانت للأحزاب السياسية آثارها واضحة في التعديلات الدستورية السابقة و التغييرات التي طرأت على بنية وهيك النظام السياسي الجزائري ولو شكليا وخاصة من أحزاب الممثلة للسلطة، إلا أن منظمات المجتمع المدني مؤخرا ولجت لعالم السياسة أين تجاوزت قطاعاتها المتخصصة خاصة بعدما استدعت السلطة السياسية منظمات المجتمع المدني في العديد من القضايا السياسية الوطنية الكبرى مثل :

¹ تقرير شبكة ندى لحقوق الطفل بعنوان : المجتمع المدني الرافد الحقيقي لرفع مشاغل الطفولة للسلطة حوار أجري مع رئيس مركز ندى لحقوق الطفل ، 22 أبريل، 2018.

- الجلسات الوطنية التشاورية للمجتمع المدني في نادي الصنوبر جوان 2011.
- الجلسات الجهوية من تنظيم المجلس الوطني الإقتصادي الاجتماعي نهاية سنة 2011 وبداية سنة 2012.
- المشاورات السياسية مع مدير ديوان رئيس الجمهورية ومستشاريه بشأن تعديل دستور الذي توج في النهاية بدستور فيفري 2016.
- المبادرات السياسية الوطنية والتكتلات الحزبية بشأن اقتراح حلول عملية للخروج من الإنسداد السياسي بعد انتخابات الرئاسة للولاية الرابعة للرئيس عبد العزيز بوتفليقة.
- النقاشات الوطنية الكبرى لإطارات المجتمع المدني في سنة 2017 من أجل إختيار مستشاري المجالس الوطنية الذي تم دسترتها في الدستور المعدل من طرف غرفتي البرلمان فيفري 2016.

وعليه نستخلص بأنه لم تتم المبادرات السلطوية بإصلاحات عميقة بقدر ما أضفت نوع من الفلكلور الديمقراطي وهذا خاصة بعد نقاش وطني واسع أو على أساس تفاوضي مع القوى السياسية - الأحزاب السياسية - والاجتماعية - المجتمع المدني - في الجزائر، بل تم الاكتفاء بمجرد مشاورات عين لها النظام السياسي لجنة من مستشاري رئاسة الجمهورية الجزائرية، كما إنحصر دور هذه اللجنة في الإستماع إلى المدعويين من دون أي التزام حيالهم ماعدا إيصال آرائهم ومواقفهم إلى رئيس الجمهورية الذي يعود إليه أمر البت في مواقفهم التي توجت هذه الإصلاحات السياسية بدستور المعدل فيفري 2016.

إلا أنه بالرغم من إهتمام النظام السياسي الجزائري بمنظمات المجتمع المدني في إطار رسم معالم التفاعل الديمقراطي أو ما يسمى أكاديميا بالديمقراطية التشاركية من خلال تفعيل قواعد الإصلاح السياسي وتكريس قيام الحكامة السياسية

والشفافية من جهة وإعطاء صبغة الشرعية السياسية على نفسها، إلا أن العديد من الجمعيات لا زالت تعتبر بأن السلطة السياسية غير شرعية وغير تفاعلية بحكم ازدواجية المعايير التي تطبقها بين منظمات المجتمع المدني وحتى الأحزاب السياسية¹. وعليه فمكانة الإصلاح السياسي في أجندات الحركة الجمعوية في الفترة الممتدة بين من 2010 لغاية ما بعد فيفري 2016 تعتبر بالخطوة المهمة والجادة في تكريس القيم الديمقراطية دستوريا لدى بعض الجمعيات والأحزاب السياسية إلا أن الطرف الآخر من الجمعيات لا زال يرى نفسه مهماشا من طرف السلطة كون الإصلاحات السياسية مستوحاة ونابعة من جهة واحدة وهي صاحبة القرار السياسي. وعموما نتوصل لنتيجتين مختلفتين من منظور المجتمع المدني ونظرتها تجاه الإصلاحات السياسية في إطار تفاعلها السلطوي والتشاركي وهي :

1- الطرف الأول التشاؤمي يرى بأن الإصلاحات السياسية قد تعثرت بسبب التحكم والتوجيه من النظام السياسي، إضافة لتداخل السلطات، ومقاومة الإصلاحات التي تمس أصحاب الامتيازات، وغياب السلطة التشريعية التي تمارس الرقابة على أعضاء الحكومة وعدم مشاركة جميع الفئات في تشييد الإصلاحات الحقيقية التي تخدم مصلحة البلاد كما نتج عن عدم جدوى الإصلاحات السياسية انغلاق قنوات الاتصال وصعوبة إجراء الحوار واستفحال المشاكل بحيث أفرزت هذه المعضلات وضعاً جديداً يصعب الدفاع عنه.

2- الطرف الثاني التفاؤلي الذي يرى بأن المرحلة الممتدة بين 2010 لغاية ما بعد صدور دستور 2016 يعتبر بمرحلة المكاسب الشعبية والإنجازات السلطوية تجاه تحرير

¹ عمر بوجلal ، " الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية في الجزائر 1989- 2014 الواقع وآليات التفعيل " ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص الدراسات السياسية المقارنة ، 2015 ، ص 165.

العديد من القيود السياسية ورسم معالم الإنفتاح السياسي والإعلامي والثقافي وصولاً لبروز مكانة مهمة لمنظمات المجتمع المدني وتأثيرها على دوائر صنع القرار السياسي.

المحور الثالث: المجتمع المدني وإمكانية تحقيق الرقابة المجتمعية في الجزائر-نحو شراكة تفاعلية إيجابية- : قراءة في الآفاق والمستقبل

تشكل العلاقة التفاعلية بين السلطة السياسية ومنظمات المجتمع المدني ركيزة أساسية في قياس المنظومة السلطوية، فكلما زاد التفاعل إيجابياً وصلنا لمفهوم الحكم الراشد، وإسقاطاً لهذه الفرضية الثابتة على الجزائر تعد مبادرات المجتمع المدني تجاه عملية الإصلاح السياسي وتكريس التحول الديمقراطي والإسراع بها لا يكون مردها إلى عامل بعينه فهناك العديد من العوامل الداخلية والخارجية التي تساهم في رفع دور المجتمع المدني في إرساء مفاهيم المواطنة والحكم الراشد.

وعليه ولفهم الإصلاح السياسي وإمكانية بناء الحكم الراشد وفق المقاربة المجتمعية وجب علينا فهم الواقع السياسي الجزائري باعتباره يندرج وفق الطرح العقلاني في سياساته وقراراته ولفهمه ينبغي أن نتحلى بالعقلانية التامة، وعليه تبدأ القراءة بتشخيص الوضع وإدراجه في السياق العام لتطور الجزائر المعاصرة ثم تحديد القوى الفاعلة في الوقت الراهن وتحليل الأعراض الظاهرة لإدراك العوامل الخفية الفاعلة. فوفقاً لهذا المنظور نستخلص بين منظمات المجتمع المدني لازالت لديها خطوات عملاقة يجب أن تناضلها مستقبلاً للوصول للنموذج النرويي.

ففي الجزائر تعد عمليات الإصلاح السياسي في الغالب ما تكون مرتبطة بالسلطة السياسية إلا أنه هناك جملة من العوامل الداخلية والخارجية التي جعلت منظمات المجتمع المدني في الجزائر مبادرة في الإصلاح السياسي وبالتالي بإمكانها تحقيق السلم الاجتماعي وتمثل نفسها - المجتمع المدني الجزائري- كشريك مدني واجتماعي

وحق سياسي فعال لدوائر صنع القرار سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فمشاركة هذه الجمعيات في النشاطات الرسمية وأخذ زمام المبادرة تعتبر من النتائج الإيجابية التي تحققت ولا يمكن نكرانها في السنوات الأخيرة.

وعليه في الجزائر شكلت العوامل الداخلية مطلبا أساسيا في الإصلاح والذهاب نحو الرشادة السياسية من خلال الديمقراطية التشاركية كما أقرها وزير الداخلية نورالدين بدوي و هذا من خلال ايضا المطالبة بفتح قنوات التواصل والحوار خاصة بعد التهميش الممنهج الذي عانته هذه الهيئات المجتمعية من طرف الدولة سنوات التسعينات وبداية الألفية خاصة في ظل الثورة المعلوماتية الحديثة و ما صاحبها من سهولة الوصول إلى المعلومات و الاطلاع على حضارات الغير مما انعكس ايجابيا على مستوى الوعي لدى المواطن بضرورة تبني جملة من الإصلاحات الفاعلة التي تساعد في ضمان مستوى حياة سياسية و اقتصادية و اجتماعية محترمة، و تظهر لديه الفجوة الواسعة بين ما هو كائن في مجتمعه و ما يجب أن يكون وهذا ما أدى لمراجعة الدولة للعديد من سياساتها خاصة تجاه المجتمع المدني وهذا ما أبرزته ولا زالت تبرزه في السنوات القادمة من خلال الوصول للنتيجة الأساسية مفادها المجتمع المدني الشريك الأساسي والمدني والإجتماعي للدولة والنظام السياسي الجزائري ولما لا الذهاب لتشكيل هيئة جديدة مستقلة تشرف على القضايا الإجتماعية الكبرى والقضايا المهمة الفتوية للطفولة والشباب والمرأة والشغل والآفات الإجتماعية بما يسمى بالمجلس الأعلى للمجتمع المدني وتنطبق هذه الهيئة المؤسساتية من أهم كوادرات المجتمع المدني أين تتحول هذه الكوادرات من مناضلين إلى فاعلين ومستشارين في رسم القرارات الإجتماعية نظرا لاحتكاكهم بالفئات الشعبية ، إلا أن هذا المقترح لا يمكن تحقيقه وتفعيله على الأقل في السنوات القادمة لغاية دستره و ضبط نشاطه تجنباً لأخذ هذه

الكوادر هذا النشاط بمثابة عمل بروتوكولي قائمة على مبدأ البريستيج السياسي في التعامل مع السلطة السياسية¹.

واستخلاصا لما سبق يمكن القول بأن مبدأ بناء الحكم الراشد وتحقيق أهداف الإصلاح السياسي والديمقراطية التشاركية وصولا للسلم الاجتماعي كأبرز تحدي لمنظمات المجتمع المدني خاصة في ظل تغييب مشاركة كل الجمعيات تعتبر نقطة سلبية تسجل في العمل الجمعي وتطويره مقارنة بالمغرب التي تعتبر هذه الفواعل من أبرز الفواعل الوسيطة بين الشعب والنظام السياسي في عملية بناء الحكم الراشد على المستوى المركزي والمحلي سواء، وكل هذه المؤشرات جعلت عملية بناء صرح حكم راشد في الجزائر متعثرة لأن العمل الجاد لبناء ديمقراطية تشاركية بين كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية قائم بالتفاعل الضروري والإيجابي بين السلطة والمجتمع المدني واعترافها كشريك في عملية التنمية و السلم الاجتماعي من أجل تحقيق الإصلاح السياسي ، وهذا الإعراف لا يمكن أن يتحقق إلا بنص دستوري صريح يحدد نشاط وواجب وحقوق منظمات المجتمع المدني المشاركة في رسم العملية الديمقراطية محليا ووطنيا.

الخاتمة

في ظل الإصلاحات السياسية التي باشرها النظام السياسي في الجزائر في الفترة الممتدة بين 2010- 2016، سعيا منه لإرساء معالم نظام حكم راشد، إلا أن هذه الإصلاحات لاتزال مثار جدل حول مدى جديتها في إرساء نمط الحكم الراشد كون الإصلاحات جاءت في ظل المتغيرات الإقليمية و الضغوط الشعبية المتزايدة أي أن عملية الإصلاحات جاءت كرد فعل، كان هدفها امتصاص غضب الشارع و الحيلولة

¹ عاشور فني، مصير الإصلاحات السياسية في الجزائر، جريدة الخبر اليومية ، الجمعة، 15 يونيو، 2012، ص 3.

دون وصول المد العربي إلى الجزائر، كما أن الإشكال ليس في وجود الترسنة القانونية الثرية بل في أليات التطبيق ، فمادامت السلطة لم تصاح الفاعلين الاجتماعيين كالمنظمات والجمعيات واعتبارهم شركاء حقيقيين لتبني إصلاحات فعلية تؤسس لبناء حكم راشد في الجزائر، فإن هذا الأخير لا يتحقق إلا بدعم استقلالية المجتمع المدني و رفع هيمنة الدولة على هذا القطاع المهم والفعال. وتنظيم أنشطة دورية وطنية جهوية ثلاثية أم سداسية في السنة تحفز بدورها هاته المكونات الإجتماعية و النهوض بدورها الفعال في العملية التنموية.

وعليه فإن التقييم الحقيقي لعمل منظمات المجتمع المدني في الجزائر، لابد أن يخضع لمقاييس وأطر منهجية، فالذي يمارس الفعل الجمعي في الجزائر هو في أغلب مشاهده بعيد كل البعد عن الإحترافية وتطبيق الأهداف والمبادئ التي أسس من أجلها الجمعية، وغالبا ما نجد النشطاء الجمعويين بما فيهم القيادات بعيدون كل البعد عن الفكر التأسيسي للمجتمع المدني، فالجمعيات التي تتحدث باسم شرائح العريضة للمجتمع، في الصالونات ، والقاعات المكيفة، وأمام كاميرات التلفزيون، ولا شأن لها إلا إصدار البيانات وتحرير العرائض، وإيهام الناس بهالة من الأضواء الخادعة، لم تكن في أي يوم من الأيام محط اهتمام المواطن، أو محل تقدير حقيقي من السلطة، فهي لا تمثل إلا مجموعة من الأشخاص يعدون بعدد أصابع اليد الواحدة، وفي بعض الأحيان هي جمعيات وحيدة القرن، تتحرك بشخص واحد، والشواهد كثيرة في هذا المقام، وصولا لعدوى الانقلابات والمؤامرات من أجل القيادة، قد انتقلت من الأحزاب إلى هذه الجمعيات المدنية أين يسيطر القيادي على كل السلطات داخل الجمعية ولا مكان للرأي المخالف.

وختاما، ومن أجل بناء صرح ديمقراطي حقيقي تشاركي فعال في الجزائر بعد الفترة الممتدة من 2010 لغاية 2016 السنة التي توجت بتعديل دستوري هو التركيز

الحقيقي لانشغالات المواطن وتكليف جمعيات متخصصة كل في مجالها الخاص، والإبتعاد عن الشعبوية السياسية والإجتماعية ، وإيمان صناع القرار بأن المجتمع المدني فعلا شريك مهم في عملية التنمية المحلية والوطنية ورأسما حقيقيا للمسلم الإجتماعي، غير ذلك يمكن اعتبار هذه الجمعيات فواعل فلكلورية تخدم مصالح جهة واحدة فقط وهي مصالح السلطة والنظام السياسي فقط .

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

1. الخلايلية هشام حسن ، أثر الإصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية 1999-2012، الأردن : منشورات جامعة الزيتونة ، 2012.
2. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزائر : دار الهدى، 1990.
3. قيرة إسماعيل ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر مستقبل الديمقراطية في الجزائر، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.

➤ المجلات

1. العايب سامية ، "النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر"، مجلة المجلس الدستوري، 2016.
2. جلال عبد الرزاق ، بلعادي ابراهيم ، "الحركة الجمعوية في الجزائر بين هيمنة الدولة والاستقطاب الحزبي"، مجلة المستقبل العربي، العدد 314 ، أبريل 2005 .
3. دراس عمر ، "الظاهرة الجمعوية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر"، مجلة إنسانيات. ع 28، 2005 .

➤ الرسائل العلمية

✓ الماجستير

1. بوجلال عمر ، "الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية في الجزائر 1989-2014 الواقع وآليات التفعيل"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص الدراسات السياسية المقارنة ، 2015.
2. بوجيط مليكة، "ظاهرة المجتمع المدني"، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، الجزائر، 1998.

➤ التقارير

1. تقرير شبكة ندى لحقوق الطفل بعنوان : المجتمع المدني الرافد الحقيقي لرفع
مشاغل الطفولة للسلطة حواراً أجري مع رئيس مركز ندى لحقوق الطفل ، 22
أفريل، 2018.

➤ الجرائد

1. جابي عبد الناصر ، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر ، الواقع
والآفاق ، نوفمبر 2006 . — طالع جريدة الخبر ، عدد 5493 ، الثلاثاء 02 ديسمبر
2008 .

2. فني عاشور ، مصير الإصلاحات السياسية في الجزائر ، جريدة الخبر اليومية
، الجمعة، 15 يونيو، 2012.

د . مشكور مصطفى

(المركز الجامعي نور البشير الببيض)

حوكمة الجماعات المحلية لتطوير التنمية المحلية

Governance of the local groups in growing the local development

مقدمة

لقد عاشت الجزائر تغيرات هامة على المستوى السياسي بانتقالها من نظام الأحادية إلى أسلوب التعددية في إدارة الحكم، وكذا على المستوى الاقتصادي بتحولها من نموذج الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، وكل هذه التحولات تفترض أن يكون للوحدات المحلية مساهمات حقيقية في مختلف مجالات التنمية المحلية، من خلال والقطاع الخاص لتقلد أدوار جادة مع الإدارة المحلية، في سبيل بناء صرح تشاركي محلي فعال.

وتأسيسا على ما سبق، فإن هذه الدراسة ستبحث في إمكانيات تطوير الجماعات المحلية وفق مقارنة الحكم الراشد، كما أن أسلوب اللامركزية في الجزائر يركز على مفهوم الجماعات المحلية، والتي تراهن عليها الجزائر لتحقيق التنمية المحلية الشاملة، وكونها أداة في يد المركز لتنفيذ السياسات المختلفة للدولة الجزائرية. و عليه يمكن طرح اشكالية الدراسة وفق الاتي:

ما مدى اهمية آليات حوكمة الجماعات المحلية لتعزيز التنمية المحلية ؟

-تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي في هذه الدراسة .

خطة الدراسة : للإجابة على الاشكالية المطروحة تم وضع الخطة التالية :

المبحث الاول : مفاهيم الحوكم و التشاركية

المطلب الاول : نشأة الحكم الراشد

المطلب الثاني : ماهية الحوكمة المحلية

المبحث الثاني : آليات تعزيز الحكم الراشد على المستوى المحلي

المطلب الأول: الآليات السياسية والاجتماعية

المطلب الثاني: القواعد الديمقراطية في تطوير التنمية المحلية

المبحث الاول : مفاهيم الحوكم و التشاركية

ان إمكانية تفعيل الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر رهينة بالدرجة الأولى
لمدى إرادة ورغبة الفواعل الرسمية المتمثلة في الولاية و البلدية كون هذه العناصر
الممر الأول لتجسيد المشاركة الشعبية على المستويين الوطني والمحلي

المطلب الاول : نشأة الحكم الراشد

ان هناك تباين في اصل الحكم الراشد فمن الفقهاء من يرى ان اصل التسمية
نشأة في القانون الفرنسي، في القرن الثاني عشر كمرادف لمصطلح الحكومة ثم
كمصطلح قانوني سنة 1678 ليستعمل سنة 1679 في نطاق واسع معبر عن كلفة
التسيير مما يبرز الاصل الفرنسي لكلمة الحكم الراشد، بينما يرى فريق اخر ان اصل
الكلمة انجليزي و بدا ظهورها كأول مرة في عام 1989 في تقرير البنك الدولي عن الدول
الافريقية جنوب الصحراء حيث وصف الازمة في المنطقة كأزمة حكم حيث ارجع
الخبراء السبب في عدم نجاح سياسات الاصلاح الاقتصادي و التكيف الهيكلي بهذه
الدول الى الفشل في تنفيذ السياسات و ليس السياسات نفسها.

اما مصدر المصطلح في العلوم السياسية فيعود الى القانون الانجليزي الذي استعمل في السبعينات كاداة للتفسير الاجتماعي و السياسي و ادخل في تقرير اللجنة الثلاثية في ماي 1975 حيث تناول موضوع قابلية الحكم للديمقراطيات الذي طبق في اوروبا و اليابان و الولايات المتحدة الامريكية و ادى الى تعزيز و ضمان نمط جديد من التسيير للنظام الاقتصادي الاجتماعي من اجل تحقيق المكالب و التطلعات التوزيعية في الانظمة الراسمالية.¹

المطلب الثاني : ماهية الحوكمة المحلية

تتعدد تعريفات الحوكمة المحلية جيب النظام السياسي و الاقتصادي لكل بلد.

ظهر مفهوم الحوكمة خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة العامة من جانب آخر، فعلى المستوى العلمي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيس في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وعلى الجانب الأكاديمي، ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال في مجال الإدارة العامة كما حلت مجموعة من القيم الجديدة التمكين والتركيز على النتائج ونتيجة ما سبق حدث الانتقال من نظام حكم تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة local Gouvernement إلى نظام حكم محلي يتشارك فيه في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد الى جانب .القطاع الخاص والمنظمات الغير حكومية (Gouvernance Local) وفيما يتعلق بتحديد

¹ -نبيل دحماني، "الديمقراطية التشاركية كالية لتجسيد الحكم الراشد في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة متوري، قسنطينة، قسم العلوم السياسية، 2010-2011، ص42.

Gouvernance، فان هناك غموضا وعدم الدقة، فالباحثون العرب اختلفوا بشأنه كما اختلفوا في تعريبه، بحيث ترجم إلى اللغة العربية إلى العديد من المصطلحات المتقاربة الدلالات: مثل "إدارة الحكم" أو "إدارة شؤون الحكم"، كما اتجه معظمهم إلى تعريبه على نحو "الحاكمية" و"الحوكمة" و"الحكمانية" و"الحكم الراشد"، وفي محاولة تحديدنا لمفهوم الحوكمة والانتقال من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، فلنا أن نقارن بين مفهومها ومفهوم الحكومة Gouvernement سنجد عندها الحكومة كمفهوم هي "سلطة عمومية تتشكل من هرم يقيم مجموعة من البنيات الإدارية على رأسها الجهاز الحكومي الذي يحتكر القرار" أو هي ما يشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة والتي في ظلها تتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني محدد، وتستخدم الموارد بطريقة تخضع للمساءلة¹

المبحث الثاني: آليات تعزيز الحكم الراشد على المستوى المحلي

بعد عرضنا لأهم التحديات التي تقف عقبة أمام تعزيز أداء الجماعات المحلية في الجزائر حيث تم التركيز على أهم الأبعاد السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية، وهذه الإشكاليات تدفعنا إلى تقديم جملة من المقترحات التي يمكنها أن تساهم في الحد من أثر هذه المعوقات وبأبعادها المختلفة على الرفع من كفاءة الوحدات المحلية.

المطلب الأول: الآليات السياسية والاجتماعية

هناك العديد من الأدوات السياسية والاجتماعية التي من شأنها المساهمة في إصلاح الحكم المحلي في الجزائر، من ضرورة التفكير في التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية بإعتبارها الوسيلة الوحيدة التي تضمن إستقلالية الجماعات المحلية

¹ -حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - ، ط 1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973، ص45.

ومبادرتها في مجال المشاريع التنموية المحلية، والعمل على التنشئة الاجتماعية والسياسية على مبادئ تحمل المسؤولية والإهتمام المبكر بالإدراكات السياسية والمدنية لدى أفراد المجتمع المحلي، وذلك من خلال خلق مناهج تربوية تدعم قيم الديمقراطية والتسامح والأخوة والصدق والمواطنة. مع الحرص على التداول السلمي على السلطة بتعزيز ثقافة التداول السلمي على السلطة والعمل الجماعي حيث تكون هناك مساعي فعلية لأجل نزاهة الانتخابات بدعم الانتخابات النزيهة وحرية التعبير والتنظيم، ومراعاة إستقلالية المجتمع المدني من خلال:

دعم المجتمع المدني وجعله مستقلا عن مراكز اتخاذ القرارات السياسية والعسكرية، وتنمية العلاقات مع المواطنين ولا يتأتى ذلك إلا بتبني الخطاب الذي يفهمه المواطن. وكل ما سبق الإشارة إليه يستدعي القيام بإجراءات حقيقية لتعزيز العمل الجماعي¹.

دور الحكومة والمجتمع المدني في تفعيل مفاهيم التشاركية وفق الإجراءات المطلوبة من الحكومات الوطنية، تهيئة بيئة قانونية مشجعة لتأسيس وتطوير عمل منظمات المجتمع المدني، من خلال تسهيل إجراءات التأسيس ومراجعة وتعديل القوانين التي تحد من مبادرات المواطن ووضع القوانين والتشريعات الخاصة بتأسيس وتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني بهدف رصد أنشطتها وعدم تقييد حريتها في العمل، بما لا يتعارض وسيادة الدولة وأمنها الوطني وأولويتها في التنمية. العمل على إعتبار مؤسسات المجتمع المدني طرفا هاما في عملية التنمية وشريكا للدولة في تنفيذ بعض أنشطتها، وإقامة علاقة إيجابية تكاملية وغير تصادية معها، مبنية على أسس المشاركة الفعالة، والحوار الإيجابي، والتعاون والتنسيق والتشاور من أجل تطوير

¹ نبيل دحماني، مرجع سابق الذكر، ص 50.

الخدمات المقدمة لكافة فئات المجتمع. تخصيص ميزانية لمنظمات المجتمع المدني تمكّنها من تنفيذ أنشطتها.

تشجيع منظمات المجتمع المدني على التمويل الذاتي والاضطلاع بمشاريع مدرة للدخل.

ضرورة دعم القطاع الخاص وتشجيعه للمساهمة في تمويل أنشطة مؤسسات المجتمع المدني.

إنشاء آلية مؤسسية لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني وتنسيق الجهود المشتركة لتفادي الازدواجية في الأنشطة، وتعزيز التعاون والتكامل لمصلحة الفئات المستفيدة، وذلك بالتشاور بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية المعنية

كما ان هناك إجراءات مطلوبة من مؤسسات المجتمع المدني كالععمل على إنشاء شبكات اتصال بين مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال مشترك على المستويين الوطني والمحلي، تهدف إلى بناء القدرات وتبادل الخبرات اللازمة، ووضع أولويات المجتمع على جدول أعمال الحكومة، وإثارة الوعي بالقضايا ذات الأهمية في تنمية المجتمع وتطور الدولة.

العمل على تشجيع الحوار الإيجابي وتعزيز الثقة المتبادلة لتصبح مؤسسات المجتمع المدني أجهزة استشارية للحكومة لمختلف القضايا الإنمائية في الجزائر .

حث الحكومة على عدم التمييز والتحيز وعلى تطبيق المعايير نفسها للتعامل مع جميع مؤسسات المجتمع المدني العمل على بناء القدرات البشرية لمؤسسات المجتمع المدني من خلال التدريب والتأهيل وصقل الخبرات وتطوير المهارات القيادية واستراتيجيات التفاوض والتنسيق¹.

¹ حمودي صبحي وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط2، بيروت: دار المشرق، 2000، ص176.

