



جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة
مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير
بعنوان

آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر

تاريخ المناقشة: 2011/01/26

بإشرافه الدكتور

بوحنية قوي

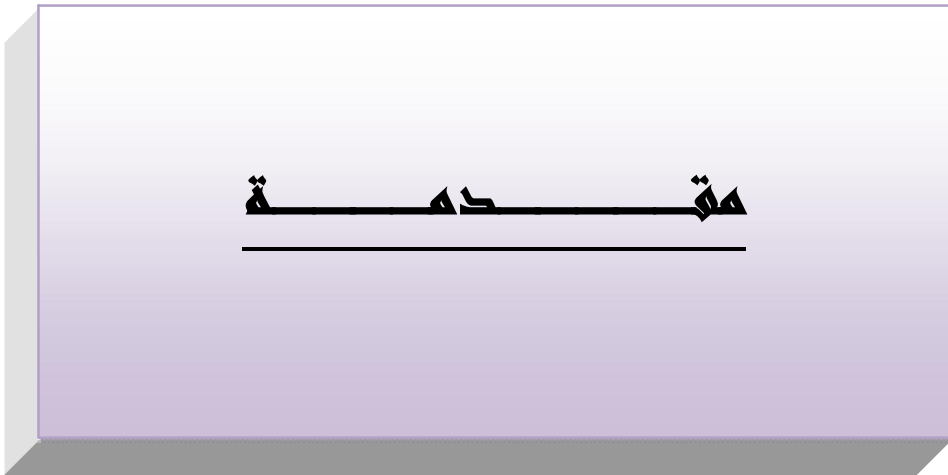
من إعداد الطالب :

- عزيز محمد الطاهر

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر	الدكتور الأخضر نصر الدين
مقررا و مشرفا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر	الدكتور بوحنية قوي
مناقشا	جامعة باتنة	أستاذة محاضرة	الدكتورة فريدة مزياني
مناقشا	جامعة عنابة	أستاذ محاضر	الدكتور ناجي عبد النور

السنة الجامعية: 2010/2009



إن نشاط الدولة وتنظيمها الإداري ومنهج نظامها القانوني ، يرتكز على نظامين أساسيين وهما: النظام المركزي و النظام اللامركزي ، حيث يحددان طبيعة كل نظام، خاصة من ناحية مدى تطبيق النظام الديمقراطي الذي لا يمكن تصور وجوده إلا من خلال الهيئات اللامركزية الإقليمية أو الجهوية-تميزا عن اللامركزية الإدارية أو المرفقية-

وقد شهدت الدول المتقدمة ثورة في نظام اللامركزية عبر إدخال مفاهيم جديدة تحاول إعطاء البعد الديمقراطي للتنظيم والنشاط الإداري ، مثل مفهوم الإدارة المحلية الذي يقتضي وجود المرافق المحلية لخدمة المواطن المحلي وإشراكه في اتخاذ القرارات المحلية مستقلا عن السلطة المركزية، مفهوم الحكم المحلي الذي وسع من مفهوم الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية وفرض استقلالية أكثر للوحدات المحلية تشبه إلى حد بعيد الحكم الفيدرالي. ثم ظهر مفهوم الحوكمة أو الحكامة والتي تعني الوصول إلى غاية الديمقراطية وتحقيق أهداف الإدارة المحلية، بالمشاركة الواسعة لجميع قطاعات المجتمع لتحقيق التنمية الشاملة عن طريق التنمية المحلية¹.

و الجزائر كغيرها من الدول شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال، والذي كان له الأثر الكبير على دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية.

فبعد الاستقلال مباشرة، ونتيجة للفراغ القانوني والوضع السياسي الذي تركه المستعمر الفرنسي، حيث غادر معظم الإطارات التي كانت تدير الإدارة الجزائرية لتجد الدولة أمامها هياكل إدارية بلا روح، ومنها البلديات التي كان عددها آنذاك 1578 بلدية بالإضافة إلى 13 عمالة (ولاية)² حيث شهدت أزمة عمالة كبيرة نتيجة نقص الإطارات المسيرة ، مما جعل الدولة تلغي جميع مخلفات الاستعمار الفرنسي فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد باعتماد النظام اللامركزي كأساس لبناء مؤسسات الدولة وجعل الانتخاب آلية لتشكيل هذه الهيئات.

إذ تم إعادة إدماج البلديات وتقليص عددها إلى 632 بلدية³ . للقضاء على سلبات التقسيم الفرنسي وخلق نوع من التوازن في التنمية المحلية وتوزيع الثروة بالتساوي ومحاولة لسد الفراغ في المناصب الشاغرة لجأت الدولة إلى أسلوب التكوين السريع ولمدة قصيرة قصد شغل المناصب في أقرب وقت. مما نتج عنه تضخم في العمالة غير الكفأة فيما بعد.

ثم صدر أول ميثاق للبلدية سنة 1965 والذي مهد للإيديولوجية التي بني عليها أول قانون للبلدية بعد الاستقلال. كما كان لبيان مجلس الثورة في 19/06/1965 بعد التصحيح الثوري- بوجوب بناء

¹ شيبوطي سليمان وكبير مولود و هزرشي طارق-دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية- ورقة مقدمة ضمن أعمال ملتقى وطني حول تحديات الإدارة المحلية بالجزائر الواقع والأفاق نظم يومي 27 و28/04/2010 بجامعة زياني عاشور- الجلفة.

² Ahmed mahio – Les collectivités locales en Algérie – A.A.N-1969-P/287.

³ بموجب المرسوم رقم 63/189 الصادر في: 31/05/1963-

المؤسسات من القاعدة إلى القمة، وتجهيز ثورتنا بالوسائل والأدوات المؤهلة لكي تستجيب في أقرب الآجال إلى تحقيق أهدافها الأساسية.¹ حيث كان ذلك بصدور أول قانون للبلدية في: 18/06/1967 رقم: 24/1967، ثم تلاه قانون الولاية في 1969 . وبعد صدور دستور 1976 الذي كرس مبدأ السيادة للشعب التي يمارسها عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء، و كرس البلدية كجماعة إقليمية أساسية وقاعدية تضطلع بالمهام السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية...² على المستوى المحلي. تدعيما لنص قانون البلدية في مادته الأولى. فأصبحت البلدية في خدمة النهج الاشتراكي الذي نص عليه

الدستور³، والذي يشجع الملكية الجماعية وتدخل الدولة في تنظيم وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية و الحياتية للمواطن، وبالتالي فان توفير الوسائل المادية والبشرية للبلدية هو من اختصاص الدولة وحدها.

كما تميزت هذه المرحلة بانتهاج سياسة المخططات الوطنية الكبرى تأكيدا على مركزية تخطيط التنمية من القمة إلى القاعدة ، فكان المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) الذي شمل 08 ولايات من الشمال فقط إلى غاية المخطط الرباعي الثاني(1974-1977) الذي شمل كل بلديات الوطن وعرف تجسيد 690 مشروعا ضمن مخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية.⁴

لكن على أرض الواقع لم تتمكن هذه المخططات من تجسيد التنمية المحلية المرجوة واتضح عدم فاعلية التخطيط والتنفيذ المركزي بسبب عدم مراعاة الفوارق بين البلديات واحتياجات كل منطقة. كما تميزت هذه المرحلة من سنة بالتأثر الواضح بنموذجين مختلفين، الأول فرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات و كذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى التي تناسب النظام الليبرالي ، أما الثاني فهو يوغسلافي أساسه وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) و اعتماد نظام الحزب الواحد و إعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال و الفلاحين الذين كانوا يشكلون النسبة الكبيرة من المجالس الشعبية المنتخبة.

غير أنه مع صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية منهاجا سياسيا⁵ ، وخيارا اقتصاديا للقضاء على أخطاء المنهج السابق ، وتدارك النقائص والسلبيات التي لازمت الإدارة المحلية والدولة بصفة عامة والتي من أهمها جعل البلدية إطارا حقيقيا لمشاركة المواطن المحلي وسبيلا لتحقيق تنمية محلية نابعة من احتياجات السكان المحليين عن ممثلهم في المجالس المنتخبة⁶ . و صدر قانون البلدية الجديد رقم 08/1990 (متزامنا مع قانون الولاية رقم 09/1990) كأول قانون للبلدية ينظم الإدارة

¹ أحمد بوضياف -المؤسسات الاستشارية في الإدارة الجزائرية- المؤسسة الوطنية للكتاب- الجزائر-1989- ص:335

² المواد 3/118 و 122 من دستور 1976. الصادر في: 24/11/1976 -ج. ر. رقم: 94.

³ المواد 34 و 35 و 36 من دستور 1976

⁴ ALI Tehami-**Le programme Algérien des industries locales** -SNED/OPU-Alger-1979-P/49 et 50.

⁵ بموجب القانون رقم: 11/1989 الصادر في: 05/07/1989 المتعلق بحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي.

⁶ المادتين 15 و 16 من دستور 23 فيفري 1989.

المحلية في عهد التعددية السياسية بغية بناء إدارة محلية فعالة أساسها الانتخاب وهدفها تحقيق المشاركة في صنع القرار المحلي الذي يساهم في تنفيذ خطط وبرامج التنمية المحلية بمشاركة جميع أطراف المجتمع المحلي لأنهم الأقدر على فهم احتياجاتهم¹.

إن اللامركزية لا تعد مجرد نظام لتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والمحلية، بل أضحت وسيلة لتحقيق التنمية المحلية التي تعرف على أنها "عملية لإعادة تشكيل كافة هياكل المجتمع كي تتيح استخدام الموارد المحلية الاقتصادية والبشرية لبناء القاعدة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية للمجتمع"². كما تعرف على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستوى الوحدات المحلية اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا و حضاريا و إدماجها في منظومة التنمية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي " ³.

ورغم الاختلافات الكثيرة وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أنها تتطلب توفر شرطين أساسيين وهما: المشاركة الواسعة للمجتمع المحلي -وتوفير الوسائل المادية و البشرية لإدارة التنمية المحلية، وهو ما يعني حتمية أن تكون برامج التنمية نابعة من واقع المجتمع لا من السلطة المركزية، وقائمة على الاعتماد الذاتي وليس التمويل المركزي، وأن تكون شاملة و متكاملة، وأن تكون التنمية ديمقراطية بإشراك الجميع في إدارتها وهي الأركان التي ترتكز عليها التنمية المحلية، والتي تتطلب تنمية إدارية وسياسية و اجتماعية و بشرية متكاملة لتحقيق فعالية إدارة التنمية المحلية، التي تعبر عن " تعبر عن الأسلوب والنمط الإداري المتبع، وبالتالي فهي مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري ومواجهة مشكلاته بما يحقق الإنماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة " ⁴ فمفهوم التنمية المحلية إذا يتعارض مع مبدأ الدولة المركزية أو المتدخلية، ومن هنا يأتي الدور الجديد للبلدية باعتبارها قاعدة الإدارة المحلية ودعامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن خلالها يتم تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

إن التنمية المحلية تعتمد على مبدأ البناء القاعدي للمجتمع من الأسفل للوصول إلى التنمية الشاملة في جميع المجالات. وهذا لا يتحقق إلا في وجود هيئة قاعدية كالبلدية باعتبارها أقرب للسكان المحليين و التي يمكنها التكفل بإدارة التنمية المحلية عن قرب لمعرفة الحاجات الحقيقية للسكان المحليين . وهو أساس المفهوم الجديد للديمقراطية التشاركية والتي تعني إشراك جميع المواطنين بطرق متنوعة: حركات المجتمع المدني، نقابات، نخب علمية وفنية، القطاع الخاص... في إعداد مخططات التنمية

¹ هذا ما ورد في ديباجة قانون البلدية من خلال التأكيد على الغاية من إصدار القانون الجديد هي تمكين المواطنين من التعبير السليم عن احتياجاتهم الحقيقية .

² محمد حسن الدخيل-إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة-منشورات الحلبي الحقوقية-مصر-ط1/2009- ص:19.

³ شيبوط سليمان وكبير مولود وهزوشي طارق-دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية -ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية المنعقد يومي 27 و 28/04/2010 بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور الجلفة.

⁴ سنوسي خنيش- إدارة التنمية المحلية المفهوم، المجال والأبعاد الرئيسية- ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية المنعقد يومي 27 و 28/04/2010 بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور الجلفة.

المحلية والإشراف على تنفيذها. وبالتالي مساهمة جميع عناصر المجتمع المحلي في تجسيد وظيفة البلدية.

إن قانون البلدية الحالي صدر في ظل التوجه نحو تفعيل المشاركة الشعبية وإعطاء بعد تنموي أكثر لنشاط البلدية بدل التركيز على توفير الخدمات التقليدية. و تدعيم الاستقلال المالي من خلال تحول البلدية إلى جهاز إداري له دور فعال في النشاط الاقتصادي. غير أنه بالنظر إلى واقع البلديات التي أثبتت فشلها في إدارة التنمية المحلية من جهة ، ومقارنة مع التشريع الذي ينظمها في ظل التعددية السياسية و التوجه نحو إلغاء الاقتصاد الموجه . و في الوقت الذي تعددت فيه صلاحيات البلدية مع عجزها عن إدارة التنمية المحلية، سواء بسبب الآليات القانونية غير المفعلة أو بسبب عدم وجودها أصلا. دفعنا كل ذلك إلى محاولة البحث عن الأسباب الحقيقية لعجز البلديات من خلال طرح الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة الآليات القانونية التي حددها المشرع لتفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية ؟

أن صدور قانون البلدية رقم 1990/08 على خلفية السلبات الناتجة عن إضفاء الإيديولوجية السابقة على نشاط البلدية، وان المشرع حاول فيه تعديل النقائص التي لازمت هذه الهيئة باستعمال امتيازات التحول الديمقراطي و التفتح الاقتصادي، هو ما جعلنا نطرح التساؤلات التالية:

- ما هي الضمانات القانونية والوسائل المادية التي منحتها الدولة للمجالس المنتخبة حتى تتمكن من الاضطلاع بصلاحياتها؟
- وما هي أسباب عدم فعالية دور البلدية في إدارة التنمية المحلية ؟
- وهل تهدف الإصلاحات الحالية إلى تقليص دور الدولة في دعم البلدية ماليا، وإيجاد طرق بديلة تهدف إلى تحقيق التمويل الذاتي للبلديات. والتوازن بين النفقات والإيرادات وتدعم استقلال البلدية؟
- هل أن الاهتمام بتوسيع صلاحيات المجالس المحلية هو أحد نتائج تحول النظام السياسي الجزائري نحو الديمقراطية؟

إن ما دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع هو محاولة الحسم في الجدل القائم حول تعديل قانون البلدية الحالي ومجالات هذا التعديل من أجل الوصول إلى حل معضلة العجز في تسيير البلديات وفشلها في تحقيق التنمية المحلية، بين من يرى ضرورة توسيع صلاحيات البلدية ، وتدعيم استقلاليتها وبين من يرى ضرورة الحد من هذه الصلاحيات وتمكين الوصاية من مراقبة المجالس المنتخبة.

تكمن أهمية هذا الموضوع من خلال دراسة واقع البلديات في الجزائر ووضعية المجالس المنتخبة بصفة خاصة باعتبارها العنصر الفعال في البلدية. هذا الواقع المتمثل في تخلف العديد من

البلديات عن ركب التنمية المحلية وعدم قدرتها على الاضطلاع بوظائفها الأساسية، والاكتفاء بوظيفتها التقليدية كجهاز إداري تابع للدول و عليه فإننا نبحث في الإطار التشريعي الذي ينظم البلدية عن أسباب عدم فعالية الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية.

و بما أن التنمية المحلية تلزمها مصادر تمويل معتبرة، فإننا سنبحث في نوعية هذه المصادر ومدى تأثيرها على استقلالية البلدية وبالتالي على فعاليتها.

كما أن مفهوم التنمية المحلية مرتبط بالمشاركة الفعالة للمجتمع المحلي بمختلف أطيافه عن طريق بوابة المجالس المنتخبة، فإننا سنحاول معالجة أسباب عدم تفعيل هذا الدور رغم وجود الأطر القانونية التي تنظمه عن طريق خاصة لجان البلدية.

كما نشير إلا أن الدراسات السابقة ركزت في مجملها على دراسة بعض الجوانب التي تعيق التسيير المحلي مثل الجانب المالي أو الجانب البشري أو الهيكلي، خاصة رسالة الدكتوراه للأستاذة: طيبي سعاد المعنونة بـ: **المالية المحلية ودورها في عملية التنمية** أين توصلت إلى أن ضعف المالية المحلية هو سبب عجز البلديات في الجزائر.

وكذلك رسالة الماجستير للأستاذ: عيسى تلموت- بعنوان **النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر**- حيث وقف فيها على سلبيات النظام الانتخابي و أثره على تشكيل المجالس المنتخبة وتحاول هذه الدراسة التركيز على جميع الجوانب المؤثرة في عملية إدارة التنمية بربط جميع الجوانب ببعضها دون إهمال أو التركيز على عامل دون آخر، ذلك أن البلدية عبارة عن تفاعل أربع عناصر متلازمة ومتداخلة تؤدي وظيفة واحدة وهي:

1- الأموال المنقولة وغير المنقولة.

2- المنتخبون والموظفون الذين يمثلون المجتمع المحلي.

3- الأبنية والأجهزة التي تشكل هيكل البلدية.

4- القوانين والتنظيمات.

فلا يمكن دراسة واقع البلدية في التنمية المحلية دون أخذ بعين الاعتبار هذه العلاقات الأربع.

للتمكن من الإجابة عن هذه التساؤلات فقد اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة صلاحيات البلدية من خلال قانون 08/90 كأساس الدراسة وبعض القوانين المكملة كالقانون المتعلق بالقانون الأساسي لموظفي البلديات وقانون الانتخابات مع الاستعانة ببعض الأحكام والنصوص من القانون المقارن لكن باستعمال المنهج المقارن للوصول إلى أهم نقائص و سلبيات أو الإيجابيات النصوص المطبقة على البلدية في الجزائر. كما وظفنا المنهج التاريخي لمعرفة أهم التحولات التي عرفها تشريع البلدية في الجزائر خاصة في ما يتعلق بمدى استقلالية المنتخبة و مجال توسيع المشاركة فيها، إذ تعتبر من أهم الأسس التي أعتمد عليها المشرع في تعديل قانون البلدية الحالي لمعالجة الاختلالات في الإطار العضوي و الوظيفي للبلدية في مجال إدارة التنمية المحلية .

إن معالجة أسباب العجز وعدم الفاعلية التي تميز المجالس البلدية المنتخبة في الجزائر تركز على دراسة: أولاً / بنيتها البشرية و الهيكلية أي معرفة الاختلالات في الإطار العضوي. ثانياً / دراسة كيفية و وسائل تدخل البلدية في إدارة التنمية المحلية و هو ما يعبر عنه بالإطار الوظيفي للبلدية.

و على هذا الأساس فقد اعتمدنا على خطة ثنائية من فصلين رئيسيين، حيث خص الفصل الأول لدراسة أسباب الخلل في الإطار البشري و الهيكلي للبلدية من خلال البحث عن كيفية تفعيل المشاركة في أجهزة البلدية في إدارة التنمية المحلية . بدراسة النظام القانوني للمنتخبين والمعنيين في البلدية باعتبارهم يشكلون الإطار البشري المكلف بإدارة التنمية المحلية كمبحث أول و دراسة كيفية تفعيل مشاركة المجتمع المحلي من خلال الأجهزة المتعلقة بإدارة التنمية المحلية ، والأطراف المعنية بالمشاركة، في المبحث الثاني.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لمعالجة الاختلالات في الإطار الوظيفي للبلدية من خلال دراسة معوقات استقلالية البلدية أثناء ممارسة صلاحياتها في إدارة التنمية المحلية وسبل تفعيل الرقابة على البلدية كمبحث أول، كما تناولنا في المبحث الثاني الشق الثاني المتعلق بالاستقلالية في جانبها المالي ، وعن أسباب ضعف الموارد المحلية وسبل إصلاحها . كما تناولنا مظاهر الرقابة الممارسة على مالية البلدية ومدى تأثيرها على فعالية البلدية. وقد ختمنا كل فصل بخلاصة وجيزة حول أهم النتائج المتوصل إليها قبل تفصيلها في الخاتمة النهائية.

هذا ونشير إلى الصعوبات الكثيرة التي واجهتنا أثناء بحثنا والتي من أهمها نقص المراجع المتخصصة في مجال نشاط البلدية، ماعدا تلك الدراسات التي ركزت على بعض الجوانب المتعلقة بنشاط البلدية وتأتي هذه الدراسة للتركيز على أهم نشاط للبلدية وهو إدارة التنمية المحلية.

خطة البحث الموجزة:

الفصل الأول: تفعيل المشاركة المحلية في أجهزة البلدية

المبحث الأول: تعزيز قدرات الإطار البشري للبلدية

المبحث الثاني: المشاركة في التنمية المحلية

الفصل الثاني: تعزيز استقلالية البلدية في إدارة التنمية المحلية

المبحث الأول: معوقات استقلالية المجالس المنتخبة

المبحث الثاني: تفعيل استقلالية المالية المحلية

الفصل الأول

تفعيل المشاركة المحلية في أجهزة

البلدية

تعتبر البلدية الوحدة القاعدية الأساسية والأدنى في التنظيم الجزائري فهي نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي وهي حجر الزاوية في بناء الدولة ونظامها السياسي ، تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة ¹ .

ولقد دأب المشرع الجزائري منذ إصدار أول قانون للبلدية في 1967 على جعل البلدية مكانا للمشاركة الفعالة للمواطنين حتى وان كانت باسم توجه سياسي واحد ² .

ومع الانتقال إلى التعددية السياسية عن طريق السماح لعدة أحزاب للمشاركة في الانتخابات البلدية، فان نظرة المشرع لم تختلف حول أهمية المواطن المحلي في تدبير السياسة المحلية سواء عن طريق الفاعل الرئيسي وهو الجهاز الرسمي للبلدية المكون من المجلس المنتخب ذو الدور التقريري والموظفون والمكلفون بمساعدة الجهاز التنفيذي الذي يرأسه رئيس البلدية، والذين يشكلون جميعهم الإطار البشري المكلف بإدارة البلدية.

إذ لا يمكن فصل هذين الطرفين عن بعضهم ، فلا يمكن تصور جهاز البلدية مكون من منتخبين دون موظفين أو موظفين دون منتخبين، حيث تنتفي هنا صفة الإدارة المحلية عن البلدية وتصبح كجهاز في النظام المركزي.

إن المشاركة تقتضي وضع الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عملية صنع القرار المحلي، إما بطريق مباشر (المنتخبين المحليين) أو غير مباشر عن طريق هيآت المشاركة المحلية، في إطار التنافس على الوظائف العامة ³ . والتي تقتضي تولى الأشخاص المناصب والوظائف حسب كفاءتهم وفعاليتهم ⁴ . سواء كانوا منتخبين أو موظفين ، خاصة بالنظر للصلاحيات الواسعة التي خص بها المشرع البلدية في مجال التنمية المحلية ، بالإضافة الى الدور السياسي للبلدية من حيث كونها رابط بين القاعدة الشعبية ، وهرم السلطة المركزية.

لكن واقع البلدية في الجزائر يبين أنها تعاني من اختلالات هيكلية وبشرية تتمثل في ضعف التأطير البشري من جهة سواء كانوا منتخبين أو معينين ⁵ ، مما يحتم تعزيز قدرات البلدية بشريا. كما أن البلدية في الوضع الراهن لا تسمح بمشاركة فعالة للمواطن المحلي في إدارة التنمية المحلية، لغياب آليات

¹ المادة 14 و 15 من دستور 1996 .

² أنظر ديباجة قانون البلدية الصادر بموجب الأمر رقم: 24/67-في: 18/01/1967- ص: 92.

³ سمير عبد الوهاب- دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور الدولة- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية- 2009- مصر. ص: 95.

⁴ رمضان بطيخ- مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة- المنظمة العربية للتنمية الإدارية-ع/2009-ص: 243.

⁵ مصطفى دريوش- الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة- مجلة الفكر البرلماني-الصادرة عن مجلس الأمة- الجزائر-العدد الأول-12/2002-ص: 95.

وأجهزة المشاركة في نشاط البلدية. وعليه يجب تطوير أجهزتها من أجل إشراك المواطن المحلي في تفعيل دور البلدية المتعلق بإدارة التنمية المحلية.

المبحث الأول: فعالية الإطار البشري للبلدية

تعتمد البلدية في إطار ممارسة صلاحياتها على فئتين من المسيرين وهم: المنتخبون والموظفون والذين يشكلون الإطار البشري الفاعل في إدارة التنمية المحلية.

فالبلدية تتميز عن غيرها من المؤسسات الإدارية في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادي بإجراءات محددة (التوظيف المباشر أو المسابقة) ويخضعون إلى قانون خاص، مهمتهم الإشراف على تسيير مصالح البلدية المتعدد تحت السلطة السلمية المباشرة لرئيس البلدية. بالإضافة إلى هيئة التداول أو المجلس البلدي الذي يتكون بطرق الاقتراع أو الانتخاب العام¹ مهمته إصدار قرارات تهم الشؤون المحلية للمواطنين وعلى رأسها كل ما يتعلق بالتنمية المحلية، والتي تمس جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يتطلب في الأعضاء المشكلين لهذه المجالس توفيرهم على القدرة والكفاءة اللازمة لتجسيد هذه المجالات في مشاريع التنمية المحلية. وهو ما يفترض أنه يضمنه النظام الانتخابي المشكل لهذه المجالس.

كما أن الموظفين يتم توظيفهم و تعيينهم وفق قانون خاص يضمن استقطاب الكفاءات وتوظيفها في المصالح المختصة لتحقيق الفعالية في تسيير هذه المصالح و المساهمة في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة.

المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة

يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة، تمثل السكان المحليين سياسياً، ولا يتحقق هذا التمثيل إلا عن طريق الانتخاب² نظراً لاستحالة اشتراك جميع الموظفين المحليين في إدارة و تخطيط و تنفيذ برامج التنمية المحلية³ وكما يقول "ليون بردات" في كتابه - القيم و الإيديولوجيات السياسية - بأنه " لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب " ¹ . فهو الآلية الأنسب لتجسيد ديمقراطية الإدارة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء أكبر ضمان لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية.

¹ بن شعيب نصر الدين و منصور عبد الله- مدى انعكاس ضعف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية- ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر-المنظم يومي 27 28/04/2010 بجامعة زياني عاشور الجلفة.

² علي خطار شطناوي- الإدارة المحلية- دار وائل للنشر-2002-الأردن- ص: 102.

³ عبد الرزاق الشبخلي-الإدارة المحلية-دراسة مقارنة- دار المسيرة للنشر والتوزيع-ط1/2001-الأردن- ص:83.

وبغض النظر عن اختلاف وجهات النظر بين المؤيدين والمعارضين لفكرة التعيين في المجالس المحلية، وعن مدى قدرتها في تشكيل مجالس فعالة وديمقراطية²، فإنه في الجزائر يعتمد على نظام الانتخاب كأسلوب وحيد لتشكيل المجالس المحلية منذ الاستقلال وحتى في عهد الحزب الواحد، أراد المشرع للبلدية أن تجسد ديمقراطية الحكم الجماعي عن طريق الانتخاب³.

وتبرز أهمية النظام الانتخابي وعلاقته بالتنمية المحلية، من كون هذه الأخيرة تدار من طرف السكان المحليين ولا تفرض من فوق، لأن المواطنين المحليين هم أدرى بالحاجات المحلية التي تشكل أولوياتهم. فإذا لم يتوفر في هؤلاء المديرين المحليين الكفاءة اللازمة لا يمكن تحقيق أهداف التنمية المحلية⁴.