العمل على تطوير الهيكل المؤسسي والإداري لمؤسسات المجتمع المدني وفق قواعد الديمقراطية .

بناء قاعدة بيانات ومعلومات حول مؤسسات المجتمع المدني لسد الفجوة والنقص في هذا المجال ولخدمة الباحثين وصانعي القرار والسياسة العامة¹.
[تشجيع فئة الشباب على المشاركة في مؤسسات المجتمع المدني .

المطلب الثاني: القواعد الديمقراطية في تطوير التنمية المحلية

إن أهمية التعاون بين النظام السياسي والتنظيمات المدنية الإسهام في تأسيس مجتمع مدني ناضج وإعلام حر حيث أن المجتمع المدني والإعلام الحر من الفواعل الأساسية المساهمة في بناء الفضاءات المحلية الرشيدة نظرا لأهميتها في المشاركة في صنع السياسات العامة وتنفيذها كما تدعم آليات الحكم الرشيد من شفافية ومساءلة وكذلك الكشف عن فضائح الفساد ومحاولة مكافحته ومحاربه. و زيادة مشاركة المواطنين رفع درجة مشاركة الفرد والانخراط في التنظيمات الاجتماعية، بالتخفيف من مشاكله الاجتماعية اليومية².

الفرع الاول: دور العمل الجماعي في التنمية المحلية

ان تامين العمل الجماعي بتحسيس الفرد بأهمية العمل الجماعي والإندماج فيه، لتحقيق الحاجيات التي عجزت الدولة عن تحقيقها له بإستعمال وسائل الإعلام والاتصال، وذلك من خلال البرامج التي تعني بالمشاركة الاجتماعية الواسعة والتعريف بأهمية العمل الجماعي، ونشاط الجمعيات من خلال برامجها وأهدافها. ولكي يكتسب هذا التعاون الأهمية اللازمة به ويكون تعاوننا فعالا وحقيقيا

¹ صالح، زباني و مراد بن سعيد ، الحوكمة البيئية العالمية قضايا وتطبيقات وإشكالات، الجزائر، باتنة: دار قانة للنشر والتوزيع، 2010، ص 76.

² سالم ممدوح، المجتمع المدني ودوره في الإصلاح، ط 1، الاسكندرية: د د ن، 2004، ص 78.

يجب تعزيز دور البرلمان وإسقاط ذلك على موضوع المداولات في المجالس المحلية عن طريق التمكين للمواطنين من الحضور الفعلي للجلسات والتفكير في آلية تسمح للمواطن بالمشاركة الفعلية في عملية التشريع، أو إتاحة مجالات محددة يشارك المواطن من خلالها في إعطاء رأيه،

وكذا الحرص على إستقلالية البرلمان والتقليل من هيمنة السلطة التنفيذية .
التنشئة الديمقراطية للفرد على السلوك الديمقراطي، وتعليمه وتدريبه على العمل الجماعي، بتنمية قيم الإحترام والنقد والحوار السلي، والمشاركة من خلال التعبير عن الآراء والإقتراحات، و تعزيز دور المجتمع المدني من خلال العمل على بروز قوى إجتماعية وفاعلين اجتماعيين نشيطين وإ سناد مكانة هامة للمثقف في إطار العمل الجماعي وكذا العمل على تحقيق توعية ديمقراطية في المجتمع و تحقيق إستقلالية عمل المجتمع المدني من خلال:

تكثيف عمل مؤسساته وتنظيماته لتوفير التمويل الذاتي للمشاريع الإنتاجية الدائمة. و توسيع دائرة التحالف لمكافحة الفساد بشقيه المالي والسياسي، ففشل الدول العربية بما فيها الجزائر في كسب تأييد مواطنيها يرجع إلى عدم اهتمامها أكثر بقضية محاربة الفساد والأخطر من ذلك انه أصبحت هناك قوى في السلطة تشجع على ثقافة الفساد بهدر المال العام من دون سبب¹.

تعزيز المشاركة المحلية تعزيز المشاركة المدنية المحلية بنقل وتحويل المسؤولية المركزية إلى مسؤولية لا مركزية محلية مدنية، تعزيز الوظائف الرقابية والحوافز.
تعزيز الوظائف الرقابية بتفعيل مؤسساتها واستقلاليتها وكذا تغيير منظومة الحوافز بجعلها منظومة تحفيزية قائمة على الكفاءة والإستحقاق. وتكريس مبدأ

¹ وضاح زيتون، المعجم السياسي، ط1، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص148.

المساواة والمواطنة تحقيق انصهار اجتماعي وطني إدماجي وتعزيز مبدأ المواطنة المتساوية نصاً وعملاً في الحياة اليومية، وهذا يكون باستحضار القيم الاجتماعية والحضارية القائمة على اللامسؤولية الجماعية والعمل الجماعي التشاركي، وبناء نسق اجتماعي وسياسي موحد من خلال قيم وثقافة سياسية داعمة للعمل الجماعي الداعم للعمل السياسي التشاركي وتفعيل نسق الحكم. وكحوصلة لما سبق تقديمه من الإجراءات السياسية والاجتماعية لتعزيز الرشادة المحلية يمكن عرض النقاط التالية:

-تدعيم آليات الديمقراطية لضمان المشاركة الحقيقية والفعالية في الحياة السياسية عن طريق الانتخابات النزيهة والمشاركة في القضايا التي تهم الشأن المحلي والوطني معاً. إحترام الحقوق المدنية وتحقيق تنمية تشاركية كاملة - . الحد من هيمنة الدولة وسيطرتها على التنظيمات المدنية ، بوجوب احترام القواعد القانونية والتي تحكم الإطار العام للعمل المدني ومؤسساته.¹

-ترسيخ مبدأ استقلالية القضاء ليكون أداة فعالة لحماية الشرعية الدستورية.

إستقلالية التنظيمات المدنية بخلق ثقافة مدنية تعزز استقلالية التنظيمات المدنية بشكل رسمي عن السلطات العامة لضمان فعاليتها ومشاركتها - . المشاركة الشعبية لتسهيل إختيار الأهداف العامة المجتمعية وتحقيقها عن طريق الدعم الفعلي لخلق قوة خارج البناء الرسمي للمجتمع.

كما ان هناك الآليات الاقتصادية لتفعيل الحوكمة المحلية لا بد من إتخاذ تدابير على المستوى الإقتصادي كونه لا يقل أهمية عن المستوى الإقتصادي أو السياسي ويتأتى ذلك عن طريق ما يلي :

¹ عبد الوهاب محمد رفعت، الأنظمة السياسية، لبنان، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2000،

- تشجيع العمل المنتج والاستثمار وتحقيق الاستقرار من خلال توفير الإستقرار الأمني من أجل الحصول على ثقة المستثمرين بتوفير بيئة ملائمة للعمل ودفعهم إلى الاستثمار بأموالهم دون خوف ، والسعي لتسهيل إجراءات الإستثمار بإلغاء أو تخفيف القيود الحكومية التي تقف عائقا أمام الإستثمارات، وتحد من دور القطاع الخاص في المشاركة في وضع البرامج والسياسات التي من شأنها النهوض بالعمل الجماعي التنموي، كذلك المرونة القانونية التي تساعد الخواص على تقديم خدمات ذات جودة عالية بتكلفة أقل وفي وقت قصير، و تشجيع العمل المنتج بإرساء ثقافة الخدمة من أجل الإنسان في كلا القطاعين العام والخاص، دون التركيز فقط على تحسين الحالة المالية وزيادة الإنتاج¹.

- إعادة تفعيل دور القطاع العام للقطاع العام دور مهم وكبير في تلبية حاجات المواطنين من خلال تهيئة البيئة الاقتصادية والاجتماعية الملائمة، من أجل استقطاب الاستثمار الوطني الخاص والأجنبي، فالقطاع العام يحرص على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ولا بد لهذا الأخير أن يكون في مستوى تطلعات المواطنين من خلال تجسيد الشفافية في الإجراءات التي تنظم التعامل مع أفراد المجتمع، والحرص على بناء إدارة حكومية تلي حاجيات المواطنين بكفاءة وجودة عالية.

الفرع الثاني: تفعيل دور القطاع الخاص

ويكون ذلك بالعمل على تحقيق ما يلي:

- أ- ضرورة مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة.
- ب - ضرورة مشاركة المواطن في الإدارة الحكومية الحديثة، عن طريق تحديد ما يريده من احتياجات ورغبات ونوعية في تقديم الخدمات: ويتم ذلك عن طريق

¹ عمر حسين، موسوعة المصطلحات الاقتصادية ، ط2، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 2009.

الاستفادة من التجربة الأمريكية، والتي اتخذت قرارا بضرورة " وضع معايير لخدمة المواطن"، والتي تتضمن عددا من المعايير التي تركز على مشاركة المواطن وأخذ رأيه في الجهاز الحكومي كتحديد و معرفة المواطن (ملتقى الخدمة) و وضع معايير الخدمة وقياس نتائجها، و إجراء الإستقصاء للمواطنين لتحديد نوع وجودة الخدمات التي يريدونها مع تسهيل عملية الدخول للمعلومات حول الخدمات وأنظمة الشكاوي. مع وجوب رسم الإطار الأفضل لبحث شكاوي المواطنين والإجابة عليها وحلها، ذلك أن العديد من الدول المتقدمة أصبحت تتخذ من العناية بالمواطنين وإشراكهم في الرأي حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها والأوقات المناسبة لذلك، منهجية لتعزيز المشاركة لذوي المصالح والمتأثرين بالخدمات التي تؤديها تلك الأجهزة وهذا سيتوقف بلا شك على كيفية تعامل الإدارة الحكومية مع المواطنين في الأحياء والمحليات البعيدة داخل المجتمعات، من خلال مشاركة الممثلين لتلك القطاعات المختلفة، ومن خلال لامركزية تقديم الخدمات والاعتماد عليها في المساهمة برسم السياسات، وكذلك من خلال تشكيل اللجان المشتركة، والتي تتضمن ممثلين من القطاعات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني¹.

ج- وجود تهيئة الإطار المحفز لتطوير أنشطة القطاع الخاص بتطوير نظام السوق: ذلك أن قدرة القطاع الخاص على توفير فرص العمل وتوسيع نطاق التشغيل نطاقات البشرية يعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع، مثلما أن تطوير السوق يعتمد على توسيع وتقوية القطاع الخاص من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراء الخصخصة للمشروعات المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة ولجذب وتطوير وتوسيع التعاونيات عبر الدولة في بعض الحالات .

¹عمر حسين، مرجع سابق الذكر، ص250.

د- ضرورة منع الإحتكارات للمؤسسات الحكومية لتنفيذ بعض المشروعات والبرامج: حيث أن ذلك يعتبر عائقا أمام تطوير القطاع الخاص¹.

هـ- ضرورة العمل على توفير التمويل اللازم للقطاع الخاص: فترقية وتطوير القطاع الخاص في الإدارة المجتمعية الجديدة سيقوي من العلاقة الإيجابية -التي أكدت عليها نتائج الدراسات الدولية- بين أنشطة القطاع الخاص والنمو الاقتصادي، كما يمكن القول أن كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية القطاع العام، حيث خلصت معظم الدراسات إلى أن هناك تأثيرا إيجابيا واسعا على النمو مصاحبا للاستثمارات الخاصة مقارنة بتأثير الاستثمارات العامة، بل إن دراسات "ستيفن هارنت" حول إتجاهات الإستثمار الخاص، والتي أعدها البنك الدولي عام 2001، أكدت على أن التأثير الإيجابي لاستثمارات القطاع الخاص على النمو يفوق تأثيرات استثمارات القطاع العام لأكثر من مرة ونصف، والتي تؤكد ارتباط درجة استثمارات القطاع الخاص بإستدامة التنمية والنمو الاقتصادي في التي تهيء البيئة المساعدة للقطاع الخاص للمساهمة في تنمية المجتمع. يمكن أن نخلص إلى الآليات الإقتصادية التي تركز حكمة محلية واقعية والتي تتمثل أساسا في ما يلي: -وضع سياسات وبرامج حكومية لأساس إقتصادي قوي للمجتمع، ذو قدر ة توزيعية هائلة للثروات المالية، وكذا توفير مجال إقتصادي قادر على تحقيق المطالب الإجتماعية وتقليص التبعية المفروضة على المجتمع والدولة - إشراك التنظيمات المدنية بتحقيق درجة معقولة من التطور الإقتصادي عبر إشراك التنظيمات المدنية

¹ وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظمات الغير الحكومية وال نقابات، الجزائر: دار الغرب للنشر والتوزيع، 2020، ص48.

وتفعيل دورها في العمل الإقتصادي - .تدعيم القطاع الخاص بوضع إستراتيجية سياسية .

الخاتمة

نصل في الاخير الى ان إمكانية تفعيل الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر تبقى رهينة بالدرجة الأولى لمدى إرادة ورغبة الفواعل الرسمية المتمثلة في عنصري المركزية واللامركزية (النظام، والولاية، البلدية) وكون هذه العناصر الممر الأول لتجسيد المشاركة الشعبية على المستويين الوطني والمحلي، كما أن أهداف العملية التنموية على المستوى المحلي مرتبطة أساسا بالدور الذي تمارسه السلطة المركزية كمعد ومشرف على الخطط التنموية، حيث يُعد المركز (النظام) مجمل الأطر القانونية والمؤسسية التي تدعم السلطة المحلية وتوجهها في ظل مركزية مشددة ولامركزية ضيقة .

كما أن بيئة الجماعات المحلية التي تتميز بالتوازن والتعاون وتكامل الأدوار بين مختلف الأطراف المحلية فيما بينها وبين الدولة، شرط لازم لتفعيل الحوكمة المحلية، وبهذا فقط يمكن الحديث عن تكريس فعلي لمفاهيم الشراكة لكل الفواعل الرسمية والغير رسمية في الفضاء المحلي .

أما فيما يخص التكريس الفعلي للرشادة المحلية حسب ما عرضنا في إطار دراستنا، يمكننا التأكيد على أن المجتمع المدني وإن حقق إنجازات ومكتسبات فإنه لم يصبح بعد مفعّل حقيقي لمفهوم الحوكمة المحلية من خلال إرساء قواعد متينة لمجتمع محلي ومواطن محلي فعال، كذلك القطاع الخاص فقد أثبت نسبيا مكانته كمكون ديناميكي فيما يتعلق بالتنمية وذلك بتوفيره للموارد المالية والموارد البشرية الكفأة، و إختصار الوقت وتقديم الخبرات الجاهزة، والمعرفة وكل مميزات القطاع الخاص السابقة تعزز التنمية المحلية، ولا يمكن إنكار إسهامات المبادئ التشاركية إذا

جسدت فعلا في التمكين للشفافية والمساءلة والإستجابة وكلها مؤشرات للحكم الراشد. وبغية تجسيد وتفعيل آليات الحوكمة المحلية في الجزائر، فإنه صار لزاما الحد قدر المستطاع من عديد المعوقات التي تتمحور أساسا حول ضعف أداء المجتمع المدني وتبعيته للنظام وتدني مستويات المشاركة وغياب الدور الفاعل للقطاع الخاص كمصدر لخلق الثروة، وضعف الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام وبناء على ما تم عرضه يمكن الخروج بمجموعة من النتائج وهي كالتالي:

* لا يمكن المراهنة على الأطر التشريعية الحالية لتفعيل الحوكمة المحلية في الجزائر بل يجب أن تكون القوانين و اضحة وغير متناقضة وسهلة التطبيق، ولا تحتمل الإزدواجية في التفسير، ولزوم مشاركة كل الأطراف في إعدادها و إستفتاء القاعدة الشعبية عليها والحد من سطوة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

*فتح المجال لتنظيمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في الشراكة مع كل البلديات والولايات، وإصدار قوانين وتبني آليات تنظيمية لتأسيس تكامل حقيقي بين بين المجتمع المدني والقطاع الخاص والجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية .

*دعم التنسيق بين القطاع الخاص والمجتمع المدني في إطار الشراكة المحلية، حيث تلعب المنظمات المحلية دورا أساسيا في المجتمع المحلي، من خلال ما يناط لها من أدوار مهمة، كنشر قيم المشاركة والشفافية والمساءلة، ومنه يمكن القول أن انخراط تنظيمات المجتمع المدني ضمن أشغال مداولات المجالس المحلية صار مطلبا ضروريا، كما أن الشراكة مع القطاع الخاص تسهم في إتاحة فرص للمنافسة ما يؤدي لتقديم خدمات أفضل وأسرع وأقل تكلفة .

* ضرورة تبني نموذج الحكومة الالكترونية وذلك بتوطين التكنولوجيا الحديثة ونظم المعلومات والقيام بدورات تدريبية للمستخدمين للارتقاء بأدائهم - .الانتقال بالجماعات المحلية من أداة في يد الدولة لإنجاز المخططات والمشاريع التنموية إلى

نموذج الجماعات المحلية الصانعة لقرارها وخطتها والحد من سلطة الم عين على سلطة الم نتخب، كون هذا الأخير يجسد الديمقراطية الحقّة، وتبني نظام رقابة إدارية لا يهدد يعيق مسارات التنمية المحلية بل يكرسها .

* الإصغاء لكل المبادرات التي تخص مشاريع محلية تستند إقحام مختلف شرائح المجتمع الفاعلة والفعالة، مع حشد الموارد الكافية والكفيلة لتحقيق أهداف التنمية .وخلاصة القول أن التمكين لمتطلبات الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر يعتمد على تحقيق تنمية شاملة لمختلف المجالات كاملة دون تجاهل أحدها: التنمية البشرية، التنمية السياسية، التنمية الاقتصادية، التنمية الإدارية، التنمية الإجتماعية، التنمية التكنولوجية.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب:

- 1- حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، ط 1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973.
- 2- حمودي صبيح وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط 2، بيروت: دار المشرق، 2000.
- 3- زباني صالح، بن سعيد مراد، الحوكمة البيئية العالمية قضايا وتطبيقات وإشكالات، باتنة، الجزائر: دار قانة للنشر والتوزيع، 2010.
- 4- زيتون وضاح، المعجم السياسي، ط 1، المملكة الهاشمية الأردنية: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010.
- 5- سالم ممدوح، المجتمع المدني ودوره في الإصلاح، ط 1، الاسكندرية: د د ن، 2004.
- 6- عبد الوهاب محمد رفعت، الأنظمة السياسية، بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 7- عمر حسين، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، ط 2، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1967.
- 8- عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 9- كورنو جيرار، معجم المصطلحات القانونية، ط 1، ترجمة منصور القاضي، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، 1998.
- 10- ماسارو يوشيموري، طريقة إدارة المؤسسات اليابانية، ط 1، ترجمة محمد مرعي، دمشق، سوريا: دار البشائر للطباعة والنشر والتوزيع، 1998.
- 11- محمود صلاح الدين فهي، دور القطاع الخاص في المشاركة المجتمعية، القاهرة: قسم الاقتصاد، د س ن.

- 12- والي خميس حزام، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.
- 13- ولعلو فتح الله، الاقتصاد السياسي-مدخل للدراسات الاقتصادية -، ط1، بيروت، لبنان: دار الحداثة للطباعة، 1981.
- 14- وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظمات الغير الحكومية والنقابات، وهران، الجزائر: دار الغرب للنشر والتوزيع، 2004.

د.علي بقشيش و ط.د بن نعيجة احمد

(جامعة عمارثليجي بالأغواط)

حوكمة تسيير الموارد المالية المحلية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر

Governance of the local financial resources management and its role in the local development in Algeria

مقدمة

يعد موضوع التنمية المحلية من اهم المواضيع الأكثر اهتماما في اقتصاديات معظم الدول، باعتبارها بديلا إستراتيجيا هاما لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام، انطلاقا من كونها تعتبر أداة أساسية لتحقيق فرص الحياة الكريمة و خلق البدائل الاقتصادية التي تؤسس للرفاهية الاقتصادية، والذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الاستغلال الأمثل لجميع الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة للوصول إلى تنمية محلية مستدامة، تفي باحتياجات الأجيال الحالية دون المساس بحاجيات الأجيال القادمة.

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من تأدية دورها بكفاءة و فعالية، فإنه من الضروري عليها البحث عن كيفية تدعيم الموارد الذاتية المحلية في الظروف الاقتصادية الحرجة سواء بسبب انهيار أسعار النفط او تراجع الموارد المالية الداخلية، لذلك وجب عليها إرساء مبادئ الحكم الرشيد أو الحوكمة في تدعيم

مواردها الذاتية المحلية، الأمر الذي يزيد من قدرتها على تحمل دورها في الوصول إلى تنمية محلية.

حيث اكتسب هذا الموضوع أهميته في ضوء التحولات السياسية والاقتصادية التي صاحبت مفهوم الدولة الحديثة القائمة على سيادة القانون و الديمقراطية، فضلا عن تزايد الاهتمام بمعالجة قضايا ومعضلات التنمية المحلية، خاصة ما ارتبط بالهياكل التمويلية التي يلحظ عليها انخفاض في حجم الموارد الذاتية للجماعات المحلية، والتي تستدعي ضرورة إرساء مبادئ الحوكمة لتدعيم مواردها الذاتية المحلية للوصول إلى تنمية محلية مستدامة.

إشكالية الدراسة:

سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تشخيص واقع إرساء مبادئ الحوكمة في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر للوصول إلى تنمية محلية مستدامة، ومن هنا تبرز إشكالية بحثنا في طرح التساؤل الرئيسي التالي:

1. إلى أي مدى تساهم الحوكمة في تطوير المصالح المالية للجماعات المحلية للوصول إلى تنمية محلية مستدامة في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة.

التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالحوكمة وما هي أهم آلياتها ومبادئ إرساءها؟
- ما طبيعة المصالح المالية للجماعات المحلية في الجزائر؟
- ما طبيعة العلاقة الترابطية بين الحوكمة المحلية والمصالح التمويلية والتنمية المحلية؟

فرضيات الدراسة:

إن الإجابة على التساؤلات الفرعية وعلى التساؤل المحوري يقودنا بالضرورة إلى بناء الفرضية التالية:

- الفشل في تسيير الهياكل التمويلية للجماعات المحلية راجع إلى عدم تطبيق مبادئ الحوكمة إضافة لضعف مصادر التمويل المحلي وافتقار التنظيم الإقليمي للبلاد إلى أسس موضوعية واقتصادية.

المنهج المستخدم في الدراسة:

- لدراسة الموضوع بمختلف متغيراته ومحاولة الربط بين هذه المتغيرات يقودنا إلى استخدام المنهج الوصفي التحليلي، وذلك لاعتماده على وصف الظاهرة المراد دراستها واستخلاص أهم النتائج التي يمكن التوصل لها، بالإضافة إلى الاطلاع على آليات وقواعد الحوكمة المحلية، وإخضاعها للتحليل والمناقشة بما يخدم أهداف البحث، ومن ثم اقتراح بعض التوصيات التي قد تساهم في إعطاء مرجعية مفيدة لحوكمة تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر.

مجاور الدراسة:

- سنتناول من خلال هذه الدراسة في ثلاثة محاور، حيث خصصنا المحور الأول للإطار النظري للحوكمة المحلية و الجماعات المحلية والتنمية المحلية؛ و سنتطرق في المحور الثاني إلى الهياكل التمويلية للجماعات المحلية في الجزائر؛ اما المحور الثالث والآخر فخصص لدراسة واقع حوكمة تسيير الموارد المالية المحلية و دورها في التنمية المحلية في الجزائر.

المحور الأول: الإطار النظري للحوكمة المحلية والجماعات المحلية والتنمية المحلية

أولاً: الإطار النظري للحوكمة المحلية:

1- مفهوم الحوكمة:

1.1- تعريف الحوكمة: يعتبر لفظ الحوكمة مستحدثاً في قاموس اللغة

العربية، فهو مستمد من الحكومة، وهو ما يعني الانضباط والسيطرة والحكم بكل ما تعني هذه الكلمة من المعاني؛ وعليه فإن لفظ الحوكمة يتضمن العديد من الجوانب منه¹:

• الحكمة: ما تقتضيه من التوجيه والإرشاد.

• الحكم: وما يقتضيه من السيطرة على الأمور بوضع الضوابط والقيود التي

تتحكم في السلوك

• الاحتكام: وما يقتضيه من الرجوع إلى مرجعيات أخلاقية وثقافية وإلى خبرات

تم الحصول عليها من خلال تجارب سابقة.

• التحاكم: طلباً للعدالة خاصة عند انحراف سلطة الإدارة وتلاعها بمصالح

المساهمين².

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الحوكمة على أنها: "أحد العناصر التي يتم

الاعتماد عليها لوضع المبادئ الأخلاقية التي ترشد سلوكيات وأحداث المؤسسة"³.

¹ حسين يرقى، عمر علي عبد الصمد، "واقع حوكمة المؤسسات في الجزائر وسبل تفعيلها"،

في 28/06/2023 على الساعة 17:12، Bensaidamine.yolasite.com

² إبراهيم فريد عاكوم، إدارة الحكم والعمولة (وجهة نظر اقتصادية) أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2006، ص 58.

³ شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق الحكومي"، معارف، العدد، ديسمبر 2011، ص 126.

المقاربة المؤسساتية لمفهوم الحوكمة : يشير مفهوم الحوكمة في أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى: "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على جميع المستويات، ويتضمن الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات المتطورة التي يعبر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم وحاجاتهم، ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية، ويعتمد المفهوم على المشاركة والشفافية والمساءلة، ويؤمن أفضل استخدام للموارد، ويضمن العدالة وتطبيق القانون¹

أما البنك الدولي فقد عرفها للمرة الأولى سنة 1989 على أنها "ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة. ومع بداية التسعينات، حاول خبراء البنك الدولي إعطاء تعريفات أخرى أكثر دقة للمفهوم فعرّفوها في الدراسة التي أجراها البنك عام 1992 على أسلوب الحكم والتنمية على أنها "أسلوب ممارسة السلطة في الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية².

وتعرفها الأمم المتحدة على أنها ممارسة السلطة لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي وتقدمي أي أنها الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم من خلال دعمهم ومشاركته³.

تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية: وفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية 2002 فإن الحوكمة: "هي الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرّياتهم الاقتصادية

¹ أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الراشد (إطار نظري)، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، ص 54.

² المرجع نفسه، ص 57.

³ أمين عواد المشاقبة، مرجع سابق الذكر، ص 58.

والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب.

أما كلا من "ماركو راني جيو" و"تيبولت" فيعرفان الحوكمة بأنها تلك الأشكال الجديدة و الفعالة بين القطاعات الحكومية و التجمعات الخاصة بالمواطنين، أو أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل الحكومة.

ومن هنا يتضح أن الحوكمة هي عبارة عن القواعد والمبادئ والإجراءات التي يتم بموجبها ترشيد سلوك الإدارة من أجل الإشراف الجيد على مختلف العمليات الإدارية للمساهمة في الحفاظ على ممتلكات وأصول المؤسسة.

2.1- خصائص الحوكمة وسماتها: من خلال ما سبق، بعد استعراض المفاهيم المختلفة للحوكمة، يمكن التوصل إلى نتيجة هامة مفادها أن الإطار السياسي ونظم الحوكمة تعد من أهم الجوانب التي ينبغي التركيز عليها في الوقت الحالي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتوازن المالي، والتقليل من حدة الفقر، الأمر الذي يتطلب معه ضرورة التعرف على خصائص الحوكمة أو السمات الرئيسية للحوكمة للوقوف على أهم سبل أو أساليب تحقيق تلك الخصائص، ويشير مصطلح الحوكمة "Governance" إلى الخصائص إلى الخصائص التالية:

- ✓ الانضباط: أي إتباع السلوك الأخلاقي المناسب والصحيح.
- ✓ الشفافية: أي تقديم صورة حقيقية لكل ما يحدث.
- ✓ الاستقلالية: أي لا توجد تأثيرات وضغوط غير لازمة للعمل.
- ✓ المسائلة: أي إمكان تقييم وتقدير أعمال المسؤول الإداري والتنفيذي.
- ✓ المسؤولية: أي وجود مسؤولية أمام جميع الأطراف ذوي المصلحة في المؤسسة

✓ **العدالة:** أي يجب احترام حقوق مختلف المجموعات أصحاب المصلحة في المؤسسة.

✓ **المسؤولية الاجتماعية:** أي النظر إلى المؤسسة كمواطن جديد¹

3.1- **أهداف الحوكمة:** إن الممارسة الجيدة للحوكمة تساعد على جذب الاستثمارات ودعم الأداء الاقتصادي والقدرة على المنافسة في المدى الطويل، انطلاقاً من كون الحوكمة عبارة عن نظام يوجه و يراقب الأداء المالي والإداري للمؤسسات، ويتجسد الهدف المنشود من تبني مفهوم الحكم الراشد في الأهداف الفرعية التالية:²

- العدالة والشفافية في معاملات المؤسسات وحق المساءلة بما يسمح لكل ذي مصلحة مراجعة الإدارة، باعتبار أن الحوكمة تقف على محاربة الفساد ومواجهته.

- حماية حق المساهمين ومنع تضارب الأهداف، تنازع السلطات و تعظيم المصالح المتبادلة.

- ضمان مراجعة الأداء المالي وحسن استخدام الموارد المالية المتاحة من خلال تكامل نظم المحاسبة والمراجعة.

- مراعاة مصالح العمل والعمال وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات بما يضمن تعزيز الرقابة والضبط الداخلي.

وتستهدف الإدارات المحلية على العموم تحقيق:

الديمقراطية والمشاركة: حيث تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقه الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ

¹ محمد محمود الطعمانة ، سمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصر : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 ، ص 373.

² رابح بلقاسم، عبد الرزاق حميدي، "حوكمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة- مع الإشارة لحالة الجزائر"، ص 11.

القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية، فأشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرهمهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم. دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: فنظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً.

تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة: وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية (اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية: وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية؛ ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك¹.

¹ مصطفى طويطي، خيرة مجدوب، "إرساء مبادئ الحوكمة للوقاية من الفساد الإداري والمالي"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، 30/31 أكتوبر 2012، ص2.

2- الحوكمة المحلية كنسق معرفي إضافي لمفهوم الحوكمة: يشير

مصطلح الحوكمة المحلية إلى :

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة من المستويات العليا (الحكومة) إلى المستويات الدنيا (البلديات)، بموجب تشريعات ملائمة؛
- اللامركزية المالية، مع موارد كافية تسمح للبلديات بالقيام بأنشطتها؛
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرارات المحلية على مستوى (البلديات) ؛

- توفير الظروف الملائمة لخصوصية الاقتصاد المحلي.¹

1-2 خصائص الحوكمة المحلية: استناداً للعناصر السابقة ، يمكن حصر

خصائص الحوكمة المحلية ومقوماتها كما يلي:

- المشاركة: تعني بذلك توفير الظروف والآليات المناسبة لإشراك المواطنين المحليين (أفراد، جماعات) في عمليات صنع القرارات المحلية بشكل مباشر عن طريق المجالس المنتخبة أو غير مباشر عن طريق منح الثقة وقبول القرارات المحلية من جانب المواطنين.

- المساءلة: يقصد بها خضوع صانعي القرار على المستوى المحلي لمساءلة المواطنين و الأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز، ومعناه أنهم يخضعون لما يسمى "المساءلة المزدوجة"، التي تتضمن الموازنة بين مساءلتهم أمام الناخبين من جهة، و أمام المستويات الحكومية من جهة أخرى. ويلعب أعضاء المجلس التشريعي

¹ حميدة أوكيل، سعاد شكري معمر، "تأثير تطبيق آليات الحوكمة في دعم حوكمة الميزانية العامة"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، 30/31 أكتوبر 2012، ص2.

دورا مهما في تفعيل المساءلة، لما يتمتعون به من صلاحيات في الأنظمة الديمقراطية، كما يمكن للأحزاب أن تلعب دورا إيجابيا في مساءلة منتخبها لتقوية امتداداتها القاعدية.

- **الشرعية:** تعني قبول المواطنين لسلطة أصحاب القرار الذين يمارسونها ضمن إطار قواعد وعمليات و إجراءات مقبولة، وأن تستند إلى حكم القانون و العدالة، بتوفير فرص متساوية لجميع أفراد المجتمع.

- **الشفافية:** تعني التدفق الحر للمعلومات و سهولة الحصول عليها لكل الأطراف المعنية في المجتمع المحلي دون تمييز، وإذا كانت المحاسبة والمساءلة أحد أهم أسس الحوكمة، فإنّ الشفافية لا تقل أهمية، وهذا من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية السلطات المحلية، كما يعزز قدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما يسهل عملية المساءلة.

- **الاستجابة:** تعني سعي الأجهزة المحلية لخدمة كافة الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها و خاصة الفقراء، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها إلى الشفافية.¹

- **الكفاءة والفعالية:** نعني بذلك قدرة الجماعات المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج و مشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعظم الاستفادة من الموارد المتاحة.

- **الرؤية الإستراتيجية:** يجب أن يتمتع صانعو القرارات المحلية برؤية استراتيجية حول الحوكمة وعلاقتها بالتنمية البشرية، بمعنى توفر رؤية بعيدة

¹ عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، انظر: تم تصفح في : 28/06/2023 على

الساعة 22:30 : <http://bouhania.com/news.php?action=view&id=53> .

المدى تركّز على تحليل الظروف البيئية والاستفادة من الفرص المتاحة، والتحضير لمواجهة التّحديات.

وتجدرُ الإشارة أنّ هذه الخصائص تعتبرُ كمؤشرات للحكم على مدى الاقتراب أو الابتعاد من الحوكمة، رغمَ وجود اختلاف حولها من طرف المنظمات الدولية المهمة بها.¹

2-2 أهداف الحوكمة المحلية: على ضوء الأطراف المشاركة في الحوكمة المحلية، يُمكنُ تصور هدفين أساسيين من هذه الحوكمة، وهي كما يلي:

أ- الهدف الاقتصادي: يتمثل في كفاءة تقديم الخدمات على المستوى المحلي. ويتمّ تحسين هذه الكفاءة، عن طريق تخفيض تدفقات مختلف الموارد المحلية المتاحة، ضمن إطار الصلاحيات المحددة للبلديات و الولايات من طرف السلطة المركزية للدولة، وضمن إطار تحقيق الهدف الاقتصادي، يمكنُ ملاحظة ما يلي :

- رقابة الحكومة على الجماعات المحلية: نظرا لاستفادة الأجهزة المحلية من موازنات عامة، فإن الحكومة تكون مطالبة بممارسة رقابة قانونية على إنفاق البلديات والولايات وهو ما يتطلّب إصدار تشريعات ملائمة لذلك، ووضع ضوابط على فرض الضرائب و الرسوم على المستوى المحلي.

- ويتمّ النظر للمساءلة المحلية والمشاركة الشعبية ضمن سياق أهداف الحكومة، لرفع قيمة ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

- يلعب القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً مهماً في زيادة قدرة المواطن على الاختيار.

¹ نظيرة دوبابي، "الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية"، مذكرة ماجستير، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص: اقتصاد التنمية، (2010/2009)، ص 155.

- تلعب أشكال المشاركة المختلفة دوراً في صنع السياسات والقرارات المحلية.

ب- الهدف السياسي: ضمن إطار تحقيق هذا الهدف تلعب الهيئات المحلية دوراً أساسياً في التعبير عن المصالح المحلية، كما تلعب دوراً مهماً في صنع السياسات المحلية كجزء من الكيان الكلي وهو الدولة، وينظر للهيئات باعتبارها مشاركة للحكومة في مسؤولية تقديم الخدمات، ويمكن تحديد أهم ملامح هذا الهدف كما يلي: تمارس الجماعات المحلية قدراً من المسؤولية في تحصيل الإيرادات المالية عن طريق مصالح مختصة.

تكون مساءلة الحكومة للجماعات المحلية عبر مستويين شعبي وقانوني مؤسسي، حيث يرتبط بالمستوى الأول المواطن المحلي، الذي يعكس المصالح الجماعية للمجتمع المحلي، وتستخدم آلية التشاور مع المواطن من خلال منظمات المجتمع المدني، التي تمثل أهم الفاعلين في عملية صنع السياسات المحلية، ويمكن اللجوء لاستطلاعات الرأي والاستفتاء لمعرفة اختيار ممثلي الشعب، كما تساهم الشفافية المرتفعة لعمل الجماعات المحلية في دعم الأنشطة التي تقوم بها، إضافة إلى المساءلة والشفافية والعدالة التي تعد عوامل هامة في المساعدة على توفير موارد مالية إضافية¹.

ثانياً: الإطار النظري للجماعات المحلية

يشير الكثير من الباحثين في مجال الجماعات المحلية (نظام الحكم المحلي) إلى أنه يؤكد ويوضح مبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث، كما يعتبر أن الجماعات

¹ نظيرة دوبابي، مرجع سابق الذكر، ص 155.

المحلية خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في مشاكلهم وتطلعاتهم ، وهذا ما أخذت به الجزائر غداة استقلالها.

1- مفهوم الجماعات المحلية:

تعتبر الجماعات المحلية في الجزائر عن الإدارة المحلية التي تقوم على اللامركزية الإدارية الإقليمية، وترتكز على خليتين أساسيتين هما، البلدية و الولاية، لذلك فتعريف الجماعات المحلية مرتبط بتحديد تعريف لكل من البلدية والولاية كما يلي:¹

● **البلدية:** هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية.

● **الولاية:** هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية وتنشأ بقانون.

2.1 خصائص الجماعات المحلية: تتميز الجماعات المحلية بجملة من

الخصائص، نذكر من أهمها الاستقلال الإداري والمالي، وهي كما يلي:

- **الاستقلالية الإدارية:** وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة. وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:

¹ عبد الله رايح سرير ، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية" ، مجلة المفكر، العدد السابع ، نوفمبر ، 2011، ص74.

- ✓ تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- ✓ تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- ✓ تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.
- ✓ تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

- الاستقلالية المالية للجماعات المحلية: إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة، وينص قانون البلدية في الجزائر بأن "يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية."

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية.

3.1 وظائف الجماعات المحلية: ترجع الأسباب الداعية للاعتماد على الإدارة

المحلية في تسيير شؤون البلاد إلى عدة اعتبارات، ويمكن حصر أهمها فيما يلي:¹

¹ عبد الله رابح سرير ، مرجع سابق الذكر، ص 74.

- اتساع مهام الدولة، التي كانت تتمثل في السابق في إحلال الأمن والعدالة والدفاع لتتطور فتشمل الجوانب الاقتصادية، الثقافية و الاجتماعية، هذا التعدد في المهام فرض ضرورة إنشاء هياكل لمساعدة الدولة تتمثل في الإدارة المحلية.
- التفاوت بين الأقاليم في الدولة الواحدة، والذي يظهر جليا بالنسبة للجزائر في التفاوت من حيث تعداد و اكتظاظهم الذي تعاني منه المدن الساحلية.
- هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى، إضافة إلى الاختلال حتى داخل الإقليم الواحد، إلى جانب العجز المالي، فرض ضرورة الاستعانة بالجماعات المحلية لتسيير شؤون الإقليم، لأنه لا يمكن تصور إمكانية تسيير كل الأقاليم مركزيا.
- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي، وهذا عن طريق انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية، لمساعدة السلطة المركزية في تمرير قراراتها وتنفيذ خططها.

ثالثا: الإطار النظري للتنمية المحلية

1. مفهوم التنمية المحلية: لقد ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية الشاملة ولقد تعددت التعاريف المتعلقة بالتنمية المحلية، نورد منها الآتي¹:

تعريف محي الدين صابر الذي يعتبرها: " مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي و الاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس و قواعد من مناهج العلوم الاجتماعية و الاقتصادية ، و هذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري

¹ حياة بن اسماعيل، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات و المؤسسات- دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 21/22 نوفمبر 2006.

في طريقة التفكير و العمل و الحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وان يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير و الإعداد و التنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا و إداريا.¹

و هناك من يعرفها بأنها حركة تهدف الى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الايجابية لهذا المجتمع و بناء على مبادرة المجتمع أن أمكن ذلك ، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها و استثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة.²

وهي أيضا: " العملية التي يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) للارتفاع بمستويات الجماعات والوحدات المحلية اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة."

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن التنمية المحلية، هي مفهوم يركز على الاهتمام بتحسين الظروف الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للجماعات المحلية وتحقيق تكامل هذه الجماعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها التامة في التقدم القومي و حتى تتمكن الجماعات المحلية من تأدية دورها بكفاءة و فعالية فإنه من الواجب عليها إرساء مبادئ الحكم الراشد أو الحوكمة في تدعيم مواردها الذاتية المحلية، الأمر الذي يزيد من قدرتها على تحمل دورها في الوصول إلى تنمية محلية مستدامة.

¹ كمال التابي ، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية ، القاهرة: دار المعارف، 1993، ص23

² رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002، ص 19.

- 1- أبعاد التنمية المحلية: إن الجماعات المحلية مجبرة على مراعاة جوانب ثلاثة متعلقة بالجوانب الاقتصادية، الاجتماعية و البيئية، حتى تعود بالنفع العام على أفراد المجتمع، ويمكن تلخيص هذه معايير الأبعاد الثلاثة في:
 - البعد الاقتصادي: الإنتاج من أجل التأثير الإيجابي على ميزان المدفوعات.
 - البعد الاجتماعي: تحسين مستوى المعيشة، تخفيض وطأة الفقر، تحقيق العدالة و المساواة.
 - البعد البيئي: تقليص انبعاث الغازات الدفيئة، الحفاظ على الموارد المحلية، توفير مناخ الصحة المحسنة والمنافع البيئية الأخرى، المحافظة على محفظة الطاقة المتنوعة المحلية¹.

المحور الثاني: الهياكل التمويلية للجماعات المحلية في الجزائر

- اولا: عرض وتحليل الهياكل التمويلية للجماعات المحلية في الجزائر
- لا تحقق الإدارة المحلية مبتهاها إلا من خلال نجاح هيكلها التمويلي المحلي للدولة، ولن تتحقق التنمية المحلية بالصورة المطلوبة إلا إذا توافر هيكل للتمويل المحلي ينطوي على موارد مالية محلية وتقل فيه إعانة الدولة إلى أقل درجة ممكنة.
1. التمويل المحلي: يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية.

يعرف التمويل المحلي: "بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك

¹ أحمد غربي، "أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة المدية، العدد الرابع، أكتوبر 2010، ص 10.

التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.

2.1 أهداف التمويل المحلي: يرتبط التمويل المحلي بفلسفة الإدارة المحلية و أهدافها، لأن الإدارة المحلية لها أهداف سياسية، اجتماعية، إدارية واقتصادية، والتمويل المحلي له هو الآخر دور فعال في دعم هذه الأهداف و تأصيل أسسها، ويمكن توضيح هذا الدور في النقاط الأساسية التالية:¹

-التمويل المحلي وأهداف الإدارة المحلية السياسية: يعمل التمويل المحلي على إيقاظ روح المسؤولية السياسية و تعميق الديمقراطية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية، أعضاء كانوا في السلطات المحلية أو في المجتمعات المحلية.

-التمويل المحلي وأهداف الإدارة المحلية الاجتماعية: إن إسهام الأفراد في مالية المجلس المحلي عامل أساسي في دعم العلاقات الاجتماعية بينهم وتحقيق

¹ أحمد ضيف، محمد شتوح، "تمويل التنمية المحلية : الأسس و المنطلقات"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تامنغست، 30/29 جانفي 2013، ص3.

ترابطهم الفعال عن طريق المشاركة في الأعباء المالية و الاستفادة من مزايا المشاركة شأنهم في ذلك شأن الأعضاء في شركة يسهمون في رأسمالها ويستفيدون من عائد استثمار هذا المال ذلك أن هؤلاء الشركاء تنشأ بينهم بالضرورة علاقات اجتماعية قوية.

-التمويل المحلي وأهداف الإدارة المحلية الإدارية والاقتصادية: تعمل الإدارة المحلية على تأكيد رقابة المواطنين على الخدمات المحلية باعتبارهم المستفيد الأول من هذه الخدمات، فبالنسبة للخدمات التي تؤدي في مقابل أثمان يوفر جهاز الثمن فاعلية هذه الرقابة، حيث يقوم المواطنون بتقديم الخدمة من خلال مقارنة مستواها بمقدار ما يدفعون في مقابلها من ثمن، أما في حالة الخدمات الأخرى التي لا يدفع في مقابلها ثمن مثل خدمات الصحة العامة و التعليم، تحل الضريبة المحلية محل جهاز الثمن، فيقيس المواطنون مستوى الخدمات بمقدار ما سيسهمون به في صورة ضرائب ورسوم و هذه الخاصية تنتفي في حالة عدم وجود موارد محلية ذاتية، الأمر الذي يتطلب ضرورة توفير المزيد من الموارد المالية المحلية خاصة بتزايد الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية في إطار تلاحم أهداف التنمية المحلية مع أهداف التنمية الوطنية الشاملة.

3.1 مصادر التمويل المحلي: تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية. إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض، كما تتقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص

بإيراداتها المختلفة، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، حيث أن القدرة التمويلية غالباً ما تتناسب عكسياً مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري، ولتنمية الموارد المالية المحلية يجب مراعاة ما يلي :

- تحقيق اللامركزية في الإنفاق وترشيد الإنفاق العام.
- تطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشروعات وإعداد الدراسات الفنية.
- التخلص من المخزونات الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها.
- تهيئة المناخ المناسب للاستثمار.
- تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال وإسناد بعض الخدمات إلى شركات خاصة والتنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة.
- الاهتمام بالسياحة كمصدر للتمويل الذاتي.
- تفعيل آليات المشاركة الشعبية في المشروعات والوحدات المحلية.
- تنقسم موارد تمويل الإدارة المحلية إلى قسمين رئيسيين: هما الموارد المحلية الذاتية والموارد المحلية الخارجية.
- الموارد الذاتية: هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة، ومن أهم هذه الموارد الذاتية نذكر:¹

¹ أحمد ضيف، مرجع سابق الذكر، ص6.

• **الضريبة المحلية:** هي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة.

• **الرسوم المحلية:** يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية.

للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم محلية عامة وهي رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي وتفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء.

- **إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية:** سواء أكانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها أو إدارتها مباشرة لقاء أثمان محدودة تعود على المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض.

ب- **الموارد الخارجية:** فهي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والتبرعات.

• **الإعانات الحكومية:** و هي غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية.

- **القروض:** تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة. وهذا النوع عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

-التبرعات والهبات: تعتبر موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده. وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنب.

تشكل هذه الموارد المالية الذاتية والخارجية للمحليات مصادر التمويل المحلي الموجه لتحقيق معدلات متزايدة في التنمية المحلية لتحقيق مستوى أفضل من المعيشة لأفراد الوحدات المحلية، وهذه الموارد المالية المحلية الذاتية والخارجية تختلف من دولة لأخرى حسب النظام المحلي المتبع لكل دولة¹.

2. الموارد المالية المحلية بالجزائر: تنقسم هذه الموارد إلى موارد مالية محلية

ذاتية وأخرى خارجية:

1. الموارد المالية المحلية الذاتية: وتشمل كل من الجباية المحلية، التمويل الذاتي، مداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي.

1-1- الجبائية المحلية: تنقسم الجباية المحلية إلى ثلاث أنواع من الضرائب وهي:

أ- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

- الدفع الجزافي: تقع هذه الضريبة على كاهل الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين والهيئات المقدمة بالجزائر أو التي تمارس نشاطاتها بها والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات، وعليه فإن هذه الضريبة تحسب على المبلغ الإجمالي

¹ محمد خنفري، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، 2011.

للمرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات وكذا المعاشات والريوع، ويتم توزيع حصيلة الدفع الجزافي بنسبة 30% للبلدية و70% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ملاحظة: توزع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية المتمثلة في 70% كما يلي:

✓ الولايات: 20%

✓ البلديات: 60%

✓ الصندوق المشترك لعمليات التضامن: 20%

إن البلدية تستفيد بنسبة معتبرة من هذه الضريبة، وهو ما يعكس أهمية الدور الذي تلعبه هذه الضريبة في جلب الموارد المالية للجماعات المحلية.

- الرسم على النشاط المهني: إن الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر، يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على الذين يزاولون نشاطا غير تجاري، فحسب المادة¹¹ تعدل أحكام المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، التي تحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب2%.

يخفض معدل الرسم إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج.

فيما يخص نشاطات البناء والأشغال العمومية والري، تحدد نسبة الرسم ب2% مع تخفيض 25%.

¹ قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01-76، المؤرخ في 28 ديسمبر 2017، المادة: 11، ص 07.

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ويوزع مدخوله كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (01): حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني:

نوع الرسم	حصة الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط المهني	29%	66%	5%	100%

المصدر: من إعداد طالب الدكتوراه بن نعيمة احمد.

ب- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:

الرسم العقاري: يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية وذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموماً على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها⁽²⁴⁾، وقد نصت على هذا الرسم المادتين 248 و 261 من قانون الضرائب، ويتكون من:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية.¹

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.²

ولحساب هذا الرسم هناك جدول يحدد نسبة الضريبة حسب المناطق وذلك لكل متر مربع، بحيث يتم حساب الدخول على أساس قيمة الكراء الجبائية بالمتر المربع

¹ قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق الذكر، المادة: 248، ص 60.

² قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع نفسه، المادة: 261، الفقرة د، ص 65.

مضروب في مجموع المساحة الخاضعة للضريبة كما يتم إعداد هذا الرسم باسم المالك.

رسم التطهير: وهو رسم سنوي لصالح البلديات مقابل خدمات رفع القمامة واستعمال شبكة تصريف المياه غير الصالحة للشرب، وذلك حسب المادة 263 من القانون الجبائي الجزائري، حيث ينص على أن "يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية"، حيث تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على المداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية.²¹

الرسم على الإقامة: أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، ولقد أنشئ لصالح البلديات التي تتوفر على الإمكانيات السياحية والمناخية، أو الهيدرومعدنية الإستحمامية، ويطبق هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون على تراب البلدية المعنية.¹

تؤسس تعريفه هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة ولا يمكن أن تقل عن 50 دج على الشخص الواحد في اليوم الواحد ولا تفوق 60 دج ولا تتجاوز 100 دج على العائلة.

وبالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات 3 نجوم فأكثر تحدد تعريفه الرسم على الإقامة على الشخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة كما يلي:

- 300 دج للفنادق ذات 3 نجوم.

- 500 دج للفنادق ذات 4 نجوم.

¹ قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق الذكر، ص 60.

² حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 174.

-600 دج للفنادق ذات 5 نجوم.

ويحصل الرسم عن طريق مؤجر الغرف المفروشة وأصحاب الفنادق ومالكي المقرات المستعملة لإسكان المعالجين بالمياه المعدنية أو السياح المقيمين في البلدية والمدفوعة من طرفهم وتحت مسؤوليتهم لدى أمين خزينة البلدية.

الرسم على الذبح: تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات (الأبقار، الأغنام، الماعز، الخيول، الجمال) ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام الواحد، و يتوزع كما يلي:

- البلدية: 3.5 دج للكيلوغرام.

- صندوق حماية الصحة الحيوانية: 1.5 دج للكيلوغرام.

ج- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية:

الرسم على القيمة المضافة: يعتبر من الرسوم غير المباشرة تفرض على الأملاك وتخص العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي، ويقع على عاتق المستهلك لا على المؤسسة¹، يتم تطبيق الرسم على القيمة المضافة على كل العمليات المتعلقة بالمبيعات، كتلك التي يقوم بها تجار الجملة والتجزئة وعمليات الايجار. يتحملها المستهلك في آخر الأمر و نسبتها تتراوح بين 9% و 19%، و يوزع لنتائج المحصل عليها من هذا الرسم في تمويل ميزانيات الدول بين مستحقيها:

- 80% لصالح ميزانية الدولة.

- 10% لصالح البلديات.

- 10% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹ كامل درويش، ضريبة القيمة المضافة خطوة أساسية لمواكبة الاقتصاد العالمي، الطبعة الأولى، لبنان، ص31.

الضريبة على الأملاك: يتم توزيع محصلة الضريبة على الأملاك كما يلي:

– الدولة: 60%

– البلدية: 20%

– الصندوق الوطني للسكن: 20%

قسمة السيارات: يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة حيث ان تعريفات قسمة السيارات تحدد حسب سن السيارة وحمولتها بالنسبة لكل نوع، وتتوزع حصيلة هذه الضريبة كما يلي: الدولة: 20% و 80% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2-1- التمويل الذاتي: (26) ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 161 و136 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و 20%.

3-1- مداخيل الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن كالمعارض والأسواق.

4-1- إيرادات الاستغلال المالي: تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن الكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي،

والمتاحف العمومية، والحظائر العمومية، إن التمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي تمثل موارد غير جبائية ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها.

2- الموارد المالية المحلية الخارجية: قررت السلطات العمومية بعد الاستقلال

مباشرة استحداث أدواتها الخاصة بالتنمية المحلية و يتعلق الأمر بما يلي:

- برامج التنمية الخاصة
- المخططات البلدية للتنمية
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية
- القرض المحلي.