والنظام الانتخابي هو الأداة للتحكم في مدى فاعلية الأفراد القائمين على السياسة المحلية وهو الآلية التي يمكن بها ترجمة أصوات الناخبين ورغباتهم⁵.

وقد ارتبطت فكرة الانتخاب منذ ظهوره أول مرة باختيار الأحسن والأنسب بالإضافة إلى الوظيفة التمثيلية. فالانتخاب هو قاعدة النظام الديمقراطي، ولا يمكن للنظام الديكتاتوري أو الاستبدادي أن يعتمد على الانتخاب، ولقد كانت الطبقة البرجوازية في أوروبا تستخدم الانتخاب لنزع السلطة من الطبقة الأرستقراطية، في الوقت الذي كانت تفرض أن تنزع منها السلطة بنفس الطريقة⁶.

إن تشكيل المجالس المحلية المكلفة بإدارة التنمية المحلية في الجزائر يتحدد بموجب النظام الانتخابي والذي يؤثر في فعالية هذه المجالس في إدارة التنمية المحلية.

الفرع الأول: نظام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر

يقصد بنظام الانتخاب مجموعة القواعد القانونية التي تبين نمط الاقتراع وسير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للناخبين والمرشحين، والقواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية⁷ والقواعد المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية، وكيفية توزيع الأصوات على عدد المقاعد. فهو وسيلة بيد السلطة

¹ نعمان الخطيب-الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري-ط/1999-ص:275.

² راجع بخصوص الاختلافات الفقهية فيما يخص ركن الانتخاب في الإدارة المحلية-محمد علي الخليفة-الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر-دار الثقافة-الأردن/2009-ص:275.

³ تأكيد ذلك ورد في ديباجة قانون البلدية رقم 24/67-ص:92.

⁴ عبد المالك بن عبد الله الهنائي-اللامركزية أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية-مجلة الإداري-ع/52-مارس/1993-عمان-ص:97.

⁵ بارة سمير و الامام سلمى - السلوك الانتخابي في الجزائر-دفاتر السياسة القانون -دورية محكمة صادرة عن جامعة ورقلة-ع/1-جوان-2009-ص:50.

⁶ بيطام أحمد-الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر- مذكرة ماجستير غير منشورة- كلية الحقوق جامعة باتنة-2004/2005-ص:79.

⁷ نعمان أحمد الخطيب-المرجع السابق-ص:176.

تطبيعها كيفما شاءت، من حيث رفع أو خفض نسبة الوعاء الانتخابي، وتحديد نمطه الذي يكفل ضمان البقاء للحكومات في السلطة، أو تكثيف مشاركة المعارضة. وتحديد الفئات المقصاة إلى غير ذلك من القيود على العملية الانتخابية.

ولقد استعملت الجزائر نظام الانتخابات كوسيلة للمحافظة على استقرار السلطة السياسية ليس في عهد الحزب الواحد فقط بل حتى في ظل التعددية السياسية، وتجلي ذلك خاصة في أول انتخابات محلية تعددية حيث اعتمد من أجلها القانون رقم: 1989/13 كأول تشريع للانتخابات في عهد التعددية¹، لكن لم يكتب له النجاح بسبب انتقاد المعارضة له ورفضها خوض الانتخابات بهذا النظام وعبر عنه بالتزوير المسبق للانتخابات. لهذا تم إلغاء هذا القانون دون أن يكتب له النجاح و استبدل بقانون 1990/06.²

غير أنه ما يهمننا في النظام الانتخابي ككل - من حيث تأثيره على تشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر - يرتكز على نقطتين رئيسيتين وهما نمط الاقتراع، والذي تتبنى فيه الدول الديمقراطية نظامين أساسيين وهما: إما نظام الاقتراع الفردي أو نظام الاقتراع بالقائمة³.

كما أن فعالية النظام الانتخابي مرتبط بمدى قدرته على تشكيل مجالس منتخبة تتوفر فيها الكفاءة والقدرة والفعالية، وهو ما تضمنه شروط الترشح لعضوية المجالس البلدية.

أولا / نمط الاقتراع

لعب نمط الاقتراع دورا كبيرا في مراحل التحول السياسي في الجزائر، وبخاصة فيما يتعلق بالانتخابات المحلية التي شهدت تحولا عميقا في نظامها⁴، وارتبطت ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي القائم من نظام الحزب الواحد الذي كانت الانتخابات في ظلها شكلية فقط، إلى مرحلة التحول نحو التعددية الحزبية، والتي حققت بدورها تغييرا في نمط الاقتراع من نظام الأغلبية الذي يتماشى مع نظام الاقتراع الفردي، إلى النظام التمثيلي النسبي الذي يعتمد على نمط الاقتراع بالقائمة⁵.

¹ قانون رقم 1989/13 الصادر في: 1989/08/07 المتعلق بقانون الانتخابات ج ر رقم: 32.
² عيسى تولموت- النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر - رسالة ماجستير غير منشورة - كلية الحقوق لجزائر - 2001/2002 - ص: 20.
³ بيطام أحمد- نفس المرجع- ص: 03.
⁴ إسماعيل لعبادي- أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية- المجلة العربية للعلوم السياسية- ص: 69
⁵ بيطام أحمد- نفس المرجع- ص: 04.

وأول ملاحظة يمكن أن نسجلها في هذا الإطار أن قانون البلدية لم يشر إلى أحكام النظام الانتخابي كما كان عليه الحال في قانون 24/67، بل تكفل بها قانون الانتخابات .

فصدر أول قانون انتخابي في عهد التعددية الحزبية في: 1989/08/07 - تحت رقم 89-13 حيث اعتمد بخصوص تشكيل المجالس المحلية نظام الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد. غير أنه لم يطبق قبل أول انتخابات تعددية بسبب الخلفية السياسية التي وضع على أساسها القانون، وهي نفسها كانت سبباً في إلغائه¹. تم صدر القانون رقم 1990/06 المؤرخ في 1990/03/27 قبل صدور قانون البلدية الحالي، وقبل 03 أشهر من إجراء أول انتخابات محلية تعددية، البارز في هذا التعديل هو اعتماد نمط الاقتراع ونظام التمثيل المختلط بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي².

وبالنظر إلى النتائج المحققة في أول انتخابات تعددية في 12/جوان/1990 فإن هذا النمط كرس سيطرة حزب واحد على أغلبية المقاعد في معظم المجالس البلدية ولم يكتب لهذه المجالس النجاح بعد تردي الأوضاع الأمنية وما تركته من أثر على الممارسة السياسية، حيث تم حل جميع المجالس المنتخبة واستبدالها بالمندوبيات التنفيذية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 1990/49 مما يتعذر الحكم على أول تجربة ديمقراطية في ظل التعددية - بغرض النظر عن سلبيات أو إيجابيات هذه المرحلة الاستثنائية التي عرفتها البلدية في الجزائر - وبالتالي لا يمكن الحكم على مدى فعالية المجالس المنتخبة أو تقييم نمط الاقتراع .

وبعد استقرار الأوضاع السياسية وتعديل دستور 1989 بصور دستور 1996 صدر القانون العضوي رقم 1997/07³ و المتعلق بالانتخابات، وأهم ما ميز القانون الجديد وتعديلاته هو اعتماد أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز أغلبية الأصوات⁴. وهو القانون الذي شكلت به المجالس المحلية الحالية والتي أهم ما يميزها هو عدم التجانس وكثرة الصراعات مع بعضها، خاصة بين أعضاء المجلس من جهة و بين رئيس البلدية. حتى وصل الأمر إلى حالة الانسداد وعدم تمرير أي مداولة مدة عام كامل - كما حدث في مجلس بلدية حاسي مسعود وبلدية

¹ نصر الدين بن طيفور - أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع تعديل قانوني البلدية والولاية جوان 1999 - مجلة إدارة-المدرسة الوطنية للإدارة-الجزائر-عدد 2001/22-ص: 21.

² إسماعيل لعبادي-نفس المرجع -ص: 74.

³ القانون العضوي المؤرخ في: 1997/03/06 -و المتعلق بالانتخابات والذي عدل بموجب القانون رقم 2004/01 الصادر في:

2004/02/08 .

⁴ نصر الدين بن طيفور - المرجع السابق-ص: 22.

الروبيسات- وهو ما يشكل أكبر عائق في تحقيق فعالية هذه المجالس وبالتالي تعطيل مشاريع التنمية المحلية.

و نظرا للآثار السلبية التي يمكن أن يشكلها النظام الانتخابي على فعالية المجالس المنتخبة، فإنه يجب على المشرع تدارك الأمر بضرورة مراجعة قانون الانتخاب الحالي وتكييفه مع الوضع السياسي القائم والبارز فيه كثرة الأحزاب وتعدد الهويات والايديولوجيا السياسية، ولو أن المشرع تظن فيما يعد لكثرة الأحزاب المجهرية من خلال التعديل الجزئي الصادر بموجب القانون رقم 2007/08 المؤرخ في 2007/07/28 خاصة من خلال المادة 82 بوضع شروط للأحزاب الراغبة في تقديم مرشحين للمجالس المحلية أهمها أن تكون القائمة قد تحصلت على نسبة أصوات أكثر من 4 % من مجموع الأصوات المعبر عنها في آخر انتخابات تشريعية موزعة على 2000 صوت لكل ولاية، أو تملك 600 منتخب على مستوى جميع المجالس المنتخبة بمعدل 20 منتخب لكل ولاية- وفي حالة كون القائمة تدخل الانتخابات لأول مرة فيجب أن تركز بما نسبته 3 % من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية وهذا من أجل تقليص في عدد الأحزاب المشاركة، و بالتالي التقليل من بروز مجالس محلية غير متجانسة، خاصة إذا علمنا أن أكثر من 90 % من أسباب الانسداد تعود إلى عدم وجود أغلبية واضحة داخل المجلس.

فإذا كانت التجربة الديمقراطية حتمت فتح المجال السياسي لجميع الأطياف فقد آن الأوان لوضع ضوابط المشاركة التعددية من أجل تحقيق الفعالية، عن طريق ما يسمى بتجسيد الديمقراطية النوعية¹ وهو ما يجب أن يضمنه النظام الانتخابي عن طريق شروط الترشح.

ثانيا: شروط الترشح للمجالس البلدية بين ضرورة الفعالية وحتمية الشرعية الدستورية

إن من أهم مآخذ نظم الإدارة المحلية التي تعتمد على الانتخاب كوسيلة وحيدة لتشكيل المجالس المحلية هو عدم كفاءة الأعضاء المنتخبين المشكلين لهذه المجالس²، من كونهم لا يملكون أي تجربة في ميدان التسيير الإداري بصفة عامة و عدم معرفتهم بالأدوار المنوطة بهم وفق القوانين المحددة، وهي من بين العيوب الموجهة لأسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية على حساب أسلوب التعيين³.

¹ زبيري حسين-الحكم الراشد والتسيير المحلي- دراسات اجتماعية-ع/2009-ص: 13.

² عبد المالك بن عبد الله الهنائي-المرجع السابق-ص: 100.

³ د. خالد ممدوح-السلطة المحلية وعلاقتها بالمرافق ومؤسسات المجتمع المدني-مداخلة مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية-القاهرة/2007-منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية-ع/2009-ص: 289.

وهو الوضع ذاته الذي تتصف به المجالس المحلية في الجزائر - حيث كان تأثيرها السلبي بارزا على فاعلية هذه المجالس وانعدام الكفاءة الإدارية في معظم أعضائها.

فإذا كان أول قانون للبلدية في ظل النظام الإيديولوجي السابق جعل أولوية الترشيح لصالح فئة العمال والفلاحين و المنتمين إلى مجلس الثورة نظراً لطبيعة الفترة آنذاك، فإن القانون الحالي لم يشر إلى أي قيود أو شروط خاصة يجب توافرها في المترشح للمجالس البلدية، خاصة مع تعدد الأحزاب السياسية المشكلة للمجالس المنتخبة الحالية و التي يحكمها أيضا النظام الانتخابي وتشكل المصدر الرئيسي للمترشحين لهذه المجالس، فهي تتحمل القسط الأكبر فيما يتعلق بضعف مستوى المرشحين.

(أ) عدم وجود شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية

لم يتعرض قانون الانتخابات في الأصل إلى تحديد الشروط الموضوعية التي يجب توافرها في المترشح لعضوية المجالس البلدية ، ماعدا تلك المتعلقة بالسن وهو 25 سنة يوم الاقتراع، وعدم الوجود في حالة من حالات التنافي أو المنع من الترشح.

أما باقي الشروط الموضوعية فيمكن استنتاجها من تلك الشروط المتعلقة بالناخب، فمن باب أولى أنها تخص المترشح أيضاً، كذلك المتعلقة بالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية فهي شروط مشتركة. وما يهمنا أثناء الحديث عن شروط الترشح أنه رغم التجربة الحديثة للتعددية الحزبية في الجزائر فإن المشرع لم يضع شروطاً خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة والتي من شأنها تحقيق عضوية نوعية، وتحقق الكفاءة الإدارية في التسيير¹.

ويبين الجدول التالي وضعية المنتخبين في المجالس البلدية لولاية ورقلة من حيث المؤهلات العلمية بالنسبة للعهدة الانتخابية الحالية:

النسبة	العدد	المؤهل العلمي
19 %	39	مستوى جامعي
64%	127	مستوى ثانوي
15%	31	ما دون المستوى الثانوي
100%	197	المجموع

جدول رقم واحد:نسبة توزيع الأعضاء المنتخبين حسب المؤهلات العلمية للعهدة الانتخابية 2007-2011

جدول معد من طرف الباحث المصدر:مديرية الإدارة المحلية-ورقلة

¹ عوابدي عمار-أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية-دار المعهد العربي للثقافة العمالية-بدون سنة نشر- ص:81.

ما نستنتج من هذا الجدول هو النسبة القليلة لحملة الشهادات الجامعية (ليسانس و مهندس دولة-شهادة دراسات عليا) الذين يشكلون المجالس البلدية الحالية، منهم 06 يرأسون البلديات من أصل 21 بلدية على مستوى ولاية ورقلة . أما النسبة الكبيرة فهم الأعضاء الذين لم يتجاوزوا المرحلة الثانوية من المستوى الدراسي ولو أن بعضهم يملكون خبرات في مجال التسيير الإداري عوضت نقصهم في المؤهل العلمي لكن دون تكوين أو تأطير خاص. والملفت للانتباه أن الأعضاء الذين يملكون مستويات أقل في المؤهلات العلمية في حدها الأدنى (من المستوى ابتدائي الى الرابعة متوسط) تشكل نسبة معتبرة أيضا وهو ما يفسر إجماع بعض النواب المشاركة في النقاشات و المداولات للمجلس البلدي مفضلين إنابة بعضهم على حضور الجلسات. وهي الظاهرة التي أصبحت تميز معظم المجالس المنتخبة مما يعزز فكرة ضعف كفاءة المنتخبين وعدم تمكنهم من مبادئ الوظيفة التمثيلية في المجالس المنتخبة. ورغم ذلك فان بعض الأعضاء الذين لا يملكون مؤهلات علمية عالية أثبتوا كفاءتهم بحكم خبرتهم في مجال التسيير الإداري بحكم المدة التي قضاها في أروقة الإدارة المحلية خاصة لكن فعاليتهم كانت مقيدة أيضا بالفكر البيروقراطي و بضرورة الالتزام بالتعليمات الفوقية التي اكتسبها في الإدارة رغم كونهم ضمن مجالس مستقلة . ويبين الجدول التالي مستوى الخبرة المهنية لأعضاء المجالس البلدية:

النسبة	العدد	القطاع الوظيفي
40.10 %	79	الإدارة
17.26 %	34	التعليم (العادي والعالي)
5.58 %	11	الصحة
7.61 %	15	الفلاحة
14.21 %	28	أرباب عمل
8.12 %	16	عمال لدى القطاع الخاص
3.05 %	06	متقاعدون
4.06 %	08	بدون مهنة
100 %	197	المجموع

جدول رقم 02: نسبة توزيع أعضاء المجالس البلدية حسب القطاع الوظيفي للعهدة الانتخابية 2007-2011

جدول معد من طرف الباحث لمصدر: مديرية الإدارة المحلية-ولاية ورقلة-

ويبين هذا الجدول بوضوح سيطرة الموظفين الإداريين على غيرهم من القطاعات الأخرى خاصة بالنسبة لرؤساء المصالح و الأقسام في الإدارة المحلية وموظفي المؤسسات العمومية الذين يمكن الاستفادة من خبرتهم في مجال التسيير رغم اختلاف دور النائب في البلدية عن دور الموظف.

كما يلاحظ أن نسبة الأعضاء الذين ينتمون إلى قطاع التربية مرتفعة نوعاً ما مقارنة بباقي الفئات . كما أكدت الفئات غير النشطة حضورها في المجالس المحلية من خلال فئة المتقاعدين الذين تختلف مستويات تكوينهم، وفئة البطالين الذين يمارسون أعمال حرة وتجارية موازية أو طلبية في المعاهد والجامعات.

إن البحث في مستويات الكفاءة العلمية للمنتخبين تجد أهميتها من طبيعة المنصب الذي سيتولاه المترشح والوظيفة التي أنيط بها من كونه مسؤول على جماعة محلية يتدبر شؤونها ويخطط برامجها التنموية ويمثلها عن طريق مرفق هام قاعدي كالبديية وليس مجرد مؤسسة خاصة¹، وأن أي عضو قد يكون رئيساً للبلدية وممثلها القانوني، خاصة في ظل المكانة التي يتمتع بها رئيس البلدية، فهو ضابط الشرطة القضائية² وهو مساعد وكيل الجمهورية للقيام بمهام ضباط الشرطة القضائية، تحت وصاية وكيل الجمهورية ومراقبة غرفة الاتهام³. إن دور ضباط الشرطة القضائية بالإضافة إلى الشروط الواجب توفرها فيهم، نجدها لا تتناسب مع وضعية رئيس البلدية الذي يمنح هذه الصفة دون أي قيد أو شرط، ودون أدنى علم بوظيفة ضابط الشرطة القضائية فالشرط الوحيد لاكتساب هذه الصفة هو تقلد منصب رئيس البلدية.

وهو ما يحد من فاعلية رئيس البلدية ومن ممارسة الاختصاصات المسندة إليه دون الرجوع إلى سلطة الوصاية، إذ يمكن النص على بعض الشروط الخاصة حتى لو كانت تشكل تجاوزاً على أحد المبادئ المنصوص عليها دستورياً وهو المساواة في تولي المناصب السياسية والوظائف في الدولة⁴ - فعندما تقارن العضوية في المجالس البلدية مع الوظائف الإدارية فإن جميع قوانين الوظيفة العامة تشترط بعض الشروط في تولي الوظائف، كالمؤهلات العملية والخبرة المهنية⁵، فمن باب أولى أن يكون العضو البلدي الذي يمثل كل فئات السكان المحليين، ومطلوب منه أن يكون ملماً بجميع المجالات التي تدخل في صلاحيات البلدية، أن يكون ممن تتوفر فيه نفس المؤهلات الخاصة لتولي الوظائف العامة، ولو في حدها الأدنى. فالوظيفة التمثيلية لا تختلف من حيث أهميتها عن الوظيفة الإدارية سواء من حيث المهام أو الصلاحيات أو المسؤولية المترتبة عن ممارسة كل وظيفة.

¹ JACQUES DE COURSON- **Les élus locaux**- édition d'organisation-2 ème édition /2001-P:150.

² بموجب الأمر رقم 1968/10-الصادر في: 1968/01/23 ج ر-رقم: 09 في: 1968/01/30.

³ دمدوم كمال-**رؤساء المجلس الشعبية البلدية ضباط للشرطة القضائية**-دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر-ص: 24.

⁴ أنظر المادة 51 و52 من دستور 1996.

⁵ طارق المجذوب-**الإدارة العامة**-منشورات الحلبي الحقوقية-لبنان-2004-ص: 294-

فقد اشترطت بعض التشريعات مثلاً في المرشح أن يحسن القراءة والكتابة، مثل المشرع الأردني¹ فليس من عدم الدستورية وضع شروط مقيدة للترشح بقدر كونها آلية فعالة لتقوية المجالس المحلية بإطار بشري يملك الكفاءة لإدارة الصلاحيات التي حددها المشرع له. و واقعياً كثيراً ما طالعتنا الصحف اليومية عن أخبار الأعضاء في المجالس المحلية لا يحسنون القراءة والكتابة، و حسب دراسة لوزارة الداخلية أن 37 % من المنتخبين في المجالس المحلية عديمي الكفاءة وأن 21 % من المنتخبين من يحملون شهادات جامعية².

فمقارنة بالصلاحيات التي منحها المشرع للمجالس البلدية للتداول فيها في جميع المجالات الخدماتية (التعليم، الصحة، السكن...) والاقتصادية والتنمية المحلية بصفة عامة، فكذلك يجب أن يكون العضو في هذه المجالس له من الكفاءة والخبرة ما يؤهله لإدارة هذه الصلاحيات دون استعانة من السلطة المركزية كما قال "أفلاطون" (إذا كان حكم الشعب بأيدي أشخاص لا يلمون بالقدر الضروري من المعرفة بحقائق الحياة السياسية ومشكلاتها، أشخاص يفتقرون إلى الخبرة والأعمال الحكومية، فقد لا يكون حكمهم لصالح الشعب)³.

غير أن الشروط الواجب توافرها في المترشح ليست مسؤولية قانون الانتخابات فقط، بل إن الأحزاب السياسية تتحمل القسط الأكبر من المسؤولية.

(ب) دور الأحزاب السياسية في رفع كفاءة المنتخب المحلي

يعرف الحزب السياسي على أنه تجمع أشخاص أو تنظيم شعبي وأموال متحدين في مشروع سياسي و إيديولوجي يستقطب الرأي العام يهدف الوصول إلى السلطة بطرق ووسائل مشروعة، وهو أداة تسمح للفرد بالمشاركة في الحياة السياسية والمشاركة في صنع القرار⁴. كما يعرف على أنه "تجمع أفراد منظم هدفه التعبير عن آراء و مواقف و مصالح وتطلعات أعضائه وعن خياراتهم السياسية وإفساح المجال أمامهم لممارسة السلطة" فهدف الأحزاب السياسية توجيه الرأي العام وتحقيق التوازن السياسي والتنمية الاجتماعية⁵.

¹ علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية-دار وائل للنشر- 2002-الأردن-ص: 170.

² الصحف اليومية-الصادرة في: 2008/12/28- (الخبر - الشروق- صوت الأحرار)نقلا عن وزير الداخلية في تقييمه للعهد الانتخابية 2007/2002

³ خالد سمارة الزعبي- تنظيم السلطة الإدارية-ملتقى حول الحكم المحلي و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة -بالشارقة- مارس 2008- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية-2009-ص: 133.

⁴ مولود ديدان -مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية-دار النجاح للكتاب-الجزائر-ط/2005-ص: 181.

⁵ محمد حسن الدخيل-إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة-منشورات الحلبي الحقوقية-ط/2009-ص:177.

وتلعب الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في التأثير على تشكيل المجالس المحلية باعتبارها مصدر الإمداد الرئيسي بالمرشحين لعضوية المجالس البلدية، بالإضافة إلى قوائم الأحرار¹ التي أصبحت تشكل وعاءاً انتخابياً هاماً في ظل عجز الأحزاب السياسية عن طرح بدائل حقيقية من حيث الكفاءة. إن النظام القانوني للأحزاب السياسية يبقى من مسؤولية المشرع الذي بإمكانه التحكم في آلية اختيار المترشحين، فالأحزاب السياسية تلجأ إلى اختيار الأشخاص الأكثر شعبية وليس الأكثر كفاءة اعتماداً على معايير - القبلية أو العروشية و العرقية أو المركز المالي على حساب المعايير الموضوعية والتي من أهمها الكفاءة².

كما أن رأس القائمة الحزبية قد يضم شخصاً ذا كفاءة عالية من أجل جذب أصوات نوعية، وباقى أعضاء القائمة تشمل الأشخاص الحزبيين والذين لا تهمهم مصلحة السكان المحليين بقدر ما تهمهم مصالحهم الحزبية الضيقة³.

ولتفعيل المشاركة السياسية أكثر ولتصبح التعددية الحزبية في مصلحة دعم التنمية المحلية يجب على المشرع وضع آليات للتحكم في القوائم الانتخابية سواء من جانب تدعيم قانون الانتخاب بشروط الترشيح تكون أكثر فعالية. أو وضع ضوابط للأحزاب السياسية من أجل التحكم أكثر في قوائمها الانتخابية، بفرض تقديم قوائم تضم أشخاص يتوفرون على كفاءات عالية في مختلف التخصصات، أو ذوي خبرة في التسيير، بنسب مدروسة تراعي جميع الفئات و الفعاليات حتى لا تتعارض مع الحقوق و الحريات الفردية المنصوص عليها دستورياً. وجعل المنتخبين على مستوى المحلي قادرين على مواكبة التطورات في جميع الميادين، ويحملون عبء التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية⁴.

كما يجب ضبط العلاقة بين الحزب والعضو المنتخب بأن يبقى وفياً لمبادئ حزبه الذي رشحه في القائمة خاصة مع كثرة انقلاب الأعضاء على أحزابهم وانضمامهم إلى تشكيلات سياسية أخرى، وهو ما يضعف فعالية التعددية الحزبية في الإطار المحلي.

الفرع الثاني: أثر النظام الانتخابي على فاعلية المجالس المحلية

إن ما يميز النظام الانتخابي الحالي لتشكيل المجالس المحلية هو اعتماده على الشرعية الدستورية في وضع نصوصه على حساب تحقيق الفعالية السياسية، من ناحيتين:

¹ وهذا ما نصت عليه المادة 109 من الأمر رقم: 07/97 المؤرخ في 07/03/1997 و المتعلق بقانون الانتخابات.

² عبد الرزاق الشبخلي-الإدارة المحلية- نفس المرجع ص: 35.

³ زبيري حسين-المرجع السابق- ص: 12.

⁴ عيسى مرزاق-المرجع السابق- ص 202.

- عدم إقصاء الأحزاب الصغيرة التي لها نسبة تمثيل معتبرة (أكثر من 3 % من مجموع الناخبين) وبالتالي زيادة التمثيل الحزبي في المجالس البلدية من حيث عددها، بدل اقتصرها على حزبين رئيسيين أو ثلاث كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية الرائدة، مما يخلق عدم الانسجام في عمل هذه المجالس .

لأن التعددية الحزبية لا تعني اختلاف وجهات النظر فقط إلى حد تعطيل المصلحة العامة، بل إن الهدف منها خلق جو من التنافس حول تحقيق الأهداف الإستراتيجية عبر الوسائل الديمقراطية.

- ومن ناحية أخرى فإن عدم فرض شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، يجعل منصب عضو المجلس البلدي وسيلة للثراء، وتنفيذ المصالح الخاصة لأن التجربة الديمقراطية بالجزائر تبقى دائما فتية بسلبياتها وإيجابياتها مما يحتم على المشرع ضبط المشاركة الحزبية بالاعتماد على نوعية المشاركة لا على عددها، لذلك نجد في كثير من المحاضرات والمؤتمرات الخاصة بتجربة الديمقراطية في الجزائر من ينادي ببناء أسس ديمقراطية نوعية، تحقق أهداف المجتمع في التنمية، وهذه الأسس حتما تنطلق من المجالس المحلية باعتبارها قاعدة النظام الديمقراطي.

إن معالجة الاختلالات الموجودة على مستوى الإطار البشري للمجالس المنتخبة- هي مسؤولية مشتركة بين الدولة التي بيدها سن القوانين المنظمة للعملية الديمقراطية بما فيها قوانين الأحزاب السياسية، هذه الأخيرة التي تتحمل أيضا قسطا من المسؤولية. بما أنها شريك للسلطة السياسية في صنع القرار سواء المركزي أو المحلي.

إن عدم قيام المجالس البلدية بالدور المنوط بهم في مجال التنمية المحلية، راجع إلى افتقارهم للكفاءة اللازمة، وهذا ما جعل معظم المجالس البلدية تتخلى عن دورها الرئيسي وتترك المبادرة للجهات المركزية للدولة.

المطلب الثاني: مشاركة الموظفين في تفعيل دور البلدية في مجال التنمية المحلية

من المسلم به أن المجالس البلدية المنتخبة هي من تملك سلطة القرار المحلي دون تدخل من أي جهات أخرى داخلية أو خارجية إلا في مجال الرقابة . ورغم أن قانون البلدية لم ينص على أي آلية للتعاون بين المجالس المنتخبة والأعوان الموظفين وخاصة الأمين العام للبلدية . مما يجعل مشاركة الموظفين في إدارة التنمية المحلية أمر غير وارد.

غير أنه في الواقع ومن خلال بحثنا سجلنا التداخل العملي الكبير بين صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وصلاحيات الموظفين خاصة الدور المحوري الذي يلعبه الأمين العام البلدية أو الكاتب العام في إدارة البلدية بصفة عامة ومساهماته في مجال التنمية المحلية.

وعليه فلمعرفة طبيعة العلاقة بين الموظفين والمنتخبين ومدى تأثيرهم على فعالية البلدية سنعرض أولاً إلى النظام القانوني الذي يحكم هؤلاء الموظفين، وبما أن الأمين العام البلدية هو الركيزة الأساسية في الإطار البشري المعين للبلدية- فسنباحول معرفة دور الأمين العام في التسيير المحلي و في تأثيره في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة.

الفرع الأول: موقع موظفي البلديات ضمن إدارة التنمية المحلية

قد لا تكون هناك مشكلة في البلديات التي تأخذ بالمجالس المختلطة عند دراستنا النظام القانوني للمعنيين في إطار دراسة صلاحيات البلدية باعتبارهم يشاركون جنباً إلى جنب مع المنتخبين، مثلما هو الشأن في الأردن، العراق، الكويت والسودان¹.

لكن في المجالس التي تأخذ بنظام الانتخاب الكامل أي تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فقط لا التعيين والذي يعني بالضرورة الاستقلالية الكاملة لهذه المجالس عن السلطة المركزية. وأن العلاقة بينها وبين السلطة المركزية داخل المستوى المحلي الواحد يجب أن تكون مباشرة ومحددة بالقانون²، أي العلاقة بين المنتخبين والمعنيين.

و بالعودة للتشريع الأساسي للبلدية وهو قانون 1990/08 لا نجد من خلال النصوص ما يدل على المشاركة المباشرة لموظفي البلدية في مجال التنمية المحلية، ولم يخصص قسم خاص بالموظفين ضمن محتوى القانون، ما عدا في المواد من 128 إلى 131 من الفرع الخامس ضمن الباب الرابع المتعلق بإدارة البلدية. فالقانون من حيث الظاهر يساير المبدأ المتعارف عليه في مجال الإدارة المحلية، ومضمون نصوصه، من أن المجلس المنتخب هو صاحب السلطة الفعلي في الإطار المحلي من خلال سلطة التقرير وأن رئيس البلدية هو من يجسد هذه قرارات المجلس المحلي من خلال سلطة التنفيذ.

¹ محمد علي الخلايلة- الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن و مصر وفرنسا و بريطانيا- دار الثقافة للنشر والتوزيع- الأردن 2009-ص: 71.

² خالد سمارة الزعبي- المرجع السابق- ص: 118.

أما الموظفون فمهمتهم القيام بالأعمال الإدارية البحتة لتسيير البلدية كمرفق عام¹ وفقا لأوامر رئيس البلدية. فلم ينص قانون البلدية على طبيعة العلاقة بين المنتخبين أو المجلس المنتخب مع الموظفين- رغم الدور الكبير الذي تلعبه المصالح التقنية للبلدية في مساعدة المجلس البلدي ، فرغم عدم توفر الإطار البشري لموظفي البلدية على الكفاءة اللازمة ، إلا أنهم يقومون بدور فعال في مجال إدارة التنمية المحلية.

أولا : التركيبة البشرية لموظفي البلديات وأثرها على فعالية البلدية

كما اشرنا سابقا في مقدمة هذا الفرع فان قانون البلدية لم يتطرق إلى القانون الأساسي لموظفي البلديات بل ترك ذلك للمراسيم التنفيذية وأخرها المرسوم التنفيذي رقم 26/91 الصادر في: 1991/02/02 والمتعلق بالقانون الأساسي الخاص لموظفي البلديات ، والذي يعدل ويتم أول قانون أساسي صدر بعد صدور أول قانون للبلدية - رقم 214/68 المؤرخ في : 1968/05/30 والمتعلق بالأحكام المطبقة على موظفي البلديات.حيث شمل التعديل خاصة الدرجات ، ومستوى التأهيل لبعض المناصب .

وبالعودة إلى المرسوم الحالي - نجد أن المادة الثالثة منه نصت على أن التركيبة البشرية للبلدية تتكون من سلكين رئيسيين وهما :

- أسلاك الإدارة العامة

- أسلاك الإدارة التقنية

ويضم السلك الأول حسب المادة 23 من نفس المرسوم التنفيذي تسعة أسلاك أيضا وهم :

- سلك المتصرفين البلديين.

- سلك الملحقين البلديين.

- سلك كتاب الإدارة البلدية.

- سلك الأعوان الإداريين البلديين.

- سلك الكتاب البلديين.

- سلك القيمين علي الوثائق و الأرشيف البلديين.

- سلك مساعدي القيمين علي الوثائق البلديين.

¹ سمير محمد عبد الوهاب-الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية-2009- ص: 23.

- سلك الأعوان التقنيين البلديين في الوثائق و الأرشفة البلدي.
- سلك الحجاب.

وكل سلك يتكون من رتبة أو أكثر.

أما سلك الإدارة التقنية فنصت عليه المادة 70 من المرسوم السالف الذكر إذ يضم أيضا تسعة أسلاك تقنية وهي :

- سلك مهندسي الإدارة البلدية.
- سلك المهندسين المعماريين التابعين للإدارة البلدية.
- سلك البيطريين التابعين للإدارة البلدية.
- سلك تقني الإدارة البلدية.
- سلك الأعوان التقنيين التابعين للإدارة البلدية.
- سلك مفتشي المرافق العمومية البلدية.
- سلك الأعوان المكلفين بالتنظيف والسلامة العمومية وصيانة الطرق العمومية والتطهير
- سلك العمال المهنيين.
- سلك سائقي السيارات.

أما من حيث التصنيف الوظيفي، فيمكن تميز 03 أصناف من الموظفين :

- 1 الإطارات : وهم جملة الموظفين حاملي الشهادات الجامعية (إدارية أو تقنية - ليسانس أو مهندس دولة أو أطباء و بياطرة)
 - 2 أعوان التحكم : وهم الموظفون المؤهلون برتبة كتاب إداريين وتقني أي أقل مستوى من الإطارات
 - 3 أعوان التنفيذ : وهم الأعوان الذين يمارسون أعمال مهنية لا تتطلب أي مستوى.
- كما حددت المادة 117 من المرسوم السابق قائمة المناصب العليا للبلدية وهي :

- رئيس قسم.

- المدير.

- رئيس مصلحة.

- رئيس مكتب.

- رئيس فرع.

حيث يزيد عدد المناصب أو ينقص حسب حجم النشاط كل بلدية وعدد سكانها، بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي ومصادقة الوالي (موافقة صريحة حسب المادة 118 من نفس المرسوم)

أما الأمين العام للبلدية فقد خص ذكره لوحده في المادة 119 من المرسوم رقم 26/91.¹ أما المواد من 125 إلى 155 فحددت المؤهلين لتولي المناصب العليا وهذا حسب عدد سكان البلدية وخبرة متولي المنصب وهذا ضمن علاقة طردية ، أي كلما زاد عدد سكان البلدية ، وزادت خبرة الموظف تولى منصب أعلى في تلك البلدية .

وحسب المادة 60 الفقرة 7 من قانون البلدية أن مسؤولية التوظيف من مهام رئيس البلدية. كما أكدت ذلك المادة 65 من أن رئيس البلدية يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية أي انه هو رئيس الموظفين ، إذ يعمل على حمايتهم من كل أشكال الإهانة أو السب أو الاعتداء (المادة 144 والملاحظ أن الأمين العام للبلدية حسب المادة 119 من المرسوم التنفيذي 26 /91 هو أيضا يمارس السلطة السلمية على موظفي البلدية تحت وصاية الرئيس . وذلك لضمان واستقرار السلطة على أعوان البلدية حتى في حالة شغور منصب رئيس البلدية - رغم أن مسؤولية التوظيف من اختصاص رئيس البلدية فقط دون الأمين العام عن طريق لجنة الإدارة المالية المشكلة من الأعضاء المنتخبين فقط ، غير انه في الواقع الأمين العام هو أدرى بموظفي البلدية من رئيس المجلس . فالمسير الفعلي لمستخدمي البلدية هو الأمين العام رفقة مساعديه . مع انه في بعض الأنظمة يعهد لمسألة التوظيف إلى لجان خاصة مشكلة وجوبا من أعضاء من المجلس المنتخب ، وأعضاء من الموظفين المعيّنين برئاسة رئيس المجلس كما هو الحال في بريطانيا و الأردن² .

أما من حيث نسب التعداد البشري للبلدية والمقصود به خاصة نسبة الإطار مقارنة بمجموع التعداد، فان المشكل الكبير الذي تعاني منه معظم البلديات هو نقص الإطار والكفاءات القادرة على القيام بالدور القيادي ، حيث لا يتعدى التأطير العام 2% أما التأطير التقني فلا يتعدى 0.5% في أحسن الأحوال في بعض البلديات³ .

ويبين الجدول التالي نسبة التأطير في موظفي البلديات على المستوى الوطني:

¹ مرسوم تنفيذي رقم 91 - 26 مؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق 2 فبراير سنة 1991 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين الى قطاع البلديات.

² عبد الرزاق الشبخلي-الإدارة المحلية-المرجع السابق- ص: 78.

³ مصطفى دريوش -المرجع السابق- ص: 95.

النسبة	العدد	المستخدمين
05.22%	7.654	الإطارات
12.36%	18124	أعوان التحكم
82.42%	120.887	أعوان التنفيذ
100%	146.665	المجموع

جدول رقم 01: نسبة توزيع المستخدمين على البلديات على المستوى الوطني

المصدر: المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط CNEAP (سنة 1997)

تؤكد هذه الإحصائيات قلة الكفاءة لدى موظفي البلديات على المستوى الوطني، فنسبة الإطارات الذين يحملون شهادات جامعية ويتقلدون مناصب قيادية في هرم سلطة البلدية قليلة جدا بالنظر إلى الكفاءات المطلوبة لإدارة التنمية المحلية. وتؤكد هذه الإحصائيات نسبة التأخير على مستوى بلديات ولاية ورقلة التي لا تختلف كثيرا عن النسبة الوطنية كما يبينه الجدول التالي:

النسبة	العدد	المستخدمين
4.20%	189	الإطارات
7.69%	346	أعوان التحكم
88.10%	3961	أعوان التنفيذ
100%	4.496	المجموع

جدول رقم 02: نسبة توزيع المستخدمين على البلديات في ولاية ورقلة

المصدر مديرية الإدارة المحلية-ولاية ورقلة-2008.

ويبين كلا الجدولين انخفاض نسبة الاطارت الذين يحملون شهادات جامعية وأعوان التحكم مقارنة بأعوان التنفيذ الذين لا يملكون عادة أي مستوى حيث لا تتعدى النسبة العامة لهذين الصنفين 12 % وهي نسبة ضئيلة جدا مقارنة بالصلاحيات المسندة للبلدية وما تتطلبه من إطارات إدارية وتقنية فأصبحت البلدية تعاني من التضخم الكمي على حساب النوعي نتيجة سياسة سد المناصب الشاغرة التي

انتهجتها الدولة منذ الاستقلال ، باعتبار القطاع العام الإداري أفضل ضمان لامتصاص البطالة¹ . وهو ما يفسر شدة الوصاية التقنية التي تمارسها هيئات عدم التركيز الإداري على البلدية .

لم تعد مهام البلدية محصورة في الخدمات العامة فقط بل تجاوزها إلى كل ما له علاقة بالتنمية الشاملة على المستوى المحلي، وهو ما يتطلب توفير الموظفين ذوي كفاءة عالية من أجل إدارة المشاريع المتعلقة بالتنمية ، وهذا ما لم تتمكن البلديات من تحقيقه بسبب سياسة التشغيل غير المتوازن وخاصة في إطار مناصب الشغل المؤقتة²، والتي ضخمت من العمالة على حساب الإطارات الكفأة. خاصة وأن مصالح البلدية تلعب دورا هاما في مساعدة المنتخبين على أداء مهامهم لاكتساب بعضهم خبرة نوعية في مناصبهم، رغم افتقار الكثير منهم للشهادات والمؤهلات العلمية، بل إن بعض المصالح تلعب دورا رئيسيا في إدارة التنمية المحلية كمصلحة المشاريع و الصناعات.

وقد أعترف وزير الداخلية و الجماعات المحلية بالضعف في الاطار البشري الذي تعانيه البلديات من خلال تصريحه بان نسبة 6000 عون إداري يجهلون القراءة والكتابة ، وان 700 بلدية من 1541 لا تتوفر على إطار جامعي بسبب عدم كفاية الموارد المالية³ .

وهو ما يدل على انخفاض نسبة التأطير في البلديات بشكل كبير مما لا يمكنها من الاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية. خاصة بالنسبة للمصالح الحساسة التي تحتاج إلى ذوي كفاءات معتبرة من أجل الاضطلاع بشؤون البلدية في الإطار المحلي. خاصة المصالح التقنية التي تلعب دورا كبيرا في متابعة مشاريع التنمية على مستوى البلدية.

و الجدول التالي يبين نسبة توزيع المستخدمين على القطاعات حسب مستوى التكوين على المستوى الوطني⁴ :

¹ حيث أصبحت البلدية الآن قبلة للموظفين عديمي الكفاءة في إطار سياسة تشغيل الشباب بمختلف صيغها.

² طبقا للمواد من: 19 الى 25 من الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيف العمومي.

³ جريدة الشروق- بتاريخ 2008/07/30-نقلا عن وزير الداخلية.

⁴ بن شعيب نصر الدين و بن منصور عبد الله- نفس المرجع

النسبة	المجموع	آخر	القطاع التقني	القطاع الإداري	المستوى الدراسي
38.99%	47,859	2,353	38,146	7,360	يجهل القراءة و الكتابة
26.86%	32,969	1,241	22,581	9,147	المستوى الابتدائي
17.17%	21,076	308	5,066	15,702	المستوى المتوسط
12.55%	15,406	41	1,604	13,761	المستوى الثانوي
1.82%	2,232	26	1,551	655	تقني/ مهندس تطبيقي
1.58%	1,937	7	59	1,871	شهادة ليسانس
0.54%	657	4	459	194	مهندس دولة
0.22%	271	1	238	32	مهندس معماري
0.06%	74	1	38	35	بيطري
0.22%	273	1	29	243	شهادات أخرى
100.00%	122,754	3,983	69,771	49,000	المجموع

جدول رقم 03: نسبة توزيع المستخدمين على القطاعات حسب مستوى التكوين على المستوى

الوطني

المصدر: المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط CNEAP (جويلية 2002)

وهو ما يبين بوضوح ضعف مستوى التأطير على مستوى البلديات في الوطن¹ ، وتدني مستوى تكوينهم ورغم انتهاء الدولة سياسة تكوين الإطارات وإعادة رسكلة الأعوان إلا أن هذه الإجراءات، تبدو غير فعالة في الوقت الراهن نظرا لسلبات سياسة التكوين في حد ذاتها التي قد توتي ثمارها على الأمد البعيد في الوقت الذي يفترض أن يساهم الموظفون بشكل فعال في برامج التنمية المحلية مع المنتخبين².

كما يلاحظ من هذا الجدول سيطرة فئة التقنيين ذوي المستوى العادي على فئة الإداريين وهو ما يتطلب خلق نوع من التوازن بين هذين الصنفين.

ويعود سبب انخفاض كفاءة الموظفين إلى الجذور الأولى لنشأة البلدية، حيث عمدت الدولة على توفير أكبر عدد من الإداريين على حساب الكفاءة لتغطية العجز الذي تركه انسحاب المستعمر من

¹ رابح غضبان - جباية الجماعات المحلية - مذكرة ماجستير - كلية الحقوق جامعة الجزائر - 2002 - ص 77.

² عيسى مرزاق - المرجع السابق - ص: 208.

الإدارة الجزائرية¹. واستمرت هذه السياسة مع عزوف الإطارات عن تولي المناصب في الإدارة المحلية بسبب تدني الأجور وضعف معايير اختيار تعيين الموظفين وهو ما يشكل عائق آخر يتمثل في التضخم الوظيفي للبلديات على حساب الكفاءة².

ثانيا: دور الموظفين في إدارة التنمية المحلية

يساهم الموظفون بشكل كبير في مساعدة المنتخبين في إدارة التنمية المحلية عن طريق بعض المصالح المحورية، وأهمها مصلحة المالية والإدارة و مصلحة المشاريع التي تعد من أهم المصالح في البلدية ضمن هذا الإطار .

ورغم أن قانون البلدية 08/90 لم يشر إلى آليات إشراك الموظفين في التسيير المحلي، غير أنه يفهم من نص المادة 64 من قانون البلدية على أن الرئيس البلدية يتولى تسيير المصالح البلدية فقد أشار النص إلى المصلحة وهو ما ينصرف إلى أعوان هذه المصالح بتسخيرهم من طرف رئيس البلدية باعتباره الرئيس السلمي بالنسبة لهم للاستعانة بهم في إدارة البلدية خاصة أمام قلة خبرة المنتخبين مقارنة مع الموظفين .

فإذا كان إعداد الميزانية من صلاحية رئيس البلدية، فإنه في الواقع يعدها الأمين العام للبلدية رفقة أعوان المصالح المختصة كمسؤول مصلحة المالية والميزانية خاصة أن إعداد الميزانية يتم عن طريق ملاءمة استمارة تعدها مصلحة الضرائب وما دور المجلس إلى المصادقة عليها³، بعد مناقشتها وتحليل مضمونها. ونفس الشيء بالنسبة لمشاريع التنمية المحلية فإن أعوان مصلحة المالية والإدارة لهم دور كبير في اقتراح المشاريع خاصة من حيث الاعتمادات المالية، رغم أنها من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه - حسب نص قانون البلدية.

فكان على المشرع أيضا تقنين هذه العلاقة وجعل مشاركة الموظفين في وضع الميزانية أمر ضروري بحكم درايتهم المسبقة وخبرتهم في مجال إعداد الميزانية. رغم أنه في بعض الأنظمة المقارنة كالأردن فإن تدخل الموظفين في بعض الأعمال التي تخص المجلس منصوص عليه في قانون الإدارة المحلية فمدير البلدية (يقابله الأمين العام) هو الذي يتولى إعداد الميزانية ويعرضها على المجلس للمصادقة عليها⁴ .

¹ عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري-جسور للنشر والتوزيع -الجزائر-ط2007/2- ص: 269.

² بوشامي نجلاء-صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل - ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية بالجزائر -جامعة زياني عاشور -جامعة الجلفة-المرجع السابق.

³ طارق المجذوب- الإدارة العامة-منشورات الحلبي الحقوقية-لبنان-ط 2005/1- ص 536.

⁴ عبد الرزاق الشخلي-الإدارة المحلية -المرجع السابق- ص: 79.

ولا يقتصر الأمر على إعداد الميزانية فقط فهو ينصرف إلى كل المصالح التي لها علاقة مباشرة بالتنمية المحلية والتي في الواقع تديرها لجان البلدية المشكلة من المنتخبين فقط في الوقت الذي تستعين فيه بمصالح البلدية بشكل غير مباشر مثل:

- مصلحة التعمير والبناء-مكتب الصفقات العمومية، مصلحة المشاريع..- وهي مصالح لها علاقة مباشرة ببرامج التنمية المحلية وتحت سلطة رئيس البلدية وما يميز كل هذه المصالح رغم تخصصها الفني والتقني نقص وأحيانا انعدام الإطارات والكفاءة في مسيري هذه المصالح وبذلك بدل أن تكون مصدر إضافي لتدعيم المجالس المنتخبة أصبحت هذه المصالح عبء على البلدية مادام أن نسبة الأجور من مداخيل البلدية تزيد عن 75 % في بعض البلديات زيادة على ضعف التأطير على المستوى المنتخبين¹.

وقد حاولت الدولة معالجة مشكل نقص التأطير والكفاءة للموظفين بانتهاج سياسة التكوين والترقيات² والتي التهمت أموالا طائلة دون أن يكون لها تأثير على الواقع بسبب عدم التحرر من التسيير البيروقراطي لبعض المصالح وهو ما انعكس سلبا على أداء المجالس المحلية³.

فإذا كانت التنمية المحلية هدفها الإنسان المحلي، فإنه لا يمكن أن تتحقق التنمية المحلية قبل التنمية البشرية⁴. وعليه فإنه لا بد من معالجة مشكلة الكفاءات البشرية للبلدية للموظفين والمعنيين والمنتخبين معا لأن التنمية المحلية تتطلب إشراك الجميع دون إهمال أي فئة⁵، وتحديد هذا التعاون في صلب القانون.

الفرع الثاني : واقعية دور الأمين العام للبلدية في إدارة التنمية المحلية

يعتبر منصب الأمين العام من المناصب العليا للبلدية. طبقا للمادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 26/91⁶ وهو المدير الفعلي للبلدية. وحسب بعض المختصين يشكل الركيزة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي والمساعد الأساسي لرئيس البلدية. وهو الوسيط بين الهيئة المنتخبة و باقي مصالح البلدية الإدارية والتقنية⁷.

¹ عيسى مرزاق-المرجع السابق- ص: 201.

² أنظر، مسعود شيهوب- أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 185.

³ مصطفى دريوش- المرجع السابق- ص: 95.

⁴ بن نملة صليحة- واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية- ملتقى جامعة الجلفة-المرجع السابق.

⁵ عيسى مرزاق نفس المرجع- ص: 202.

⁶ وكذلك ورد ذكره في المرسوم التنفيذي رقم 117/82 الصادر في: 1983/2703 والذي يحدد قائمة المناصب النوعية العليا

للبلدية.

⁷ ناصر لباد- التنظيم الإداري- منشورات دحلل- الجزائر- ص: 206.

ورغم الدور الحساس الذي يقوم به من كونه يعتبر صمام الأمان في الجسم المحلي إلا أنه كغيره من الموظفين لم ينص على وظيفته ودوره أو صلاحياته في قانون البلدية ، بل تكفل بذلك المرسوم التنفيذي السالف الذكر رقم 26/91 حيث أوردت المادة 119 منه تحديد صلاحياته التي يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

وبمقارنة هذه الصلاحيات مع تلك التي نص عليها المرسوم الأول رقم 214/68 الصادر في 1968/05/30 والمتعلق بالأحكام المطبقة على موظفي البلديات ، فنجد أن صلاحيات الكاتب العام (يقابله الأمين العام في المرسوم الجديد) هي نفسها تقريبا دون تغيير رغم الاختلاف الجوهرى في طبيعة صلاحيات البلدية وتكوينها بين قانون 24/67 و قانون 08 /90

بل الأكثر من ذلك فان المادة رقم 03 من المرسوم 214 /68 التي ذكرت من بين صلاحيات الكاتب العام حضور اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ، وهو ما يعنى المشاركة المباشرة في صنع القرار المحلي طبقا للقانون . لكن المرسوم الحالي اغفل ذكر هذه الصلاحية رغم أن المجالس البلدية في الغالب تستعين بالأمين العام في كثير من الشؤون المحلية .

كما انه في إطار مساعدته لرئيس البلدية أضافت الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من المرسوم القديم ، أن الكاتب العام يعد مشاريع التنظيمات والقرارات التي يصدرها رئيس البلدية ، وهو ما لم يورده المشرع بصفة أدق في المرسوم الجديد ، وهنا نتساءل عن أسباب تراجع المشرع عن تقنين العلاقة والتعاون بين الأمين العام للبلدية والموظفين بصفة عامة من جهة ، والمنخبين بمن فيهم رئيس البلدية من جهة أخرى .

مع أن بعض التشريعات المقارنة تقر صراحة بالتواجد المستمر لمدير البلدية المعين و تنص على مشاركته المباشرة في صنع السياسة المحلية . كما هو الحال في بريطانيا حيث يعين مدراء الوحدة المحلية -الذين يشترط فيهم أيضا الإقامة في تراب الوحدة المحلية- من طرف المجالس المنتخبة ، وليس من السلطة المركزية لضمان فعالية الموظفين في تعاونهم مع المجالس المحلية كما أن مهمته تنتهي بانتهاء العهدة الانتخابية ¹ .

كما أن المشرع المصري والأردني نص على الأحكام المتعلقة بمدير البلدية في صلب قانون الإدارة المحلية وقانون البلديات على التوالي والنص على مشاركته المباشرة في شؤون المجالس المنتخبة ² خاصة فيما يتعلق بإعداد مشاريع الميزانية والحساب الختامي، وإمكانية تفويض رئيس البلدية لبعض

¹ محمد علي الخلايلة-المرجع السابق-ص:76.
² محمد علي الخلايلة-نفس المرجع- ص: 200.

صلاحياته للمدير التنفيذي¹. خلافا للمشرع الجزائري الذي لم ينص على إمكانية هذا التفويض. هذا الفراغ كثيرا ما كان سببا في الصراعات بين المنتخبين (باعتبارهم صاحب السلطة المحلية) و الموظفين (باعتبارهم أدرى وأكثر تجربة بالأمر الفني والتقني)

إن الدور الأساسي الذي يلعبه الأمين العام للبلدية رفقة باقي الموظفين في إدارة التنمية المحلية، تستدعي من المشرع إعادة النظر في المعالجة القانونية له من خلال تحديد صلاحياتهم بدقة من خلال قانون البلدية، وجعل مهمتهم تدخل في إطار التعاون والتنسيق مع المنتخبين لا التعارض و وسيلة للصراع بين المنتخبين والمعنيين. وهذا بعد تزويد البلدية بالإطارات البشرية ذات الكفاءة العالية حسب طبيعة المناصب و الدور المنوط بها². وجعل آلية التوظيف من اختصاص المجالس المنتخبة وبمشاركة الأمين العام وتخفيف رقابة الوصاية على البلدية في مجال التوظيف. ونظرا للدور الكبير الذي يقوم به الأمين العام في البلدية وتداخل صلاحياته مع صلاحيات رئيس البلدية ذو الوظيفة المزدوجة، يستوجب أيضا وضع قانون أساسي له قصد تحديد الصلاحيات بدقة وتفعيل دوره في إدارة البلدية.

المبحث الثاني : المشاركة في إدارة التنمية المحلية

لا يتوقف فعالية البلدية في إدارة التنمية المحلية على مشاركة العنصر البشري ضمن التنظيم الرسمي للإدارة المحلية³، بل إنه يتعدى إلى مساهمة جميع الفاعلين من المستفيدين من مشاريع التنمية المحلية في صنع القرار المحلي الذي يتم اتخاذه في مجال إدارة التنمية المحلية وهو ما يجسد ديمقراطية الإدارة المحلية⁴.

ويعتبر إشراك الأفراد المحليين في التنمية عنصرا جوهريا لنجاح وتفعيل التنمية، ولذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية⁵.