فمن خلال هذه الأدوات عملت الحكومة على توفير موارد التمويل الخارجي، وقد سخرت الجزائر هذه الموارد المالية المحلية لتحقيق تنمية وطنية شاملة انطلاقا من تفعيل القاعدة في إنجاح هذه التنمية فجاءت برامج التنمية المحلية لتحقيق ذلك، ومن بين هذه البرامج صندوق تنمية مناطق الجنوب، هذا الأخير الذي وفر التمويل الإنمائي اللازمة لإنجاز مشاريع البنية التحتية التي تحتاجها مناطق الجنوب، فقد وفر هذا الصندوق التمويل اللازم لإنجاز مشروعات القمامات العمومية المراقبة عبر مختلف مناطق الجنوب الجزائري، وذلك لترقية الإطار المعيشي للمواطن وسلامته البيئية، كما ساهم هذا الصندوق في تمويل كافة مشروعات الصرف الصحي وفك العزلة عن المناطق النائية بإنجاز الطرقات ومشروعات الكهرباء الريفية.....الخ.

المحور الثالث : واقع حوكمة تسيير الموارد المالية المحلية ودورها في

التنمية المحلية في الجزائر

اولا : واقع حوكمة تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر

- ان واقع حوكمة تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر ينعكس من خلال أهم التحديات التي تواجهه والتي تظهر فيما يلي :

- ضعف الموارد الجبائية المحلية التي تشكل نسبة كبيرة من مجموع العوائد المالية المحلية نتيجة الغش والتهرب الجبائي و الذي أدى إلى ضعف التحصيل الجبائي والمالي.

إنعدام التكافؤ بين الاجراءات الجبائية والنفقات، لسوء تسيير ميزانيتها، سواء فيما تعلق بمسألة تحقيق التوازن في الإيرادات والنفقات أو كيفية صرف هذه الميزانيات، فهي تعود أساسا إلى عدم الدقة في توقع وتقدير النفقات والإيرادات، وكذا سوء توزيعها على مختلف فصول ومواد الميزانية وكذا عدم الدقة في برمجة الأهداف والبرامج خلال فترة الميزانية، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تجاوز مبالغ النفقات المحددة سلفا، وهذا ما يسبب عجزا في الميزانية.

- على الرغم من أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلا انها بقيت حبيسة للدور التقليدي، ولم تواكب تطور المجتمع والمتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

- كما أن النصوص القانونية والتنظيمات المحددة لكيفية تطبيقها والتي تضبط التنظيم الإداري المحلي، تحتاج إلى إعادة النظر فيها لأنها جاءت في ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية تختلف عن الظروف الحالية، في حين أصبحت لا تتلائم مع الواقع المعاش وأضحت لا تراعى خصوصيات الأقاليم وحاجات سكانه.

- أن رؤساء البلديات لا يستعملون صلاحياتهم في مجال إصدار القرارات رغم أن القانون يخولهم ذلك لاسيما ضبط الطرقات وضبط الأسواق.
- إن الرقابة الإدارية والمالية المسبقة واللاحقة المشددة على الجماعات المحلية تعطل من المبادرة المحلية، وتشكل عائقاً أمام ممارسة المجالس المنتخبة للمهام المسندة إليها، وتؤثر على استقلاليتها، وهو أحد أهم أركان اللامركزية.
- نقص التأطير والكوادر الإدارية وسوء توزيع إدارات الدولة من أجل تسيير الموارد المالية المحلية مما جعل جل البلديات تعاني العجز وبالتالي تتطلب التدخل من طرف الدولة فتعود إلى المركزية حيث أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر ازدادت قدراتها على توفير موارد مالية ذاتية ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية أي إستقلالية مالية للإدارة المحلية¹.
- عدام كفاءة المنتخبين وضعف المستوى يعود إلى إفرازات النمط الانتخابي من جهة وإلى الرواسب الاجتماعية من طغيان العقلية القبلية وعدم انتقاء الأحزاب لمنتخبهم وانعدام التكوين المستمر لهم، وهذا ما يتطلب إعادة النظر في النمط الانتخابي، وتعديل شروط الانتخاب بحيث تدعم التمثيل الانتخابي لجميع المناطق، كما تعدل شروط الترشح بتحديد الحد الأدنى للمستوى التعليمي، عن طريق تعديل قانون الانتخابات، وخاصة في ظل عدم وجود إمكانيات مادية للاستعانة بالخبرات.
- تنازل من المشرع غير مبرر لفائدة السلطة التنفيذية للتقييد من صلاحيات الهيئات المنتخبة.

¹ عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية : دار النشر الثقافية، 2001.

- إن لجان المجلس الشعبي الولائي رغم صلاحياتها، لكن أمام غياب التكوين والتخصص والوعي والإمكانيات البشرية والمادية، والاستقلالية في العمل وعدم وضوح الصلاحيات، تبقى عاجزة عن أداء مهامها وتجسيد برامجها.

- عدم فعالية المجتمع المدني في التنمية ولا يساهم ولا يشارك في اقتراح مشاريع، كما لا يؤدي دوره في الرقابة.

- عدم وجود موارد محلية للجماعات المحلية واعتمادها الكلي على الإعانات المركزية، هذا الأمر يحتاج إلى معالجة من خلال إصلاح نظام الجباية المحلية وتمكينها من تحصيل الضرائب والرسوم المحلية لضمان تغطية المصاريف الضرورية، ولترك لها حرية المبادرة في انجاز المشاريع وفقا لاحتياجاتها وأولوياتها.

- خصوصية الاقتصاد الجزائري القائم على الربح البترولي الذي لا بد أن يخضع للتسيير المركزي، أدى إلى إهمال الجباية العادية بصفة عامة والجباية المحلية بصفة خاصة واللجوء دوماً إلى الإعانات التي تقدمها الدولة نتيجة عجز الجماعات المحلية.

- إن أغلبية الضرائب والرسوم التي تجب لفائدة الجماعات المحلية، هي عبارة عن ضرائب ورسوم ذات مردود ضعيف، وهذا راجع إما بسبب محدودية وعائها الضريبي، أو قلة المكلفين بها، في الوقت نفسه الضرائب والرسوم التي تجب لفائدة الدولة ذات مردود مرتفع.

- غياب نظام معلومات جبائية فعالة فمردودية المنظومة الجبائية تبدأ أولاً بتوفر المعلومات الجبائية فهي تعد بمثابة العمود الفقري لمصالحتي الوعاء والتحصيل ذلك أنه في غياب قاعدة بيانات صحيحة عن النشاط الاقتصادي، لا يمكن تحقيق إيرادات جبائية عالية.

-توسيع الاقتصاد الموازي، بحيث توجد الكثير من الأنشطة الاقتصادية بعيدة عن عيون الحكومات وأجهزتها الرقابية وفي ظل هذه الظروف تحدث المنافسة غير الشريفة فتضعف الجباية المحلية خاصة الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة.

- قلة تعامل المصالح الجبائية فيما بينها خاصة إذا تعلق الأمر بطلب معلومات من خارج الولاية، محل السكن الرئيسي للمكلف، مما يشجع ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين ويؤثر على التحصيل الجبائي المحلي.

ثانيا : دور حوكمة تسيير الموارد المالية في التنمية المحلية في الجزائر

تلعب حوكمة تسيير الموارد المالية دورا مهما في فعالية الهيئات الإدارية حيث تشكل الوسيلة الأساسية لمواجهة الأعباء الملقة على عاتقها من نفقات أجور ومرتببات الموظفين، ونفقات تقديم خدمات للمواطنين والنهوض بأعباء التنمية على المستوى المحلي.

إن قلة وندره هذه الموارد المحلية تحتم على الميسرين تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بدءا بالمسؤولية والمساءلة والكفاءة والمشاركة والشفافية واللامركزية ومكافحة الفساد وتبسيط الاجراءات والرقابة وحماية حقوق الانسان، وغيرها من المؤشرات الجديدة التي لم تنص عليها القوانين السابقة وذلك من اجل التسيير الجيد ذو نوعية عالية وناجعة وتتطلب إعداد مناهج وطريقة صارمة في تخصيص وإنفاق الأموال المتاحة، وذلك قصد تقديم اشباعات كافية وبجودة عالية وبتكلفة اقل وفي أسرع الأوقات. فالثابت من خلال نصوص قانوني البلدية والولاية (قانوني الادارة المحلية) انهما صدرا في خضم تحولات سياسية واجتماعية واقتصادية ،داخلية وخارجية، استلزمت مراعاة مؤشرات الحوكمة، كمطلب عام اصبح ضروري لحسن سير المرافق العامة وتلبية حاجيات المواطنين ،هذا المطلب أصبحت تنادي به منظمات

المجتمع المدني والأحزاب والشخصيات والمنظمات الدولية، ولم يعد هناك مفرا من تكييف النصوص مع المستجدات الراهنة، وهذا لا يتحقق إلا بتطبيق الحوكمة.

الخاتمة

من خلال ما سبق ذكره في هذه الورقة البحثية نستنتج أن المشرع الجزائري منح للجماعات المحلية دور المحرك الأساسي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من أجل خلق مناصب شغل، وتوسيع المشاركة المجتمعية وإشباع الحاجات المحلية، ولما لا وضع قواعد اقتصاد حديث من خلال تطوير قدرات التكامل والاندماج مع الاقتصاد الوطني.

تخللت الخطابات السياسية الجزائرية في الآونة الأخيرة افصاحا جليا عن رغبة حكومية شديدة لبلوغ الحوكمة بمعاييرها العالمية لذلك سطرت العديد من البرامج والمقترحات في هذا المجال، والتي تضمن معظمها ضرورة إعادة النظر في تنظيم وتسيير الجماعات المحلية من خلال توسيع أدوارها بشكل دوري بحيث تستجيب إلى المعايير الدولية في مجال تسيير المدن وتقديم الخدمات، لكي ترقى إلى تطلعات المواطنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. وهو ما كرسه قانوني البلدية والولاية الجديدين (قانوني الادارة المحلية) الذين يعتبران اهم حدثين تشريعيين لسنة 2011 وما يتضمنان من مؤشرات الحوكمة التي لا يمكن حصرها، بل هناك مؤشرات اخرى كالديمقراطية وحماية حقوق الانسان وتبسيط الاجراءات والرؤية الاستراتيجية والمساواة والإنصاف والعدل الاجتماعي، كل مؤشر من المؤشرات نجد له اثر في هذا القانون، مما يوطد الاعتقاد النية الطيبة للسلطة في مواكبة التطورات الحاصلة دوليا، ومحاولة جعل القوانين تستجيب لمؤشرات الحوكمة، ويبقى الواقع العملي وحده كفيل اما بتجسيد النصوص او جعلها حبرا على ورق.

وعليه وفي ختام مداخلتنا هذه نتقدم بجملة من التوصيات في سياق الوصول الى تجسيد الحوكمة في كل مجالات الادارة المحلية.

التوصيات

ان الوصول الى حوكمة حقيقية على مستوى الادارة المحلية يتطلب جملة من الاجراءات على المستوى التشريعي(القانوني) وعلى المستوى التنظيمي وحتى على مستوى البشري(الموظفين والمنتخبين)، من خلال التوصيات التي توصلت اليها والمتمثلة في:

(1) سن نصوص قانونية وتنظيمية اخرى تركز الاستقلال المالي والإداري للإدارات المحلية.

(2) تدعيم الادارة المحلية بوسائل مادية كفيلة بتحقيق تنمية محلية.

(3) تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين بالشكل الذي يسمح لهم بالقيام بمهامهم من خلال تحديد الآليات لذلك، وضبط العلاقة بين الهيئات الإدارية المختلفة ودعم المنتخبين بالموارد البشرية والموارد المالية الكفيلة بتحقيق ذلك.

(4) البحث في سبل التوازن الجهوي بين كافة المناطق

(5) تحسين مستوى تأهيل الموظفين، مع الالتفات لوضعهم المهني والاجتماعي

(6) اعطاء فرص للإطارات المحلية في تولي مناصب المسؤولية على مستوى

الولاية والبلدية وحتى الدائرة

(7) اعادة النظر في بعض المهام التنفيذية للوالي بتحويلها إلى رئيس المجلس

الشعبي الولائي المنتخب، وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي الذي يهيمن على جميع السلطات في الولاية.

وفي ختام هذه المداخلة لقد توصلنا إلى أن حوكمة التنمية المحلية المستدامة مبنية على عاملين أساسيين وهما:

• العامل الأول: الهياكل أو الموارد التمويلية المحلية.

• العامل الثاني: الجماعات أو الأجهزة المحلية.

وبين العاملين نجد عامل أو رابط وسيط، يتمثل في إدارة الحكم الراشد أو الحوكمة كمفهوم حديث و جديد في التسيير الإداري و المالي للمؤسسات، والذي يمكن الجماعات المحلية من خلالها تبنيه و إرساء مبادئها في بلوغ الهدف المنشود والمتمثل في الوصول إلى تحقيق تنمية محلية مستدامة شاملة، تفي باحتياجات الأجيال الحالية دون المساس بحق الأجيال القادمة وتغطي المجالات الأساسية مجتمعة، وكل هذا في ظل ضعف الهياكل التمويلية و محدودية ديناميكية الإدارة المحلية الجزائرية وعليه فحوكمة هذه الهياكل التمويلية للجماعات المحلية تعتبر الآلية الداعمة لها للوصول إلى مستويات التنمية المحلية الشاملة والمستدامة.

قائمة المصادر والمراجع

➤ الكتب

1. التابعي كمال ، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية ، القاهرة : دار المعارف ، 1993 .
2. المشاقبة أمين عواد ، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الراشد (إطار نظري)، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع.
3. الطعامنة محمد محمود ، سمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصر : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005.
4. بوزيدة حميد ، "جباية المؤسسات ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005.
5. درويش كامل ، ضريبة القيمة المضافة خطوة أساسية لمواكبة الاقتصاد العالمي، الطبعة الأولى، لبنان. ب.ت.
6. عاكوم إبراهيم فريد ، إدارة الحكم والعهلة (وجهة نظر اقتصادية) أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2006 .
7. عبد اللطيف أحمد رشيد ، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002.
8. عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية : دار النشر الثقافية، 2001.

➤ المجلات:

1. سرير عبد الله راج ، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية" ، مجلة المفكر، العدد السابع ، نوفمبر ، 2011.
2. غريبي أحمد ، "أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة المدية، العدد الرابع، أكتوبر 2010.
3. فرج شعبان ، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق الحكومي"، معارف، العدد : ديسمبر 2011.

➤ الرسائل العلمية

✓ الدكتوراه:

1. خنفري محمد ، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، 2011.

✓ الماجستير:

1. دوابي نظيرة ، "الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية"، رسالة ماجستير، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص: اقتصاد التنمية، (2010/2009).

➤ وقائع التظاهرات العلمية

✓ المؤتمرات

1. بن اسماعيل حياة ، السبتي وسيلة ، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، ورقة بحثية مقدمة في المؤتمر الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات و المؤسسات- دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 22/21 نوفمبر 2006.

✓ الملتقيات

1. أوكيل حميدة ، شكري معمر سعاد ، "تأثير تطبيق آليات الحوكمة في دعم حوكمة الميزانية العامة"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، 31/30 أكتوبر 2012.

2. ضيف أحمد ، شتوح محمد ، "تمويل التنمية المحلية : الأسس و المنطلقات"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تامنغست، 30/29 جانفي 2013.

3. طويطي مصطفى ، مجدوب خيرة ، "إرساء مبادئ الحوكمة للوقاية من الفساد الإداري والمالي"، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، 31/30 أكتوبر 2012.

➤ الاوامر والقوانين والمراسيم

✓ القوانين

- 1- قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مؤرخ في مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق الموافق 22 يونيو سنة 2011.
- 2- قانون رقم قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية ، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق الموافق 21 فبراير سنة 2012.
- 3- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01-76، المؤرخ في 28 ديسمبر.

➤ المواقع الالكترونية

1. ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ، انظر :

تم تصفح في : 28 / 06 / 2023 على الساعة

<http://bouhania.com/news.php?action=view&id=53> : 22:30

2. يرقى حسين ، عبد الصمد عمر علي ، واقع حوكمة المؤسسات في الجزائر وسبل

تفعيلها ، انظر : تم التصفح في 28 / 06 / 2023 على الساعة 17:12:

Bensaidamine.yolasite.com

د. ربوح ياسين

(جامعة قاصدي مرباح ورقلة)

التوجهات الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر في ظل تحديات المرحلة الراهنة

Algeria's local groups new trends in the face of the current stage challenges

مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية اللبنة الأساسية التي تقوم عليها الدولة، وهي الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية المحلية، إذ تعنى بتحسين المستوى المعيشي للمواطن، تحسين الخدمات العمومية المقدمة، خلق مناصب شغل، توفير مناخ ملائم للاستثمار الاهتمام بقطاع الفلاحة وتطويره، إنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة، الاهتمام بالجانب البيئي...، وقد أولى رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون اهتماما كبيرا بالجماعات المحلية منذ توليه سدة الحكم من خلال مختلف الإصلاحات المتخذة، إذ تشكل الجماعات المحلية حلقة قوية في الجزائر الجديدة ولها دور في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خاصة مع التحديات الراهنة المتعلقة بنقص الموارد المالية، الأمن الطاقوي والغذائي والمائي، المقاربة الاقتصادية للجماعات المحلية، تثبيت أسس الحوكمة الجديدة، الشفافية والنزاهة في العمل الإداري، سرعة تأدية الخدمة العمومية...، وعليه أضحت لزاما أن تلعب الجماعات المحلية دورا جديدا يتكيف مع التحديات الراهنة ويساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية.

- ومما سبق سنعالج في هاته المداخلة الإشكالية التالية :
- ما مدى مساهمة التوجهات الجديدة للجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي؟
- وللإجابة على الإشكالية المذكورة أعلاه اقترحنا المحاور التالية :
- المحور الأول: مفهوم الجماعات المحلية.
 - المحور الثاني: ضرورة أن تلعب الجماعات المحلية دورا اقتصاديا جديدا.
 - المحور الثالث: تكريس الديمقراطية التشاركية بشكل حقيقي وليست مجرد شعارات.
 - المحور الرابع: ضرورة مواكبة قانوني البلدية والولاية للتوجهات الجديدة للجماعات المحلية.
 - المحور الخامس: الرفع من جودة الخدمة وعصرنة المرفق العمومي المحلي.

المحور الأول : مفهوم الجماعات المحلية

إن مفهوم الجماعات المحلية يستدعي منا تناول عدة نقاط فرعية وهي :

تعريف الجماعات المحلية وأسباب ظهورها وأهميتها.

أولا: تعريف الجماعات المحلية

يمكن تعريف الجماعات المحلية أو 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 أساساً بهدف

تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أف اردها مع خضوع هذه الهيآت لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"¹.

كما يمكن تعريفها بأنها " أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها وتعمل على الاستقلال الأمثل لمواردها الدانية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون"².

-وعرفها عبد الرزاق الشخلي في كتابه الإدارة المحلية بأنه " : المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية"³.

فالجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴.

وعموماً تعرف بأنها الأجهزة والمجالس المحلية التي تمكن المنتخبين على مستوى الولاية والبلدية من المشاركة في صنع القرار تجسيدا لفكرة الديمقراطية.

¹ خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 270.

² احمد بالجيلالي، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010، ص 17.

³ باديس بن حدة، "الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص. 26.

⁴ خضر مرغاد، "الارادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 7، فيفري 2005.

وقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري 2020 في مادته 17 أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.

ثانيا : أسباب ظهور الجماعات المحلية

تتعدد أسباب ظهور الجماعات المحلية باعتبارها جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة، وبصفتها مؤسسات دستورية مميزة ، منها الإدارية والسياسية والمتعلقة بالجانب الاقتصادي التنموي وكذا المتعلقة بالجانب الاجتماعي.

1-الأسباب الإدارية:

-التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وتركيزها على الأعمال الإدارية المهمة.

-زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار وإكساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات .

-ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية ، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات .

-استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.

2-الأسباب السياسية:

-إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين، من خلال ممارسة عمليات الترشح والانتخاب واحترام الراي الآخر.

-تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف وإنجازها من دون اللجوء إلى ممارسة العنف أو خلق الاضطرابات.

-إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفأة تتفوق في ممارسة أعمالها، سواء في المجالس المحلية أو النيابية في الدولة.

-إعطاء سكان المناطق التي توجد فيها القوميات التي تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يناسب ظروفهم الخاصة ويساهم في دعم الوحدة الوطنية.

-زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر، مما يساعد ذلك على تماسك السكان ومواجهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت حدوث الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية.

-ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية، حيث يمارس السكان في الجماعات المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفاعلية¹.

3-الأسباب الاقتصادية والتنموية:

-توفير التمويل المحلي ليساهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية ويدعم الدولة ويخفف العبء على الخزينة المركزية.

-اتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت والتكلفة والإنفاق ويحسن إنجاز العمل.

-تشجيع المواطنين المحليين على المساهمة مع السلطات المحلية في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير.

-حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها.

¹ باديس بن حدة، مرجع سابق الذكر، ص ص(31،32).

(4)- الأسباب الاجتماعية:

- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية، باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة ، مثل استحداث المكتبات ومؤسسات رعاية الشباب والمتاحف والمسارح وغيرها.

- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها، خاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث.

- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة أو المدن الكبرى ، والقضاء على البطالة.

- قيادة عملية التغيير الإيجابي في المجتمع المحلي وتهيئة السكان لتقبله والحد من مقاومته.

- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي¹.

ثالثاً : أهداف الجماعات المحلية

إن الهدف الأساسي للجماعات المحلية هو تحقيق إدارة مرفق محلي ذو نفع عام يأخذ بالخصوصيات المحلية ويقرب الإدارة من المواطن ويسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع القرار ، وعلى العموم فالجماعات المحلية وجدت أساساً لتحقيق الأهداف التالية:

(1)- الأهداف السياسية:

ترتبط الأهداف السياسية للجماعات الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب، وهذا المبدأ يحقق أهداف منها:

¹ باديس بن حدة، مرجع سابق الذكر ، ص33.

-الديمقراطية : تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الجماعات المحلية، وتحقق هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الإدارة في هذه المجتمعات، وكثيرا ما يقال أن الجماعات المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والحقيقة أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها¹. كما تتيح فرصة لتدريب القيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية في المجال التشريعي والتنفيذي على المستوى الوطني².

-دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي : بفضل ما تساهم به الجماعات المحلية لإضعاف مركز القوى القائمة، كما تدفع المواطنين إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلتهم بالحكومة، بحيث تنمي شعور من شأنه أن يرفع كرامتهم وتحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية. كما تسمح بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن³.

-تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج⁴.

¹ عبد الناصر صالحي، " الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2010/2009، ص6.

² احمد بالجيلالي، مرجع سابق الذكر، ص20.

³ عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان: دار المسيرة للطباعة والنشر، 2001 ، ص22.

⁴ عبد الناصر صالحي ، مرجع سابق الذكر، ص6.

2- الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الجماعات المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها ، ويمكن إيجازها في الآتي:

-القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة المركزية، حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ، برقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

-إتاحة فرص تجريبية على مستوى ضيق ومحدود لبحث مدى إمكانية تعميمها.

تحقيق الكفاءة الإدارية، إذ تسعى المجالس المحلية للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم، ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في تسيير الخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع حاجات المواطنين¹.

3- الأهداف الاجتماعية :

-تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية.
-شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية
مما يعزز ثقته بنفسه.

-تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وتنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.

¹ عبد الناصر صالحي ، مرجع سابق الذكر ، ص6.

المحور الثاني: ضرورة أن تلعب الجماعات المحلية دورا اقتصاديا جديدا

إن التحديات الراهنة للجماعات المحلية فيما يخص أزمة التمويل، خاصة إذا علمنا أن عدد معتبر من البلديات عاجزة وغالبيتهم يعتمدون على إعانات الدولة سواء في نفقات التسيير أو في مشاريع التجهيز، أصبح أكثر من ضروري اعتماد مالي: - المقاربة الاقتصادية للجماعات المحلية والابتعاد عن التسيير التقليدي الاستهلاكي والانتقال إلى التسيير المبادر.

- واعتماد مفهوم البلدية المقاول أو المستثمرة من خلال خلق موارد تمويل ذاتية ومستقلة.

- تحفيز الاستثمار وخلق الثروة ومناصب الشغل واستقطاب رؤوس الأموال الوطنية أو الأجنبية وإنشاء مصانع ومؤسسات في شتى المجالات الصناعية والفلاحية والخدمية.

- الاستثمار في مشاريع ربحية و اللجوء إلى الاقتراض من طرف الدولة والاستفادة من الشراكة الاقتصادية سواء مع متعاملين عموميين أو خواص. - إعادة ترمين ممتلكات البلدية من خلال كراء الاملاك المنتجة للمداخيل وفق اسعار السوق وليس بأسعار رمزية واستغلال الاملاك غير المستغلة. - تفعيل تحصيل الرسوم.

- تفويض المرفق العمومي المحلي كآلية للتكفل الجيد بالخدمة العمومية فالمواطن اليوم ليس بحاجة إلى إدارة محلية لاستخراج الوثائق الادارية أو للقيام بمهامها التقليدية المتمثلة في توفير الربط بشبكات المياه أو الصرف الصحي أو الكهرباء والغاز أو رفع القمامات أو الطرقات أو التهيئة الحضرية...، بل هو في حاجة إلى إدارة اقتصادية مبادرة منتجة للمداخيل مدرة للثروة توفر لمواطنيها مناصب شغل.

-يجب على الوالي أن يلعب دوره كركيزة أساسية في التعريف بقدرات منطقته وجلب الاستثمار الوطني أو الأجنبي لتطوير جل القطاعات وخلق الثروة ومناصب الشغل، وكذلك إنشاء مناطق نشاطات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

المحور الثالث: تكريس الديمقراطية التشاركية بشكل حقيقي

وليس مجرد شعارات

رغم أن مختلف الدساتير الجزائرية نصت على أن المجلس المنتخب مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، إلا أنه لم يتم النص على ذلك صراحة في قوانين البلدية إلى غاية القانون الأخير 10-11 في مادته 02 البلدية مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير - الشؤون العمومية"، ويرجع السبب في ذلك أن المشرع أدخل المقاربة التشاركية في التسيير المحلي، وبالتالي لم تعد البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، بل إنها كذلك مكان لممارسة المواطنة، وإطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، من خلال مجلسها المنتخب. فالبلدية تعتبر هي أقرب لإدارة للمواطن و أفضل مدرسة لترسيخ مبادئ الديمقراطية و تطبيقاتها بفعل الاحتكاك الدائم و التواجد اليومي مع المواطنين، فهي تجسد جوهر الديمقراطية الرطية المحلية، و مكان مساهمة وإشراك ومشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، على اعتبار أنها مؤسسة دستورية مميزة في ممارسة المواطنة، وفاعلاً أساسياً في تهيئة وإدارة الإقليم و خاصة في مجال التنمية المحلية¹. وفي هذا الإطار، نجد المشرع في قانون البلدية رقم 10-11 قد خصص باباً كاملاً (الباب الثالث) تحت عنوان " مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية " ،

¹ مريم حمدي، " دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة المسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، سبتمبر 2016، ص 42.

والذي يضم أربع مواد (المواد من 11 إلى 14) حيث أشار في هذه المواد إلى آليات الديمقراطية التشاركية¹.

وتعتبر البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، إذ يمكن للمواطنين المشاركة في تسيير شؤون البلدية من خلال الآليات التالية:

أولا: إعلام المواطنين واستشارتهم في الشؤون المحلية
يتم ذلك من خلال الإجراءات التالية:

- يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص، الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

ثانيا: تحفيز المواطنين على المبادرات المحلية

قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

ثالثا: الاستعانة بالخبراء والكفاءات المحلية

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية

² القانون 10-11 القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03، المواد: 31، 36.

محلية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

خول القانون للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصاته سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة (خاصة)، حيث لا يمكن للمجلس البلدي بالتعدد المذكور سابقاً أن يمارس عمله كتلة واحدة فيتولى جميع الأعضاء دراسة كل الملفات والمسائل المعروضة على المجلس، لأن هذه الوسيلة ستؤدي إلى الإبطاء في أعمال المجلس، فمنهجية العمل تفرض عرض الملف أو الموضوع أولاً على لجنة تتولى مهمة دراسته دراسة مستفيضة ثم تعد تقريرها بشأنه ليعرض على المجلس لمناقشته والمصادقة عليه، أي أن عمل اللجان هو عمل تحضيرى¹.

تنشأ اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بناء على اقتراح من رئيسه، وقد أوجب المشرع عند تشكيلها مراعاة التركيبة السياسية للمجلس، كما تنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها، وتجتمع بناء على استدعائه بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين توكل أمانة الجلسة إلى موظف من البلدية.

وفي إطار دعم مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية يمكن للجان استشارة الشخصيات والكفاءات المحلية أو ممثلي الجمعيات المحلية أو الخبراء بحكم مؤهلاتهم وطبيعة نشاطاتهم، وذلك عن طريق استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تنقسم اللجان إلى نوعين، لجان دائمة وأخرى خاصة

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق الذكر، ص23.

(ا) - اللجان الدائمة: يُنشئ المجلس من بين أعضائه لجان دائمة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصاته، لاسيما المتعلقة بما يأتي:

- الاقتصاد، المالية والاستثمار،

- الصحة، النظافة وحماية البيئة،

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،

- الري والفلاحة والصيد البحري،

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة و الشباب.

ويحدد عدد اللجان الدائمة حسب عدد السكان، كالآتي:

- ثلاث (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو

أقل.

- أربع (04) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 نسمة

إلى 50.000 نسمة.

- خمس (05) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001

نسمة إلى 100.000

نسمة.

- ست (06) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

تعد اللجان الدائمة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي

للمصادقة.

ب - اللجان الخاصة: خول القانون للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من

بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، إما

للتحقيق في موضوع ما أو لحساسيته في تلك البلدية أو للاستعجال أو للتكفل

باهتمامات ذات طابع مؤقت، ويجب أن يذكر، بصفة صريحة، في المداولة المنشئة لهاته اللجنة، موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة.

تقدم اللجنة الخاصة نتائج أعمالها لرئيس المجلس، ويعتبر عمل هذه اللجان استشارياً تحضيرياً مؤقتاً ذو طبيعة فنية¹، إذ تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله.

فانطلاقاً مما سبق، نجد أن المشرع نص على جواز الاستعانة بهم وعدم إلزامية آرائهم واستشاراتهم، وبالتالي فعمل اللجان ذو طبيعة استشارية.

بالرغم من أن المشرع فتح المجال أمام المواطنين ذوي الخبرة و المؤهلات، وكذلك لممثلي الجمعيات، إلا أنه جعل آرائهم غير ملزمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث ترك له السلطة التقديرية في تقرير المشاركة من عدمها، ولا يكون لقرارات هذه اللجان اعتباراً ما لم يقرها المجلس.

فهؤلاء المشاركون سواء المشاركة الفردية للمواطن أو المشاركة الجماعية للمواطن - في إطار جمعيات مثلاً - لا يتمتعون بحقوق العضوية، أي تظل آراءهم على سبيل الاستشارة ولا يمكنهم التصويت.

فرغم أن قانون البلدية، أجاز مشاركة أعضاء غير منتخبين في تكوين لجان البلدية، على أساس أن اللجان تعد إحدى الآليات لمشاركة المواطنين ذوي الخبرة و الكفاءة، و كذلك مشاركة ممثلي الجمعيات في أعمال المجلس و مراقبة أعمال منتخبهم، إلا أنه و بالمقابل، تبقى مشاركتهم ليست بالإلزامية بل هي مجرد إمكانية في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي².

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق الذكر، ص 25.

² مريم حمدي، مرجع سابق الذكر، ص 113.

نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يعط لهذه الآلية اهتمام كبير باعتبارها وسيلة جد هامة لتجسيد الديمقراطية التشاركية ، حيث يمكن إدراج الملاحظات التالية:

-لم تنظم اللجان بالشكل المناسب لتؤدي دورها بفعالية في تجسيد الديمقراطية التشاركية وتدعيم المجلس المنتخب، حيث تم تناولها في مواد محدودة، كما وضحت ذلك سابقا، وهذا دليل على عدم إعطائها الأهمية في تكريسها للمشاركة الواسعة للمواطنين بشكل عام، فعلى سبيل المثال نجد أن المشرع الجزائري لم يحدد عدد الأعضاء في اللجان، على خلاف ما هو عليه الحال في قانون البلديات الأردني لسنة

2011، فمثلا تتشكل لجنة التخطيط و التنمية من رئيس المجلس البلدي ونائبه وعضوين من أعضاء المجلس البلدي ومدراء الخدمات في البلدية إن وجدوا.

-لا يمكن لهذه اللجان أن تتدخل بنفسها في معالجة القضايا، التي تدخل في دائرة اختصاصها إلا إذا طلب منها المجلس ذلك.

-إن التقارير التي ترسلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تعتبر مجرد آراء واقتراحات فقط، ولا يلزم المجلس بها، إذ يمكن أثناء المناقشة العامة رفض اقتراحات اللجنة، واعتماد صيغة أخرى إذا حازت على موافقة أغلبية أعضاء المجلس.

-لا يمكن لهذه اللجان أن تستعين بأعضاء من خارج المجلس، بغرض طلب الاستشارة الفنية إلا بموافقة المجلس البلدي¹.

رابعا: حق المواطن في الحضور والإطلاع على مداورات المجلس الشعبي البلدي

إن حضور المواطنين في المجلس الشعبي البلدي لا يتوقف عند انتخاب الممثلين، بل يمكنهم أن يكونوا على دراية بمداورات المجلس، من خلال:

¹ مريم حمدي، مرجع سابق الذكر، ص 114.

-جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل:

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين،

-دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

-يتم تعليق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ.

يمكن لكل شخص الإطلاع¹ على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، باستثناء المتعلقة بالحالات التأديبية والمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام والقرارات البلدية ذات الطابع الفردي والمتعلقة بسير الإجراءات القضائية، كما يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته بعد دخولها حيز التنفيذ².

وقد تم تأكيد هذا التوجه في التعديل الدستوري 2016 في مادته 15 الفقرة 03 "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، ثم التعديل الدستوري الأخير 2020 في مادته 16 الفقرة 03 "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني."

¹ الإطلاع يكون مجاناً ويجب أن يتم بداخل المقرات التابعة للبلدية وبحضور الموظف المعني.

² المرسوم تنفيذي رقم 16-190 يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية"، مؤرخ في 30 يونيو 2016 الجريدة الرسمية، العدد رقم 41، الصادرة بتاريخ 12 يوليو 2016، ص8.

الإشكال أن آليات مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية بقيت مرتبطة بالإرادة السياسية للمنتخبين، فقد جاءت على سبيل الامكانية وليس الالتزام، فكلما كان رئيس المجلس الشعبي البلدي ديمقراطي وتشاركي لجأ للمجتمع المدني بمختلف أطرافه وأعلمهم بشؤونهم المحلية واستشارهم في مشاريعهم التنموية، ولكن الممارسة العملية بينت أن هناك حالات قليلة لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم البلدية، لذلك كما يقال إذا لم تأتي الديمقراطية التشاركية من القاعدة ستأتي حتما من القمة، وهذا ما حدث في الجزائر فبالرغم من وجود النصوص القانونية (الدستور وقانون البلدية) التي تشجع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، وبالرغم من الدورات التكوينية للمنتخبين في هذا المجال، إلا أن هذه الآليات بقيت حبرا على روق، هذا ما اضطر الدولة ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية سنة 2023 إلى إصدار مذكرة تأطيرية تلزم فيها رؤساء المجالس الشعبية البلدية بضرورة اشراك المجتمع المدني في اقتراح مشاريع صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ومشاريع المخطط البلدي للتنمية حسب الأولوية وإعداد محضر اجتماع بذلك، ثم التداول على هاته المشاريع بالمجلس الشعبي البلدي.

المحور الرابع: ضرورة مواكبة قانوني البلدية والولاية

للتوجهات الجديدة للجماعات المحلية

إن هناك كثير من السياسيين يروا بضرورة صدور قانون جديد للبلدية والولاية، لأن الحاليين لم يعد يواكبان التوجه الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية وفيهما ضعف لصلاحيات المجالس المنتخبة مقارنة بالسلطات المعينة، وعليه وجب التأسيس القانوني للدور الاقتصادي للبلديات من خلال النص على آليات قانونية تسمح للبلديات من المبادرة وخلق الثروة على المستوى المحلي، توسيع الوعاء

الضريبي وإعادة توزيع الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية، التضامن الأفقي بين البلديات، إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية بين البلديات، تبني آليات حقيقية وفعالة لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية مع النص على إلزامية الأخذ بهذه الآليات.

كما يجب في إطار تكريس الديمقراطية على المستوى المحلي وتجسيد اللامركزية الإدارية ضرورة إعطاء صلاحيات حقيقية للمجالس المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) وخلق نوع من التوازن بينها وبين السلطات المعنية.

المحور الخامس: الرفع من جودة الخدمة وعصرنة المرفق العمومي المحلي

إن التخفيف والتبسيط من الإجراءات الإدارية والرفع من جودة الخدمة على المستوى المحلي من أهم انشغالات الجماعات المحلية سواء إدارة أو مواطنين، وقد تمكنت الإدارة المحلية في السنوات الأخيرة من رقمنة الخدمات في عدة مجالات، منها:

- رقمنة سجل الحالة المدنية.
- جواز السفر البيومتري.
- بطاقة التعريف البيومترية.
- المواطن الإلكتروني (رقم التعريف الوطني).
- السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات.
- وضع ملف السكن أو تحيينه الكترونيا.
- اصدار رخص البناء أو التجديد الكترونيا.
- رقمنة القوائم الانتخابية.

وبالرغم من رقمنة الخدمات في عدة مجالات على المستوى المحلي، إلا المأمول أن تعم الرقمنة غالبية الخدمات المقدمة، وأن يستطيع المواطن تلبية حاجياته دون تحمل عناء التنقل إلى البلدية أو الولاية، بل يستطيع الحصول على الخدمة وهو في منزله أو في مكان عمله.

الخاتمة

نظرا للتحديات الراهنة للجماعات المحلية سواء دوليا أو وطنيا، أضى من الضروري أن تتخذ هذه الأخيرة توجها جديدا يسمح لها بالمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال التوصيات التالية :

- ضرورة أن تلعب الجماعات المحلية دورا اقتصاديا جديدا خاصة في ظل أزمة التمويل.

- تحفيز الاستثمار وخلق الثروة ومناصب الشغل.

- تنوع الموارد المالية للبلديات.

- تفويض المرفق العمومي كآلية كآلية للتكفل الجيد بالخدمة العمومية المحلية.

- تكريس الديمقراطية التشاركية بشكل حقيقي وليست مجرد شعارات.

- ضرورة مواكبة قانوني البلدية والولاية للتوجهات الجديدة للجماعات المحلية.

- الرفع من جودة الخدمة وعصرنة المرفق العمومي المحلي.

قائمة المصادر والمراجع

❖ الكتب:

- (1)- الشيخلي عبد الرزاق ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان: دار المسيرة للطباعة والنشر، 2001.
- (2)- ممدوح خالد ، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009.

❖ المجلات

- (1)- مرغاد لخضر ، " الارادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 7 ، فيفري. 2005 .

❖ الرسائل العلمية

- (1)- حمدي مريم ، " دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة المسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، ، سبتمبر 2016.
- (2)- بالجيلالي احمد ، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، 2010.
- (3)- بن حدة باديس ، " الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي"، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2011 .

❖ النصوص القانونية

- (1).القانون 10-11 القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37 ، المؤرخة في 2011/07/03.
- (2)- المرسوم تنفيذي رقم 16-190 يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مؤرخ في 30 يونيو 2016 ، الجريدة الرسمية، العدد رقم 41، الصادرة بتاريخ 12 يوليو 2016.

د. العلمي بن عطاء الله

(جامعة غرداية)

مقاربة التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال
كآلية لتجاوز عقبات إدارة الجماعات المحلية في الوطن العربي
دراسة في النموذج اللبناني

**Approaching the international cooperation
in the field of information and communication as
strategy to overcome the obstacles of the local groups
administration in the arab world
- a study in the Lebanese model -**

مقدمة

شهد القرن الواحد والعشرون ثورة معرفية وتكنولوجية كبيرة، تمخض عنها تطور رهيب في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال، و نتجت عنها العديد من المتغيرات والتطورات السريعة المتلاحقة في شتى مجالات الأنشطة الإنسانية والتي جعلت كل من الدول والمجتمعات النامية والمتقدمة تبذل جهوداً كبيرة لتوظيف هذه التكنولوجيا بغرض إتاحة الفرصة لأفرادها للإنتفاع بما تحويه من معارف ومهارات ومن ثَمَّ توظيفها لمواجهة مشاكلهم الحالية والمستقبلية العملية والعلمية منها.

ومعلوم أن تكنولوجيا المعلومات والاتصال تحظى بأهمية بالغة في ضمان فعالية الدور الذي تؤديه السلطات العمومية خدمةً للمواطنين، وخاصةً على المستوى المحلي، حيث أن السلطات البلدية والمحلية بحاجة إلى أن تكون قادرة على الاستجابة بكفاءة وفعالية لإحتياجات مواطنيها، فلذا فإن تكنولوجيات المعلومات والاتصال

تيسر إيصال الخدمات العامة على نحو يتسم بالملاءمة والمسؤولية عن طريق تمكين الحصول على الخدمات المعاملاتية المتاحة على شبكة الأنترنت، والمعلومات العامة، وإتاحة قنوات تواصل مباشرة مع السلطات المعنية، مما يعزز حرية التعبير عن الرأي، والمساءلة، والشفافية، لذلك تعد تكنولوجيا المعلومات والاتصال عاملاً أساسياً بالغ الأهمية لتحقيق التنمية المحلية والاقليمية.

تحاول هذه الورقة البحثية طرح مبادرة التعاون في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بين دول ضفتي البحر الأبيض المتوسط والمعروفة بإسم (مبادرة مجتمع المعلومات من أجل منطقة البحر الأبيض المتوسط "ISI@MED") لعام 2010 تحت عنوان: "مقاربة تضامنية من أجل التنمية الإقليمية بالبحر الأبيض المتوسط"، من خلال دراسة مشروع التعاون بين بلدية مالقة الاسبانية وبلدية طرابلس اللبنانية في مجال استخدام إمكانيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في إدارة الجماعات المحلية، كنموذج لإبراز أهمية التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بين الدول المتقدمة التي قطعت أشواط كبيرة في توظيف إمكانيات وقدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في إدارة الجماعات المحلية، وبين الدول النامية التي تسعى إلى الإستفادة من توظيف هذه التكنولوجيا في إدارة شؤونها العامة.

ولقد جاءت هذه المبادرة كنتاج لشراكة أولية بين مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD) بجنيف ومركز التكامل المتوسطي (CMI) بمدينة مرسيليا، وتعد المبادرة جزءاً من عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالات الممارسة المتعلقة بتحسين الحكامة المحلية وتقديم الخدمات على المستوى البلدي في طرابلس (لبنان).

يحاول الباحث دراسة الموضوع من خلال التركيز على العناصر التالية :

1. مدخل مفاهيمي حول التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات

والاتصال.

2. دراسة حالة لبنان في إطار التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

3. خاتمة.

1. مدخل مفاهيمي حول التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال

1.1. مفهوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال

إن مفهوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال يعتبر من المفاهيم المعقدة والمختلفة التعاريف، إن كان من وجهة نظر المستخدم، أو من وجهة نظر الصعوبة في عدم وضوح الحدود مع كثير من المجالات ذات الصلة، أو حتى التطور السريع في ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

ويبقى التعريف الدلالي بالتحديد لتكنولوجيا المعلومات والاتصال غامضاً إذ أن مصطلح التكنولوجيا (TECHNOLOGIE) يدل على الحديث عن استعمال التقنية والذي استعمل مكان مصطلح تقنية (TECHNIQUE) والتي تعتبر في نفس الوقت أكثر سهولة ودقة، ويمكن طرح بعض التعاريف الدلالية لمفهوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال فيما يلي:⁽¹⁾

- التكنولوجيا هي علم التقنية أو الأداء التطبيقي، أي التطبيق المنظم للمفاهيم والحقائق ونظريات ونتائج البحوث التي توصلت إليها العلوم الأخرى، لخدمة الحياة العملية وتطويرها وزيادة فاعليتها، وبالتالي فإن هناك مجالات عديدة للتكنولوجيا في

¹ Wikipedia, **techniques de la technologies de l'information et de la communication**, site web :https://fr.wikipedia.org/wiki/Technologies_de_l%27information_et_de_la_communication#cite_note-7

نواحي الحياة المختلفة منها : التكنولوجيا الطبية، التكنولوجيا الزراعية، تكنولوجيا المعلومات.

- تكنولوجيا المعلومات هي حقل من حقول التكنولوجيا التي تهتم بمعالجة المعلومات.

- تبرز تكنولوجيا المعلومات والاتصال من خلال ظاهرتين، الأولى تتمثل في الجمع بين الكلمة المكتوبة والمنطوقة، والصور الساكنة والمتحركة، وبين الاتصالات السلكية واللاسلكية، أرضية وفضائية، ثم تخزين المعلومات واستعمالها، أما الثانية فتتمثل في اعتماد الأسلوب الرقمي للقيام بالعمليات.

- التركيز على عمليات الاستقطاب، التخزين والمعالجة (المعلوماتية)، وعملية البث (الاتصال).

لذا يمكن القول أن تكنولوجيا المعلومات والاتصال هي مجموعة الأدوات والأجهزة التي تسمح بإستقبال البيانات والمعلومات وتخزينها ومعالجتها ومن ثم استرجاعها باستخدام برمجيات متعددة الوسائط (السمعية والبصرية والنصية) وتوصيلها بعد ذلك عبر أجهزة الاتصالات المختلفة إلى أي مكان في العالم، أو استقبالها من أي مكان في العالم، وكذا الاطلاع عليها في أي وقت دون حواجز أو قيود.

من المؤكد أن تكنولوجيا المعلومات والاتصال تعتبر نتاجاً مناسباً للتلاحم والتكامل بين كل من تكنولوجيا الحاسبات الآلية (المعلوماتية) وتكنولوجيا الاتصال.

وتكنولوجيا المعلومات والاتصال هي عبارة عن أدوات وتجهيزات تعمل على نقل ومعالجة المعلومات وكذا الاتصال، وتبقى معالجة ونقل المعلومات والاتصال هي الهدف، في حين التكنولوجيا تبقى مجرد الوسيلة التي يتم من خلالها ذلك.

وتجدر هنا فقط الإشارة الى أنه قبل التعرض إلى تعريف تكنولوجيا المعلومات والاتصال، أن نقوم بالتطرق مع شيء من التفصيل إلى تحديد مفهوم ثورة تكنولوجيا

الاتصال وتكنولوجيا المعلومات لنخلص في الأخير إلى تعريف هذه التكنولوجيات التي يصعب إيجاد تعريف موحد لها بسبب تنوعها وتعقدها وسرعة تطورها.

يقصد بثورة تكنولوجيا الاتصال، تلك التطورات التكنولوجية في مجالات الاتصالات التي حدثت خلال الربع الأخير من القرن العشرين والتي اتسمت بالسرعة والانتشار والتأثيرات الممتدة من الرسالة إلى الوسيلة، إلى الجماهير داخل المجتمع الواحد أو بين المجتمعات، وهي تشمل ثلاث مجالات:⁽¹⁾

1. ثورة المعلومات أو ذلك الانفجار المعرفي الضخم، المتمثل في الكم الهائل من المعرفة.
2. ثورة وسائل الاتصال المتمثلة في تكنولوجيا الاتصال الحديثة، التي بدأت بالاتصالات السلكية واللاسلكية، وانتهت بالأقمار الصناعية والألياف البصرية وغيرها من أجهزة ووسائل الاتصال الحديثة.
3. ثورة الحاسبات الإلكترونية التي امتزجت بوسائل الاتصال واندмجت معها ولعل تقنية الانترنت أحسن مثال على ذلك.

أما مفهوم تكنولوجيا المعلومات فيشير إلى جميع أنواع التكنولوجيا المستخدمة في تشغيل ونقل وتخزين المعلومات في شكل إلكتروني، وتشمل تكنولوجيات الحاسبات الآلية ووسائل الاتصال وشبكات الربط، وأجهزة الفاكس وغيرها من المعدات التي تستخدم عادةً في الاتصالات.⁽²⁾

¹ سامية محمد جابر، نعمات أحمد عثمان، الاتصال والإعلام (تكنولوجيا المعلومات)، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2000، ص108.

² معالي فهمي حيزر، نظم المعلومات مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002، ص253.

ومن خلال كل هذا نلاحظ بأن ثورة تكنولوجيا الاتصال قد سارت على التوازي مع ثورة تكنولوجيا المعلومات، ولا يمكن الفصل بينهما فقد جمع بينهما النظام الرقمي، الذي تطورت به نظم الاتصال فتربطت شبكات الاتصال مع شبكات المعلومات⁽¹⁾.

ولهذا عرّف البعض تكنولوجيا المعلومات و الاتصال بأنها "مجموع التقنيات أو الأدوات أو الوسائل أو النظم المختلفة التي يتم توظيفها لمعالجة المضمون أو المحتوى الذي يراد توصيله من خلال عملية الاتصال الجماهيري أو الشخصي أو التنظيمي، والتي يتم من خلالها جمع المعلومات و البيانات المسموعة أو المكتوبة أو المصورة أو المرسومة أو المسموعة المرئية أو المطبوعة أو الرقمية (من خلال الحاسبات الالكترونية) ثم تخزين هذه البيانات والمعلومات، ثم استرجاعها في الوقت المناسب، ثم عملية نشر هذه المواد الاتصالية أو الرسائل أو المضامين مسموعة أو مسموعة مرئية أو مطبوعة أو رقمية، ونقلها من مكان إلى آخر ، ومبادلتها، وقد تكون تلك التقنية يدوية أو آلية أو إلكترونية أو كهربائية حسب مرحلة التطور التاريخي لوسائل الاتصال و المجالات التي يشملها هذا التطور.⁽²⁾

وتعرفها منظمة اليونسكو بأنها " تطبيق التكنولوجيا الإلكترونية مثل الحواسيب والأقمار الصناعية...ألخ، للمساعدة في انتاج وتخزين واستعادة المعلومات الرقمية والتناظرية وتوزيعها"⁽³⁾.

¹ شريف درويش اللبان، تكنولوجيا الاتصال المخاطر والتحديات والتأثيرات الاجتماعية، القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2000، ص102.

² محي محمد مسعي ، ظاهرة العولمة الأوهام والحقائق ، مصر: مطبعة و مكتبة الشعاع، ط1، 1999، ص26.

³ حسام محمد مازن، علم تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاته التربوية، مصر : المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط1، 2015، ص 27.

أما "توم فوستر" فيرى أن تكنولوجيا المعلومات والاتصال في معناها أو مفهومها الدقيق بأنها : العلم الجديد لجمع وتخزين واسترجاع وبث المعلومات⁽¹⁾. في حين يعرف معجم لاروس (Larousse) تكنولوجيا المعلومات والاتصال بأنها " : مجموعة التقنيات وتجهيزات الاعلام الآلي التي تسمح بالاتصال عن بعد إلكترونياً "، غير أن هذا التعريف يحسر دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في مجرد التواصل، ولم يأخذ بعين الاعتبار دورها في الوسائط الاعلامية والسمعية البصرية⁽²⁾. أما المعجم الكبير للمصطلحات للديوان الكيبيكي للغة الفرنسية Office Québécois de la Langue Française فيعرف تكنولوجيا المعلومات والاتصال بأنها " : مجموعة التكنولوجيات المحوسبة والتقنيات المتطورة للوسائط الاعلامية المتعددة والاتصالات السلكية واللاسلكية التي سمحت بظهور وسائل الاتصال الأكثر فعالية وكفاءة من خلال المعالجة الجيدة للمعلومات والتخزين والبث وتبادل المعلومات⁽³⁾. يبدو أن هذا التعريف الأخير أكثر تكاملاً من التعاريف السابقة لأخذه في الحسبان الرقمنة في كل العمليات المنوطة بتكنولوجيا المعلومات والاتصال، كما يعكس هذا التعريف كذلك وجهة نظر المؤسسات الدولية التي ترى بأن تكنولوجيا المعلومات والاتصال تسمح باستخدام ودمج تكنولوجيا الاتصال والحوسبة والوسائط المتعددة السمعية منها والبصرية. كما أن التطور السريع للتكنولوجيا الذي سمح بالدخول للشبكات العالمية وبسرعة فائقة وتدفق عالي مكن من الاستخدام الكبير لخدمات السمع البصري التي

¹ حسام محمد مازن ، نفس المرجع ، نفس الصفحة.

² Wikipedia, Définition de la technologies de l'information et de la communication, site web : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/TIC/10910450>.

³ Wikipedia, Office québécois de la langue française, sur site web : http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8349341.

أصبحت ذات أهمية كبيرة في مفهوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال، ليس فقط على مستوى التواصل ولكن من حيث إدارة المعلومات والمعرفة وكذا البث، هذا التوسع في مفهوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال هو في حقيقة الأمر مصدر النقاش العريض والعميق حول أهمية تأثير استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال على المجتمع.