وإذا كان المجلس الشعبي البلدي هو قاعدة المشاركة في إدارة التنمية المحلية فإن قانون البلدية أعطى إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية

¹ عبد الرزاق الشبخلي-المرجع السابق- ص: 79.

² طارق المجدوب-المرجع السابق- ص: 294.

³ عبد الغني بسبوني عبد الله-التنظيم الإداري- منشأة المعارف-مصر/2004-ص15-

⁴ محسن أحمد الخضير-ديمقراطية الإدارة المحلية-الدار الجامعية-مصر/2007-ص: 46.

⁵ محمد حسن الدخيل-إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة-منشورات الحلبي الحقوقية-مصر-ط1/2009-ص: 148.

التشاركية التي تعني إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في كامل العملية التنموية من التخطيط والتنفيذ إلى التمويل و المراقبة ¹ .

ولضمان فعالية هذه المشاركة لا بد من توفر الضمانات القانونية لمؤسسات وهيئات المشاركة ، فإذا كان المجلس المنتخب يستند على أسس دستورية أثناء ممارسة صلاحياته بإتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة التنمية المحلية، فإن لجان البلدية لم تحظ بنفس القيمة الدستورية من حيث الصلاحيات المسندة إليها في إطار المشاركة ، وهذا ما تؤكد الطبيعة القانونية لهذه اللجان .

وإذا كان يستحيل إشراك جميع المواطنين دفعة واحدة في إدارة مشاريع التنمية فإنه يمكن تمييز آليتين للمشاركة من خلال دراسة صور المشاركة .

المطلب الأول : النظام القانوني للجان البلدية

لم ينظم دستور 1996 اللجان بصفة عامة مثل ما تعرض لها دستور 1976 من خلال نص المادة 2/31 منة بقولها " .. ويساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية " وهو بذلك أضاف القيمة الدستورية لأي لجان يشارك فيها ممثلي الشعب، واعتبرت من الأجهزة الرسمية الفعالة للدولة وقد أكد قانون البلدية والميثاق الوطني على الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية لهذه اللجان لكن لم تحدد الطبيعة القانونية لعمل هذه اللجان من ناحية مكانتها في المساهمة في توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي البلدي واللجان أو مدى استقلالية حجية قراراتها اتجاه المجلس المنتخب الذي تستمد اللجان عضويتها منه ² .

أما دستور 1996 فلم يتطرق إلى إمكانية إنشاء اللجان الشعبية . وبالنسبة لقانون 1990/08 فقد نظم مسألة لجان البلدية في الفرع الثاني من الفصل الأول المتعلق بالمجلس الشعبي البلدي كأحد هيئات البلدية من المادة 24 إلى المادة 26 . و النص على اللجان ضمن هذا الفصل يؤكد على تبعيتها للمجلس الشعبي البلدي وأنها تشكل إطار للمشاركة الواسعة للسكان المحليين .

وتتعلق فكرة إنشاء لجان البلدية من قاعدة التخصص الفني للمجالس المحلية، على اعتبار أنه لا يمكن القيام بكل الوظائف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية من جهة واحدة ³ . خاصة مع

¹ محسن أحمد الخضير- المرجع السابق- ص: 145.

² أحمد بوضياف-الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية- المؤسسة الوطنية للكتاب-1989-ص: 340.

³ عبد الرزاق الشخيلي- نفس المرجع-ص: 148.

اتساع صلاحيات البلدية في ظل انتهاج سياسة التفتح الاقتصادي التي حتمت ظهور صور جديدة لتدخل الدولة عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص في عملية صنع وتنفيذ السياسة المحلية على غرار السياسة العامة¹. وهو ما يتطلب تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين من أجل المساهمة في صنع القرار². وتعتبر اللجان البلدية إحدى أهم هذه الوسائل إذ تسمح بإشراك أكبر عدد من الفنيين والمختصين في هذه اللجان.

ولكن بتحليلنا للنصوص المتعلقة باللجان في قانون البلدية نلاحظ أن هناك قصوراً في تنظيمها القانوني، وفي تحديد المهام المنوطة بها وعلاقتها بالمجلس المنتخب، مما انعكس على طبيعة عمل هذه اللجان ومدى فاعليتها.

الفرع الأول : العلاقة بين لجان البلدية والمجلس الشعبي البلدي

إن طريقة تشكيل لجان البلدية مرآة عاكسة لرغبة المشرع في تعزيز المشاركة المحلية و تفعيل هذه اللجان أو جعلها مجرد أدوات استشارية شكلية ليس لها أي دور في عملية التنمية المحلية أن القواعد التي تقوم عليها المجالس المنتخبة والمتمثلة أساساً في إتاحة الفرصة لتوزيع المسؤوليات ووظائف الدولة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية³، هو نفسه المبدأ الذي يعتمد عليه في تشكيل لجان البلدية من كونها أداة لتوزيع المسؤولية بين السلطة المحلية والمجتمع المحلي ضمن إطار منظم. وبما أن مفهوم التنمية المحلية يقتضي ضمان مشاركة فعالة للمواطن المحلي، فإن اللجان البلدية هي بوابة تحقيق الديمقراطية التشاركية والتي جاءت كبديل عن مفهوم الديمقراطية التمثيلية. فالديمقراطية التشاركية تعني التمثيل المستمر خارج الأطارات الرسمية (المجالس المنتخبة) والآليات الموضوعية التي تسمح للأفراد باتخاذ القرارات المحلية. واللجنة هي إحدى هذه الآليات إذ يمكن أن تتشكل من أعضاء تابعين للمجلس أو خارج عن المجلس المحلي. وإذا كانت تشكيلها هو نفس تشكيل المجلس البلدي فإنه لا يعني أن لها نفس خصائص المجلس التقريري.

أولاً : تشكيل لجان البلدية

¹ سمير عبد الوهاب-المرجع السابق- ص: 33.
² شيبوطي سليمان و كبير مولود و هزرشي طارق-دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية- ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية في الجزائر- كلية الحقوق-جامعة زياني عاشور الجلفة.
³ أحمد بوضياف-المرجع السابق- ص: 340.

يعتبر المجلس البلدي هو الوعاء الرئيسي لتشكيل لجان البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة 24 من قانون البلدية والتي ميزت بين صنفين من اللجان : لجان دائمة - و لجان مؤقتة.

(أ) - اللجان الدائمة :

يمكن اعتبارها اللجان الإجبارية في كل مجلس وهي المختصة في المواضيع التالية : الإدارة والمالية - التهيئة العمرانية والتعمير - الشؤون الاجتماعية والثقافية وهي المحاور الرئيسية المتعلقة بالتنمية المحلية، حيث تتشكل هذه اللجان بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي تحت رئاسة عضو منتخب وباقي الأعضاء هم من المنتخبين الذين يجب أن يعكسوا المكونات السياسية للمجلس أي مراعاة الأحزاب المشكلة للمجلس البلدي من حيث نسبة توأجدها، فحتما رؤساء اللجان يشكلون من القوائم الأكثر تمثيلا .

لكن المشرع اكنفى بذلك دون ذكر أي تفاصيل أخرى خاصة فيما يتعلق بعدد الأعضاء وشروط تعيينهم ،مما ترك الفرصة للصراعات الحزبية الضيقة على حساب المصلحة المحلية خاصة في رئاسة لجنة للإدارة والمالية نظرا للمهام الموكلة لها و التي عادة ما تكون محل صراع النواب للفوز برئاستها.

فوضع شروط وضوابط في تشكيلة اللجان يخفف على الأقل من هذه الصراعات فمثلا في بريطانيا يشترط لعضوية اللجان تخصص العضو وكفاءته في الموضوع أو الاختصاص الذي تعالجه اللجنة¹ . وان تدارك المشرع الأمر فيما يخص الأفراد الذين يمكن الاستعانة بهم في أشغال اللجنة حسب المادة 26 بأن تستطيع اللجنة استدعاء أي شخص بحكم اختصاصه يمكنه تقديم معلومات مفيدة للجنة. إلا أنه مقارنة بالمادة 98 من قانون البلدية السابق التي فصلت في طبيعة الأشخاص الذين يمكن استدعاؤهم بصفة استشارية وهم:

- الموظفون وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية.
- سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم أو نشاطهم أو لأي ظرف آخر.

فان قانون البلدية الحالي أعطى حكما عاما ولم يفصل في طبيعة الأشخاص الذين يمكن الاستعانة بهم، أو كيفية تنظيم الجلسات .

¹ عبد الرزاق الشخلي- نفس المرجع-ص: 198.

غير أن هذه الاستعانة في كلتا القانونين غير إلزامية فهي اختيارية كما لم يبين المشرع إمكانية أو إلزامية الاستعانة بموظفي البلدية خاصة رؤساء الأقسام والمصالح المختصة على غرار المالية - والتنظيم - والبناء - والتعمير... كما هو الحال في قانون البلديات الأردني فإن جميع اللجان وعددها 06 لجان ومن أهمها لجنة التخطيط والتنمية - لجنة المناقصات - لجنة انتقاء الموظفين... فكل هذه اللجان محددة تركيبها بموجب القانون، ولا مجال لإطلاق حرية المجلس في التصرف فيها، حيث يشترط تمثيل هذه اللجان بأعضاء من المنتخبين وأعضاء من المعينين، سواء كانوا مدراء تنفيذيون - أو رؤساء أقسام¹ وهذا نظرا لواقعية الدور الذي يقوم به الموظفين في إدارة البلدية.

(ب) - اللجان المؤقتة :

أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي تكوين لجان مؤقتة أو لجان استثنائية كما تسمى في النظام الفرنسي ومهمتها دراسة بعض المسائل المؤقتة، كإجراء تحقيق حول قضية ما حيث تنشأ اللجنة لهذا الغرض تنتهي بانتهاء مهمتها، وتقديم تقريرها للمجلس المنتخب حول نتيجة التحقيق².

أما في فرنسا فليس هناك لجان، دائمة فجميع لجان المجالس المنتخبة تنشأ بصفة استثنائية خاصة في الحالتين التاليتين :

- 1- الحلول محل المجلس في حالة شغوره .
- 2- التحقيق في قضية يأمر بها المجلس³.

أما المشرع الجزائري فلم يحدد مهام اللجان المؤقتة أو تشكيلها على غرار اللجان الدائمة وحسب صياغة المادة 24 من قانون البلدية، فإن المواضيع التي تتناولها اللجان المؤقتة هي نفس المواضيع التي تتناولها اللجان الدائمة وبالمقابل أعطى للمجلس حرية اختيار المواضيع التي يراها ضرورية من أجل إجراء تحقيق حول مسألة معينة تخص البلدية أو تخص المصالح التابعة لها.

وبالنسبة لتشكيل اللجنة فهي أيضا تكون برئاسة عضو منتخب مع إمكانية ضم أي عضو من خارج المجلس يمكنه تقديم إفادة للمجلس بحكم تخصصه دون تحديد وضعية هذا العضو في اللجنة هل هو استشاري فقط أم يملك صوت في حالة التصويت ، بسبب الغموض حول طبيعة اللجنة في حد ذاتها

¹ محمد علي الخلايلة- نفس المرجع- ص: 191.

² علي خطار شطناوي-المرجع السابق-ص: 203.

³ عبد الرزاق الشخلي- نفس المرجع-ص: 198.

ويتضح أن لجان البلدية ليست مفعلة بالشكل الذي يسمح لها بتجسيد الديمقراطية التشاركية وتدعيم المجلس المنتخب في إدارة التنمية المحلية، ويتجلى ذلك في كون المشرع تناولها في مواد محدودة دون التحسيس بأهميتها أو دورها في تجسيد المشاركة الواسعة للمواطنين المحليين.

وهو ما يوحي بأن النظام السياسي مازال متحفظا على فتح مؤسسات الدولة للمجتمع المدني. وترك الغموض حول آلية المشاركة في هذه اللجان حيث لم يشر حتى إلى إمكانية صدور مرسوم تنظيمي لاحق ينظم عمل اللجان كما فعل مع باقي الأحكام العامة في قانون البلدية . وهي من بين أسباب عدم تفعيل المشاركة المحلية -

ضف إلى ذلك أن الرقابة المشددة على المجالس المحلية من طرف الوصاية تعيق حرية المبادرة من طرف المنتخبين من استغلال هذه النصوص لمصلحة دعم المشاركة الشعبية وبالتالي إتاحة المجال لتدريب وإعداد قادة محليين بشكل مستمر لتحقيق معه التنمية المجتمعية التي تسهل عملية التنمية المحلية

ثانيا: خصائص لجان البلدية

إذا كانت لجان البلدية تتكون من أعضاء المجالس المنتخبة بصفة أساسية واستثناءا يمكن الاستعانة بخبراء أو مختصين لمساعدة اللجان في عملها ، فهل يمكن اعتبارها مجرد مجالس منتخبة مصغرة ؟ أي أن عملها نفس عمل المجلس الأصلي .

إن لجان البلدية أجهزة استشارية تابعة للمجلس المنتخب وتختلف في نظام عملها عن المجلس في حد ذاته من عدة نواحي أهمها:

- أن عدد أعضائها محدود وأقل من المجلس المنتخب ويعينون من طرف هذا الأخير وليس بالانتخاب العام .

- أن اجتماعات اللجان تكون عادة سرية وليس علنية ولا يحضرها إلا من وجهت الدعوة له بصفة خاصة¹.

- أن المسائل التي تعالجها تحال عليها من طرف المجلس المنتخب ولا تتدخل من تلقاء نفسها.

و بالتالي فإن دور لجان البلدية في الأساس هو تسهيل عمل المجلس بدراسة المسائل على مستوى اللجان بدقة و بحضور عدد أقل من الأعضاء لتسهيل عملية النقاش و الخروج بأرضية لوضع القرار الذي يخص المسألة المدروسة و تحريره بمداولة.

¹ عبد الرزاق الشبخلي- نفس المرجع-ص: 196.

الفرع الثاني : طبيعة عمل اللجان

من الخصائص التي رأينا سابقا حول لجان البلدية نطرح السؤال الأهم هل أن عمل لجان البلدية
تقري أم استشاري ؟

أي أن لجان البلدية بصدد معالجتها للمواضيع المحالة عليها هل تتناولها كصاحبة السلطة
والاختصاص وبالتالي إصدار قرارات حول الموضوع المقترح خاصة أن اللجنة تعتبر كصاحبة
اختصاص فني ضمن الموضوع الذي عالجه أم أنها رغم ذلك لا تملك إلا إصدار اقتراحات لإبداء آراء
حول الملفات المعالجة . وما هي حجية هذه الآراء ؟

و هل هي ملزمة للمجلس الشعبي البلدي أم تعتبر مجرد استشارة ؟ وما مدى حجية الاستشارة التي
يقدمها الأعضاء الخارج عن المجلس بالنسبة للجنة في حد ذاتها .

لم يضع المشرع إجابات واضحة حول هذه التساؤلات حيث بقي الغموض سائدا حول نية المشرع
من تأسيس هذه اللجان . هل هي ضرورة مسايرة التغيير الذي شهده التحول الديمقراطي وبالتالي
مسايرة للتعددية أبقى على هذه اللجان التي كانت حتى في عهد الحزب الواحد .

من الناحية الفقهية يمكن تمييز ثلاث وضعيات حيث تتباين معها صلاحيات اللجان حسب السلطات
الممنوحة لها.

أما المشرع الجزائري فيتضح أنه لم يعط أي قوة إلزامية لعمل لجان البلدية من خلال تتبعنا لواقع لجان
البلدية في الجزائر .

أولا / أنواع لجان البلدية

تحدد طبيعة عمل لجان البلدية من خلال معرفة مدى السلطات الممنوحة لها والغرض من إنشائها
فهي أما أن تكون لجان استشارية أو تكون لها سلطات تنفيذية مستقلة عن المجلس المنتخب كما يمكن
للمجلس المنتخب أن يفوض لها بعض الصلاحيات، وما يترتب من التفويض من آثار .

1- لجان البلدية الاستشارية

وهي اللجان المكلفة بتقديم الاستشارة الفنية إذا طلب منها المجلس ذلك فهي لا تصدر قرارات بل تبدي آراء استشارية ، وإذا كانت الهيئات الاستشارية في الأصل تتميز بالاستقلالية عن الهيئة المستشيرة فإن الوضع يختلف مع لجان البلدية الاستشارية ، فهي تابعة للمجلس المنتخب ومكونة من أعضائه . كما يمكن استدعاء أعضاء آخرين من خارج المجلس لمساعدة اللجنة¹ . كما أن المجلس المنتخب يمارس رقابة مباشرة على هذه اللجنة من حيث التشكيل والعمل² .

أما عن طبيعة الاستشارة في هذه الحالة فهي غير ملزمة بالرأي الاستشاري مادام أنها غير ملزمة بأخذ الاستشارة ، حيث يستلزم ذلك وجود نص صريح يلزم المجلس بطلب الاستشارة³ .

2- لجان البلدية ذات السلطة التنفيذية :

وهي لجان مستقلة ، تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات والأمر بتنفيذها وهي لجان مستقلة تماما عن المجالس المحلية رغم أنها تتشكل من المنتخبين إلا أنه بمجرد تشكيلها تنفصل عن سلطة المجلس . كما أن صلاحياتها محددة باسم القانون ولا يتدخل المجلس في تحديد هذه الصلاحيات -إضافة أو سحبها من اللجنة- أي أنها تشكل مجلس داخل مجلس.

كما أن اللجنة تصدر قرارات ملزمة ولا يمكن للمجلس إلا الإطلاع عليها أي للإعلام فقط.

أما من الناحية الرقابية، فلا يملك المجلس إلا حل هذه اللجنة إذا تجاوزت صلاحياتها أو مراقبة نفقاتها من الناحية المالية بما أنها تخضع لمالية البلدية بصفة عامة⁴ .

3- اللجنة ذات السلطة المفوضة :

وهي عادة تكون لجان مؤقتة تفوض من المجلس لدراسة مسألة ما، بصفة مؤقتة⁵ في هذه الحالة لا تمنح صلاحية التقرير باسم القانون ، لكن عن طريق التفويض حيث يفوض المجلس بعضا من صلاحياته لهذه اللجنة للتداول فيها دون تجاوز حدود التفويض وبالتالي فإن اللجنة تصدر قرارات في المواضيع المطروحة أمامها، فيما إذا حولها التفويض سلطة البت النهائي في القضية . كما يمكن أن تبدي آراء استشارية إذا نص التفويض على ذلك .

¹ محمد علي الخلايلية- المرجع السابق- ص: 74 .

² عبد الرزاق الشخلي-نفس المرجع-ص: 195 .

³ أحمد بوضياف-نفس المرجع- ص: 137 .

⁴ محمد علي الخلايلية- المرجع السابق- ص: 194 .

⁵ محمد علي الخلايلية- المرجع السابق- ص: 195 .

أما من ناحية الرقابة فهي مفترضة بموجب الآثار للقانونية للتفويض ضمن القواعد العامة¹.

ثانيا : واقع لجان البلدية في الجزائر

ومن خلال هذا العرض الموجز للطبيعة عمل اللجان، وفي ظل سكوت المشرع الجزائري عن تحديد هذه الطبيعة بالنسبة للجان البلدية ، فإنه يمكن القول أنه من الناحية العملية -واقع هذه اللجان- فهي ذات طبيعة استشارية باعتبار النتائج التالية من خلال الدراسة الميدانية:

- 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 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 الإستشارة الفنية إلا بموافقة المجلس البلدي.

ورغم أن قانون البلدية يسمح ويشجع فكرة الاستشارة الفنية مع المواطنين ذوي الكفاءات المختصة لمعالجة قضايا ومشاكل الجماعات المحلية ، لكن هذه الإمكانيات غير مفعلة، ولم تستعمل ولم تجسد في الميدان² . على الأقل في البلديات التي قمنا بزيارتها في ورقلة.

ضف إلى ذلك فإن رؤساء وأعضاء اللجان بخلاف نص القانون الذي يأخذ بعين الاعتبار في توزيع الأعضاء على اللجان الجانب السياسي أي التمثيل النسبي للأحزاب في هذه اللجان فإنه في معظم اللجان تأخذ بعين الاعتبار الجانب العرقي، أو العروشي أو الجهة على حساب الإنتماء السيلسي، وهذا من مخلفات النظام الانتخاب في حد ذاته ، الذي لم يراعي هذا الجانب في توزيع المقاعد على التشكيلات السياسية³.

كما أن هذه اللجان لا يمكن أن تقوم بحق بالدور الاستشاري بشكل فعال نظراً لانعدام الكفاءة والتخصص الذي يمكنها من تقديم إضافة للمجلس المنتخب. وفي الواقع نجد كثيرا ما يستعين الأعضاء المنتخبين بالكاتب العام ومساعديه في عملهم دون أن يشكل ذلك حضور رسمي في هذه اللجان ، لتصبح اللجنة في حد ذاتها تطلب الاستشارة من هيئة أخرى -ولو بصفة غير رسمية- لتختفي معها أحد أهم

¹ عبد المالك بن عبد الله الهنائي-اللامركزية كأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية- مجلة الاداري-دورية علمية محكمة-سلطنة عمان -ع52/مارس 1993- ص: 96.

² مصطفى دريوش-المرجع السابق- ص: 96.

³ بيطام أحمد- الاقتراع النسبي والتمثيلية-حالة الجزائر- مذكرة ماجستير غير منشورة-جامعة باتنة-2004/2005-ص: 92.

مبادئ الاستشارة والمتمثلة في فعالية ممارسة التأثير على صاحب السلطة في القرار وهو ما يؤثر سلبا على فعالية المجلس المنتخب في إدارة التنمية المحلية ويصبح معه تدخل السلطات المركزية بشتى أنواع الرقابة أمر حتمي لا مفر منه في ظل عجز البلدية عن تفعيل دورها و المشاركة في التنمية بمختلف صورها .

كما يتطلب من المشرع إعادة الاعتبار للجان البلدية بالنص عليها دستوريا أولا، وهو ما ينصرف أيضا على للمشاركة الشعبية بصفة عامة .

وثانيا وضع إطار تنظيمي لها يسمح بتفعيل دورها من جهة، وتفعيل مشاركة المواطن المحلي في هذه اللجان، فيما يضمن المساعدة الذاتية للمجالس المنتخبة بدل الاستعانة بخبرات السلطة المركزية أو سلطة الوصاية.

لمطلب الثاني : صور المشاركة في إدارة التنمية المحلية

إن من بين الركائز الأساسية التي أنشأت من أجلها الإدارة المحلية ، هو إشراك أكبر قدر من المواطنين من أصحاب التخصص و ذوي الكفاءات والفنيين والفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية¹. وهذا عن طريق تفويض السلطات المحلية لبعض من صلاحياتها لصالح المجتمع المحلي من أجل المساهمة في تخطيط وتنفيذ ومراقبة مشاريع التنمية المحلية بشكل مباشر او غير مباشر² . تحت مراقبة وتوجيه من قبل الدولة وأجهزتها، لأن التنمية فعل يستوجب التدخل و توجيهه عكس النمو التناقضي³. وهو ما يتطلب وجود مؤسسات وهيكل خاصة بإدارة التنمية المحلية حيث يجتمع فيها المنتخبون وأصحاب المهن والمختصين وجميع الفاعلين في التنمية سواء أفراد أو جماعات⁴ .

و إذا كان المجلس الشعبي البلدي هو الإطار و التنظيم الرسمي الذي يتم فيه تجسيد مبدأ المشاركة في مفهومها الضيق فإن مفهوم التنمية المحلية كما رأينا يهدف إلى إشراك جميع الفئات و أطراف المجتمع في إدارة التنمية المحلية⁵ . وبما أنه عمليا لا يمكن استشارة جميع المواطنين في آن واحد فإنه يمكن الاستعانة بممثلين عن المجتمع الموسع والمنظم في جمعيات وتجمعات مختلفة تدعى بمنظمات المجتمع المدني.

¹ رمضان بطيخ- مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة- منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية-مصر- عدد 2009-ص:215.

² عبد المالك بن عبد الله الهنائي- المرجع السابق- ص: 98.

³ محمد حسن الدخيل- إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة- منشورات الحلبي الحقوقية- ط1/2009- ص 28.

⁴ الأخضر أبو العلا عزي- التنمية المحلية والحكم الراشد- ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول الحكم الراشد والتنمية المحلية المنعقد بجامعة مصطفى اسطنبولي بمعسكر-يومي 26 و 27/04/2005- من موقع:

<http://www.freemediawatch.org/66-200805/8.htm>

⁵ شيبوط سليمان و كبير مولود و هزرشي طارق- دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية- المرجع السابق.

ولا يقتصر مشاركة المجتمع على الدور الاستشاري فقط ، بل يمكن أن يترجم إلى المساهمة في انجاز المشاريع الخدمائية والتنمية والإشراف عليها و إدارتها ، وهذا عن طريق إشراك القطاع الخاص إلى جانب السلطة المحلية .

الفرع الأول : المجتمع المدني كإطار للمشاركة في إدارة التنمية المحلية

بعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخير على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي ، محلياً ودولياً نظراً للدور المحوري الذي يلعبه إلى جانب الدولة في بناء المجتمع ، ومؤسسات الدولة .

كما أصبح معياراً لمدى تمتع الأنظمة السياسية بالمنهج الديمقراطي فالأنظمة المنغلقة وخاصة الاشتراكية منها ، تكون فيها آلية المجتمع المدني معطلة لما يشكله من خطر على سيطرة هذه المنظمات على المواطنين على حساب السلطة السياسية.

وفي الجزائر ارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني مع التحول النظام السياسي نحو التعددية بعد إقرار فتح المجال للجمعيات بموجب دستور 1989 بما فيها الجمعيات ذات الطابع السياسي و الثقافي و الاجتماعي والنقابات والجراند المستقلة .

ورغم سلبيات هذا التحول السريع فلم يتم التراجع عن هذا المكسب الديمقراطي حتى في الدستور الحالي 1996 من خلال خاصة المواد 41 و 42 و 43 منه باستثناء تلك القيود القانونية التي وضعها المؤسس الدستوري لإنشاء هذه الجمعيات¹ . وهو ما يدل على أن هناك تأثير متبادل بين التنمية والنظام السياسي من جهة ، وبين التنمية والديمقراطية من جهة أخرى و هو ما يعني العلاقة المباشرة بين المشاركة الفاعلة والتنمية² .

وعلى المستوى المحلي يكون دور المجتمع المدني أكثر تأثيراً وفاعلية في التنمية المحلية ، بحكم الاتصال المباشر بين السلطة من جهة ، والمواطنين من جهة أخرى هذا شريطة وضع تحديد دقيق و إطار منظم للمجتمع المدني من خلال مفهومه .

أولاً / مفهوم المجتمع المدني

¹ بوكرا ادريس-نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر رقم: 1997/09 والمتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد- مجلة ادارة - المدرسة الوطنية للإدارة-الجزائر- ع/33- ص: 48
² محمد حسن الدخيل-المرجع السابق- ص:13.

في ظل التحولات الإيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، فرض مصطلح المجتمع المدني نفسه على المنظومة القانونية كأداة إنسانية و مجتمعية -وطنية و دولية- على السواء في بعث التنمية الشاملة. وجاء كتأكيد على ما يسمى بعولمة القيم الديمقراطية¹. نظرا لارتباط التنمية بالمشاركة من جهة و توسع مفهوم المشاركة وارتباطها بالمجتمع المفتوح الديمقراطي ليشمل معنى المشاركة كافة أطراف المجتمع المنظم عن طريق الجمعيات التي أصبحت وسيلة لتدبير الشأن المحلي والوطني حيث يمكن لهذه المنظمات تحديد احتياجات وأهداف المجتمع المحلي و جعل القرارات المركزية مبنية على تطلعات وآراء الأطراف المعنية².