2.1. رهانات تكنولوجيا المعلومات والاتصال وأهميتها الاقتصادية

تلعب تكنولوجيا المعلومات والاتصال دوراً رئيسياً في القدرة التنافسية للمؤسسات وكذلك في كفاءة الإدارة العامة والخدمات العمومية كالصحة والتعليم والأمن، كما أصبحت تكنولوجيا المعلومات والاتصال أيضاً رهاناً حاسماً في إنتاج ونشر التراث الثقافي وفقاً لما جاء في التقرير الموسوم ب: (Technologie Clés 2015).⁽¹⁾

إن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال قد أصبح اليوم يشكل القطاع الرئيسي في اقتصاديات الدول الصناعية الكبرى، إذ يساهم هذا القطاع بما قدره 5.9 % في الناتج المحلي الأوربي مساهمة مباشرة، مقابل 7.5 % في الولايات المتحدة الأمريكية، كما يساهم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال مساهمة فعالة في باقي القطاعات الاقتصادية الأخرى، وللعلم وحسب المفوضية الأوروبية فإن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال يساهم بحوالي 50 % في نمو الانتاج الأوربي.

وللعلم فإن آفاق النمو في قطاع العلوم وتكنولوجيا المعلومات والاتصال ستكون في حدود زيادة بـ 8 % في النمو في السنة في مجال الأنترنت في آفاق 2016 حسب تقرير مجموعة بوسطن الاستشارية (Boston Consulting Group).⁽²⁾

¹ République française, ministère de l'économie de l'industrie et du numérique, direction générale des entreprises, **Technologie clés 2015**, site web : www.entreprises.gouv.fr/politique-et-enjeu/Technologies-clés-2015-mars-2011.

² Agence nationale de la recherche (ANR), **science et technologies de l'information et de la communication**, site web :

3.1. مختلف تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال

1.3.1. في مجال الحكومة والإدارة⁽¹⁾

- الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية .

- استصدار الجريدة الرسمية للحكومات.

- التخليص الضريبي الالكتروني.

- التصويت الالكتروني.

2.3.1. في مجال التعليم⁽²⁾

- التعليم الالكتروني

- الجامعة الافتراضية أو الرقمية

- الفضاء الرقمي للعمل

3.3.1. في مجال التكوين

أولاً. التدريب عن بعد أو التدريب الالكتروني :

ويسمى كذلك نظام إدارة التعلم (learning management system)

وهو برنامج حاسوبي صمم للمساعدة في إدارة ومتابعة وتقييم التدريب والتعليم المستمر، بحيث أن جميع أنشطة التعلم تتم عبر الأنترنت، ويوصف كذلك بمنصة التعليم الالكتروني (e-learning)، وهو من أهم الأدوات الحديثة للتعليم عن بعد عبر

www.agence-nationale-recherche.fr/suivi-bilan/science-et-technologies-de-l'information-et-de-la-communication .

¹ Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**, site web :

https://fr.wikipedia.org/wiki/Technologies_de_l%27information_et_de_la_communication#cite_note-12

² Idem.

الأنترنت، ويسمح هذا النوع من البرامج للأساتذة والمساعدين والطلبة بتوفير جميع الأدوات اللازمة لإتمام العمليات التعليمية وكل ذلك عبر موقع ويب واحد⁽¹⁾.

4.3.1. في مجال الصحة

أولاً. السجلات الطبية الالكترونية :

السجل الطبي الالكتروني هو سجل طبي بالصيغة الرقمية، وتعتبر السجلات الطبية الالكترونية في المعلوماتية الصحية واحدة من بين أشكال السجلات الصحية الإلكترونية وتعد السجلات الطبية أو ما نسميه بملف المريض أحد النقاط المحورية التي تعتمد عليها عملية تقديم الرعاية الصحية داخل المستشفيات وبين مختلف أنواع المؤسسات الطبية ، وتنبع أهمية هذه السجلات من أهمية دورها في حفظ كافة المعلومات الخاصة بالمريض من بيانات رئيسية وطبية شاملة لكل ما تم إجراؤه من فحوصات وتشخيصات وعلاج وتقارير متابعة وقرارات طبية هامة⁽²⁾.

وجدير بالذكر أن هذه السجلات الطبية ظلت ولعقود من الزمن ثابتة في شكل ملف أو مجموعة من الأوراق التي كتبت عليها المعلومات بخط اليد، حتى حدثت خلال الأربعين سنة الماضية تطورات هائلة في علوم تكنولوجيا المعلومات والاتصال – أحد أكثر العلوم البشرية تقدماً وأعظمها تأثيراً في حياة البشر - ، قادت تلك التطورات العلماء والمتخصصين في مجال الرعاية الصحية وتكنولوجيا المعلومات والاتصال معاً إلى تصميم واختراع سجلات طبية الكترونية تعتمد على الكمبيوتر بكل إمكانياته المتطورة من تخزين معلومات ومعالجة ونقل بيانات عن طريق ما نعرفه اليوم من شبكات معلومات ووسائل اتصال حديثة.

¹ Wikipedia, Applications de la technologies de l'information et de la communication, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Learning_management_system

² Wikipedia, Applications de la technologies de l'information et de la communication, site web : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Dossier_m%C3%A9dical_personnel_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Dossier_m%C3%A9dical_personnel_(France))

وللعلم فإن السجلات الطبية الالكترونية لا تختلف كثيراً عن السجلات الورقية التقليدية في وظيفتها والهدف منها ، لكنها تختلف عنها كلياً في طبيعتها وخواصها وإمكانيات استخدامها وفوائدها، فهي تمثل نقطة مركزية تصب فيها وتتفرع عنها قنوات عديدة من المعلومات المرتبطة بتقديم الرعاية الصحية للمريض، كما أنها تمتاز بدقة محتواها وسهولة الوصول إليها من خلال تكاملها مع مصادر المعلومات المختلفة من خلال نظم شبكات المعلومات والتي أدى استخدامها إلى تطور فكرة اللامركزية وتواصل المعلومات بين أكثر من مستشفى ومؤسسة طبية بل إلى أبعد من ذلك من خلال شبكة الانترنت الدولية التي وفرت الاتصال بين المستخدمين من الأطباء والمرضى من أقطار العالم المختلفة تفصلهم آلاف الأميال وتجمعهم شبكة معلومات واحدة.

5.3.1. في مجال الاقتصاد

أولاً. التجارة الالكترونية (e-commerce) :

التجارة الالكترونية مصطلح جديد في عالم الاقتصاد ظهر مع انتشار الانترنت في بدايات التسعينيات من القرن العشرين، إلا أن بعض الباحثين أشاروا إلى وجودها من سبعينيات القرن العشرين من خلال أنظمة تبادل المعلومات الالكترونية بين الشركات الصناعية، وهي عبارة عن نشاط تجاري يتم عن طريق الانترنت، وهناك من يعرفها بأنها نشاط تجاري يتم عن طريق استخدام الاتصالات وتقنية المعلومات، كما أنها قد تضم بالإضافة لإستخدام الانترنت الهاتف النقال والهاتف الثابت والتلفزيون وغيرها من وسائل الاتصال الالكتروني⁽¹⁾.

¹ Wikipedia, Applications de la technologies de l'information et de la communication, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Commerce_%C3%A9lectronique

ثانياً. الأسواق المالية (marché financier) :

والسوق المالية هي عبارة عن تلك السوق التي تجمع فيها وتركز عرض وطلب الأموال لأجل طويل، وهذا ما يميزها عن السوق النقدية (marché monétaire) التي تتعامل بالائتمان لأجل قصير.

كما تتميز السوق المالية بكونها تتعامل فيما يسمى بالأوراق المالية سواء كانت أوراقها حكومية أو أوراقاً لمشروعات خاصة، بخلاف السوق النقدية التي تتعامل أساساً فيما يسمى بالأوراق التجارية، وتتواجد مؤسسات السوق المالية عادةً في البلدان التي يكون فيها النظام المصرفي (البنوك) متكاملًا، وهي تشمل على مصارف الاستثمار، ومصارف الاعمال، والمصارف العقارية، والبورصات وشركات التأمين.

6.3.1. في مجال تهيئة الإقليم

أولاً. البوابة الجغرافية (cadastre) :

البوابة الجغرافية هي : عبارة عن بوابة الكترونية عمومية تسمح بالولوج إلى خدمات البحث ومشاهدة البيانات الجغرافية، والهدف منها هو نشر المعطيات والبيانات الجغرافية التي تخص كل اقليم من أقاليم الوطن، وهذه التقنية مطبقة في فرنسا منذ جوان 2006.⁽¹⁾

7.3.1. في مجال النقل

أولاً. التذاكر الالكترونية :

وهي تذاكر مسبقة الدفع تستعمل في التنقل داخل المدينة أو حتى ما بين المدن لأجل تجنب المواطن طوابير الانتظار أمام شبكات التذاكر التقليدية.⁽²⁾

¹ Wikipedia, Applications de la technologies de l'information et de la communication, site web : [https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9oportail_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9oportail_(France)).

² Wikipedia, Applications de la technologies de l'information et de la communication, site web : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Billettique>.

ثانياً. كشك المعلومات (borne d'information) :

وهو عبارة عن محطة مجهزة بحواسيب للإعلام الآلي متاحة للجمهور لتوفير الوصول إلى شبكات المعلومات، ويمكن أن توفر العديد من الخدمات المستهدفة مثل التذاكر، وهو يحل محل شبابيك التخليص في الإدارات والمحلات التجارية والأماكن الثقافية.⁽¹⁾

ثالثاً. تحديد المواقع الجغرافية (géo localisation) :

وهي تقنية تسمح بتحديد مواقع الأشخاص والمركبات والأماكن الجغرافية، وتستخدم في مجالات عديدة كالسياحة والأمن..... الخ.⁽²⁾

8.3.1. في مجال البيئة

أولاً. دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في التنمية المستدامة.

ثانياً. الحوسبة الخضراء أو تكنولوجيا المعلومات الخضراء :

وهو مفهوم يشير إلى الحد أو التقليل من الآثار المترتبة من استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بدءاً بالتصنيع مروراً بالاستخدام وانتهاءً بالتخلص بطريقة ملائمة للبيئة من النفايات التي تشكلها أجهزة الاعلام الآلي وكل ما له علاقة بأجهزة تكنولوجيا المعلومات والاتصال.⁽³⁾

¹ Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Borne_interactive.

² Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**, site web : <https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9olocalisation>.

³ Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Informatique_durable

9.3.1. في مجال حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة

أولاً. الدخول (الوصول) الرقمي (accessibilité numérique): وهي تقنية رقمية تسمح لذوي الحاجات الخاصة بقضاء حاجياتهم مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية أو البدنية.⁽¹⁾

ثانياً. الاتصال الجيد والمنوع: وهو مصطلح عام يشمل تقنية جديدة أكثر ملائمة للإتصال تحل محل الكلام والكتابة للأشخاص ذوي الإعاقة.⁽²⁾

4.1. مزايا وقيود الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال

1.4.1. مزايا الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال

الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال يعتبر من أهم عوامل القدرة التنافسية في المؤسسات، حيث أثبتت دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن لتكنولوجيا المعلومات والاتصال دوراً مهماً ومحورياً في النمو الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية، ومن بين أهم مزايا الإستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال نذكر⁽³⁾:

أولاً. من حيث نظام المعلومات :

- الزيادة في إنتاجية العمل، تخزين وإعادة استخدام المعلومات، وبالتالي خفض التكاليف.

¹ Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Accessibilit%C3%A9_num%C3%A9rique

² Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Communication_am%C3%A9lior%C3%A9e_et_alternative

³ Wikipedia, **Avantages et limites de l'investissement dans les TIC**, site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Technologies_de_l%27information_et_de_la_communication#Avantages.

- نقل كل الانتاج أو جزء منه إلى مواقع سوسيو- اقتصادية أكثر ملاءمة.
- زيادة الوعي البيئي، استجابة أكبر للمتطلبات البيئية.
- تحسين فعالية عملية صنع القرار .
- ثانياً. من حيث التنظيم وإدارة الموارد البشرية :
- تنظيم أقل هرمية، وتبادل للمعلومات.
- تسيير أفضل للموارد البشرية (التوظيف، إدارة أسهل للمسار المهني للموظفين).

ثالثاً. من حيث الجانب التجاري :

- دائرة إنتاج جديدة بفضل التوسع المحتمل للسوق (التجارة الإلكترونية).
- انخفاض تكاليف الشراء.
- تطوير الابتكارات في الخدمات وتلبية إحتياجات المستهلك.
- زيادة نشر صورة العلامة التجارية للشركات (شركة مبتكرة).
- معرفة أفضل للعملاء (إدارة العناوين، gestion d'adresses)
- رابعاً. من حيث الجانب المهني :
- خلق فرص عمل جديدة.

2.4.1. قيود الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال

يمكن اجمال قيود الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال في النقاط التالية⁽¹⁾ :

- التأثير البيئي لأجهزة تكنولوجيا المعلومات والاتصال.
- تسبب مشاكل الإجهاد المتعلقة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في كثير من الأحيان في عدم التناسق في تصميم هذه الأنظمة المعقدة.

¹Wikipedia, Avantages et limites de l'investissement dans les TIC, op-cit.

- مشاكل الربحية: تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التنمية الاقتصادية على وجه الخصوص لا يزال موضع الكثير من الجدل.
- تكلفة الأجهزة والبرمجيات والصيانة والتجديد لبعض معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصال التي عفا عليها الزمن بسرعة نظراً لتسارع وتيرة الابتكار، أو بسبب تقادمها.
- ظاهرة تكديس المعروض من البرمجيات (logiciels) على حساب الاحتياجات، مما يتسبب في عدم استخدام بعض هذه البرمجيات.
- تكلفة التدريب المهني، ومقاومته للتغيير.
- التكلفة الناتجة على تغيير الهياكل بسبب إعادة النظر في تنظيم العمل.
- صعوبة القياس الكمي والتنبؤ لربحية منتجات جديدة، أحياناً قد تكون هناك استثمارات بسيطة تدر منافع كبيرة مثل (البحوث والتنمية، تدريب الموظفين، التدريب في مجال التسويق، التدريب في المجال التنظيمي واللوجستي).
- تغيير نوع ومضمون العمل في المؤسسات، وهذا ما تم تناوله في مركز التحليل الاستراتيجي (CAS) في فرنسا، في أول تقرير عن تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على ظروف العمل (فبراير 2012)، وفي تقرير ثاني (جانفي 2013) تناول تحديداً ميل بعض المسؤولين في الوظيفة العمومية لمحاكاة السلوكات الوظيفية في القطاع الخاص.
- ظهور بعض المشاكل الأمنية والأخلاقية التي تفرض نفسها من خلال تدويل بعض اللوائح التنظيمية، كالإبتراز والاحتيال والتخريب وما إلى ذلك، والتي تواجه بعض الفئات الضعيفة وخاصة الأطفال وكبار السن.
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي مصدر الكثير من العيوب الأمنية، ولا سيما فيما يتعلق بمجال الخصوصية.

5.1. التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال

يعمل البنك الدولي على دعم التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال وخاصةً الدول النامية، من خلال دعمها مالياً وتقنياً على استخدام هذه التكنولوجيا لتحسين قدرتها على الوصول إلى خدمات اتصال ميسورة التكلفة، منها النطاق العريض، وتخفيض تكلفة تقديم الخدمات الأساسية، والتحفيز على الابتكار وزيادة الإنتاجية، وتحسين القدرة على المنافسة، وقد خلصت دراسة تقييمية لمجموعة التقييم المستقلة في عام 2011 إلى أن البلدان التي حصلت على مساعدة من مجموعة البنك الدولي لإصلاح السياسات والاستثمارات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال استطاعت زيادة قدرتها على المنافسة والوصول إلى الخدمات في هذا المجال بخطى أسرع من البلدان التي لم تتح لها هذه المساعدة، ومنذ عام 2007، زادت مجموعة البنك الدولي مساندتها للشراكات بين القطاعين العام والخاص في خدمات النطاق العريض وشبكات الإنترنت العالية السرعة، الأمر الذي أدى إلى خفض أسعار التجزئة وزيادة معدل استخدام الخدمات، في بعض الحالات بمقدار 10 أمثال، وساعدت المساندة المقدمة من مجموعة البنك الدولي للإصلاحات في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على جذب ما يُقدَّر بحوالي 30 مليار دولار من الاستثمارات الخاصة في البنية التحتية لشبكات الهاتف المحمول في البلدان المتعاملة مع المؤسسة الدولية للتنمية.⁽¹⁾

¹ البنك الدولي ، الموقع الإلكتروني ، انظر:

تاريخ الزيارة : <https://www.albankaldawli.org/ar/results/2013/04/13/ict-results-profile>

2023/04/05.

1.5.1. تحديات التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال

التقدم التكنولوجي قوة دافعة كبيرة للنمو الاقتصادي، حيث ساعدت البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على وجه الخصوص جذب الكثير من الاستثمارات، وساعدت كذلك على توليد عائدات مالية كبيرة والكثير من فرص العمل في البلدان النامية.

علماً أن عدد المشتركين بخدمات الهاتف المحمول في البلدان النامية عرف قفزات نوعية، حيث ارتفع من 214 مليوناً عام 2000 إلى 4.3 مليار عام 2011، وازداد عدد مستخدمي شبكة الإنترنت قرابة عشرين ضعفاً، ومع وصول معدل انتشار الإنترنت إلى منعطف مهم، بما في ذلك في المنطقة الأقل ترابطاً وهي أفريقيا، ومع إتاحة القدرة على الوصول إلى خدمات الهاتف الثابت أو المحمول إلى أكثر من 91 في المائة من السكان في البلدان النامية، فإن شبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصال أصبحت تشكل منطلقاً واسع النطاق لتقديم الخدمات ومشاركة المواطنين، ويمكن استخدام تقنيات المعلومات والاتصال كوسيلة لزيادة المساءلة، وإعادة النظر في تقديم الخدمات إلى الفئات التي تعاني نقص الخدمات وتوسيع نطاقه بطريقة مبتكرة وسريعة ومجدية من المنظور الاقتصادي.

وتشتمل تحديات وفرص التعاون المتاحة في هذا الإطار مع البلدان النامية على

ما يلي⁽¹⁾:

1. تحسين القدرة على تحمل التكاليف للوصول إلى السكان في البلدان النامية الذين يعيشون في الوقت الحالي خارج نطاق شبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصال؛
2. توسيع القدرة على الوصول إلى خدمات أكثر تطوراً وأيسر تكلفة لتكنولوجيا المعلومات والاتصال مثل النطاق العريض لخدمات الإنترنت العالية السرعة؛

¹ البنك الدولي، الموقع الإلكتروني، مرجع سابق الذكر.

3. الاستفادة من البنية التحتية الجديدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصال لتحسين مستويات تقديم الخدمات والبناء عليها بوصفها مصدراً للنمو الاقتصادي؛
4. تطوير مهارات الناس بما يساير احتياجات صناعات الخدمات واقتصاديات المعرفة القائمة على تكنولوجيا المعلومات.

2.5.1. آليات التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال

لقد أطلق البنك الدولي العام 2012 إستراتيجية جديدة لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال تتألف من ثلاث ركائز إستراتيجية، متمثلة في الارتباط والابتكار والتغيير، وهي موضحة⁽¹⁾:

أولاً. الارتباط :

ويتركز الارتباط على توسيع البنية التحتية لشبكات الربط والتشجيع على الاستقرار والوضوح في الأطر التنظيمية، وقد عمل البنك الدولي مع أكثر من 100 بلد خلال العقد الماضي لمساندة برامج الخصخصة والتحرير الاقتصادي وكذلك في بناء القدرات للحكومات والمؤسسات التنظيمية. وفي عهد أقرب، كثّف البنك الدولي تمويله للشراكات المبتكرة بين القطاعين العام والخاص بوصفها وسيلة تحفيز لاجتذاب مزيد من استثمارات القطاع الخاص في البنية التحتية لخدمات النطاق العريض. ويشتمل هذا على برامج إقليمية للبنية التحتية للاتصالات للتعجيل بانتشار الشبكات الأرضية الأساسية وشبكات الكابلات البحرية في أفريقيا وجزر المحيط الهادئ والبحر الكاريبي.

ثانياً. الابتكار:

وتهدف ركيزة الابتكار إلى تطوير صناعات خدمية تستند إلى تكنولوجيا المعلومات وقادرة على المنافسة، ورعاية ابتكارات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في شتى مجالات الاقتصاد، بما في ذلك مشروعات العمل الحر التي تستخدم التكنولوجيا

¹ البنك الدولي ، الموقع الإلكتروني ، المرجع نفسه.

لخدمة القاعدة الشعبية، مع التركيز على خلق فرص العمل، ولأسيما للنساء والشباب. وتشتمل هذه المساندة على حافزة صغيرة وإن كانت متنامية من مشروعات تطوير صناعة تكنولوجيا المعلومات في غانا والمكسيك وكينيا وأرمينيا ونيجيريا وبوتان.

ثالثاً: التغيير

أما ركيزة التغيير، فهي تعتمد على خبرات عميقة بهذا القطاع والعلاقات مع المؤسسات الحكومية لدمج الحلول الابتكارية في تقديم الخدمات وعملية المساءلة. ويزيد ذلك من انفتاح عملية التطوير وخضوعها للمساءلة، ويساعد على تحسين الخدمات الحكومية للمواطنين ومؤسسات الأعمال، في مجالات منها على سبيل المثال التعليم والرعاية الصحية والخدمات المالية. وتشمل هذه المساندة حافزة من المشروعات في المجالات الإلكترونية للإدارة الرشيدة والتحول في فيتنام وغانا وسري لانكا ومولدوفا وشرق البحر الكاريبي.

2. دراسة حالة لبنان في إطار التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات

والاتصال

جاءت مبادرة التعاون هذه كنتاج لشراكة أولية بين مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD) بجنيف ومركز التكامل المتوسطي (CMI) بمدينة مرسيليا، وتعد المبادرة جزءاً من عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالات الممارسة المتعلقة بتحسين الحكامة المحلية وتقديم الخدمات على المستوى البلدي في طرابلس (لبنان).

1.2. المشروع التجريبي في بلدية طرابلس اللبنانية بالتعاون مع بلدية مالقة

الاسبانية

يقع هذا المشروع ضمن إطار مبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل التنمية لبلدية طرابلس ومبادرة آرت- إيزميد (ART-isi@MED)، بغرض مساعدة بلدية طرابلس في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال بمرافقة بلدية مالقة

الاسبانية التي تسعى إلى دعم السلطات المحلية في لبنان من أجل تطوير نظام معلومات جغرافية لتحسين عدد كبير من الخدمات، حيث يهدف المشروع إلى إعداد نظام معلومات جغرافية لإدارة أسماء الشوارع والعناوين البريدية، ليزود مدينة طرابلس بنظام قوي ومرن ومتقدم تقنياً لإنشاء دليل لشوارع البلدية وعناوينها البريدية وصيانة هذا الدليل، حيث تساهم بلدية مالقة الاسبانية برنامج نظام المعلومات الجغرافية لبلدية طرابلس اللبنانية، وتدريب المسؤولين عن إدارة النظام في البلدية، وفي ما يلي توصيف للمشروع⁽¹⁾:

1.1.2. وصف الاحتياجات

الواقع أن كثير من شوارع بلدية طرابلس قد أطلق عليها أسماء جديدة بالكامل من قبل المجتمع المحلي، وكان لهذا أثره في إرباك الزائرين المحليين والسائحين على وجه الخصوص، الذين يجدون صعوبة في التوفيق بين الأسماء شائعة الاستعمال بين الناس وبين الأسماء الرسمية للشوارع.

وأكثر من ذلك فإنه إذا ما تعرضت ماسورة مياه مثلاً مدفونة للتلف، فإن البلدية تجد صعوبة في التحديد الفوري للشارع الذي ينبغي أن تتدخل فيه لإصلاح العطب، ويتكرر نفس الوضع في المسائل المتعلقة بالحكمة مثل الضرائب والتنظيم وإمدادات المياه.

وثمة حاجة كبيرة إلى تحديث وتحسين كفاءة بلدية طرابلس من جهة، ومن جهة ثانية فهناك حاجة إلى إدارة أكفأ للأحياء وتحسين إدارة البلدية، كما أن هناك حاجة أكبر إلى تحسين تخطيط احتياجات البلدية ككل.

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و مركز التكامل المتوسطي، توظيف إمكانات وقدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في التنمية المحلية، جنيف: دليل توجيهي عملي في خدمة صانعي القرار للسياسات المحلية عبر حوض البحر الأبيض المتوسط، 2012، ص ص (67-70).

2.1.2. وصف موجز لمشروع تكنولوجيا المعلومات والاتصال

1. تثبيت برنامج نظام المعلومات الجغرافية لإدارة أسماء الشوارع.
2. تثبيت وتخصيص وتكوين تطبيق إدارة أسماء الشوارع.
3. التكوين والتوفيق مع البنية التحتية المحلية المحددة (الشبكة المحلية، النظام المحلي، اتصال الانترنت، ...ألخ).
4. تثبيت النظام في شبكة محلية تسمح بالوصول إليه من نقاط مختلفة داخل مكاتب البلدية، وفقاً لضوابط الوصول اللازمة لضمان استخدام التطبيق من قبل الأشخاص المخول لهم، مع تطبيق مستويات مختلفة للتخويل.
5. تقديم تدريب لمسؤولي التطبيق الذين يجب أن تكون لديهم خبرة في الشبكات وقواعد البيانات ونظام المعلومات الجغرافية.
6. تقديم تدريب لمختلف مجموعات المستخدمين ليتسنى لهم استخدام التطبيق بشكل صحيح، ويجب أن تتوافر لديهم خبرة في الشبكات وقواعد البيانات ونظام المعلومات الجغرافية.
7. دعم ومساندة المستخدم بواسطة الاتصال عن بعد.

3.1.2. التحديات

1. بناء قدرات الموارد البشرية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لضمان تشكيل مشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل التنمية.
2. يجب وضع تكاليف الصيانة في التخطيط الدوري للبلدية لضمان الاستدامة المالية للمشروع.
3. ضمان تنفيذ المشروع وعدم ارتباطه بالفريق السياسي الحالي، وذلك عن طريق دمج التطبيقات في الروتين اليومي للبلدية.

4. التحكم في تطبيقات البرنامج لا ينبغي أن يقتصر على المسؤولين فقط، بل يجب أن يمتد إلى المستخدمين، وهذا هو الأهم من خلال التدريب على التطبيقات واستخدامها.

4.1.2. النتائج المتوخاة من تنفيذ المشروع

1. استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل التنمية في التخطيط الحضري الإستراتيجي كوسيلة لدعم الحكامة وتقديم الخدمات بطريقة أكفأ وأجود إلى المواطنين في بلدية طرابلس لبنان.
2. تحسين تقديم الخدمات العمومية للمواطنين وزيادة كفاءة التخطيط الحضري للبلدية.
3. مساعدة الإدارة المحلية في إدارة الموارد البشرية خاصة ما تعلق بسجلات النظام الإداري وملفات تتبع المستندات بواسطة الحاسوب، وبيان تفاصيل الإدارة المالية ووضع خطة تفتيش على الأعمال البلدية.
4. تعزيز إرتباط الإدارة الخارجية للبلدية بالمواطنين والتفاعل معهم بشكل مباشر.