و بما أن مسألة التعريف تختلف حسب مجال استعمال منظمات المجتمع المدني (علم الاجتماع .القانون ،السياسة وغيرها....) فلن نخوض في تاريخ نشأة المجتمع المدني ولا في دوره من الناحية الاجتماعية وتطوره في إطار التنمية البشرية والاختلافات الفقهية حول تعريفه ، إنما نهدف إلى وضع تعريف شامل يسمح لنا بتوضيح العلاقة بين المجتمع المدني والتنمية المحلية والديمقراطية .

وفي هذا الإطار يمكن أن نورد التعريف الذي جاء في ندوة المجتمع المدني المنظمة من طرف مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 على أنه :

" يقصد بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن السلطة لتحقيق أغراض متعددة منها المشاركة في صنع القرار السياسي والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية..³"

وترى أماني قنديل أن المجتمع المدني هو " مجموعة المنظمات التي تتبع عن إرادة ومبادرات المواطنين الخاصة . وتحتل موقعا وسطا بين مشروعات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية وتهدف إلى تحقيق النفع العام "⁴ .

ومن هذه التعاريف نستنتج أن المجتمع المدني هم تنظيم طوعي إرادي وليس عفوي مستقل عن السلطة والمجتمع⁵ يضم كل من الجمعيات المدنية والثقافية والمنظمات والمؤسسات غير حكومية والنقابات المهنية ووسائل الإعلام وحتى الأحزاب السياسية التي يختلف كثيرا من الفقهاء حول ضمها أو

¹ بوحنية قوي-دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد-ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 17/12/2008 بكلية الحقوق جامعة حسين بن علي -الشلف.

² صالح زياني-تفعيل دور العمل الجمعي لتفعيل لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر- ورقة مقدمة في نفس الملتقى.

³ مرسي مشري-المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله- المرجع السابق

⁴ محمد حسين الدخيل-المرجع السابق- ص: 155.

⁵ مرسي مشري- المرجع السابق-

استثنائها ضمن أعضاء المجتمع المدني فمنهم من يرى أنها لا تنتمي الى المجتمع المدني لكونها تهدف الى تحقيق مصالح ذاتية أو عرقية أو طائفية . وتهدف إلى الوصول إلى السلطة فقط , مثل التشكيلات التي تقوم على أساس الدين أو الطائفة أو الانتماء الأثني والبعض الآخر يرى أن الأحزاب السياسية إذا كانت تشكل معارضة حقيقية للسلطة فهي من الأعضاء المجتمع المدني بحكم أنها تطرح بدائل ضمن برامج اجتماعية واقتصادية وسياسية¹ . وعليه فالمجتمع المدني كما يرى البعض - يظهر في المستوى الذي يتلشى فيه دور السلطة و يتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة.

كما يجب تمييز مصطلح المجتمع المدني عن باقي التجمعات الاجتماعية الأخرى كالمجتمع الديني و المجتمع الأهلي التي تتصف بكونها تلقائية أو عفوية و طبيعية بينما المجتمع المدني فهو ارادي و طوعي².

ويتضح من خلال المفاهيم السابقة أنه لقيام منظمات المجتمع المدني يشترط توفر الأركان التالية:

- **الفعل الإرادي الحر:** فليس مفروضاً من طرف سلطة الدولة .
- **التنظيم الجماعي:** على شكل أعضاء وهو ما يميزه عن باقي المجتمع.
- **التزام أخلاقي سلوكي :** بالدفاع عن مبادئ المنظمة ، واحترام حقوق الآخرين³ .

وتكمن أهمية المجتمع المدني بصفة عامة في⁴ :

- مراقبة السلطة السياسية بعدم تعديها عن الحقوق الفردية والمدنية.
 - أنه وسيط بين الدولة والمجتمع لتقريب وجهات النظر و الحيلولة دون تحولها الى عنف.
 - المشاركة في إدارة بعض المجالات التي تعجز الدولة عن إدارتها بحكم انشغالها بمهام أكبر.
- وأهم إطار لهذه المشاركة هو الهيئات المحلية ، فهذه منظمات المجتمع المدني ليست معارضة الدولة بقدر ما هو مساعدتها في تنمية المجتمع محليا وقطريا ، ومنع هيمنتها واختراقها للدستور والقانون⁵ .

وقد تطور مفهوم المجتمع المدني منذ ظهوره مع سيطرة الرأسمالية الحديثة وارتبط مع مفهوم المجتمع البرجوازي . وفي أوروبا الشرقية أصبح له بعد أيديولوجي مرتبط بالتوجه نحو تقليص دور الدولة وسيطرتها على الاقتصاد و المنظمات السياسية والاجتماعية والاتحادات والنقابات .

¹ مرسي مشري- المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله - ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 17/12/2008 بكلية الحقوق جامعة حسين بن علي -الشلف.

² بوحنية قوي- دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد- المرجع السابق.

³ خليل أحمد العيد- المرجع السابق.

⁴ محمد حسن الدخيل- نفس المرجع- ص:157.

⁵ محمد حسن الدخيل- نفس المرجع- ص:156.

وبعد انهيار المعسكر الشرقي منح المفهوم بعد تنمويًا من خلال منظمات الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث التي شهدت فشلًا دريعة في التنمية المحلية ، والتي فرض عليها إعادة تكييف نظامها القانوني بما يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في التنمية وتمكينها من وظيفة حماية الفرد من تعسف الدولة . وقد تعاضد دور المجتمع المدني في مجال التنمية في العقدين الأخيرين و أصبح من بين مظاهر التمدن والتفتح الديمقراطي و قوة ثالثة بين الدولة والمجتمع ¹ .

غير أن العلاقة بين السلطة و منظمات المجتمع المدني وفعاليتها تبقى رهينة طبيعة النظام وتفتحه على المجتمع ففي الأنظمة التسلطية تسعى السلطة الى احتواء المجتمع المدني بتوجيهه وتعطيل أي مبادرة يقوم بها ² ليصبح أداء منظمات المجتمع المدني مرتبط ببرنامج السلطة السياسية لتلقى هذه المنظمات نفس مصير الإدارة المحلية من حيث الرقابة والتدخل.

ثانيا : دور المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية بالجزائر

يمكن القول أن الجزائر عرفت منظمات المجتمع المدني بعد التعديل الدستوري في 1989 حتى و إن كان البعض يرى في حركات التحرر في الفترة الاستعمارية نموذجا للمجتمع المدني بما أنها كانت تحمل بالإضافة إلى مشروع الثورة مشروع مجتمع انطلاقا من الثوابت الوطنية و هي اللغة و الإسلام و حقوق الإنسان ³ .

أما الحديث عن المجتمع المدني قبل 1989 فقد كان غير ممكن بسبب سيطرة أدبيات الحزب الواحد على السلطة و على المجتمع ككل ، فكل الجمعيات والنقابات و الصحافة مصدرها إرادة الحزب وليس إرادة مؤسسيها ، كما أنها تهدف الى التعبئة العامة لصالح تدعيم الحزب الوحيد في السلطة ، وليس لحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة . وهو ما لا يتوفر على شروط منح صفة المجتمع المدني لبعض الجمعيات القائمة آنذاك ، إضافة للعائق القانوني والمتمثل في عدم وجود قانون يرخص لإنشاء جمعيات مستقلة عن إطار الحزب .

أما بعد التحول إلى التعددية السياسية و السماح بتشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي و الاجتماعي و الثقافي و الاقتصادي و النقابات الحرة ساهم في خلق نظام قانوني كما يسمى بمنظمات المجتمع

¹ مرسي مشري- المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله- المرجع السابق- ص:03

² بوحنية قوي- دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد- المرجع السابق- ص:02-

³ محمد العربي سعودي- المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر (الولاية والبلدية) من 1516 الى 1962- ج 2- ط2- 2006- ص: 270

المدني التي أصبح لها تأثير كبير في القضايا الحساسة التي تهتم المجتمع بصفة عامة ، خاصة و أن الدولة سهلت من إجراءات إنشاء الجمعيات (إذ يكفي اجتماع 15 شخص لتكوين جمعية)¹. و بغض النظر عن خلفيات تأسيس الكثير من الجمعيات و علاقتها بالدولة ،فان منظمات المجتمع المدني فرضت نفسها في مجال التنمية المحلية رغم الواقع الذي يحد من فعاليتها. وبما أن مفهوم المجتمع المدني تأثر بانتشار ظاهرة العولمة من خلال امتداد نشاطه الى المستوى الدولي² فإننا سنحاول تقييم تجربة إشراك الجمعيات المدنية في التنمية المحلية من خلال برنامج الاتحاد الأوروبي لدعم الجمعيات في التنمية.

01- واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر

ظهرت منظمات المجتمع المدني في الجزائر كطرف فاعل في صنع القرار و في سياسة التنمية بصفة خاصة بعد التحول نحو التعددية السياسية التي فتحت المجال لإنشاء الجمعيات المستقلة مهما كان طابعها سياسي أو مدني أما في عهد الحزب الواحد فرغم تشكل بعض الجمعيات فإنها كانت خاضعة لإرادة وبرنامج الحزب لأن من شروط تحقيق فعالية المجتمع المدني هو الاستقلالية بجميع مستوياتها(الأهداف-الرؤى-الأولويات-الاستقلالية الإدارية والتنظيمية.)³ كما شهدت منظمات المجتمع المدني نشاطا كبيرا بعد أحداث أكتوبر 1988 وبعده العشرية السوداء خاصة من سنة 1995 بعد الاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة.حيث ارتفع عددها من 86 جمعية سنة 1988 الى 151 جمعية سنة 1990 ثم الى أكثر من 600 جمعية سنة 1995 بعدما سجلت تراجعا سنة 1992 بسبب حل جميع الجمعيات التي لها علاقة بالجبهة الإسلامية للإنقاذ وجميع الجمعيات ذات الطابع الديني⁴ .ليصل عددها حسب تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية سنة 2009 الى أكثر من 80 ألف جمعية.

من الناحية التشريعية يمكن القول بأن المشرع الجزائري بالرغم أنه لم ينص صراحة على دور المجتمع المدني كطرف رئيسي الى جانب الدولة في بعض القضايا الهامة ، فإن اعتماده على بعض الآليات التي فرضتها التحولات التي شهدتها العالم في مجال حقوق الإنسان و محاربة الفساد و التي تؤكد من خلالها المنظمات الدولية على تفعيل دور المجتمع المدني المحلي في ترقية حقوق الإنسان ومحاربة الفساد ، فإن انخراط الجزائر في هذا المسعى بالإشارة في ديباجة نصوص مكافحة الفساد إلى

¹ المادة رقم:06 من القانون رقم:90/31 الصادر في:1990/12/04 والمتعلق بالجمعيات.

² بوحنية قوي- دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد- المرجع السابق- ص:05.

³ بوحنية قوي- نفس المرجع-ص:08.

⁴ مرسي مشري- المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله- المرجع السابق: ص:06

اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد و خاصة المادة 13 من الاتفاقية التي تؤكد على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع المدني الى جانب الدولة في محاربة هذه الظاهرة¹ . كما تنص المادة 15 من القانون رقم: 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية و الفلاحية و المنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و لتعمير و مخطط شغل الأراضي. كما أن سلسلة الحوارات و الندوات التي عرفتها الجزائر منذ سبتمبر 1995 خاصة المنتدى الوطني للحركة الجمعوية في 11/04/1997 كلها تؤكد توجه الدولة نحو الاهتمام بمنظمات المجتمع المدني و إعطائها دور ريادي في التنمية الشاملة ، ولو أن البعض يرى في هذا التوجه محاولة لاحتواء المجتمع المدني من طرف الدولة خشية تحوله الى معارض حقيقي للسلطة² .

أما عن دور المجتمع المدني على المستوى المحلي و خاصة كيفية تدعيم منظمات المجتمع المدني للبلدية في إدارتها للتنمية المحلية ، فيكفي أن نشير أن قانون البلدية الحالي لا يضع عوائق أو قيود حول مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال لجان البلدية ، أو من خلال الاعتراض على مدونات المجلس البلدي بعد تعليقها و الطعن ضد ها قضائيا³ .

وبالمقابل ذلك لم يضع أي آليات لمشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية التي تضطلع بها المجالس المنتخبة أساسيا . فإن كان المشرع قد رسم ملامح الطابع الاستشاري للجان البلدية ، إلا أنه لم يلزم هذه الأخيرة بالاستعانة بالمنظمات المتخصصة أو فعاليات المجتمع المدني ، من أجل استشارتها (أو حتى شخصيات فاعلة) لإطلاعها أولا على مشاريع التنمية في البلدية ، و لأخذ اقتراحاتها حول أولويات المشاريع التي تهم المجتمع المحلي ، والتي يمكن تبنيها و فرضها حتى على سلطة الوصاية باعتبارها تمثل تطلعات جميع المواطنين و ليست فئة أو طائفة معينة⁴ . كما أن التجارب الحديثة تؤكد على تفعيل دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها في البرامج التنموية بشكل مباشر استثماري أو غير مباشر تطوعي لتصبح أداة رقابة و متابعة لهذه المشاريع في الأحياء التي تنتمي إليها، مثل عملية تزيين المحيط و الإنارة العمومية و النظافة و الحفاظ على البيئة. شريطة أن تجد هذه الجمعيات الصغيرة تأطيرا لها على المستوى لجان المجالس المحلية حتى تكون لها سلطة الإشراف و المراقبة.

¹ المادة 02/أ من القانون رقم: 01/06 الصادر في 20/02/2006-ج.ر رقم: 14 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربه.

² مرسي مشري- المرجع السابق.

³ المادة 45 فقرة 02 من قانون البلدية .

⁴ بلعيفة أمين-رشاد التسيير المحلي والإصلاحات الجديدة في الجزائر-ورقة مقدمة في ملتقى وطني حول الإدارة المحلية بكلية الحقوق جامعة زيان عاشر الجلفة.

وهو ما يعني جعل لجان البلدية كتنظيم لا مركزي أفقي على المستوى المحلي موازي للمجالس المنتخبة، إذا تم ضبط و تفعيل تدخل هذا المجتمع المدني بصفة قانونية في الشأن المحلي ، مثلما تفعله المجموعات الضاغطة في صنع السياسة العامة للدولة في الدول الغربية.

كما أن واقع منظمات المجتمع المدني بالجزائر يؤكد عدم فعاليتها في مجال المشاركة لعدة عوامل أبرزها عدم قدرتها على انجاز مشاريع اقتصادية تنموية رغم إقرار قانون الجمعيات بذلك¹ بسبب ضعف مواردها المالية التي تعتمد على منحة تقدم من طرف البلدية نسبتها لا تتعدى 03 % من مداخل البلدية توزع بالتساوي على مجموع الجمعيات المعتمدة في تراب البلدية. كما أن المناخ السياسي الحالي فرض على بعض الجمعيات الانزواء تحت ظل الأحزاب حتى تجد لها سندا في ممارسة نشاطها. بالإضافة الى الرقابة المشددة عليها من السلطة رغم حرية وسهولة إنشاء الجمعيات إلا أنها تكبل من جهة أخرى بقيود قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار والمشاركة لديها².

وعليه ومن أجل تفعيل دور منظمات المجتمع المدني و تفعيل مشاركتها في صنع السياسة المحلية و إدارة التنمية المحلية بالشراكة مع المجالس المنتخبة ، يجب وضع إطار تنظيمي يسمح بانخراطها في عملية المشاركة في التنمية المحلية بصفة إلزامية على الأقل لتغطية العجز الذي تعاني منه البلديات في الإطار البشري سواء كانوا منتخبين أو معينين ولا يتوقف الأمر على حد تقديم الاستشارة بل يتعداها إلى المشاركة في اتخاذ القرار بصفة فعالة و تحمل المجتمع المدني للمسؤولية في مجال إقامة المشاريع من طرف المواطنين و ليس فقط العمل فيها ، أي هيكله تدخل المواطنين في التنمية المحلية³ . كما يجب إعادة تكييف نشاط الجمعيات و تحويلها إلى وكالات تنموية ذات طبيعة مهنية⁴ تشارك الى جانب القطاع الخاص وتساهم في ترقية الديمقراطية التشاركية ومراقبة المجالس المنتخبة تفعيلا للرقابة الشعبية.

و بالإضافة إلى الهياكل الحالية لابد من إعادة هيكلة المجالس المنتخبة بما يسمح بإنشاء هيئات و أجهزة خاصة بمشاركة المجتمع المدني إلى جانب المنتخبين في إدارة مشاريع التنمية المحلية بصفة مباشرة⁵ حيث يلاحظ عدم وجود هيئات أو مصالح خاصة مكلفة بمتابعة برامج التنمية المحلية سواء

¹ المادة 26 من قانون 31/90 المؤرخ في: 1990/12/04 المنعلق بالجمعيات

² صالح زباني-تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد و إرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر- ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 17/12/2008 بكلية الحقوق جامعة حسين بن علي-الشلف.

³ عبد الجبار جبار-المقاربة المشاركة في التسيير المحلي-المرجع السابق.

⁴ بوحنية قوي - المرجع السابق-ص:09.

⁵ بالعيفة أمين-المرجع السابق.

على المستوى المحلي اللامركزي ، أو على المستوى المركزي ، فالإدارة المحلية تابعة لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية في الوقت الذي تتقاسم فيه التنمية المحلية مسؤولية عدة وزارات. وهو ما يحتم وضع هيكل إداري لامركزي خاص بالتنمية المحلية على المستوى المحلي و الجهوي و الوطني لتنسيق برامج التنمية المحلية عوض المخططات المركزية التي أثبتت عدم فعاليتها. لأن التنمية المحلية لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال المشاركة الفعالة للمجتمع المحلي في التخطيط و الإشراف و التنفيذ ، وهو ما يتطلب تحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية و لا يستقيم ذلك إلا في ظل النظام اللامركزي الذي يجعل التنمية المحلية هدفا له ¹ .

02- تجربة إشراك المجتمع المدني في التنمية بمساهمة برنامج الاتحاد الأوروبي

تعتبر تجربة برنامج دعم الاتحاد الأوروبي للجمعيات الجزائرية في التنمية (programme d'appui aux associations algériennes de développement) من أهم مظاهر تأثير العولمة على مفهوم منظمات المجتمع المدني، وهو برنامج خاص يهدف الى تمويل الجمعيات الناشطة في الجزائر و تشجيعها على المشاركة بفعالية في التنمية² ، تحت إشراف تجمع المنظمات غير الحكومية (ONG) حيث مرت هذه التجربة بمرحلتين:

الأولى بتدخل من البرنامج الأوروبي مباشرة وتعامله مع الجمعيات في الجزائر دون وساطة من طرف الهيئات الحكومية ماعدا الاتفاقية المبرمة مع وزارة الخارجية وسمي هذا البرنامج بـ: 1 ONG دخل حيز التنفيذ سنة 2002 و اتخذ من جامعة وهران مقرا وحيدا له وخص 76 جمعية محلية في مختلف المجالات³ وعلى مستوى 32 ولاية حيث قدرت مساهمة البرنامج الأوربي بـ: 10 مليون أورو مع مساهمة الدولة بـ: 01 مليون أورو. ومن أسباب تعامل البرنامج الأوروبي مع الجمعيات مباشرة هو أنها تابعة للمنظمات غير الحكومية ولا تتعامل مع الحكومات خاصة في ظل انعدام الضمانات الديمقراطية و الثقة مع السلطة الحاكمة .

وبنجاح المرحلة الأولى تم اعتماد برنامج إضافي سمي بـ: 2 ONG لكن هذه المرة تحت وصاية وكالة التنمية الاجتماعية (ADS) التابعة لوزارة التضامن طبقا للاتفاقية المبرمة في: 2006/01/07. حيث تم ترسيم 06 مناطق جهوية وهي: الجزائر (مقر مديرية المشروع) - عنابة - سيدي بلعباس - ورقلة - بشار - تيارت. وشرع في تنفيذ هذا البرنامج ابتداء من 2007/06/02 على ثلاثة مراحل ، ومن أصل 3000

¹ محمد حسن الدخيل - المرجع السابق - ص: 24.

² نقلا عن المنشورات الخاصة بالبرنامج الأوروبي لدعم التنمية - عدد 2005/10 -

³ هذه المجالات حسب المنشورات الرسمية: جمعيات رعاية المرأة - جمعيات ترقية الشباب والرياضة - جمعيات رعاية الأطفال - جمعيات المحيط والبيئة - جمعيات السياحة والتراث.

جمعية قدمت طلبات الاستفادة من دعم هذا البرنامج استفادت 121 جمعية فقط بعد استجابتها لدفتر الشروط المطلوب. منها جمعية وحيدة بورقلة و 08 جمعيات بغرداية. كما أضيف برنامج خاص لتمويل مشاريع الجمعيات المشتركة التي لها نفس الأهداف وشمل 14 مشروعاً.

من مزايا هذا البرنامج أنه يخلق الروح المقاولتية لدى الجمعيات خاصة بفرضه تقديم مساهمة من طرف الجمعية قدرها 20% من قيمة المشروع الإجمالي¹ كما يساهم في تقديم الاستشارات الفنية و التقنية و التكوين لصالح مديري هذه الجمعيات مما يؤهلهم للانخراط في برامج التنمية بصفة طوعية. كما أن قلة المستفيدين من هذا البرنامج توضح مدى الصرامة التي تتعامل بها المؤسسات المانحة مع الجمعيات إذ تستمر المتابعة والمراقبة حتى بعد نهاية المشروع².

كما أن معظم الجمعيات التي استفادت من هذا البرنامج أعادت تكييف نشاطها ومتطلبات التنمية المحلية مثل جمعية صناعة الزربية التقليدية بغرداية التي حولت هدفها الى إعادة تأهيل المرأة الماكثة في البيت بتمكينها من وسائل وتجهيزات صناعة الزربية والاستفادة من عائدات هذا المنتج لتحسين مستوى المعيشة لدى المرأة الماكثة في البيت. وكذلك جمعية تعلم فنون الغطس بعنابة التي حولت نشاطها وهدفها الى تنظيف و حماية الشواطئ من التلوث³.

كما استفادت الجمعيات المشاركة في برنامج التمويل و الكثير من الجمعيات الأخرى من برامج تكوينية في التسيير وإدارة الأعمال .

وهكذا يتضح الدور الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني في التنمية المحلية اذا تم إشراكها بفعالية و وفرت لها الوسائل المادية والتقنية اللازمة و التأطير البشري.

كما ان التجربة التي استفادت منها وكالة التنمية الاجتماعية في تسيير وإدارة مشاريع البرنامج الأوروبي يجب تثمينها وتحويلها الى وكالة للتنمية المحلية و الاجتماعية في ظل غياب هيئة أو إدارة مستقلة خاصة بالتنمية المحلية مثل ما هو الحال في فرنسا.

الفرع الثاني : دور القطاع الخاص كآلية لإدارة التنمية المحلية

ازدهر دور القطاع في إطار التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين و التي انعكست على دور الدولة ، حيث تم الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر عليه و تسييره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم يشارك فيه إلى جانب المجالس المنتخبة القطاع الخاص⁴

¹ وقد ساهمت بلدية ورقلة بتقديم جزء كبير من هذه النسبة لصالح الجمعية الوحيدة المستفيدة من الدعم من اعانة لجمعيات.

² ونتيجة لذلك فقد تم إلغاء قرار الاستفادة لثلاثة جمعيات بعد عجزها عن إتمام المشروع وطلب منها استرداد مبلغ المنحة.

³ منشورات برنامج دعم الجمعيات 2 ONG رقم 2008/01.

⁴ سمير محمد عبد الوهاب-دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة-منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية- ص: 31.

و في إطار هذا التغيير ظهرت مصطلحات جديدة عوضا عن الإدارة المحلية ، كالحكم المحلي و الحوكمة Governance على اعتبار الفاعلين الجدد في السياسة المحلية .

ونتيجة الاختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرفق العام ، وعدم قدرة الدولة على تقديم خدمات نوعية¹ . حتم عليها الاستعانة بالقطاع الخاص كشريك فاعل في التنمية الشاملة عن طريق ما يسمى بالخصخصة - و التي عرفتها الجزائر تطبيقا للتوجه نحو اقتصاد السوق و تخلي الدولة عن نمط الاقتصاد الموجه .

وقد كان له انعكاس على المستوى المحلي ، إذا حتم على البلدية أن تتعايش مع الوضع الجديد - و أن تفتح على الغير - بدءا من إنجاز مشاريع مشتركة بين البلديات في إطار تطوير الاستثمار المحلي و عقد شراكة حتى مع البلديات الأجنبية في إطار ما يسمى بالتوأمة .

وبالنسبة لقانون البلدية الحالي فلم يعط مساحة هامة لمشاركة القطاع الخاص في التنمية المحلية باستثناء ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية فيما يتعلق بمنح عقد الامتياز ، وقد أوردها المشرع كحل تلجأ إليه البلدية في حالة عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات - و إن لم يحدد المشرع المجالات التي يتم فيها منح عقد الامتياز فإنه يمكن تحديد طبيعة هذه المجالات من خلال طبيعة المؤسسة العمومية للبلدية التي يمكن إنشائها لهذا الغرض وهي ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري² . وعليه فمجالات منح الامتياز تخص هذه المجالات الثلاثة . ورغم أن عقد الامتياز يدخل في إطار المناقصات فلم ينص عليه المشرع في قانون الصفقات العمومية³ و إذا كان عقد الامتياز هو أهم صورة لإشراك القطاع الخاص في التنمية المحلية ، فإن هناك صورا أخرى لهذه الشراكة مع القطاع الخاص .

أولا : طرق تدخل القطاع الخاص

تختلف طرق تدخل القطاع الخاص في مجال التنمية المحلية حسب واقع كل نظام و تكيفه مع ضرورة التوجه إلى القطاع الخاص من جهة ، و مدى الثقة التي تمنح للقطاع الخاص من جهة أخرى - لكن العامل المشترك أن القطاع الخاص أصبح شريك أساسي في التنمية المحلية في معظم الدول اللبرالية ، و أصبح يؤثر حتى على الناحية السياسية من خلال فرضه أو رفضه بعض التشريعات - و هو ما يجسد الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار .

¹ ضريفي نادية-المرفق العام المحلي والتحول الجديد في الجزائر- ملتقى جامعة الجلفة - المرجع السابق-

² المادة 137 من قانون البلدية.

³ عمار بوضياف-الصفقات العمومية في الجزائر-جسور للنشر والتوزيع-ط2007/1-ص: 84.

وعلى المستوى التنظيمي فإن صور تدخل القطاع الخاص و اشتراكه مع الجماعات المحلية لا تخرج من إحدى الطرق التالية :

تعاهد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة

عقد شراكة بين القطاع الخاص و ممثل القطاع العام (كالبلدية)

منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة.

ففي فرنسا يمكن للبلدية إنشاء شركات مع القطاع الخاص في مجال إنشاء مشروعات البنية التحتية كما أن الخدمات الرئيسية كالنظافة و صيانة الطرقات يتم منحها للشركات الخاصة عن طريق عقود امتياز ، و لنفاذي كل التجاوزات فيما يخص القطاع الخاص تم إنشاء هيئة الخدمات العامة كهيئة رقابة مكلفة بمتابعة هذه العقود - و تزويد البلديات العاجزة بكل الضرورات التقنية لإتمام هذه الصفقات¹.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية الذي تتمتع فيه الإدارة المحلية باستقلالية واسعة عن السلطة الفيدرالية من خلال أن كل مقاطعة لها قوانينها الخاصة و كل ولاية لها دستورها الخاص شرط عدم التعارض مع الدستور و القوانين الفيدرالية حيث تصل هذه الاستقلالية إلى حد تنظيم القضاء باستقلالية عن الحكومة الفيدرالية .