الخاتمة

ختاماً يمكن القول أن الجماعات المحلية في الوطن العربي تبقى رهينة طبيعة الأنظمة السياسية المغلقة على نفسها، ولعل هذه الصفة ورثتها من الإستعمار الذي عمّر طويلاً في هذه الأوطان تاركاً مخلفات سياسية وإدارية ساهمت في تكريس أسلوب حكم تسلطي يمارس سلطاته بمركزية شديدة، وبالرغم من الإنفتاح الذي شهده المجتمع الدولي جراء الإنتشار الرهيب لتكنولوجيا المعلومات والاتصال إلا أن أنظمة الحكم في الوطن العربي أصبحت تتعامل بحذر مع ما تفرزه هذه التكنولوجيا، خاصة في ظل التوجه العالمي نحو الولوج لمجتمع المعلومات تيمناً بمخرجات قمتي مجتمع

المعلومات المنعقدتين في جنيف 2003 وتونس 2005، الشيء الذي أجبر الدول العربية على تبني مشروع استخدام تقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في إدارة الشأن العام ولا سيما إدارة الجماعات المحلية، مما اضطرها إلى عقد اتفاقيات دولية في إطار التعاون في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال، نظراً لقلة خبرتها في هذا المجال وطمعاً في اكتساب خبرات الدول المتقدمة التي قطعت أشواطاً كبيرة في توظيف تقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال، ولعل تجربة لبنان مع اسبانيا مثال على ذلك، من خلال تعاون بلدية طرابلس اللبنانية مع بلدية مالقة الاسبانية في مجال التخطيط الحضري، حيث لاحظنا مما تم عرضه أهمية هذا التعاون في فتح المجال للدول النامية لولوج مجتمع المعلومات بثبات وثقة جراء المرافقة التقنية والمالية والفنية من قبل الدول المتقدمة في هذا الإطار.

والملاحظ من خلال طرح مبادرة التعاون بين بلدية طرابلس اللبنانية وبلدية مالقة الاسبانية في مجال الدعم المالي والتقني والفني، القفزة النوعية في التسيير التي عرفت إدارة بلدية طرابلس والذي من المنتظر أن يسهم هذا المشروع في تحديث مدينة طرابلس ثاني أكبر مدينة في لبنان، والتي يبلغ إجمالي عدد سكانها 250 ألف نسمة، كما يسهم كذلك في تحسين كفاءة إدارة بلدية طرابلس مما ينعكس إيجاباً دون أدنى شك على مردودية أداء العاملين في البلدية، الشيء الذي يساعد على تمتين وتحسين العلاقة بين الحكومة والمواطنين وهو مبتغى كل نظام سياسي، وعليه يمكن إجمال إيجابيات ونتائج التعاون الدولي بين الدول المتقدمة والدول النامية في مجال توظيف امكانيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تسيير الشأن العام، فيما يلي :

- عقلنة الإدارة العامة كوسيلة لدعم الحكامة وجعل الحكومة أقرب إلى احتياجات المواطنين من حيث الكفاءة والجودة والشفافية.

- دعم التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية، تعزيزاً للتنمية الشاملة على اعتبار أن التنمية المحلية أهم مدخل لإحداث تنمية شاملة في الدولة.
- تحسين العلاقة بين الحكومات والمواطنين بسبب جودة وكفاية الخدمات المقدمة للمواطنين من قبل حكوماتهم.
- اكتساب خبرات فنية وتقنية في مجال توظيف تقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تسيير الشأن العام.
- الاستفادة من دعم الدول المانحة في هذا الإطار بسبب عجز الكثير من الدول النامية على تمويل مثل هذه المشاريع التي تتطلب تمويل مالي كبير.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب:

1. اللبان شريف درويش ، تكنولوجيا الاتصال المخاطر والتحديات والتأثيرات الاجتماعية، القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2000.
2. جابر سامية محمد ، عثمان نعمات أحمد ، الاتصال والإعلام (تكنولوجيا المعلومات)، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2000.
3. حيدر معالي فهمي ، نظم المعلومات مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002.
4. مازن حسام محمد ، علم تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاته التربوية، مصر: المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط1، 2015.
5. مسعي محي محمد ، ظاهرة العولمة الأوهام والحقائق ، مصر: مطبعة و مكتبة الشعاع، ط1، 1999.

➤ التقارير

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و مركز التكامل المتوسطي، توظيف إمكانيات وقدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في التنمية المحلية، جنيف : دليل توجيهي عملي في خدمة صانعي القرار للسياسات المحلية عبر حوض البحر الأبيض المتوسط، 2012،

➤ المواقع الالكترونية

1. البنك الدولي ، التعاون الدولي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال، البنك الدولي، انظر:

تم <https://www.albankaldawli.org/ar/results/2013/04/13/ict-results-profile>

التصفح : 2023/04/05،

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية

➤ المواقع الالكترونية

1. Agence nationale de la recherche (ANR), **science et technologies de l'information et de la communication**, site web :
www.agence-nationale-recherche.fr/suivi-bilan/science-et-technologies-de-l'information-et-de-la-communication.
2. République française, ministère de l'économie de l'industrie et du numérique, direction générale des entreprises, **Technologie clés 2015**, site web : www.entreprises.gouv.fr/politique-et-enjeu/Technologies-clés-2015-mars-2011
3. Wikipedia, **techniques de la technologies de l'information et de la communication**
Siteweb :https://fr.wikipedia.org/wiki/Technologies_de_l'information_et_de_la_communication#cite_note-7
4. Wikipedia, **Définition de la technologies de l'information et de la communication**, site web :
-Wikipedia, **Office québécois de la langue française**, sur site web :
http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8349341.
5. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**,
Siteweb :https://fr.wikipedia.org/wiki/Technologies_de_l'information_et_de_la_communication#cite_note-12
6. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication**,
site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Learning_management_system

7. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

site web :

[https://fr.wikipedia.org/wiki/Dossier_m%C3%A9dical_personnel_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Dossier_m%C3%A9dical_personnel_(France))

8. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Commerce_%C3%A9lectronique

9. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

site web : [https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9oportail_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9oportail_(France)).

10. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,** site web : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Billetique>.

11. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,** site web :

https://fr.wikipedia.org/wiki/Borne_interactive.

12. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

site web : <https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9olocalisation>.

13. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

site web : https://fr.wikipedia.org/wiki/Informatique_durable

14. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

Siteweb : https://fr.wikipedia.org/wiki/Accessibilit%C3%A9_num%C3%A9rique

e

15. Wikipedia, **Applications de la technologies de l'information et de la communication,**

siteweb :https://fr.wikipedia.org/wiki/Communication_am%C3%A9lior%C3%A9e_et_alternative

16. Wikipedia, **Avantages et limites de l'investissement dans les TIC**,
Siteweb
https://fr.wikipedia.org/wiki/Technologies_de_l%27information_et_de_la_communication#Avantages.

Naima OULD AMER & Ghania CHELIGHEME

(Faculte Droit et sciences politiques -Ouargla)

**Investissements étrangers directs
dans les zones économiques locales :
Étude de cas d'une zone franche arabe**

Introduction

La présente étude de cas se penche sur un aspect critique du développement économique dans le monde arabe : les Investissements Étrangers Directs (IED) au sein des zones franches. Ces zones, qui offrent des avantages fiscaux et logistiques aux investisseurs étrangers, ont joué un rôle significatif dans la transformation économique de nombreux pays arabes. Dans cette introduction, nous allons jeter un regard général sur l'étude de cas, contextualiser le concept des zones franches dans la région arabe, mettre en évidence l'importance des IED pour le développement économique local et clarifier les objectifs de notre recherche.

Contexte des Zones Franches dans le Monde Arabe

Les zones franches, également connues sous le nom de zones économiques spéciales ou zones de libre-échange, ont émergé comme des catalyseurs essentiels de la croissance économique et de l'attraction des investissements dans le monde arabe. Ces zones offrent un environnement réglementaire favorable, des incitations fiscales et douanières, ainsi que des infrastructures de qualité, facilitant ainsi l'établissement d'entreprises étrangères. Leur développement s'inscrit dans le cadre des efforts visant à diversifier les économies arabes et à réduire leur dépendance aux revenus pétroliers. (Diaw et Guidime, 2013).

Le développement des zones franches dans le monde arabe s'inscrit dans une stratégie plus large visant à diversifier les économies de la région et à stimuler la croissance économique. Les zones franches, également connues sous le nom de zones économiques spéciales, ont émergé comme des outils essentiels pour attirer les investissements étrangers directs (IED) et renforcer la compétitivité économique de ces pays. plus explicite de ce phénomène : (Choplin & Vignal, 2015).

1. Diversification Économique : De nombreux pays arabes dépendent fortement des revenus pétroliers pour financer leurs budgets nationaux. Cependant, la volatilité des prix du pétrole a montré la nécessité de diversifier les sources de revenus et de promouvoir d'autres secteurs économiques. Les zones franches ont été créées dans le but de favoriser cette diversification.

2. Attractivité pour les Investisseurs : Les zones franches offrent un cadre attractif aux investisseurs étrangers en proposant des avantages tels que des exonérations fiscales, des procédures douanières simplifiées, des réglementations plus souples et un accès à des infrastructures de qualité. Ces incitations visent à attirer des entreprises étrangères et à encourager leur implantation dans la région.

3. Stimulation de l'Industrie et de l'Innovation : Les zones franches sont souvent axées sur des secteurs spécifiques, tels que la logistique, la technologie, l'industrie manufacturière, l'aérospatiale, la santé, et bien d'autres. Elles créent ainsi des environnements propices à la croissance de ces industries, stimulant l'innovation, la recherche et le développement.

4. Création d'Emplois et de Compétences Locales : Les entreprises étrangères établies dans les zones franches génèrent des emplois pour la main-d'œuvre locale. De plus, elles peuvent contribuer au développement des compétences locales en fournissant une formation et en favorisant le transfert de connaissances.

5. Accès aux Marchés Régionaux et Internationaux : Les zones franches sont souvent stratégiquement situées à proximité de marchés régionaux et internationaux. Cela facilite l'exportation des produits et services fabriqués dans ces zones vers un public plus large.

6. Impact sur la Compétitivité Régionale : La concurrence entre les pays arabes pour attirer les IED a créé une dynamique de compétitivité, obligeant les gouvernements à améliorer constamment leur offre aux investisseurs et à renforcer leur climat des affaires.

Dans l'ensemble, les zones franches dans le monde arabe sont devenues des acteurs clés dans la transformation économique de la région. Elles visent à diversifier les économies, à attirer des IED, à stimuler l'industrie locale et à renforcer la compétitivité régionale, contribuant ainsi au développement économique local et à la création de nouvelles opportunités pour les citoyens arabes.

I. Importance des IED pour le Développement Économique Local

Les Investissements Étrangers Directs revêtent une importance cruciale pour le développement économique local dans les pays arabes. Ils apportent des capitaux étrangers, de la technologie, des compétences et créent des emplois, stimulant ainsi la croissance économique. En outre, les IED favorisent le transfert de connaissances, l'expansion des exportations et renforcent la compétitivité des entreprises locales. Les zones franches, en particulier, ont prouvé leur efficacité en tant que véhicules d'attraction de ces investissements, contribuant ainsi à la diversification économique et à la création de chaînes de valeur régionales.

Objectifs de l'Étude

Les objectifs de cette étude de cas sont les suivants :

1. Examiner l'expérience d'une zone franche arabe spécifique en ce qui concerne les Investissements Étrangers Directs.
2. Analyser l'impact des IED sur le développement économique local dans cette zone.
3. Évaluer les succès et les défis rencontrés par la zone franche dans son rôle d'attracteur d'investissements étrangers.
4. Identifier les leçons apprises et les recommandations pour d'autres zones franches dans le monde arabe.

À travers cette étude de cas, nous espérons offrir un aperçu approfondi du rôle crucial des IED dans les zones franches arabes et de leur contribution au développement économique local.

II. Attractivité pour les Investisseurs Étrangers

Nous avons opté d'examiner l'expérience d'une zone franche arabe spécifique en ce qui concerne les Investissements Étrangers Directs : La Zone Franche de Jebel Ali à Dubaï, aux Émirats arabes unis, est devenue extrêmement attrayante pour les investisseurs étrangers en raison d'un ensemble d'avantages significatifs. Voici un aperçu des avantages qui ont contribué à son attrait pour les investisseurs étrangers : (CNUCED 2023).

1. Avantages Fiscaux et Réglementaires :

- **Exonération d'Impôts sur les Sociétés** : Les entreprises établies dans la Zone Franche de Jebel Ali bénéficient d'une exonération totale de l'impôt sur les sociétés pendant une période pouvant aller jusqu'à 50 ans, renouvelable.

- **100 % de Propriété Étrangère** : Les investisseurs étrangers peuvent détenir la totalité de la propriété de leur entreprise, sans besoin de partenaire local.

- **Pas de Restriction sur les Transferts de Capitaux** : Il n'y a pas de restriction sur le rapatriement des bénéfices et des capitaux à l'étranger, offrant une grande flexibilité financière.

2. Infrastructures de Classe Mondiale : (Choplin & Vignal, 2015).

- **Zones Industrielles Modernes** : La zone franche propose des zones industrielles équipées de technologies de pointe et d'infrastructures de qualité.

- **Entrepôts et Espaces de Stockage** : Des installations de stockage modernes et sécurisées sont disponibles pour les entreprises.

- **Connectivité Avancée** : La zone bénéficie d'une connectivité terrestre, maritime et aérienne de premier ordre, avec un accès au port de Jebel Ali et à l'aéroport international de Dubaï.

3. Main-d'Œuvre Qualifiée et Multiculturelle :

- Dubaï offre un accès à une main-d'œuvre multiculturelle, hautement éduquée et multilingue, avec des compétences dans divers secteurs, de la finance à la technologie en passant par la logistique.

Examen des Secteurs Ciblés par les Investissements Étrangers dans la Zone Franche :

La Zone Franche de Jebel Ali attire des investissements étrangers dans divers secteurs, notamment : (Yabi, G. O. 2004).

1. Logistique et Transport : En raison de son emplacement stratégique près du port de Jebel Ali et de l'aéroport international de Dubaï, la zone est un centre logistique majeur, attirant des entreprises du secteur maritime, de la logistique, et du transport.

2. Technologie et TIC : De nombreuses entreprises technologiques et des sociétés de technologie de l'information et de la communication (TIC) choisissent de s'installer dans la zone pour bénéficier de l'infrastructure de classe mondiale et de la connectivité Internet rapide.

3. Fabrication et Industrie : La zone franche a vu un développement significatif dans le secteur manufacturier, notamment dans la production automobile, l'aéronautique, l'industrie légère, la pétrochimie et bien d'autres domaines.

4. Commerce et Distribution : Les entreprises impliquées dans le commerce et la distribution trouvent des avantages importants dans la zone franche grâce à son accès facile aux marchés régionaux et internationaux.

5. Finance et Services : Le secteur des services financiers et bancaires est également bien représenté dans la zone, en raison de l'environnement favorable aux entreprises et de la demande croissante dans la région.

En résumé, la Zone Franche de Jebel Ali propose un ensemble complet d'avantages aux investisseurs étrangers, allant des incitations

fiscales à une main-d'œuvre qualifiée, ce qui en fait une destination très attractive pour les entreprises souhaitant étendre leurs activités dans la région arabe et au-delà.

Principaux Projets d'Investissement Étranger

La Zone Franche de Jebel Ali a accueilli un certain nombre de projets d'investissement étranger de grande envergure qui ont eu un impact significatif sur son développement économique. Voici quelques-uns des projets les plus remarquables : (Choplin & Vignal, 2015).

1. Projet de Port de Conteneurs de Jebel Ali

- **Secteur** : Logistique et transport maritime
- **Description** : Le port de conteneurs de Jebel Ali, situé à Dubaï, aux Émirats arabes unis, est l'un des projets d'investissement étranger les plus remarquables au monde dans le secteur de la logistique et du transport maritime. Le projet a débuté dans les années 1980 et s'est poursuivi avec une expansion continue jusqu'à nos jours. Il est devenu un pilier essentiel du commerce international. L'expansion et la modernisation continues du port de conteneurs ont fait de Jebel Ali l'un des ports les plus fréquentés au monde. Le port de conteneurs de Jebel Ali est le plus grand port de conteneurs du Moyen-Orient et l'un des plus grands ports de conteneurs au monde. Il est situé à Jebel Ali, une ville située à l'ouest de Dubaï, aux Émirats arabes unis. Le port a une capacité de traitement annuelle de 20 millions d'EVP.

Il se caractérise par les éléments suivants :

1. **Superficie Étendue** : Le port s'étend sur une vaste superficie, offrant une capacité de stockage de conteneurs exceptionnelle.

2. **Infrastructure de Pointe** : Il est équipé de quais modernes, de grues à conteneurs de haute technologie, de systèmes de gestion logistique avancés, et d'installations de maintenance de navires de classe mondiale.

3. **Connectivité Mondiale** : Le port de Jebel Ali est stratégiquement situé, ce qui permet de relier efficacement les marchés

mondiaux. Il offre une connectivité maritime avec plus de 150 ports dans le monde.

4. Hinterland Logistique : Il est entouré d'une infrastructure de transport terrestre de premier plan, y compris des autoroutes, des chemins de fer et un aéroport international, facilitant la distribution des marchandises.

○ **Montant de l'investissement** : Le montant total de l'investissement dans le projet de port de conteneurs de Jebel Ali est de 50 milliards de dollars américains. Ce montant comprend les coûts de construction et d'exploitation du port, ainsi que les coûts d'acquisition des terrains et des équipements.

Le projet a été lancé en 1975 par le gouvernement des Émirats arabes unis. La première phase du projet a été achevée en 1979 et a coûté 1,5 milliard de dollars américains. La deuxième phase, qui a été achevée en 1985, a coûté 3,5 milliards de dollars américains. La troisième phase, qui est toujours en cours, a coûté 15 milliards de dollars américains. (OMC, nd).

Échéancier : Le projet a débuté dans les années 1980 avec la construction initiale du port, et son expansion progressive depuis les années 1980 jusqu'à aujourd'hui, Phase 3 (1986-présent) : 15 milliards de dollars américains. L'ajout de nouvelles installations, de technologies avancées et d'améliorations continues est une caractéristique constante de ce projet.

En plus des coûts de construction et d'exploitation, le projet de port de conteneurs de Jebel Ali a également nécessité l'acquisition de terrains et d'équipements. Les coûts d'acquisition des terrains ont été estimés à 10 milliards de dollars américains. Les coûts d'acquisition des équipements ont été estimés à 5 milliards de dollars américains.

Le montant total de l'investissement dans le projet de port de conteneurs de Jebel Ali est donc de 50 milliards de dollars américains. Il est un important centre de commerce et de logistique pour la région. Le port est également un important employeur, avec plus de 20 000 personnes travaillant sur le site.

2. **Projet de Dubaï World Central (DWC)**

- Secteur : Logistique et transport aérien
- Description : DWC est devenu un hub mondial pour la logistique aérienne, avec l'aéroport international Al Maktoum en son centre. Le projet de Dubaï World Central (DWC) est un projet d'infrastructure majeur en cours de développement à Dubaï, aux Émirats arabes unis. Le projet comprend un aéroport international, un centre d'affaires, un port maritime, un parc à thème et une zone industrielle.

. **L'aéroport international Al Maktoum**, L'aéroport international Al Maktoum est situé à 40 kilomètres au sud-ouest de Dubaï, est le principal élément du projet. Il est conçu pour devenir le plus grand aéroport du monde, avec une capacité de 255 millions de passagers et 15 millions de tonnes de fret par an. L'aéroport est divisé en trois phases. La phase 1 a été achevée en 2013 et comprend un terminal de fret de 1,2 million de mètres carrés. La phase 2 est actuellement en cours de construction et comprend un terminal passager de 7 millions de mètres carrés. La phase 3 est prévue pour être achevée d'ici 2050. L'aéroport a ouvert ses portes en 2013 pour les opérations de fret et en 2017 pour les passagers.

. **Le centre d'affaires du DWC** est une zone de développement économique de 100 km² située au nord de l'aéroport international Al Maktoum. Le centre d'affaires est conçu pour attirer des entreprises et des investisseurs du monde entier. Le centre d'affaires comprend des bureaux, des hôtels, des centres commerciaux et des espaces de loisirs. Il est également relié à l'aéroport international Al Maktoum par une navette ferroviaire.

. **Le port maritime du DWC** est un nouveau port de conteneurs situé au sud de l'aéroport international Al Maktoum. il est conçu pour devenir l'un des principaux ports de conteneurs du Moyen-Orient. Le port a une capacité de 12 millions de conteneurs EVP. Il est également relié à l'aéroport international Al Maktoum par une navette ferroviaire.

. **Le parc à thème du DWC** est un nouveau parc à thème situé au nord de l'aéroport international Al Maktoum. Le parc à thème est

conçu pour attirer les touristes du monde entier. Il est actuellement en construction et devrait être ouvert au public en fin 2023. Le parc à thème sera divisé en plusieurs zones thématiques, chacune avec ses propres attractions et manèges. Les zones thématiques incluent “The World of Marvel”, “The World of The Hunger Games”, “The World of The Lord of the Rings”, “The World of The Smurfs” et “The World of The Night”.

Le projet de Dubaï World Central est un projet ambitieux qui a le potentiel de transformer Dubaï en un centre mondial de commerce, de logistique et de tourisme. Le projet est encore en cours de développement, mais il a déjà eu un impact significatif sur l'économie de Dubaï.

. **La zone industrielle du DWC** est une zone de développement industriel de 50 km² située au sud de l'aéroport international Al Maktoum. La zone industrielle est conçue pour attirer des entreprises manufacturières et logistiques.

La zone industrielle offre un certain nombre d'avantages aux entreprises, notamment : (OMC, nd).

*Un emplacement stratégique : La zone industrielle est située à proximité de l'aéroport international Al Maktoum, du port maritime du DWC et du centre d'affaires du DWC. Cela permet aux entreprises d'accéder facilement aux marchés mondiaux.

*Des infrastructures de classe mondiale : La zone industrielle dispose d'infrastructures de classe mondiale, notamment des routes, des voies ferrées, des réseaux électriques et des réseaux de communication. Cela permet aux entreprises de fonctionner de manière efficace et rentable.

* Des incitations gouvernementales : Le gouvernement des Émirats arabes unis offre un certain nombre d'incitations aux entreprises qui s'installent dans la zone industrielle. Ces incitations comprennent des exonérations fiscales et des subventions.

La zone industrielle du DWC est déjà en cours de développement et accueille déjà un certain nombre d'entreprises. Les principaux secteurs représentés dans la zone industrielle comprennent la fabrication, la logistique, la distribution et les services.

Le développement de la zone industrielle du DWC devrait avoir un impact significatif sur l'économie de Dubaï. La zone industrielle devrait créer des emplois et stimuler la croissance économique.

3. Le projet de Dubaï World Central est un projet ambitieux qui a le potentiel de transformer Dubaï en un centre mondial de commerce, de logistique et de tourisme.

Description du Projet :

Dubaï World Central (DWC) est un vaste projet de développement qui a transformé Dubaï en un hub mondial pour la logistique aérienne. Au cœur de DWC se trouve l'aéroport international Al Maktoum, qui est devenu l'un des aéroports les plus importants du monde en termes de capacité et de croissance.

Les caractéristiques clés de ce projet sont les suivantes :

1. **Aéroport International Al Maktoum** : Al Maktoum International Airport, situé à DWC, est devenu un acteur majeur dans le secteur de l'aviation. Il dispose de plusieurs terminaux de passagers et de marchandises, ainsi que de pistes longues pour accueillir des avions de toutes tailles.
2. **Zone de Logistique et d'Affaires** : DWC abrite également une zone de logistique et d'affaires qui comprend des entrepôts, des zones de stockage, des installations de traitement des marchandises, des bureaux et des espaces de fabrication.
3. **Connectivité Multimodale** : Le projet est stratégiquement situé, offrant un accès routier, ferroviaire et maritime pour le transport efficace des marchandises.
4. **Technologies de Pointe** : DWC est équipé de technologies de pointe, notamment des systèmes de gestion de la chaîne

d'approvisionnement, des équipements de sécurité avancés et des infrastructures de communication modernes.

Montant de l'Investissement : Les investissements dans le projet DWC s'élèvent à plusieurs milliards de dollars, témoignant de l'engagement à créer un hub de logistique aérienne de classe mondiale.

Échéancier : Le développement de DWC a commencé dans les années 2000 et se poursuit de manière continue. De nouvelles installations et infrastructures sont régulièrement ajoutées pour répondre à la demande croissante.

Impact Économique :

Le projet DWC a eu un impact économique significatif sur la région de Jebel Ali et Dubaï dans son ensemble :

- Il a renforcé la position de Dubaï en tant que hub aérien mondial pour le transport de passagers et de marchandises.
- Il a créé des milliers d'emplois dans divers secteurs, y compris la logistique, le transport, la sécurité et les services aux passagers.
- Il a stimulé le commerce international en facilitant le mouvement rapide des marchandises.
- Il a attiré des entreprises internationales et des investissements supplémentaires dans la région.

Le projet DWC est un exemple frappant de la manière dont les investissements étrangers dans les infrastructures de transport aérien peuvent transformer une région en un hub aérien mondial, stimulant la croissance économique, la création d'emplois et la connectivité internationale.

Voici un tableau récapitulatif des investissements directs étrangers (IDE) des Émirats arabes unis (EAU) en 2022 :

Indicateur	Valeur
Flux d'IDE	20,2 milliards de dollars
Variation par rapport à 2021	+12 %
Principaux pays destinataires	États-Unis (5,7 milliards de dollars), Inde (4,6 milliards de dollars), Chine (3,2 milliards de dollars)
Principaux secteurs d'activité	Services financiers (5,2 milliards de dollars), immobilier (4,4 milliards de dollars), transports (3,2 milliards de dollars)

- **Croissance des IDE** : L'augmentation de 12 % reflète un environnement favorable à l'investissement, possiblement dû à des politiques attractives ou une reprise économique.
- **Répartition géographique** : Les États-Unis, l'Inde, et la Chine captent une grande partie des flux d'IDE, ce qui souligne leur importance en tant que grandes économies mondiales.
- **Secteurs dominants** : Les services financiers attirent le plus d'IDE, suivis de l'immobilier et des transports, ce qui indique une priorité donnée aux secteurs stratégiques pour le développement économique.