أما عن كيفية تدخل القطاع الخاص فتنبع البلديات نظام التعاقد مع الغير من أجل القيام بالخدمات الضرورية كالنظافة و الصيانة و إنجاز المباني و الطرق .

كما يعرف تدخل القطاع الخاص عن طريق النظام الكامل (البناء - التشغيل - النقل) أو ما يعبر عنه اختصارا -BOT (Build - operate - transfer)

و مضمون هذا العقد أن يقوم القطاع الخاص بإنجاز المنشآت الكبرى كالجسور و السدود و الطرق على أن يتولى تسييرها لمدة معينة متفق عليها في بداية العقد يستفيد من خلالها من عوائد المرفق العام . على أن تتولى الحكومة المحلية إدارة هذا المرفق بانتهاء المدة المتفق عليها² .

كما يمكن للحكومة المحلية تأجير بعض المرافق للقطاع الخاص ليتولى بنفسه تقديم الخدمات للمواطنين³.

كما نشير أنه نظرا للدور الذي يلعبه القطاع الخاص رفقة المجتمع المدني في المساهمة في التنمية في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإنه كثير ما يقع تعارض بين برنامج الحكومة المحلية من جهة و

¹ سمير محمد عبد الوهاب-دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة-المرجع السابق-ص: 39.

² سمير محمد عبد الوهاب-نفس المرجع-ص: 43.

³ ضريفي نادية-المرفق العام المحلى والتحويلات الجديدة في الجزائر- ملتقى جامعة الجلفة - المرجع السابق-

برنامج القطاع الخاص من جهة أخرى مما يؤدي إلى رفع النزاع إلى القضاء الداخلي أو المحكمة الدستورية العليا لفض النزاع¹.

أما في بريطانيا فقد شهد تدخل القطاع الخاص أحد صور الصراع بين الحزبين العتيديين (العمال و المحافظين) حيث أصبح دور القطاع أخاص ورقة رابحة لكليهما لدعم مسيرة الإصلاح على المستوى المحلي -

فلقد توسعت كثيرا حكومة المحافظين من استخدام القطاع الخاص حيث نقلت تسيير كثير من المشاريع من الحكومة المحلية إلى القطاع الخاص عن طريق أجهزة خاصة تتولي إدارة وتنفيذ هذه المشاريع بعيدا عن سلطة الحكم المحلي ،وشملت التجربة حتى وحدات الشرطة².

ومن خلال هذه التجارب يتبين مدى فعالية القطاع الخاص في إدارة الشؤون المحلية إذا توفر الحكم المحلي على ضمانات استغلاله و مرونته في البحث عن أحسن السبل لتحقيق التنمية المحلية - كما أن الصور السابقة هي عبارة عن أشكال عقد الامتياز بأساليب مختلفة .

ثانيا / تجربة إشراك القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية بالجزائر

شملت التحولات التي شهدتها الجزائر بعد التعديل الدستوري في 1989 بالإضافة إلى فتح المجال السياسي للمنافسة ضمن المجالس المنتخبة،فتح المجال الاقتصادي للمنافسة ضمن قواعد اقتصاد السوق وسمح للقطاع الخاص بالمساهمة الى جانب الدولة في التنمية عن طريق عدة آليات منها الخصخصة بمختلف طرقها³ فرفعت الدولة يدها عن عدة مجالات كانت تحتكرها وتكفل بها القطاع الخاص⁴ وكان تأثير ذلك واضحا على البلدية باعتبارها احدى مؤسسات الدولة التي تقوم بمختلف المهام الاقتصادية حيث حلت معظم المؤسسات العمومية للبلدية ذات الطابع الاقتصادي وتم خصخصة بعضها الآخر.

غير أن سياسة الخصخصة أثبتت فشلها باعتراف رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة نفسه في لقاءه مع رؤساء البلديات بتاريخ 2008/07/26 في جلسة تقييميه لأداء المجالس المحلية⁵ بعد 09 سنوات من تطبيق الخصخصة،حيث أكد بالمناسبة أن الشراكة مع القطاع الخاص لا تعني اللجوء الى

¹ سمير محمد عبد الوهاب-نفس المرجع-ص:45.

² سمير محمد عبد الوهاب-نفس المرجع-ص:50.

³ بموجب الأمر رقم:22/95 الصادر في: 1995/08/26 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية

⁴ حيث شملت 09 قطاعات رئيسية حسب المادة الثانية من الأمر رقم 22/95.

⁵ الجرائد اليومية الصادرة بتاريخ:2008/07/27 - جريدة الشروق اليومي، جريدة الخبر،جريدة الوطن-

الخصوصة. هذه الشراكة التي يفترض أن تتجسد عن طريق عقود تسيير مع القطاع الخاص أو منح الامتياز.

و لم يشد المشرع الجزائري عن باقي الأنظمة القانونية ونص على عقد الامتياز كأهم وسيلة لإشراك القطاع الخاص في تسيير و ادارة المرفق العام ، لدعم التنمية المحلية. وإن كانت التجربة الأولى لعقد الامتياز تعود إلى قانون المياه من خلال المرسوم رقم 17/83 ، فإن الانطلاقة الحقيقية كانت بعد صدور قانون البلدية الحالي و كسر القيود التي كانت تحول دون الاعتماد على القطاع الخاص.

فما هو مفهوم و وضعية عقد الامتياز في التشريع الجزائري ؟

01- مفهوم عقد الامتياز في التشريع الجزائري

لم تختلف نظرة المشرع الجزائري كثيرا لعقد الامتياز عما متعارف عليه فقها. و ان تجنب التعريف المباشر له.

ويعرف عقد الامتياز من الناحية الفقهية (سليمان الطماوي) >> بأن تعهد الإدارة (الدولة و الجماعات المحلية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام و استغلاله لمدة محددة مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا الموفق العام ¹ <<. كما يعرف على أنه >> اتفاق يجمع بين الإدارة المعنية و الملتزم ، يتعهد بمقتضاه هذا الأخير - فرد أو شركة - بإدارة مرفق اقتصادي و استغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المستفيدين << ²

فهو عقد إداري ذو علاقة خاصة - تكلف بموجبية الدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية (الولاية و البلدية) شخصا طبيعيا أو معنويا ، خاصا أو عاما يسمى صاحب الامتياز - بتسيير و ادارة المرفق العام لمدة محددة متفق عليها قبل إبرام العقد مقابل حصول صاحب الامتياز على العائدات المالية للمنتفعين هذا المرفق ³ . كما أنه عقد ذو طبيعة خاصة نظرا لإمكانية تضمه شروط تنظيمية بما أن الإدارة طرفا فيه كصاحبة السلطة التي بإمكانها التدخل في فرض بنود العقد أو تعديلها بما أنه لا يشكل تنازل الإدارة عن المرفق ، العام و أخرى تعاقدية تخضع للقواعد العامة للعقود المدنية حيث يمكن للطرف المتعاقد مناقشتها ⁴.

وهو أقرب لعقود البوت (BOT) إذا تم بناء و إنشاء المرفق العام من طرف المتعاقد معه - وهو يختلف عن عقد الإيجار في كونه يضم أيضا الأموال و الاستثمارات التي تساهم في استغلال المرفق

¹ ضريفي نادية- المرجع السابق.

² عمار بوضياف-الصفقات العمومية في الجزائر-جسور للنشر والتوزيع-ط1/2007-الجزائر-ص:86.

³ ناصر لباد-الوجيز في القانون الإداري -منشورات دحلط-ط1/2006-ص:212.

⁴ عمار بوضياف-نفس المرجع-ص:87.

العام ويختلف عن الاستغلال عن طريق المؤسسات العمومية بما أنه يشكل تخلي الإدارة عن تسيير المرفق العام.

أما المشرع الجزائري فتجنب تعريف عقد الامتياز في قانون البلدية لكنه تعرض للتعريف من خلال قانون المياه¹ رقم 13/96 في مادته الرابعة بأنه " يقصد بالامتياز بمفهوم هذا القانون عقد من عقود القانون العام ،تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا ،قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية" كما أشارت المادة 33 من القانون المتعلق بتسيير النفايات² بأنه يمكن للبلدية أن تعهد وفق دفتر نموذجي لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين خاصة أو عامة لإدارة هذا المرفق.وقد أكد ذلك مجلس الدولة باعتبار عقد الامتياز عقد إداري بحت ويخضع للقانون العام بما يخول للإدارة إمكانية التراجع عنه (بموجب القرار الصادر في: 2004/03/09 قضية رقم: 11950)³

نستنتج من هذا التعريف نظرة المشرع لعقد الامتياز من كونه عقد إداري طرفه سلطة إدارية تابعة للدولة وتتمتع فيه الإدارة بوضع خاص كشخص من أشخاص القانون العام بغرض حماية المرفق العام وضمان انتفاع الجمهور به.كما يتحمل الملتزم نفقات تسيير المشروع المنشئ للمرفق العام مقابل استفادته من رسوم خدمات هذا المرفق. ويتم إبرام هذا العقد بموجب دفتر شروط معد مسبقا من طرف الإدارة وما على الملتزم الا الإذعان والموافقة على هذه الشروط مع إمكانية طلب التعويض في حالة تضرره جراء تصرف الدولة نفسها اتجاه هذا العقد ضمن القواعد العامة. وما يميز عقد الامتياز عن صورة التعاقد عن طريق الصفقات هو مدة عقد الامتياز التي تكون عادة طويلة مقارنة بالصورة الأولى، إذ يمكن أن يمتد عقد الامتياز إلى أكثر من 50 سنة طبقا للقواعد العامة للامتياز حتى يعود المرفق العام لصالح البلدية. وان لم يحدد قانون البلدية مدة الامتياز سواء في حده الأدنى أو الأقصى.

02- تطور عقد الامتياز في الجزائر

كانت البلدية في الجزائر وسيلة لتدعيم ركائز النظام الاشتراكي على المستوى المحلي، لذلك لم يتردد المشرع في إعطاء الأولوية لطرق التسيير الاشتراكي على حساب التسيير الخاص لضمان تنمية متوازنة واستفادة جميع الأفراد من خدمات المرافق العامة فكانت البلدية تضمن خدمات النقل والسياحة وتوزيع المواد الاستهلاكية ،وعليه فقد كان اللجوء الى عقد الامتياز استثناء عن الأصل بموجب نص المادة

¹ الصادر بموجب الأمر رقم 13/96 المؤرخ في: 15/06/1996.

² الصادر بموجب القانون رقم: 19/01- المؤرخ في: 12/12/2001 المتعلق بتسيير النفايات.

³ عمار بوضياف-عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص-اطلع عليه بتاريخ: 18/01/2010 في الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=1505>

220 من قانون البلدية رقم 24/67 وهذا بعد تعذر الاستغلال المباشر للمرفق العام¹ أو اللجوء إلى المؤسسة العمومية². فقد فرض عليها أسلوب النظام الاشتراكي أن تركز أكثر على القطاع العام وتشجع فكرة إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلية والمقاولات وصولاً للهدف الكبير ألا وهو سيطرة الدولة أو القطاع العام على كل النشاطات والقطاعات وهو ما أدى إلى اتساع وظائف الدولة وتضاعل معه فرصة اللجوء إلى عقد الامتياز³.

أما في قانون البلدية الحالي فلم تختلف نظرة المشرع عما كانت عليه في القانون السابق في ظل النهج الاشتراكي، حيث يبقى هذا الأسلوب استثنائياً بموجب المادة 138 من قانون 08/90 بعد تعذر اللجوء إلى الاستغلال المباشر أو تعذر التسيير عن طريق المؤسسة العمومية⁴ غير أن نص المادة 138 من قانون البلدية الحالي لم تشر إلى هذا الترتيب بإغفال اللجوء إلى المؤسسة العمومية⁵ فرغم أن قانون البلدية صدر بعد التعديل الدستوري وبعد التحول الابديولوجي للنظام السياسي إلا أنه يبدو أن سيطرة الفكر الاشتراكي التي لا تحبذ القطاع الخاص ألفت بظلالها على مضمون هذا النص حيث لم تجعل عقد الامتياز وسيلة مباشرة و اختيارية للبلدية حسب إمكانياتها وظروفها لتسيير المرفق العام . كما أن هذا الإجراء لم يسلم من الرقابة بضرورة مصادقة الوالي على مداولة المجلس الشعبي البلدي المانحة للامتياز.

وهو ما يتطلب تعديل النص و إعادة تكييفه بجعل تدخل القطاع الخاص في العملية التنموية تدخلًا أصلياً و ليس استثنائياً.

و فعلاً فقد تم تدارك هذا الأمر لكن ليس عن طريق المشرع بإصدار قانون أو مرسوم تنفيذي يبين اجراءات تطبيق المادة 138 بما أنها وردت بصفة العموم - لكن التنظيم ورد عن طريق تعليمات من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحمل رقم 94 - 3 / 842 تنفيذاً لتعليمات أخرى صادرة عن رئيس الحكومة في: 07/07/1994 تحت عنوان : امتياز المرافق العمومية المحلية و تأجيرها >> موجهة للولاية ورؤساء الدوائر و رؤساء البلديات - على شكل نظام قانوني يحدد كيفية منح الامتياز وشروطه ومدته وأهدافه⁶. وهو ما يجعلنا نتساءل عن سبب الاكتفاء بتنظيم نص المادة السابقة

¹ المادة 212 من قانون 24/67

² المادة 219 من قانون 24/67.

³ عمار بوضياف- عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص- المرجع السابق.

⁴ المادة 220 من قانون البلدية السابق رقم 24/67 وتقابلها المادة 138 من قانون 08/90

⁵ عمار بوضياف- نفس المرجع.

⁶ ضريفي نادية- المرفق العام المحلي والتحويلات الجديدة في الجزائر- ملتقى حول الإدارة المحلية بجامعة الجلفة - المرجع السابق-

الواردة في القانون عن طريق تعليمة رغم أنها جاءت على شكل قانون من حيث صيغة المواد المدرجة في التعليمة، لكنها لا ترقى إلى درجة قانون أو حتى مرسوم .

ومن أهم ما يميز هذه التعليمة هو الاعتراف الصريح بمكانة القطاع الخاص في التسيير المحلي و اعتبار عقد الامتياز طريقة أساسية في تسيير المرفق العام إلى جانب التسيير المباشر . و قد فتحت أفاق جديدة لاشتراك القطاع الخاص و إعطائه سلطة القرار إلى جانب السلطة المحلية رغم القيود التي تفرض عليه بموجب عقد الامتياز باعتبار أن هذا العقد هو عقد إداري يغلب عليه الطابع التنظيمي لا التفاوضي .

غير أن المجالات التي يشارك فيها القطاع الخاص تبقى محدودة جدا و ان لم تحدها المادة 138 بدقة الا أنه يمكن استنتاجها من خلال مجالات إنشاء المصالح العمومية للبلدية المنصوص عليها في المادة 132 (جمع النفايات - المياه الصالحة للشرب وتصريف المياه القذرة-التوقف مقابل دفع الرسوم- تسيير المقابر-النقل العمومي- استغلال الأسواق المغطاة) وحسب صياغة المادة(بذكر عبارة لاسيما) فإنها ذكرت هذه المجالات على سبيل المثال لا الحصر ومنه فان مجالات منح عقد الامتياز مفتوحة وليست محددة.

ونظرا للأعباء المالية الكبيرة الذي يتطلبها هذا الإجراء من طرف البلدية فان معظم بلديات ورقلة لم تلجأ الى استعمال هذه الوسيلة واكتفت بصور التعاقد عن طريق الصفقات العمومية في بعض التجارب الخاصة بجمع النفايات و الإنارة العمومية لمدة محدودة في العهدة الانتخابية السابقة(2002-2007) بالنسبة لبلدية ورقلة خاصة.

إن آلية اشتراك القطاع الخاص عن طريق عقد الامتياز تسمح للبلديات ذات الإمكانيات الضعيفة و الموارد المالية المحدودة من اعتماد هذا النظام في انجاز الكثير من المشاريع التنموية بما أنه يسمح لصاحب الامتياز من الاستثمار في مشروعه و الاستفادة من عائدات الانتفاع من هذا المشروع - كما أن اعتماد أسلوب المزايدة للحصول على المشروع يعتبر كوسيلة دخل إضافية لصالح وعاء البلدية -

خلاصة الفصل الأول

استخلص الباحث مما سبق أن سبب عدم الفعالية للمجالس المنتخبة يرجع بالدرجة الأولى الى ضعف النظام الانتخابي وعدم مساهمته في تشكيل مجالس منتخبة قوية ومتجانسة. وهو ما يتطلب من المشرع مراعاة التجربة الديمقراطية في الجزائر بخصوصيتها والتي مازالت بحاجة الى طول الممارسة حتى تظهر فعاليتها على المجالس المحلية.

إن من عوامل نجاح البلدية في التنمية المحلية هي أن يتعدى مضمون الديمقراطية المجال الانتخابي الذي ليس إلا جزءا بسيطا من الممارسة الديمقراطية بل يجب أن يشمل المجال الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي.

ان الوصول إلى إدارة رشيدة يتطلب الاهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية وذلك بوضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية من الاستفادة من الكفاءات لا تحمل عبء سياسي و دستوري يفرض إتباع القواعد العامة في العملية الديمقراطية.

كما أن الموظفين وعلى رأسهم الأمين العام للبلدية يلعبون دورا كبيرا في إدارة البلدية ، فإذا لم يتم وضع نظام قانوني يضمن وصول الكفاءات المناسبة لتولي المناصب في البلدية، فان دورهم سيكون سلبيا. كما أن منصب الأمين العام يحتاج إلى إعادة تنظيمه بصفة خاصة لتحديد صلاحياته بموجب القانون.

غير أن العائق الكبير الذي يحول دون فعالية دور البلدية هو عدم وجود أجهزة خاصة بإدارة التنمية المحلية ، وعدم فعالية أجهزة المشاركة التي من خلالها يشارك فيها المواطنون في صنع القرار المحلي. نستنتج من كل ذلك أن فعالية المشاركة في البلدية تتطلب ما يلي:

- إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يضمن تعزيز كفاءة المنتخبين.
- إعادة النظر في سياسة التوظيف و وضع نظام قانوني للموظفين يجسد آلية التعاون بينهم وبين المنتخبين في إدارة التنمية المحلية.
- وضع آليات لإشراك فعاليات المجتمع المدني و القطاع الخاص في إعداد وتنفيذ البرامج التنموية

الفصل الثاني

استقلالية البلدية في إدارة التنمية

المحلية

استقلالية البلدية في الأصل هي من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمجموعات المحلية بصفة عامة¹. فإذا كان مصطلح الاستقلالية يطلق على من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، فإن البلدية لا يمتد استقلالها إلى الوظيفة التشريعية أي سن القوانين الخاصة التي تنظم المجتمع المحلي، كما أن السلطة القضائية تبقى تابعة للسلطة المركزية بصفة مطلقة، فالاستقلالية التي نقصدها هنا تقتصر على الوظيفة التنفيذية في مجال الشؤون المحلية_ و هو أيضا استقلال نسبي يجب أن يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور، و قوانين الدولة². والوظيفة التنفيذية تضطلع بها الهيئة التنفيذية المكونة من رئيس البلدية و نوابه أو مساعديه مكلفين أساسا بتنفيذ مداوات المجلس البلدي ذي الوظيفة التقريرية حيث يفترض أن للمجلس كامل الحرية و السلطة في التداول في القضايا التي تدخل في إطار الصلاحيات المسندة إلى البلدية³. لكن الواقع يظهر أن المجلس البلدي ليس الفاعل الوحيد في السياسة المحلية و أن قراراته في إدارة التنمية المحلية مرتبطة بعدة أجهزة مركزية للدولة و هي من أهم المعوقات التي تضعف استقلالية المجالس المنتخبة في اتخاذ قراراتها.

كما أن هذه الحرية مقيدة من جهة أخرى بالموارد المالية المحدودة التي تعد من بين أسباب فشل التنمية المحلية في ظل محدودية استقلالية مالية البلدية.

المبحث الأول معوقات استقلالية المجالس المنتخبة

إن مبدأ استقلالية البلدية في تدبير شؤونها المحلية ليست وليدة التعددية الحزبية كما يعتقد البعض بل إن هذا المبدأ نص عليه في ميثاق البلدية الذي أنشأت به البلدية أول مرة في الجزائر، حيث تضمن المبدأ العام المتعلق بحرية المجموعات المحلية و سلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير شؤونها المحلية فنص على "أن البلدية تتخذ في نطاق اختصاصها المقررات المفيدة ، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، و دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها ، و يجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا ، بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية"⁴

ورغم الصلاحيات الواسعة التي منحت للبلدية آنذاك إلا أن هذا المبدأ العام جوبه بصرامة كبيرة من طرف النظام نفسه بعدم إساءة فهم مداه بالتركيز على أن اللامركزية ليس هدفها الاستقلال الكلي للبلدية أو أن تهدد وحدة الدولة ، و أن اللامركزية هي تقنية النمو و المشاركة الحيوية للبلدية و المنظمات في السلطة الثورية⁵.

¹ مسعود شيهوب-استقلالية الجماعات المحلية- مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة-الجزائر-ع1/2002-ص119.
² رمضان بطيخ-مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة-أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية -عدد 2009-ص233.

³ المادة 47 و 85 من قانون 1990/08.

⁴ مسعود شيهوب-المرجع السابق-ص123.

⁵ احمد سويفات- المشاركة الشعبية في التسيير والرقابة على الإدارة المحلية-ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية بالجزائر المنعقد بجامعة زياني عاشور يومي 27 و 28/04/2010- بجامعة الجلفة.

و عند دراستنا لواقع البلدية في مجال اتخاذ قراراتها المحلية نجد أن المشرع أكد على استقلالية المجلس المنتخب كهيئة مداولة من خلال مظاهر عديدة ، لكن المجلس لا يعتبر صاحب الكلمة الأخيرة في اتخاذ المقررات اللازمة دائما ، ذلك لأن المجالس المنتخبة ليست الفاعل الوحيد في مجال التنمية المحلية .

كما أن البلدية بأجهزتها المحلية المستقلة لا تتدخل في الشؤون المحلية بعيدا عن عين السلطة المركزية بل أحاطها المشرع برقابة مركزية صارمة أثناء ممارسة صلاحياتها وهو ما يحد من فعالية القرار المحلي .

المطلب الأول استقلالية المجلس البلدي كهيئة مداولة

نص قانون البلدية الحالي صراحة على جملة من الأحكام يؤكد فيها على استقلالية البلدية في إدارة مجالات التنمية المحلية ، ويتضح ذلك خاصة من خلال جملة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون البلدية، لكن دون تحديد دقيق لهذه الصلاحيات حيث أنها وردت على سبيل العموم ، محاولا إعطاء مفهوم خاص لاستقلالية البلدية .

كما أن واقع تدخل البلدية في مجال التنمية المحلية يؤكد على أن المجلس البلدي - و هو هيئة المداولة و التي تتخذ القرارات- تجد نفسها في بعض الأحيان هيئة استشارية أكثر منها تفريرية في مواجهة الهيئات المركزية للدولة .

الفرع الأول مظاهر استقلالية المجالس المنتخبة

اعتبر المشرع المجلس البلدي الهيئة الأكبر تعبيرا عن الديمقراطية و تمثيلا للامركزية على المستوى المحلي¹ . و هذا لتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية الذي تهمهم مباشرة و لذلك تسمى في كثير من البلدان بالحكم المحلي² .

و هذا يؤكد مدى الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها المجالس المحلية عن السلطة المركزية في تدبير الشؤون المحلية ، و اتخاذ و تنفيذ القرارات التي تهم السكان المحليين مباشرة . أما في الجزائر و إن لم يستعمل مصطلح الحكم المحلي في النصوص الصادرة لحد الآن مقابل مصطلحي الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية ، إلا أن الحكم على مدى رغبة المشرع في ترسيم المجلس البلدي كهيئة مداولة ذات استقلالية ، يمكن دراستها من الناحية القانونية من خلال المعالجة الدستورية و المعالجة التشريعية لمسألة استقلالية البلدية .

¹ المادة 84 من قانون البلدية رقم 90/08 .

² مصطفى دريوش-الجماعات المحلية بين القانون الممارسة-مجلة الفكر البرلماني-المرجع السابق-ص 91 .

أولاً: المعالجة الدستورية لمسألة الاستقلالية

ورثت الجزائر نظام الإدارة المحلية عن الاستعمار الفرنسي مكونا من 1578 بلدية و 15 ولاية¹ و هو ما يتناسب في الأصل مع نظام الجماعة المحلية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الاستعمار الفرنسي².

إن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي، هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية و اقتصادية ومالية واجتماعية³. وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية، فلم يتردد المشرع في تبني هذا النهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 معتبرا أن البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية⁴. ولاشك أن هذا الاعتراف بالوجود المادي للبلدية دستوريا يعتبر أول مظهر من مظاهر استقلالها بكونها أجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي⁵.

و قد تأكد ذلك مع صدور دستور 1976 و المبادئ التي تبناها النظام القائم آنذاك و التي من أهمها بناء الدولة من القاعدة إلى القمة، وتبني نظام اللامركزية صراحة و اعتبار البلدية قاعدة أساسية لها⁶. و إن لم يؤكد صراحة الدستور على مبدأ الاستقلالية لهذه الهيئة. فان ميثاق البلدية لسنة 1966 نص صراحة على مبدأ استقلالية البلدية عن السلطة المركزية⁷.

أما الدستور الصادر سنة 1989 و الذي نشأ في ظل قانون البلدية الحالي موضوع الدراسة ، فقد أعاد صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بالمجالس المحلية المنصوص عليها في الدستور السابق. فقد نص في المادة رقم 14 على " أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية " كما كرس صفة الجماعة القاعدية للبلدية (المادة 15 من الدستور) و أن المجلس المنتخب هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. دون النص صراحة أيضا على مبدأ استقلالية الهيئات المحلية ، إذ كان بالإمكان أن يصبح لهذا المبدأ قيمة دستورية ، مع التحول السياسي الجديد من الأحادية الحزبية إلى التعددية السياسية التي تجسد التطبيق الفعلي للديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية من خلال المجالس المنتخبة المنصوص عليها دستوريا.

¹ نصر الدين بن طيفور- أى استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانونى البلدية والولاية- مجلة الادارة- الجزائر- ع22/2001-ص06.

² محمد العربي سعودي- المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر من 1916 الى 1962- د م ج- ط2/2006- ص275.

³ شيهوب مسعود- أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، د م ج- الجزائر- 1986- ص 124

⁴ المادة 09 من دستور 1963.

⁵ نصر الدين بن طيفور- المرجع السابق- ص08.

⁶ عطاء الله بوحميده- معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية. الجزائر- ع2/2005- ص62.

⁷ مسعود شيهوب- استقلالية الجماعات المحلية- مجلة الفكر البرلماني- الجزائر- ع1/2002- ص122.

أما دستور سنة 1996 الذي شهد تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989 فقد أبقى على نفس النظرة السابقة في المواد 14 و 15 و 16 منه.

و أول ملاحظة يمكن أن نختم بها هذه النقطة أنه رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري بين دستوري 1963 و 1976 من جهة و دستوري 1989 و 1996 الحاملين للتحول في إيديولوجية الدولة من جهة أخرى ، إلا أنه لا نلمس آثار هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لمسألة استقلالية المجالس المنتخبة. ماعدا فيما تعلق باسم هذا النظام بذكر عبارة الجماعة الإقليمية أو الإدارة المحلية بدل المجموعة الإدارية التي استعملت أول مرة في دستور 1963¹.

ثانيا: المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية

مقارنة بالمعالجة الدستورية ، فإن النصوص التشريعية المتعلقة بالبلدية و خاصة منها قانون البلدية حددت بصفة أدق مظاهر استقلال البلدية في اتخاذ قراراتها و لقد نص قانون 08/90 بصراحة على الاستقلال المالي للبلدية لكونه نتيجة طبيعية للاعتراف بالشخصية المعنوية² . إلا أن الاستقلال في اتخاذ القرارات لم ينص عليه في نصوص قانون البلدية. ويمكن أن نستنتج مظاهر استقلال البلدية من خلال وسيلة إنشائها من جهة، ومن خلال المظاهر المتعلقة بمباشرة صلاحياتها من جهة أخرى.

(أ) مظاهر الاستقلال من خلال وسيلة إنشاء البلدية وتكوين مجالسها

إن البلدية باعتبارها جهاز لامركزي تابع للدولة و وسيلة للتعبير الديمقراطي على المستوى المحلي فقد ضمن المشرع استقلاليتها من خلال وسيلة إنشائها، ومن خلال وسيلة اختيار إدارتها.

01 - وسيلة إنشاء البلدية

تنشأ البلدية لأول مرة بموجب قانون صادر من البرلمان، وفق التنظيم الإقليمي للبلاد أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو أكثر وفق رغبة السكان المحليين إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية³ . وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء البلديات منذ الاستقلال أولها سنة 1974 بموجب الأمر الصادر في: 1974/07/02 الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية- وآخرها سنة 1984 الذي أنشأ البلديات الحالية⁴ .

و لم ينص المشرع على آلية أو وسيلة أخرى لإنشاء البلدية بخلاف بعض التشريعات المقارنة مثل القانون الأردني الذي يسمح للسكان المحليين بإبداء رغبتهم في إنشاء بلدية جديدة أو انضمام بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة بان ترسل طلبها إلى المحافظ(سلطة الوصاية) والذي بدوره يحيلها إلى وزير

¹ عطاء الله بوحميده - المرجع السابق-ص 63.

² المادة الأولى من قانون البلدية 90/08..

³ المادة 122 فقرة 10 من دستور 1996.

⁴ بموجب القانون رقم 09/84 الصادر في: 1984/02/04.

البلديات الذي يطرح الأمر على مجلس الوزراء لإبداء رأيه بعد تشكيل لجنة لدراسة هذا الطلب¹. أما
المشروع الجزائري فلم ينص على إمكانية إنشاء بلدية اعتمادا على رغبة السكان المحليين، حتى في
حالات ضم البلديات أو تعديل حدودها حيث يفهم من خلال المواد 06 و 07 من قانون البلدية أنه لا
يمكن للسكان المبادرة بذلك.

إن اعتماد القانون كوسيلة لإنشاء البلدية يعتبر مانعا من استعمال هذه الوسيلة بيد السلطة المركزية
لاستعمالها في صالحها على حساب المجتمع المحلي لكنها رغم ذلك تبدو وسيلة قاصرة عن استيعاب
متطلبات السكان المحليين وضمان التقسيم الجهوي العادل بين المناطق وهي إحدى الاختلالات الهيكلية
التي تعيق تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية وفي خلق تنمية متوازنة حيث يلاحظ مثلا أن
معظم بلديات الشمال في المدن الكبرى تعاني من صغر حجمها مقارنة بعدد سكانها الذي صعب من
إيجاد المساحة اللازمة للتوسع في المشاريع التنموية وبلديات الجنوب تعاني من ضعف إمكانياتها المالية
رغم شساعة أراضيها التي يصعب التحكم فيها. مما ضاعف من عملية الزحف نحو البلديات والمدن
الكبرى على حساب البلديات الصغيرة والأرياف.

02 - وسيلة اختيار إدارتها

تعتمد البلدية في تسييرها على المجالس المحلية التي تتشكل عن طريق الانتخاب الذي يعتبر شرط
أساسي في تحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية وبالتالي ضمان استقلال إدارة البلدية عن السلطة
المركزية². وقد كرس المؤسس الدستوري الطابع الدستوري للمجالس المنتخبة وأعتبرها إطارا حقيقيا
للتعبير الديمقراطي و مراقبة السلطة العمومية³.

إن تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب دليل على اعتراف السلطة المركزية بتميز
الحاجات المحلية وان السكان المحليين هم الأقدر على فهم احتياجاتهم، ولا تحقق التنمية المحلية إلا
بضمان عنصر استقلالية الحاجات المحلية وتميزها عن الحاجات الوطنية⁴، وضمان إدارتها من
السكان المحليين أنفسهم من التخطيط إلى التنفيذ و المراقبة و لأن التنمية المحلية لا تفرض من فوق. لكن
رغم توفر آلية الانتخاب فان المجالس المنتخبة تعاني من التبعية المفرطة للسلطة المركزية وهذا ما
يتضح أكثر عند التعرض إلى مظاهر الاستقلال من خلال مباشرة صلاحيات البلدية.

¹ محمد علي الخلايلة-الإدارة المحلية- المرجع السابق- ص:149.

² بومدين حوالف رحيمة- دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية(تجربة الجزائر)-
ورقة مقدمة في المؤتمر الدولي حول العمل البلدي المنعقد يومي: 26 و 27/03/2006 بالبحرين

³ المادة 14 من دستور 1996.

⁴ محمد حسن الدخيل-إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة- المرجع السابق- ص:179.

(ب) - مظاهر الاستقلال من خلال صلاحيات البلدية

تدرج صلاحيات البلدية ضمن الاختصاصات المحلية التي تتميز عن الاختصاصات المركزية، و تعتبر الاختصاصات المحلية عن مجموع المهام و الصلاحيات التي يمنحها القانون للجهات الإقليمية و الجهوية للاضطلاع بها، حيث يحدد حجم هذه الصلاحيات مدى استقلالية الجهات المحلية عن السلطة المركزية.

و تتمتع البلديات في الجزائر بصلاحيات واسعة تمس جميع المجالات ضمن الإطار المحلي إلا ما أستثني منه بنص، و قد اتبع المشرع في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المحلية في ممارسة الصلاحيات في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني¹، فالمجالس المحلية كقاعدة عامة مسؤولة عن إدارة كافة الشؤون المحلية دون الحاجة إلى التحديد الدقيق لهذه الصلاحيات بموجب القانون لذلك نجد نصوص قانون البلدية وردت على سبيل العموم وترك أمر تنظيمها للمراسيم التنظيمية. كما أن القانون هو الأداة الوحيدة لمنح أو سحب الصلاحيات من المجالس المحلية فإطلاق الصلاحيات و توسيعها على كافة المجالات يعد من مظاهر استقلالية البلدية في تدبير شؤونها المحلية. كما يمكن استنتاج مظاهر الاستقلال للمجالس الشعبية البلدية من خلال التدخل الإرادي للمجلس الشعبي البلدي، وكون المجلس المنتخب مسؤول عن مداواته حتى وان كانت خاضعة لمصادقة جهة إدارية أخرى.

01- التدخل الإرادي للمجلس البلدي

في الأصل أن المجلس يجتمع في دورات عادية أو استثنائية من تلقاء نفسه كلما دعت الى ذلك الضرورة ، وهذا للتداول في إطار الصلاحيات المسندة إلى البلدية بدعوة من رئيسه أو ثلث أعضائه (المادة 14) فلا يحق لجهة الوصاية التدخل في هذه المداوات بأي صفة كانت أو بأي نسبة تمثيل، فالمجلس في الأصل يتدخل كلما دعت إلى ذلك الحاجة دون انتظار إذن من سلطة الوصاية في حالة الدورات الاستثنائية خاصة.

غير أن المادة 15 من قانون البلدية نصت على إمكانية دعوة الوالي للمجلس للانعقاد. و لم ينص القانون بعد ذلك على آثار هذه الدعوة هل تستلزم حضور الوالي أو من يمثله لوقائع اجتماع المجلس، أم يمنع ذلك بحكم تداخل الصلاحيات. و أن المداولة التي يشارك فيها الوالي تصبح مشوبة بعيب شكلي جوهرية .

كما أنه نص صراحة على الحالات التي يجوز فيها حلول الوالي محل المجلس المنتخب² و الحالات التي تصبح فيها المداولات باطلة³ .

¹ شيهوب مسعود- أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر- ص:127.

² المواد من 81 إلى 83 من قانون 90/08.

³ المادتين 44 و 45 من قانون 90/08.

02- مسؤولية المجلس على قراراته:

بمجرد صدور المداولة فإنها تصبح نافذة اتجاه المجلس ، فلا تملك جهة الوصاية إمكانية إصدار الأوامر والتوجيهات . و ما شرط المصادقة (الضمنية أو الصريحة) إلا لتأكيد عدم اعتراض سلطة الوصاية، أو لتقرير البطلان لمخالفة القانون¹، كما أنه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات المجلس، فلها أن ترفضها كلية أو تقبلها كما هي دون تعديل، و للمجلس إمكانية الطعن والاعتراض القانوني على تصرفات الوصاية أمام القضاء الإداري بإلغاء قرارات سلطة الوصاية في حالة رفض المداولة.²

لكن الواقع يثبت أن هذا النوع من النزاعات نادر الحدوث في القضاء الإداري فمن مجموع 10 بلديات على مستوى ولاية ورقلة تم زيارتها³، لم نشهد أي حالة رفع دعوى قضائية ضد قرارات الوصاية أمام القضاء، مما يؤكد أن عدم استعمال هذا الحق ناتج عن ضغط رقابة الوصاية على المجالس المنتخبة. خاصة إذا علمنا أنه في الواقع معظم المشاريع في مجال التنمية المحلية يعدها الأمين العام للبلدية رفقة مساعديه من المصالح التقنية التابعة للبلدية ليقدما للمجلس الشعبي البلدي جاهزة و ما على المجلس إلا فتح النقاش حولها و المصادفة عليها. و بالتالي استحالة الطعن ضد قرارات الوالي لعلم أعضاء المجلس أنها من اقتراح الوالي. غير أن العائق الأكبر الذي يهدد استقلالية القرار المحلي هو وضع المجلس البلدي كهيئة استشارية بدل هيئة تقريرية لصنع القرار.

الفرع الثاني من الدور التقريري إلى الدور الاستشاري للمجلس

حصرت المادة 42 من قانون البلدية الموضوعات التي لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوالي و ما عدا ذلك فإن جميع المداولات تكون نافذة بمجرد صدورها بعد المصادقة و التصويت عليها من طرف المجلس و هو ما يؤكد الدور للأصيل للمجلس كهيئة تقريرية. غير أن المشرع الجزائري و إن كان قد سهل مهمة المجلس في اتخاذ القرارات إلا أنه يعلقها على شرط فوات مدة زمنية معينة أو مصادقة جهة أخرى قد يجعل المجلس هيئة استشارية فنية بدلا من أن تكون صاحبة الكلمة الأخيرة⁴.

¹ محمد الصغير باعلي-القانون الإداري والتنظيم الإداري-دار العلوم.الجزائر- ص 77.

² المادة 46 من قانون 90/08.

³ البلديات المعنية بالزيارة هي: عين البيضاء-ورقلة -سيدي خويلد-الرويسات- في الفترة الممتدة بين:13جانفي و 2010/01/25 وبلديات:النزلة-تقرت-تماسين-المقارين-الزاوية العابدية-تبسبت في الفترة الممتدة بين:2010/03/07 و 2010/03/08.

⁴ أحمد بوضياف-الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية-المؤسسة الوطنية للكتاب.1989-ص 338.

أولاً: الدور الأصيل للمجلس المنتخب.

عالج المشرع المجالات التي يمكن للمجلس البلدي التدخل فيها من المادة 86 إلى المادة 110 من قانون 08/90 - و التي من أهمها كل ما يتعلق بالتنمية المحلية، كما حددت المادة 89 الطريقة التي يتدخل فيها المجلس بقولها " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداواته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة إليه "

فالمداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر البلدية قراراتها و تتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة إليها¹. و المجلس الشعبي البلدي ليس هيئة تشريعية تصدر القوانين مثل المجلس الشعبي الوطني، بل هو هيئة تداول وتشاور حول المشاريع و القرارات التنظيمية التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية. كما أنه ليس هيئة تنفيذية، فمهمته تنتهي عند صدور المداولة والمصادقة عليها، وإن كان في بعض المجالس المحلية تجتمع فيها الوظيفتين التقريرية و التنفيذية² و يمكن للمجلس مراقبة تنفيذ مداواته عن طريق اللجان التي ينشئها لهذا الغرض.

و من خلال تفحص النصوص السالفة الذكر نجد أن البلدية لها الحرية الكاملة في التدخل واختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكاناتها و لا سلطان للوصاية عليها ، ما عدا تلك التي نص عليها صراحة بوجوب التدخل تحت طائلة حلول سلطة الوالي محلها³.

ثانياً: وضع المجلس المنتخب كهيئة استشارية:

إذا كان الأصل العام أن المجلس البلدي حر و مستقل في إصدار المداولات ضمن الصلاحيات المسندة للبلدية. إلا أن نفاذ هذه المداولات مقيد بشرط مرور مدة زمنية معينة أو مصادقة الوالي. كما أن بعض المديرية التنفيذية التابعة للسلطة المركزية تشارك في وضع المشاريع التابعة إلى قطاعاتها، و التي تعرض على المجلس البلدي للمصادقة عليها فقط ، فليس المجلس البلدي وحده من يضع مخططات التنمية وهو ما يدل على تعدد مخططات التنمية المحلية .

(أ) القيود الواردة على المداولة:

إن المداولة باعتبارها تصرف قانوني ينتج آثاره بمجرد المصادقة عليها، أخضعها المشرع لبعض الشروط الشكلية و الموضوعية حتى تكون هذه المداولة صحيحة، كما أن حرية المجلس الشعبي البلدي في المصادقة على أي مداولة مقيدة بالغلاف المالي المرصد لتنفيذ هذه المداولة.

¹ علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية- دار وائل للنشر-مصر-2002-ص205.
² سمير عبد الوهاب-الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات-منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية-ع2008/08 ص22.
³ المواد من 81 الى 83 و المادة 132 من قانون 90/08.

01- شروط صحة المداولة

كأي تصرف قانوني أخضع المشرع المداولة إلى جملة من الشروط الشكلية والموضوعية حتى تكون صحيحة ونافذة، منها أن تكون المداولات محررة باللغة العربية (المادة 38) و إلزامية تسجيلها حسب الترتيب الزمني في السجل الخاص الذي يؤشر عليه رئيس المحكمة (المادة 40 ق.ب) كما أن صحة المداولة تكون بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين و في حالة التساوي في الأصوات يرجح صوت الرئيس (المادة 39 ق.ب).

و بالإضافة إلى هذه الشروط الشكلية التي يؤدي إغفالها إلى بطلان المداولة قيد المشرع نفاذ هذه المداولات بضرورة مرور مدة زمنية معينة بعد إيداعها لدى الولاية للمصادقة عليها من طرف الوالي أو رفضها (المادة 41 ق.ب).

و في حالة عدم اعتراض الوالي فإن المداولة تعتبر نافذة بعد مرور المدة الزمنية المقيدة -أي المصادقة الضمنية- و بغض النظر عن المداولات التي تستوجب الموافقة الصريحة للوالي و المتعلقة بالميزانية و الحسابات، و إنشاء مؤسسات و مصالح عمومية تابعة للبلدية (المادة 42 ق.ب)، فإن من شأن إجراء كهذا جعل المجلس البلدي في وضع من يقدم استشارة غير ملزمة لمصلحة من وجهت إليه ، و ما يؤكد هذا الاتجاه أن جميع المداولات التي تودع للمصادقة من طرف الوالي لا تنفذ رغم مرور المدة الزمنية المنصوص عليها قانونا . إن هذا التخوف من تطبيق نص المادة الصريح بإجازة المصادقة الضمنية مرده إلى تشكيلة المجلس التي تطرقنا إليها في الفصل الأول من جهة ، و إلى عدم وجود آلية فعالة بيد المجلس تلزم رئيس البلدية بتنفيذ المداولات المودعة لدى الولاية بعد مرور المدة الزمنية المقيدة¹. كما أنه من شأن هذا القيد و هذا الإجراء الملزم أن يضعف المبادرة و يقلل من استقلالية المجلس في اتخاذ القرارات المناسبة² .

كما أن قابض البلدية لا يؤشر على الأمر بالصرف في حالة عدم وجود تصديق صريح من الوالي. لتصبح المصادقة الضمنية امتياز للمجلس المنتخب دون فعالية.

02- القيود المتعلقة بالجانب المالي

تعتبر الموارد المالية الكافية أهم ضمان لاستقلالية المجالس المنتخبة في إدارة التنمية المحلية. لأن الاستقلال في اتخاذ المبادرات و القرارات ليس له معنى مل لم يدعم بموارد مالية كافية لتنفيذ هذه القرارات. غير أن البلدية في الوضع الحالي لا يمكن أن تشكل إطارا حقيقيا لتخطيط و لإدارة التنمية المحلية بسبب محدودية مواردها المالية المخصصة لتغطية نفقات برامج التنمية المحلية، حيث أن نسبة الاقتطاع لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار (وهو الباب الذي يدرج فيه برامج التنمية المحلية) لا تتعدى

¹ كمال بربر-نظم الإدارة المحلية- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-مصر-ص 98.

² أحمد بوضياف- المرجع السابق-ص 338.

في أحسن البلديات وأكثرها راحة مالية ما نسبته 20 % تقتطع من المبلغ الإجمالي للإيرادات. بل أن معظم البلديات في ورقلة باستثناء بلدية حاسي مسعود مثلا لا يمكنها أن تتجاوز نسبة الاقتطاع 13 % نظرا لضعف إيراداتها¹ وهي نسبة قليلة مقارنة بالاحتياجات الحقيقية للبلدية و بالصلاحيات المسندة إليها في مجال التنمية المحلية: كشق الطرقات وتحسين المحيط والتزويد بالمياه الصالحة للشرب والإنارة العمومية وخلق مناصب الشغل... وغيرها.

ويبين الجدول التمثيلي التالي كيفية اقتطاع هذه النسبة:

نققات قسم التسيير	إيرادات قسم التسيير
النققات الإلجارية(مثل الأجر- الاقتطاعات) 160.169.010 دج	المحاصيل الجبائية(الرسوم و الضرائب) 145.708.000 دج
النققات الضرورية(اقتناء معدات-لوازم مكتبية..) 34.819.350 دج	المحاصيل غير الجبائية(مداخل الممتلكات و الاستثمار) 1.846.000 دج
نققات الإعانات(الجمعيات- الفئات المحرومة) 9.693.870 دج	إعانات مخصصة(للجمعيات-الفئات المحرومة) 84.575.000 دج
نققات التجهيز والاستثمار(برامج التنمية المحلية) - 23.212.900)	
مجموع النققات: 25.534.190 دج	مجموع الإيرادات: 232.129.000 دج
نققات قسم التجهيز والاستثمار	إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار
الطرق-الشبكات المختلفة-التجهيزات المدرسية والرياضية والثقافية-قاعات العلاج-الصرف الصحي...)	نسبة الاقتطاع من نفقات قسم التسيير(11 %) 25.534.190 دج

جدول معد من طرف الباحث باختصار عن نموذج ميزانية بلدية تفرقت لسنة 2008(المصدر مديرية التخطيط)

ويتضح من هذا الجدول المبسط لميزانية البلدية محدودية الاعتمادات المالية المخصصة لتغطية برامج التنمية المحلية والمبرمجة من طرف المجلس الشعبي البلدي بسبب استحواذ نفقات الأجر على النصيب الأكبر من الإيرادات بنسبة 69 % من ميزانية البلدية أما النسبة المخصصة لبرامج التنمية تحت عنوان نفقات التجهيز والاستثمار فلم تزد عن 11 % وهي نسبة محدودة مقارنة بالمشاريع المتعددة التي تغطيها هذه النسبة. مع العلم أن جهة الوصاية لا تتدخل في تحديد هذه البرامج أو تحديد غلافها المالي إلا في مجال ممارسة رقابة الملائمة و ليس رقابة المشروعية أي مدى مطابقة هذه المداولات للقانون². ورغم ذلك فإن هذا القيد المالي يشكل أهم عائق يقلل من فعالية المجالس المنتخبة في إدارة التنمية المحلية تاركة المجال لمشاريع المخططات المركزية التي ترصد لها أموال معتبرة من طرف الدولة و تدرج ضمن المخططات الكبرى.

¹ المصدر مديرية الإدارة المحلية بورقلة- تاريخ الزيارة: 2010/07/06.

² هاني علي الطهراوي-القانون الإداري - النشاط الإداري-دار الثقافة للنشر والتوزيع-2009-الأردن-ص: 222.

(ب) القيود المتعلقة بمخططات التنمية المحلية:

إذا كان في الأصل أن تباشر المجالس المحلية إنشاء وإدارة مخططات التنمية المحلية بنفسها و مستقلة عن السلطة المركزية تطبيقاً لمفهوم الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، فإن مجال تدخل البلدية ليس مطلقاً فهو مقيد بأولوية برامج المخططات الوطنية للتنمية، بل الأكثر من ذلك فإنه قبل إدراج أي برامج محلية يجب مراعاة مكان إنشاء هذه البرامج أولاً التي يجب أن يراعى فيها أيضاً أولوية المخططات الوطنية.

01 - القيود المتعلقة بمكان تنفيذ مخططات التنمية:

إن البلدية قبل الوصول إلى مرحلة إعداد مخططات التنمية المحلية ، مجبرة أولاً على تحديد مكان انجاز وتنفيذ هذه المشاريع مهما كان مصدرها وذلك عن طريق إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) ¹ وهو أداة للتخطيط ألمجالي و التسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية(المادة 16 من المرسوم رقم 29/90)

و المخطط الثاني هو مخطط شغل الأراضي (POS) ² حيث يحدد بالتفصيل إطار تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب كل قطاع(المادة 31 من المرسوم رقم 29/90). يعد هذين المخططين رئيس البلدية و تحت مسؤوليته(المادة 24 من المرسوم رقم 29/90) و بعد موافقة المجلس البلدي(المادة 25 من نفس المرسوم) و يصادق عليه الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير حسب عدد سكان البلدية(المادة 27) و هما من الأدوات التي تتدرج في إطار سياسة تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و التي يجب أن تكون منسجمة مع المخططات الوطنية للتنمية و بالنظر إلى هيمنة هذه الأخيرة بموجب الأموال المرصودة لها على المخططات و البرامج المحلية فإن البلدية مجبرة على ترك الأولوية للمخططات الوطنية و الخضوع إلى أوامر السلطة المركزية في مجال إدارة التنمية المحلية عكس ما يفترض فيها أنها من صلاحيات المجالس المنتخبة وحدها.

02 - القيود المتعلقة ببرامج مخططات التنمية:

استقلال المجالس المنتخبة في إعداد مخططات التنمية المحلية مقيد من جهة أخرى بالبرامج المدرجة في المخططات الوطنية حيث تعطى لها الأولوية خاصة تلك المدرجة ضمن المخططات الكبرى و آخرها المخطط الخماسي الحالي 2010 - 2014 الذي طغى على المخططات المحلية بسبب

¹ المنصوص عليه في المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم: 29/90- المؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

² المنصوص عليه في المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم: 25/90- المؤرخ في: 18/11/1990 المتعلق بالتوجيه العقاري

الاعتمادات المالية الكبيرة المرصودة لتنفيذه وارتباطه مباشرة مع برنامج رئيس الجمهورية وهو حق مشروع للدولة لما لها من حق الإشراف و بسط سيادتها على كامل إقليمها¹ .
هذه البرامج الوطنية للتنمية مدرجة ضمن مخططات خاصة أهمها: المخطط الرئيسي الذي يعده المجلس البلدي و هو المخطط البلدي للتنمية و المخطط القطاعي للتنمية، بالإضافة إلى البرامج الاستثنائية الخاصة التي تكون السلطة المركزية ممثلة في الوصاية مسؤولة عنها مباشرة.

* المخطط البلدي للتنمية PCD:

و قد نصت عليه المادة 86 من قانون البلدية ، و هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية و هو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى البلدية و مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ، و دعما للقاعدة الاقتصادية و محتوى المخطط يشمل عادة التجهيزات الفلاحية و القاعدية و التجارية و تجهيزات الإنجاز² . لكن المجلس البلدي ليس حرا في إعداد هذا المخطط ، فبغض النظر عن محدودية الموارد المالية للبلدية التي سنتناولها لاحقا، فإن أهم تدخل فعلي هو ضرورة انسجام هذا المخطط مع مخطط الولاية للتنمية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية³، كما أن هذا المخطط يسجل باسم الوالي ،فهو الذي يحدد المشاريع التي يوافق على انجازها ويحدد أغلفتها المالية⁴ . و هو ما قد يشكل تعارضا بين المشاريع المقررة طبقا لبرنامج الكتلة السياسية الحائزة على الأغلبية في المجلس البلدي طبقا لبرنامج الحملة الانتخابية ، وتلك المشاريع المقررة من طرف سلطة الوصاية . ليصبح المجلس المنتخب في النهاية ليس له أي دور تقريري بداءة بل إن صلاحياته قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي⁵ .

* المخطط القطاعي للتنمية PSD:

و هو مخطط ذو طابع وطني ، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها و يتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي و الذي يسهر على تنفيذه⁶ . وما يميز هذا المخطط أنه يدرج من طرف المديرية التنفيذية للولاية تحت وصاية الوزارات المركزية التابعة لها- مثل مديرية الري -مديرية الأشغال العمومية-مديرية البناء والتعمير- والمديرية القطاعية الأخرى مثل مديرية الصحة - مديرية التربية- مديرية النقل...، حيث أن كل وحدة مركزية تضع برنامج مشاريعها وتعرضه على المجلس الشعبي المنتخب للمصادقة عليه، ومع أن المادة 92 من قانون

¹ خالد ممدوح- دور الحكومة والإدارة المحلية في التنمية المجتمعية- المرجع السابق-ص:292.

² شيبوط سليمان و كبير مولود-دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية-المرجع السابق

³ المادة 86 من قانون البلدية.

⁴ موسى رحمان-واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية-ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية المنعقد يومي: 01 و 02/12/2004 بكلية العلوم الاقتصادية - جامعة الحاج لخضر-باتنة.

⁵ عيسى مرزاق-مواقف تسيير الجماعات المحلية-مجلة العلوم الإنسانية-جامعة باتنة-ع14/جوان 2006-ص-195.

⁶ شيبوط سليمان و كبير مولود-نفس المرجع.

البلدية تشترط الموافقة الصريحة للمجلس البلدي عن أي مشروع يقر إنشاؤه على تراب البلدية، فإنه من النادر أن يبادر المجلس إلى الاعتراض على هذا النوع من المشاريع، وهو إن كان يشكل تدخل إيجابي من طرف الوحدات التنفيذية فإنه لا يعبر عن حرية المجالس المنتخبة وتمكنها من إدارة التنمية المحلية بكل استقلالية.

كما أن معظم البرامج التنموية التي تدرج ضمن المخطط القطاعي، هي عبارة عن مشاريع ضخمة يرصد لها اعتمادات مالية كبيرة تعجز البلدية عن توفيرها وهي تخص عادة المنشآت القاعدية. واقعا لا يمكن للمجالس المنتخبة أن تعترض على هذا النوع من المشاريع نظرا لحاجتها إليها إلا في حالة واحدة وهي المتعلقة بتخصيص الأرض التي ينجز عليها المشروع، حيث سجلنا كثيرا من هذه الاعتراضات بسبب الاختلاف حول مكان تنفيذ المشاريع و التي تكون نهايته لصالح البرامج القطاعية. و يبين الجدول التالي الفرق الواضح بين البرامج التنموية للمخطط البلدي و تلك المدرجة في البرنامج القطاعي للتنمية من سنة 1999 الى سنة 2009:

نوع البرنامج التنموي	عدد المشاريع	القيمة المالية المرصدة للمشاريع (الوحدة: 10.000 دج)
<u>المخطط البلدي للتنمية PCD</u>	2 097 مشرعا	12.227 دج
<u>المخطط القطاعي للتنمية PSD</u>	1 346 مشروعا	4.791.206 دج

مجموع المشاريع المدرجة في المخطط البلدي و المخطط القطاعي بين سنة 1999 و 2009 لولاية ورقلة.