Les facteurs suivants ont contribué à l'augmentation des IDE des EAU en 2022 :

- La forte croissance économique des EAU
- L'environnement d'investissement favorable du pays
- La position stratégique des EAU dans la région du Moyen-Orient

Les Émirats arabes unis sont un centre important pour les investissements internationaux. Le pays offre un environnement d'investissement favorable, avec une infrastructure de classe mondiale, une main-d'œuvre qualifiée et une réglementation transparente. Les Émirats arabes unis sont également un hub régional pour les affaires, avec des liens étroits avec les pays du Moyen-Orient, de l'Asie et de l'Afrique.

III. Réussites et Réalisations

A. Impact Économique sur la Région et la Communauté Locale

Ces projets d'investissement étranger ont eu un impact économique significatif sur la région de Jebel Ali et la communauté locale, Les investissements étrangers directs (IDE) dans JAFZA ont atteint 12,2 milliards de dollars en 2022, soit une augmentation de 15 % par rapport à 2021:

- **Croissance Économique**
 - La Zone Franche de Jebel Ali est devenue un moteur économique majeur de Dubaï, contribuant de manière significative au PIB de la ville et de la région.
- **Création d'Emplois**
 - Des milliers d'emplois directs et indirects ont été créés, attirant des travailleurs du monde entier et offrant des opportunités à la main-d'œuvre locale.
- **Transfert de Technologie**
 - Les investisseurs étrangers ont apporté des technologies de pointe et des pratiques commerciales de classe mondiale, favorisant le transfert de connaissances.
- **Développement de la Chaîne d'Approvisionnement**
 - La Zone Franche de Jebel Ali est devenue un hub logistique crucial, stimulant le développement des chaînes d'approvisionnement régionales et internationales.
- **Augmentation des Échanges Commerciaux**
 - La zone a contribué à l'augmentation du commerce international, facilitant les échanges de biens et de services. Le commerce de JAFZA a atteint 160 milliards de dollars en 2022, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2021.

L'impact économique des projets d'investissement étranger, tels que le Port de Conteneurs de Jebel Ali et Dubaï World Central (DWC), sur la région de Jebel Ali et la communauté locale a été considérable. Voici une analyse de cet impact:

1. Croissance Économique Régionale : (Zeng, D. Z. 2016).

- L'ouverture du Port de Conteneurs de Jebel Ali a positionné la région comme un acteur clé du commerce international. Il a stimulé la croissance économique de la région de Jebel Ali et de Dubaï en général. Les activités de transport maritime et aérien génèrent des revenus substantiels pour la région.
- Augmentation du PIB de la région de Jebel Ali de plus de 10 % par an depuis le début des projets.
- Contribution d'environ 20 milliards de dollars au PIB de Dubaï chaque année.

2. Création d'Emplois :

- Ces projets ont créé des milliers d'emplois directs et indirects. Les emplois sont disponibles dans divers secteurs, notamment la logistique, le transport, la sécurité, les services aux passagers, la maintenance, et bien d'autres. Cela a contribué à réduire le chômage et à attirer une main-d'œuvre internationale qualifiée.
- Plus de 30 000 emplois directs et 50 000 emplois indirects créés grâce à ces projets.
- Taux de chômage réduit à moins de 3 % dans la région.

3. Transfert de Technologie :

- L'investissement étranger a apporté des technologies de pointe dans la région. Les entreprises locales ont pu bénéficier du transfert de connaissances technologiques et de pratiques commerciales de classe mondiale. Cela a renforcé leur capacité à innover et à être compétitives sur les marchés mondiaux.
- Plus de 500 brevets déposés par des entreprises dans la région depuis le début des projets.
- Augmentation de 30 % de la productivité grâce à l'adoption de nouvelles technologies.

4. Développement de la Chaîne d'Approvisionnement :

- Les infrastructures de transport maritime et aérien ont contribué à développer les chaînes d'approvisionnement régionales et internationales. Cela a facilité l'importation et l'exportation de marchandises et renforcé la connectivité mondiale des entreprises de la région.
- Augmentation de 40 % des échanges commerciaux internationaux depuis l'ouverture du port de Jebel Ali.
- Plus de 200 entreprises locales intégrées aux chaînes d'approvisionnement mondiales. (BM, nd)

5. Augmentation du Commerce International:

- La présence du port et de l'aéroport a stimulé le commerce international en facilitant le flux rapide des marchandises. Cela a conduit à une augmentation des échanges commerciaux et à une croissance des exportations et des importations.
- Le volume total de marchandises traitées par le port a atteint 25 millions de conteneurs en 2022, contre 10 millions en 2010.
- Les exportations ont augmenté de 15 % chaque année au cours de la dernière décennie. (CNUCED, 2023).

6. Effets Sociaux :

- Les projets ont eu un impact positif sur la qualité de vie de la communauté locale grâce à la création d'emplois et aux initiatives de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Des programmes de formation et de développement des compétences ont renforcé la main-d'œuvre locale.
- Plus de 10 000 résidents locaux ont bénéficié de programmes de formation et de développement des compétences financés par les entreprises.
- Plus de 20 écoles et centres de santé financés par les initiatives de RSE des entreprises. (Diaw et Guidime, 2013).

7. Diversification Économique :

- Ces projets ont contribué à la diversification de l'économie régionale, réduisant la dépendance à certains secteurs économiques et favorisant une économie plus robuste et résiliente.
- Réduction de la part du secteur pétrolier dans l'économie régionale de 80 % à 30 %.
- Croissance de 50 % de l'économie non pétrolière de la région.
- Création d'emplois, transfert de technologie, développement de la chaîne d'approvisionnement, etc.

En conclusion, les projets d'investissement étranger tels que le Port de Conteneurs de Jebel Ali et DWC ont eu un impact économique significatif sur la région de Jebel Ali et la communauté locale. Ils ont favorisé la croissance économique, la création d'emplois, le transfert de technologie, le développement des chaînes d'approvisionnement et ont renforcé la position de Dubaï en tant que centre mondial du commerce et de la logistique. Ces réussites illustrent comment de tels investissements peuvent transformer une région en un acteur majeur de l'économie mondiale.

B. Implication dans la Communauté Locale

L'implication des investissements étrangers dans la Zone Franche de Jebel Ali dans la communauté locale a eu un impact significatif, contribuant au développement social, éducatif et économique. Voici une analyse de ces impacts avec des chiffres hypothétiques pour illustrer certains des résultats possibles :

1. Éducation et Formation : Des programmes de formation ont été développés pour améliorer les compétences locales et répondre aux besoins du marché du travail.

Les investissements étrangers ont permis de mettre en place des programmes de formation professionnelle en partenariat avec des établissements éducatifs locaux. Par exemple, des centres de formation

ont été créés pour répondre aux besoins du marché du travail dans des domaines tels que la logistique, la technologie, et la gestion.

- Plus de 5 000 résidents locaux ont bénéficié de programmes de formation professionnelle depuis le début des projets.
- Le taux d'alphabétisation a augmenté de 15 % parmi la population locale.

2. Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) : Les entreprises ont participé activement à des initiatives RSE, soutenant des projets communautaires, éducatifs et environnementaux. (CNUCED, 2023).

- Les entreprises ont investi plus de 100 millions de dollars dans des projets RSE au cours des dix dernières années.
- Plus de 30 écoles et centres de formation financés par les entreprises ont été créés pour la communauté locale.

Exemples de projets RSE :

- Construction d'écoles locales et de centres de formation.
- Fourniture de bourses d'études pour les étudiants locaux.
- Programmes de sensibilisation à l'environnement et de développement durable.

3. Diversification Économique : La diversification de l'économie régionale a été encouragée, réduisant la dépendance à certains secteurs. (Yabi, 2004).

- La contribution des secteurs non pétroliers à l'économie locale a augmenté de 10 % chaque année depuis le début des projets.
- Plus de 7 500 nouvelles petites et moyennes entreprises ont été créées localement grâce à des investissements et des incitations., dont des multinationales, des petites et moyennes entreprises (PME) et des start-ups.

Exemple de diversification :

- Émergence de nouvelles entreprises locales dans des secteurs tels que la technologie, la fabrication, la logistique, et le commerce, grâce à des incitations et à la proximité des entreprises étrangères.

En conclusion, la Zone Franche de Jebel Ali représente un exemple emblématique de la manière dont les investissements étrangers directs peuvent transformer une région en un hub économique majeur. Les projets ont créé des emplois, favorisé le transfert de technologie, stimulé la croissance économique et renforcé la communauté locale. Ces réussites illustrent l'importance d'un environnement favorable aux investissements étrangers pour le développement durable d'une région.

Selon le rapport sur les investissements directs étrangers (IDE) 2023 de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les Émirats arabes unis (EAU) se classent au 10e rang mondial des émetteurs d'IDE, avec un flux total de 20,2 milliards de dollars en 2022. Le pays a enregistré une augmentation de 12% de ses flux d'IDE par rapport à 2021.

Les principaux destinataires des IDE des EAU en 2022 étaient les États-Unis (5,7 milliards de dollars), l'Inde (4,6 milliards de dollars) et la Chine (3,2 milliards de dollars). Les secteurs les plus attractifs pour les IDE des EAU étaient les services financiers, l'immobilier et les transports.

Le classement des Émirats arabes unis en tant qu'émetteur d'IDE est le résultat de plusieurs facteurs, notamment :

- Une économie forte et diversifiée
- Un environnement d'investissement favorable
- Une position stratégique dans la région du Moyen-Orient

Les Émirats arabes unis sont un centre important pour les investissements internationaux. Le pays offre un environnement

d'investissement favorable, avec une infrastructure de classe mondiale, une main-d'œuvre qualifiée et une réglementation transparente. Les Émirats arabes unis sont également un hub régional pour les affaires, avec des liens étroits avec les pays du Moyen-Orient, de l'Asie et de l'Afrique.

IV. Défis et Obstacles

Explorons les défis et obstacles auxquels les investisseurs étrangers peuvent être confrontés lorsqu'ils cherchent à s'implanter dans une zone franche telle que Jebel Ali. Voici une analyse des principaux défis possibles :

1. Barrières Administratives et Réglementaires : (Diaw et Guidime, 2013).

- **Réglementations Douanières et de Commerce :** Les entreprises étrangères peuvent être confrontées à des réglementations douanières complexes et à des barrières commerciales lors de l'importation et de l'exportation de marchandises.
- **Procédures Bureaucratiques :** Les processus administratifs et bureaucratiques pour la création d'entreprises, l'obtention de licences et l'octroi de visas peuvent parfois être longs et complexes.

2. Concurrence avec d'Autres Zones Franches et Régions : (BM, nd)

- **Concurrence Régionale :** Les zones franches peuvent rivaliser avec d'autres zones franches locales ou régionales pour attirer les investisseurs étrangers. Les avantages offerts par chaque zone, tels que les avantages fiscaux et les infrastructures, peuvent influencer la décision des investisseurs.
- **Diversification Régionale :** La diversification économique de la région peut également créer une concurrence pour attirer des investissements dans des secteurs spécifiques.

3. Instabilité Géopolitique :

- Les investisseurs étrangers sont sensibles à l'instabilité politique et géopolitique dans une région donnée. Les conflits, les sanctions, les tensions diplomatiques, ou les bouleversements politiques peuvent décourager les investisseurs de s'implanter dans une zone franche.

4. Fluctuations des Conditions Économiques Mondiales :

- Les investissements étrangers peuvent être influencés par les fluctuations des marchés mondiaux, les crises économiques mondiales, les taux de change, et d'autres facteurs économiques qui peuvent rendre les investissements moins attractifs à certaines périodes.

5. Compétition pour la Main-d'Œuvre Qualifiée :

- Dans des zones franches dynamiques comme Jebel Ali, la concurrence pour la main-d'œuvre qualifiée peut être intense. Les entreprises peuvent devoir offrir des incitations pour attirer et retenir les talents.

6. Respect des Normes Internationales :

- Les investisseurs étrangers doivent souvent se conformer à des normes internationales en matière de droits de l'homme, de responsabilité sociale des entreprises, et de pratiques commerciales éthiques, ce qui peut être un défi en soi.

7. Changements de Politique :

- Les changements de politique gouvernementale, tels que les modifications des avantages fiscaux ou des règles d'investissement, peuvent avoir un impact sur les projets en cours et les décisions d'investissement.

Pour surmonter ces défis, les gouvernements locaux, les autorités des zones franches et les investisseurs étrangers travaillent souvent ensemble pour mettre en place des réglementations claires, des incitations fiscales attractives, et des infrastructures de qualité afin de créer un environnement favorable aux investissements. De plus, la diversification de l'économie et une planification stratégique peuvent aider à attirer un large éventail d'investissements étrangers.

V. Gestion et Promotion

La gestion et la promotion d'une zone franche telle que Jebel Ali impliquent une coordination étroite entre les autorités locales, les organismes de développement économique et les acteurs du secteur privé. Voici un aperçu du rôle des autorités locales, des stratégies de marketing et d'attraction des investisseurs, ainsi que des mesures incitatives pour maintenir la compétitivité : (CNUCED, 2021).

1. Rôle des Autorités Locales :

- **Gestion et Réglementation** : Les autorités locales, généralement soutenues par des organismes de développement économique, sont responsables de la gestion et de la réglementation de la zone franche. Elles établissent les règles, les normes et les procédures pour les entreprises opérant dans la zone.
- **Infrastructure et Services** : Les autorités locales investissent dans le développement et la maintenance des infrastructures essentielles telles que les ports, les aéroports, les routes, les télécommunications, et les zones industrielles.
- **Promotion Internationale** : Elles jouent un rôle actif dans la promotion de la zone franche à l'échelle internationale en participant à des foires commerciales, en organisant des événements promotionnels, et en collaborant avec des agences de promotion commerciale.

2. Stratégies de Marketing et d'Attraction des Investisseurs : (BM,nd).

- **Marketing Ciblé :** Les autorités locales adoptent des stratégies de marketing ciblé en identifiant les secteurs clés et les marchés géographiques prioritaires pour attirer les investisseurs.
- **Promotion des Avantages :** Les avantages spécifiques de la zone franche, tels que les avantages fiscaux, l'accès à des marchés régionaux ou internationaux, et les infrastructures de classe mondiale, sont mis en avant dans les campagnes de marketing.
- **Accompagnement des Investisseurs :** Les autorités offrent un soutien aux investisseurs tout au long du processus d'implantation, notamment en facilitant les procédures administratives, les visas, et en fournissant des informations sur les réglementations locales.

3. Mesures Incitatives pour Maintenir la Compétitivité :

- **Avantages Fiscaux :** Les avantages fiscaux, tels que l'exonération de l'impôt sur les sociétés, la réduction des droits de douane, ou les taux d'imposition réduits, sont souvent proposés pour attirer les entreprises.
- **Zones d'Exonération :** Certaines zones franches offrent des zones d'exonération spécifiques où les entreprises peuvent bénéficier d'avantages fiscaux supplémentaires.
- **Protection des Investissements :** Des lois et des accords de protection des investissements garantissent la sécurité des investissements étrangers.

Innovation et Recherche : Les autorités encouragent souvent l'innovation et la recherche en offrant des incitations financières pour les projets de R&D et en facilitant les partenariats entre entreprises et universités.

L'objectif principal des autorités locales est de créer un environnement favorable aux investissements, en mettant en avant les avantages compétitifs de la zone franche, en simplifiant les procédures pour les entreprises, et en offrant des mesures incitatives pour attirer et retenir les investisseurs. Les stratégies de promotion et de gestion sont

essentielles pour maintenir la compétitivité de la zone franche sur la scène internationale. (Choplin & Vignal, 2015).

VI. Leçons Apprises

Les leçons apprises à partir de l'expérience des investissements étrangers directs (IED) dans une zone franche comme Jebel Ali peuvent fournir des insights précieux pour d'autres zones franches ou régions qui cherchent à attirer des IED. Voici quelques leçons importantes et des recommandations pour ces zones :

Leçons Apprises:

1. **Planification Stratégique** : Une planification stratégique solide est essentielle. Il est important d'identifier les secteurs cibles, les avantages concurrentiels, et les objectifs clairs dès le départ.
2. **Infrastructure de Qualité** : L'investissement dans une infrastructure de qualité, y compris les ports, les aéroports, les routes, et les télécommunications, est crucial pour attirer des entreprises internationales.
3. **Avantages Fiscaux et Incitatifs** : Des avantages fiscaux attractifs et des incitations financières sont des incitateurs majeurs pour les investisseurs étrangers. Ils doivent être conçus de manière à être compétitifs sur la scène internationale.
4. **Promotion Active** : La promotion internationale est essentielle pour attirer des investissements. Les zones franches doivent investir dans des campagnes de marketing ciblées et participer à des événements commerciaux mondiaux.
5. **Flexibilité Réglementaire** : Les réglementations doivent être conçues de manière à être transparentes et flexibles, facilitant ainsi les procédures pour les investisseurs.
6. **Diversification Économique** : La diversification de l'économie locale est un objectif stratégique important pour réduire la dépendance à certains secteurs et renforcer la résilience économique.

Recommandations pour d'Autres Zones Franches ou Régions :

1. **Élaborer une Stratégie Clair** : Développer une stratégie claire avec des objectifs spécifiques et des indicateurs de performance pour évaluer le succès des investissements étrangers.
2. **Investir dans l'Éducation et la Main-d'Œuvre** : Développer des programmes de formation et d'éducation pour renforcer la main-d'œuvre locale et répondre aux besoins du marché du travail.
3. **Établir des Partenariats** : Collaborer avec des organisations locales, des entreprises, et des institutions éducatives pour créer un écosystème favorable à l'innovation et à la croissance économique.
4. **Soutenir l'Innovation** : Encourager la recherche, le développement et l'innovation en offrant des incitations financières et des facilités pour les entreprises technologiques et innovantes.
5. **Mise à Jour Régulière des Stratégies** : Les stratégies doivent être mises à jour régulièrement pour s'adapter aux changements économiques mondiaux, aux besoins des investisseurs et aux évolutions de l'environnement des affaires.
6. **Créer un Environnement Propice aux Affaires** : Faciliter les procédures administratives, garantir la sécurité juridique des investissements et créer un environnement propice aux affaires sont des facteurs essentiels pour attirer des IED.

En fin de compte, le succès des IED dans une zone franche dépend de la planification stratégique, de la mise en œuvre efficace des avantages fiscaux et réglementaires, de la promotion active, et de la création d'un environnement favorable aux entreprises. Les leçons tirées de l'expérience de Jebel Ali peuvent servir de modèle pour d'autres zones franches ou régions qui souhaitent attirer des investissements étrangers.

Voici quelques exemples pour d'autres zones franches arabes :

1. Zone Franche de Tanger Automotive City, Maroc :

- **Avantages Clés :** Avantages fiscaux, réduction des droits de douane, facilités de financement, proximité de l'Europe.
- **Exemple de Réussite :** Implantation de nombreuses entreprises automobiles internationales, dont Renault et Peugeot.
- **Leçon Apprise :** Les incitations fiscales et l'accès aux marchés voisins peuvent être des atouts majeurs.

2. Zone Franche de Qatar Financial Centre (QFC), Qatar :

- **Avantages Clés :** Avantages fiscaux, réglementation financière de pointe, accès aux marchés du Moyen-Orient.
- **Exemple de Réussite :** Attirer des institutions financières internationales, telles que Citibank et HSBC.
- **Leçon Apprise :** La réglementation et la supervision financières de haute qualité sont essentielles pour attirer des investissements dans le secteur financier.

3. Zone Franche de Casablanca, Maroc :

- **Avantages Clés :** Avantages fiscaux, réduction des droits de douane, facilités de financement, hub logistique régional.
- **Exemple de Réussite :** Développement du secteur de la logistique et de la distribution.
- **Leçon Apprise :** La géographie stratégique et les infrastructures de transport sont des atouts importants.

4. Zone Franche de Shuwaikh, Koweït :

- **Avantages Clés :** Avantages fiscaux, exonération des droits de douane, emplacement stratégique sur la côte du Golfe.
- **Exemple de Réussite :** L'attraction d'entreprises internationales dans le secteur de la logistique et du transport maritime.
- **Leçon Apprise :** La localisation géographique stratégique et les avantages fiscaux sont des atouts majeurs pour attirer des IED.
-

5. Zone Franche de Sohar, Oman :

- **Avantages Clés :** Avantages fiscaux, infrastructures de qualité, accès à la côte d'Oman.
- **Exemple de Réussite :** Le développement de l'industrie pétrochimique et manufacturière, avec l'implantation de grandes entreprises internationales.
- **Leçon Apprise :** L'investissement dans l'industrie et la chimie peut attirer des IED et favoriser la diversification économique.

6. Zone Franche du Qatar (QFZ), Qatar :

- **Avantages Clés :** Avantages fiscaux, accès aux marchés du Moyen-Orient, réglementation favorable aux entreprises.
- **Exemple de Réussite :** Attirer des entreprises dans les secteurs de la finance, de la technologie et des médias.
- **Leçon Apprise :** La réglementation commerciale favorable aux entreprises peut stimuler l'attrait des IED.

Ces exemples montrent que les zones franches dans les pays arabes partagent souvent des caractéristiques telles que des avantages fiscaux, des infrastructures de qualité et un accès à des marchés régionaux. Cependant, la spécificité de chaque zone, son emplacement géographique, son secteur cible et sa stratégie de promotion contribuent à leur succès individuel. Les leçons apprises incluent l'importance de l'investissement dans l'infrastructure, la réglementation adaptée, la diversification économique et la promotion active pour attirer des IED et stimuler la croissance économique locale.

Conclusion

En conclusion, cette étude a examiné les investissements étrangers directs (IED) dans la Zone Franche de Jebel Ali, en mettant en évidence plusieurs conclusions importantes :

1. **Impact Économique Majeur :** Les IED ont eu un impact économique significatif sur la région de Jebel Ali, contribuant à la

- croissance du PIB, à la création d'emplois, à la diversification économique et au renforcement de la compétitivité internationale.
2. **Diversification Économique :** L'une des réalisations clés a été la réduction de la dépendance à certains secteurs, grâce à l'attraction d'entreprises dans une variété de secteurs, notamment la logistique, la technologie, et la fabrication.
 3. **Création d'Emplois et Développement de la Main-d'Œuvre:** Les IED ont généré des milliers d'emplois directs et indirects, contribuant à réduire le taux de chômage et à améliorer la qualité de vie des résidents locaux.
 4. **Transfert de Technologie :** Les entreprises étrangères ont apporté des technologies et des pratiques commerciales avancées, contribuant ainsi au développement technologique et à l'innovation locale.
 5. **Avantages Fiscaux et Réglementaires :** Les avantages fiscaux et les incitations ont joué un rôle clé dans l'attraction d'investissements étrangers. Une réglementation transparente et souple a également été un facteur de réussite.
 6. **Promotion Active :** La promotion internationale a été essentielle pour attirer des investisseurs étrangers. Les efforts de marketing ciblés et la participation à des événements mondiaux ont contribué au succès.
 7. **Éducation et Formation :** Les programmes de formation et d'éducation ont renforcé les compétences locales et aligné la main-d'œuvre sur les besoins du marché du travail.

Il est important de souligner l'importance continue des IED pour le développement économique local. Les investissements étrangers apportent des capitaux, des connaissances et des opportunités qui stimulent la croissance économique, améliorent la qualité de vie des populations locales, et contribuent à la création d'un écosystème favorable à l'innovation.

Cependant, pour maintenir le succès des IED, il est crucial de continuer à investir dans l'infrastructure, l'éducation, l'innovation et la promotion. Les leçons tirées de l'expérience de Jebel Ali servent de modèle pour d'autres zones franches et régions qui cherchent à attirer des investissements étrangers et à stimuler leur développement économique. En fin de compte, les IED restent un moteur essentiel de la croissance économique et du progrès.

Références :

➤ **Revue**

- 1- Diaw, Adama; Guidime, Dètonji Camille , « Une analyse dynamique des déterminants des investissements directs étrangers dans les pays de la Communauté Économique Des États de l'Afrique » , **Revue canadienne d'études du développement**, 03/2013, Volume 34, Issue 1.
- 2-Yabi, Gilles Olakounlé, « Les investissements directs étrangers sont-ils réellement un moteur de la croissance dans les pays en développement? » , **Revue canadienne d'études du développement**, 01/2004, Volume 25, Issue 2.

➤ **Site internet**

- 1- CHOPLIN Armelle, VIGNAL Leïla, « Les investissements arabes du Golfe au Maghreb et au Moyen-Orient, vecteurs d'une intégration régionale ? », *Autrepart*, 2015/4 (N° 76), p. 29-48. DOI : 10.3917/autr.076.0029. URL : <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2015-4-page-29.htm>
- 2- https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_en.pdf
- 3- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). (2021). *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery*. Consulté sur <https://unctad.org>.
- 4-Zeng, D. Z. (2016). *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*. Policy Research Working Paper 7588. Banque mondiale. Consulté sur <https://documents.worldbank.org>.
- 5- Organisation mondiale du commerce (OMC). (n.d.). *Politiques économiques et zones franches*. Consulté sur <https://www.wto.org>.
- 6- Banque mondiale. (n.d.). *Base de données des investissements directs étrangers*. Consulté sur <https://www.worldbank.org>.

الخاتمة

يجمع هذا الكتاب كوكبة من الباحثين في العلوم السياسية والقانونية على مستوى الجامعات الجزائرية، وقد تم تحكيم الأعمال المدرجة فيه، من قبل اساتذة جامعيين داخل وخارج الجزائر، مشهود لهم بالموضوعية في تقديم الخبرات العلمية، وهو ما شجعنا لنخوض غمار نشره مع دار النشر صوت الكتاب، المتميزون باحترافيتهم في الطباعة والنشر والتعامل مع المفكرين والادباء والباحثين، في مهنة سامية لا يعرف قيمتها سوى الخالق في السماء، والباحثين عن معلومة في كتاب على الارض، بهدف ان يكون مرجعنا معهم في متناول العامة، حيث تم التطرق في فصل كامل للحديث عن الجماعات المحلية وأهميتها بالنسبة للفرد والمجتمع، وهو فصل مهم يعرج عن هذا المكون على المستوى الاقليمي والمحلي وعلاقته بالمواطن المحلي، ثم تناول الجماعات المحلية في الوطن العربي من خلال وصف وتحليل بعض النماذج العربية، حيث قدم كل باحث نظريته حول الجماعات المحلية طبيعتها وتقسيماتها و القوانين التي تؤطرها في الوطن العربي ضمن هذا الفصل، كذلك يضم هذا المرجع الثري أهم الاشكالات القانونية والاقتصادية والمالية، والتحديات البيئية والطاوقية التي تعاني منها الجماعات المحلية في الوطن العربي، في ظل ظروف عالمية وإقليمية معقدة، وقد تم طرح بعض الافكار التي تحاكي بعض الحلول لمعضلات الجماعات المحلية في الوطن العربي.

إن هذا الكتاب يعتبر حقيقة مرجعا هاما للطلبة و الباحثين الأكاديميين، وللمراكز المهتمة بالجماعات المحلية عامة و بالوطن العربي خاصة.

تحرير: د. طواهرية احلام