جدول معد من طرف الباحث-المصدر مديرية التخطيط لولاية ورقلة

نستنتج من هذا الجدول أن مجموع البرامج التنموية للمخطط البلدي للتنمية هي أكثر عددا من البرامج القطاعية بسبب أن معظمها تدخل في مشاريع الإصلاح والتهيئة والصيانة وليس الانجاز، كالمشاريع المتعلقة بصيانة المطاعم المدرسية التي استفادت منها كل البلديات من الفترة 2006 الى 2009 .

أما انجاز المشاريع فهو مقيد بالقيمة المالية التي لا تسمح للبلديات بالمبادرة بوضع برامجها في هذا الإطار وترك الأولوية للبرامج القطاعية. فمن خلال الجدول يتضح حجم الغلاف المالي المخصص للبرامج القطاعية مقارنة بعدد المشاريع المسجلة لأنها تتضمن المشاريع القاعدية كإنجاز المؤسسات التعليمية و مراكز التكوين وقاعات العلاج التي تعجز البلديات عن التكفل بها على أراضيها وكذلك المشاريع الاقتصادية. ورغم أن المشاريع القطاعية تقترح من المجلس البلدي فان الكلمة الأخيرة تعود للوالي الذي يوافق على المشاريع المقترحة حسب المبالغ المالية المتوفرة والتي توزع على كل البلديات حسب القطاعات المعنية.

لنصل في النهاية إلى استنتاج أن معظم مشاريع التنمية المحلية ذات بعد قطاعي، وليست نابعة من الإدارة المحلية للسكان المحليين. حيث يشكل ضعف الموارد المالية أكبر سبب لتخلي المجالس المنتخبة عن إدارتها الفعالة للتنمية المحلية وباستقلالية عن السلطة المركزية، مما يقيد حريتها في إعداد المشاريع التنموية التي تهم حقيقة السكان المحليين.

***** مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة**

بالإضافة إلى المخططين الرئيسيين للتنمية والتي تبدو فيهما سلطة المجلس البلدي عليها محددة، فإن هناك برامج أخرى احتياطية مكملة، تساهم في دعم التنمية المحلية، وهي برامج وطنية تدخل تهدف إلى تحقيق التنمية الوطنية الشاملة مثل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي امتد على مدى أربع سنوات من 2001 إلى 2004 - وبرنامج صندوق الجنوب- وبرنامج دعم النمو - بالإضافة إلى برامج الصناديق الخاصة¹، كالصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية- وهي كلها برامج ضمن المخططات الوطنية الكبرى وما يميزها أنها برامج تعد على المستوى الوطني ويكون تمويلها من ميزانية الدولة مباشرة وهو ما يعني أن المجلس المنتخب ليس له سلطة في اتخاذ أي قرار فيما يتعلق بهذه المشاريع²، طبقاً للمبدأ القائل " أن من يمول يحكم" أي أن الهيئة التي تمول المشروع هي التي تقرر³.

فقد استفادت مثلاً بلديات ولاية ورقلة من حوالي 189 مشروعاً من طرف صندوق دعم الجنوب في الفترة الممتدة من 2005 إلى 2008. أما الصندوق المشترك للجماعات المحلية فقد تكفل بتمويل 67 مشروعاً عن نفس الفترة ضمن البرنامج المخصص لبلديات ورقلة⁴ وهي نسبة قليلة مقارنة بالدور الذي يجب أن يلعبه هذا الصندوق في إعانة البلديات العاجزة خاصة في ولاية ورقلة التي تضم 21 بلدية منها أربع بلديات فقط تشهد راحة مالية معتبرة وهي: ورقلة-تقوت-حلسي مسعود- و بلدية البرمة- التي تستفيد من تمركز الشركات البترولية على أراضيها.

إن الإعانات المركزية ضرورية لخلق نوع من التوازن الجهوي في التنمية المحلية، وركيزة أساسية لتحقيق مبدأ الاقتسام العادل للثروات الوطنية بين جميع المناطق دون استثناء، لكن ليس على حساب تحجيم دور المجالس المحلية في المساهمة في تخطيط وإدارة التنمية. لنخلص في النهاية إلى ضرورة تخليص المجالس المنتخبة من عبء التبعية للسلطة المركزية وترك لها المجال لصنع قراراتها المحلية بنفسها، دون الإخلال بمبدأ الرقابة الايجابية التي تهدف إلى حماية

¹ موسى رحمانى- واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية- المرجع السابق.

² أحمد شريقي- تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في مجلة العلوم الإنسانية، عدد 2009/04.

³ jacques de courson - **les élus locaux** - éditions d'organisation-2eme tirage 2001-p/82.

⁴ المصدر-مديرية الإدارة المحلية- لولاية ورقلة.

المال العام المحلي بالدرجة الأولى، وضمن تحقيق فعالية هذه الهيئة¹. ولأن جوهر الاستقلالية للجماعات المحلية لا يتعلق بإضعاف الدولة، بل بتقوية السلطة المركزية عن طريق تقوية السلطة المحلية².

المطلب الثاني الرقابة على نشاط البلدية

إذا كان عنصر استقلال البلدية من أهم أركان الإدارة المحلية فإن ذلك لا يعني الاستقلال التام والمطلق عن السلطة المركزية وإلا كنا أمام نموذج ونظام اللامركزية السياسية التي تعني الاستقلال الذاتي وليس نظام اللامركزية الإقليمية الذي ينتمي إليه نظام الإدارة المحلية³ و الذي يعني تلازم الاستقلالية مع رقابة الوصاية على البلدية.

فالرقابة ركن جوهري في النظام اللامركزي لا تنتفي معها استقلالية المجالس المحلية في تنفيذ صلاحياتها، لكن رغم ذلك أصبحت معياراً لمدى تمتع الشعوب بالديمقراطية. وإذا كان لا بد من وجود قدر من الرقابة على البلدية للحفاظ على وحدة الدولة وكيانها السياسي، فإن هذه الرقابة لا يجب أن يكون مبالغاً فيها، بل يجب أن تكون رقابة عن بعد للتأكد من أن الوحدات المحلية تضطلع بواجباتها ودورها في إطار القانون⁴ و ليس الهدف منها الإشراف التام لجهة الوصاية على المجالس المحلية بسبب قصورها أو عدم قدرتها على القيام بالمهام الموكلة لها-تطبيقاً للمعنى اللغوي للوصاية- وهذا ما يجب أن يتجلى في الرقابة الوصائية التي تمارس على البلدية من كونها آلية للرقابة لتفادي تقصير أو أخطاء المجالس المنتخبة أثناء إصدار قراراتها. دون أن نغفل دور المجلس البلدي في حد ذاته لتفعيل الدور الرقابي الإيجابي على نشاط البلدية .

و إذا كان وضع البلديات الحالي يشير إلى وجود عدة تجاوزات من طرف المنتخبين أثناء ممارسة مهامهم، فإنه يؤكد على عدم فاعلية هذه الرقابة، مما يحتم وضع آليات لتفعيل الرقابة على البلدية دون المساس باستقلاليتها .

الفرع الأول: الرقابة من طرف المجلس المنتخب

يمارس المجلس الشعبي البلدي الرقابة الشعبية بمفهومها الضيق إذ تعتبر من أكثر الآليات تعبيراً عن الديمقراطية، فهي تسمح للمجالس المنتخبة من ممارسة السلطة الفعلية وهذا تجسيدا للقواعد

¹ وهذا ما أكده أحد أعضاء حزب جبهة التحرير الوطني -جهاد بن راشد- في مؤتمر عقد بمقر الحزب بالجزائر العاصمة بتاريخ 2009/06/27 بعنوان المداخلة " تعديل قانون البلدية والولاية ضرورة حتمية للتنمية المحلية " حيث صرح أن المنتخبين في كل عهدة انتخابية، يصدمون بالحوالز القانونية عند ممارسة مهامهم فيجدوا أنفسهم غير قادرين على تحقيق أي شيء من الوعود والبرامج التي قدمت للناخبين أثناء الحملة الانتخابية- إذ يلاحظون أن الهيئات التنفيذية هي التي بيدها الحل والربط والنهي والأمر حيث تمارس سلطتها بقوة القانون.

² محمد حسين دخيل- إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة- منشورات الحلبي الحقوقية- ط1/2009-ص:175.

³ محمد الصغير باعلي-أسس الإدارة المحلية- دار العلوم للنشر الجزائر-ص 72.

⁴ خالد ممدوح-المرجع السابق-ص 293.

الدستورية التي تنص على " أن السيادة ملك للشعب، وأن السلطة التأسيسية ملك للشعب ¹ ، خاصة في ظل القيمة الدستورية للمجالس المحلية والنص صراحة على الوظيفة الرقابية التي يمكن أن تضطلع بها المجالس المنتخبة ² . وعليه فإن الرقابة الشعبية تعتبر أحد آليات رقابة الإدارة عند أداء مهامها. وعلى مستوى البلدية فإن المجلس المنتخب يمارس الرقابة الداخلية على رئيس المجلس ، وعلى النشاطات والمشاريع التي تنجز على تراب البلدية وهي الرقابة الخارجية .

أولاً: رقابة المجلس البلدي على رئيس المجلس

نصت المادة 115 من قانون البلدية أن المجلس الشعبي البلدي يبت في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها، كما أن المجلس يصادق على المناقصات والصفقات التي يبرمها رئيس البلدية في إطار صلاحياته (المادة 120 ق.ب)

وعليه فإن المجلس الشعبي البلدي ليس هيئة مداولة فقط بل مكنه المشرع من آلية المراقبة اتجاه الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس البلدية حيث تمتد هذه الرقابة إلى جميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وأملكها وكذلك الشأن في قبول الهبات والوصايا والصفقات والإيجارات وغيرها من المعاملات الاقتصادية أو الاجتماعية والثقافية وأعمال الهياكل الأساسية التي تقوم بها البلدية ³ .

كما يمكن لأعضاء المجلس سحب الثقة من رئيسهم وإنهاء مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه ⁴ . وهي الآلية الأكثر استعمالاً في العهدين الانتخابيين الأخيرتين، وهي تعبير عن حالة الانسداد التي قد تسود المجلس نظراً لاختلاف توجهات أراء النواب الحزبية ، وعدم وجود أغلبية متجانسة تسيطر على المجلس، وتعكس هذه الوضعية كثرة الانقلابات على رؤساء البلديات، فقد بلغت 80 انقلاباً في العامين الأوليين للعهد الحالية الممتدة من (2007/12 إلى 2012/12) مقابل 110 عملية سحب ثقة من رئيس البلدية خلال العهد السابقة الممتدة من 2002 الى 2007 ⁵ وهي تعكس التركيبة غير المتجانسة التي أنتجت انتخابات 2007/11/29 للمجالس المحلية مما يحتم على المشرع التدخل لضبط هذه الآلية و جعلها وسيلة للمراقبة الذاتية للبلدية خاصة لرئيس البلدية الذي يملك سلطات هامة يجب ضبطها بموجب صلاحيات المجلس المنتخب الذي يمثل السكان المحليين و وسيلة للحفاظ على أموال البلدية لا مجرد إجراء لتصفية الحسابات و تعطيل عمل المجلس.

¹ المواد: 06 و 07 من دستور 1996.

² راجع بالخصوص المواد: 14 و 15 و 16 و 159 من دستور 1996.

³ أحمد سويفات- المشاركة الشعبية في تسيير ورقابة الإدارة المحلية- ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية الجزائرية بجامعة زياني عاشور الجلفة -المرجع السابق

⁴ المادة 55 من قانون البلدية.

⁵ المصدر -جريدة الخبر- نقلا عن وزير الداخلية-عدد5612 بتاريخ 2009/04/20.

ثانيا: الرقابة الخارجية للمجلس الشعبي البلدي

بالإضافة للرقابة الداخلية التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي على رئيسه وأعضائه والهيئة التنفيذية ككل ، أعطى المشرع إمكانية الرقابة الخارجية فيما يخص المشاريع والنشاطات التي تنجز فوق تراب البلدية خاصة تلك المدرجة ضمن البرامج القطاعية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 87 من قانون البلدية على: « أن البلدية تشارك في الإجراءات المتعلقة بعمليات الهيئة العمرانية». وبهذه الصفة تعلن عن آرائها وقراراتها وفقا لأحكام التشريع التنظيم المعمول به، كما يمكن للبلدية وقف أي مشروع قد يضر الأراضي الزراعية أو يكون على حساب المساحات الخضراء¹ . كما مكن المشرع البلدية من الرقابة السابقة في مجال حماية البيئة إذ بإمكانها وقف تنفيذ المشاريع التي من شأنها إلحاق الضرر بالبيئة أو أن تشكل تهديداً لها² . وهي من أكثر المجالات التي يمكن للبلدية أن تتدخل فيها باعتبار وفرة الآليات القانونية في مجال حماية البيئة نظرا لطبيعة الضرر البيئي في حد ذاته³ . غير أن المشرع لم يوضح الآليات التي بموجبها يمكن أن تتدخل البلدية في إطار تنفيذ الرقابة الخارجية، خاصة إذا علمنا مدى سيطرة الجهاز التنفيذي في فرض بعض المداولات وكذلك تأثير الوصاية المفرطة على المجلس، فإنه كان بالإمكان تزويد المجلس بآليات قضائية عن طريق رفع الدعوي الأصلية (القضاء الإداري) لمنع تنفيذ مشاريع قطاعية تدخل في الحالات المذكورة في المواد أعلاه، كما يمكن إنشاء لجان خاصة بالرقابة برئاسة بعض النواب ومشاركة أعضاء فنيين ومختصين في مجالات الرقابة⁴

إن تفعيل الدور الرقابي للمجلس البلدي هو وسيلة لضمان إدارة فعالة للتنمية المحلية. كما أن قيام المجلس بالدور الرقابي- هو تعزيز للاستقلالية على حساب التدخل المفرط للسلطة على الأجهزة المحلية والمتمثل في الرقابة الوصائية.

الفرع الثاني رقابة الوصاية على البلدية

الوجه المقابل للاستقلالية هو الرقابة، ولذلك فإن استقلالية البلدية ليست مطلقة فهي جزئية ونسبية⁵:

جزئية: لأنها تتعلق بوظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية.

ونسبية: لأن المجموعات المحلية تخضع بمناسبة ممارسة الوظيفة التنفيذية للرقابة .

تعد الرقابة الوصائية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى، ذلك أن استقلالية البلدية لا تهدف الوصول إلى تحقيق حكم ذاتي محلي لها بقدر ما تهدف إلى

¹ المادة 94 من قانون البلدية.

² المادة 92 من قانون البلدية.

³ بن ناصر يوسف- معطية جديدة في التنمية المحلية-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية-كلية الحقوق-الجزائر-عدد3/1995- ص 691 وما بعدها.

⁴ أحمد سويقات-المرجع السابق.

⁵ عبد الرزاق الشخيلي-الإدارة المحلية-المرجع السابق- ص 141.

ضبط نشاطها ضمن الصلاحيات المسندة لها. كما أنها لا تهدف إلى عرقلة البلدية عن أداء مهامها بقدر ما تضمن قيام هذه الأخيرة كمرفق عام تقديم الحاجيات الضرورية للسكان المحليين ، والتزامها بتطبيق الأنظمة والقوانين وعدم اعتدائها على حرية الأفراد وحقوقهم¹. كما أنها تختلف عن الرقابة الرئاسية التي تعني خضوع المروؤوس إلى الرئيس المباشر له والتزامه بأوامره تحت مسؤولية الرئيس في حالة مخالفة القوانين والأنظمة.

و يعتبر الوالي هو صاحب سلطة الوصاية المباشرة على البلدية حيث يمكنه الغاء أي قرار صادر عن المجالس المنتخبة البلدية دون إلزامه بتبرير هذا الإلغاء. و بالنظر الى سلطته على رئيس الدائرة فبإمكان الوالي تفويض سلطة الرقابة الى رئيس الدائرة²، بل انه يمارس الرقابة على البلديات بموجب الصلاحيات زودها المشرع له في مجال الرقابة³ طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 1994/215-الصادر في: 1994/07/23. كما يعتبر رئيس الجمهورية و وزير الداخلية جهة وصاية أيضا على البلدية بموجب السيادة المطلقة التي يمثلها كل منهما على كامل تراب الدولة و على مؤسساتها المحلية. وإذا كان النموذج الفرنسي للوصاية (و المطبق في الجزائر) ألغى جميع صور الرقابة التقليدية وأبقى على الرقابة القضائية بموجب قانون (1982/03/21)⁴، فإن المشرع الجزائري أخضع البلدية لصور من الرقابة الإدارية من طرف الوالي خاصة، بالإضافة إلى الرقابة التقنية التي كثيرا ما تتدخل في نشاط البلدية وتحد من استقلاليتها .

أولا: صور الرقابة الإدارية على البلدية

تعرف الرقابة الإدارية عند البعض " بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"⁵ . كما يطلق عليها الوصاية الإدارية تعبيراً عن تبعية الشخص اللامركزي للسلطة المركزية⁶ و تمييزاً عن مفهوم الوصاية في القانون المدني. فهي رقابة إدارية محضة تقوم بها السلطة المركزية في مواجهة الهيئة المحلية لضمان التوازن بين مبدأ الاستقلالية من جهة ، وضرورة قيامها بواجباتها من جهة أخرى⁷ . و يضطلع بها الوالي كمثل للسلطة المركزية في الإطار المحلي و مندوب الحكومة في الولاية⁸ و لا تهدف هذه الرقابة إلى توجيه الأوامر والتعليمات إلى المجالس المحلية من أجل إصدار قرارات معينة⁹

¹ عوابدي عمار -عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري-د م ج -الجزائر 1982- ص: 40.

² ناجي عبد النور-دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة-مجلة دفاتر السياسة و القانون-جامعة ورقلة-ع01-جوان 1999-ص: 159.

³ أنظر بخصوص صلاحيات رئيس الدائرة المراسيم التنفيذية رقم: 1982/31-الصادر في 1982/01/23 و رقم: 1986/03-الصادر في: 1986/02/18 .

⁴ مسعود شيهوب-استقلالية الإدارة المحلية-لمرجع السابق-ص: 124.

⁵ كمال بربري-نظم الإدارة المحلية-المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر-مصر-2004-ص: 137.

⁶ علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية- وائل للنشر والتوزيع.الأردن 2002/ص: 226.

⁷ محمد علي الخليلية-الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر- دار الثقافة للنشر.الأردن- ط1/2009-ص: 115.

⁸ ناصر لباد-القانون الإداري التنظيم الإداري -منشورات حلب-1999-ص: 137.

⁹ محمد علي الخليلية- نفس المرجع- ص: 53.

غير أنه في مجال مشاريع التنمية المحلية فإن قرارات البلدية بالإضافة إلى الرقابة الإدارية، تخضع أيضا إلى الرقابة التقنية من طرف المديريات التنفيذية للولاية.

أ- الرقابة الإدارية

نص قانون 90/08 على جملة من الإجراءات والآليات التي تتم بموجبها الرقابة على البلدية- تميزا عن الأنواع الأخرى من الرقابة- فمنها ما تقع على الأجهزة ،ومنها ما تقع على الأعمال ، ومنها ما يقع على الأعضاء.

01- الرقابة على الأجهزة

فرض المشرع رقابة الوصاية على المجلس كجهاز حيث يمكن حل المجلس الشعبي بكامله من طرف سلطة الوصاية ، وهو أخطر وسيلة في مجال الرقابة على المجالس المحلية لما يشكله من تهديد لاستقلاليتها كهيئة منتخبة من طرف الشعب عن السلطة المركزية. ويقصد بحل المجالس المحلية هو إنهاء وجودها القانوني مع الإبقاء على الشخص المعنوي¹ في الحالات التالية² :

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
 - في حالة الاستقالة الجماعية لعدد أعضائه.
 - في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
 - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها وينجز عنه تحويل إداري للسكان .
- والملاحظ حسب نص المادة 35 من قانون البلدية أن قرار الحل يتخذ بموجب مرسوم صادر من مجلس الوزراء بعد تقديم تقرير من وزير الداخلية ، ولم يحدد النص طبيعة المرسوم أو الجهة التي تصدر القرار هل هو رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة(قبل إقرار التعديل الدستوري الأخير في 2008) نظرا للنقل الحرفي لمضمون المادة 112 من قانون البلدية السابق رقم 24/67 دون مراعاة التطورات الدستورية ، لأنه من قبل كان هناك نوع واحد من المراسيم³ بما أنه ليس هناك رئيس حكومة بل وزير أول أما طبقا لقانون البلدية الحالي الذي صدر بعد دستور 1989 فإنه هناك رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة كمتلين للسلطة التنفيذية في مجلس الوزراء وبالتالي إمكانية صدور مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي. لكن رغم ذلك أصبح النص يتلاءم مع الوضع الحالي بعد التعديل الدستوري الأخير الذي وحد السلطة التنفيذية .

¹ محمد الصغير باعلي-قانون الإدارة المحلية الجزائرية-دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر-2004-ص:106.

² المادة 34 من قانون البلدية.

³ محمد الصغير باعلي-نفس المرجع ص: 108.

عمليا يمكن أن تشير إلى أن حل المجالس البلدية تم بموجب مرسوم رئاسي¹ اعتمادا على المادة 6/77 من الدستور الحالي (فيما يخص تفويض سلطات رئيس الجمهورية للوزير الأول) كما تم بموجب مرسوم تنفيذي² استنادا للمادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم: 44/92 الصادر في 1992/02/09 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ.

إن هذا الإجراء من شأنه المساس بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي الأمر الذي يستلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على احد أركان النظام اللامركزي والمتمثل في الاستقلالية³.

02- الرقابة على الأعضاء

رغم أن النائب منتخب من طرف الشعب ويمثل إرادته على المستوى المحلي إلا انه يخضع إلى رقابة السلطة الوصائية- ممثلة في الولي و تتخذ الأشكال التالية⁴ :

• الإقالة:

و تعني إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وهذا في حالة تبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي، حيث يتخذ الولي قرار الإقالة، ويعرض هذا العضو حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة، 29 من نفس القانون.و الملاحظ أن المجلس لا يتدخل بموجب مداولة لإعلان إقالة العضو بخلاف القانون السابق الذي أتاح للعضو اللجوء إلى الطعن القضائي بعد 10 أيام من تبليغه بقرار الإقالة في حالة تغيبه عن ثلاثة دورات متتالية كما يمكن للمجلس استدعاء العضو لتقديم مبرراته⁵. وهي الآلية التي لم ينص عليها في القانون الحالي خاصة وأن المادة 19 من القانون الحالي تنص على إمكانية عقد جلسات مغلقة لفحص انضباطية الأعضاء حيث لم يحدد المشرع نتيجة هذه الجلسة المغلقة، أو طبيعة العقوبات المقررة في حق هذا العضو .

• التوقيف:

وهذا في حالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية، ويصدر الولي قرار التوقيف المؤقت دون أن يتطلب الأمر إجراء مداولة من طرف المجلس المنتخب. ويلاحظ أن النائب في المجلس البلدي لا يحظى بنفس الحصانة التي يتمتع بها النائب في البرلمان رغم أن كلاهما منتخب من طرف الشعب.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 254/05 الصادر في: 2005/07/20- الذي حل به بلديات ولاية تيزوزو والبويرة وبلديتين في بومرداس

² المراسيم التنفيذية رقم: 141/92 و 142/92 و 143/92 الصادرة في 1992/04/11 والمتضمنة حل مجالس شعبية بلدية

³ علي خطار -المرجع السابق-ص240.

⁴ المواد 31 و 32 و 33 من قانون البلدية.

⁵ المادة 90 من قانون البلدية رقم: 24/67.

• الإقصاء:

وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون¹ حيث يتم إقصاء العضو المتابع جزائيا بعد ثبوت الإدانة ويعلن الإقصاء بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي- ويثبت الوالي الإقصاء بموجب قرار، ويعتبر قرار الوالي كاشف لموقف المجلس الشعبي البلدي² و ليس تصديقا على المداولة مثل باقي القرارات. وهو ما يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي على أعضاء المجلس البلدي مما يؤثر سلبا على استقلالية النائب أثناء تأدية مهامه باعتباره ممثلا للمواطنين المحليين.

03 - الرقابة على الأعمال

يقصد بالأعمال المداولات التي يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي على شكل قرارات بموافقة أغلبية أعضاء المجلس . فالعمل التقريري في إطار المداولة هو عمل جماعة وليس عمل فردي مثل العمل التنفيذي³ . وتمارس سلطة الوصاية هذه الرقابة على أعمال الهيئات المحلية سواء كانت ايجابية بصدد إعداد مداولة ، أو سلبية برفض التدخل ضمن صلاحياتها⁴ . وتتخذ الأشكال التالية:

• المصادقة

القاعدة العامة أن قرارات البلدية قابلة للتنفيذ بمجرد التصويت عليها من طرف المجلس دون حاجة إلى طلب موافقة سلطة سلمية بالنظر إلى أن البلدية ليست ضمن الأجهزة المركزية للدولة، لكن المشرع قيد سرعان قرارات البلدية بمرور مدة زمنية معينة من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية، طلبا للمصادقة من طرف الوالي. ويقصد بالمصادقة امهار المداولة بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها القانونية⁵ . وهي نوعان :

المصادقة الصريحة: والتي يجيز فيها الوالي المداولة بالتأشير عليها.

المصادقة الضمنية: حيث يسكت الوالي عن إبداء أي رأي بعد مرور المدة المحددة من طرف القانون. وهي 15 يوما للمداولات العادية و30 يوما للمداولات المنصوص عليها في المادة:43 من قانون البلدية.

وإذا كانت هذه المادة الأخيرة أعطت حكما واضحا في ما يخص المصادقة الضمنية بعد مرور مدة 30 يوما على المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ، فإن مجلس الدولة في قرار له صادر بتاريخ 19/04/1995 في قضية (د.م) ضد رئيس بلدية بوسعادة، ينص على

¹ عمار بوضياف-الوجيز في القانون الإداري- المرجع السابق-ص:300.

² علاء الدين عشي-والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري-دار الهدى. الجزائر-ط 2006/ ص 77.

³ علي خطار شطناوي- المرجع السابق-ص 204.

⁴ خالد سمارة الزعيبي-تنظيم السلطة الإدارية-منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعنوان البلديات والمحليات-عدد 2009-

ص:156.

⁵ علاء الدين عشي-المرجع السابق-ص 75.

أن "عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية، ولا يمثل مضمونها أي حجة، وبالتالي ينبغي إعادها" ¹ .

وهو مما يناقض قرار المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) بتاريخ 1983/01/08 باعتبارها أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح ² .

وفي ظل هذا التناقض الواضح، نتساءل عن مدى حجية الرأي الأول أمام النص الصريح الذي لا يقبل أي تفسير أو تأويل، كما أنه يبين أحد أسباب تخوف المجالس البلدية من العمل بالمصادقة الضمنية خاصة إذا علمنا أن جل المداولات لا يصادق عليها في المدة المحددة.

ومن جهة أخرى فإن الوالي قد يصدر رأياً حول المداولة كتعديلها أو إبداء الملاحظات حول بعض جزئياتها(مثل الرأي الذي يصدره المجلس الدستوري قبل صدور النص) حيث يطلب من المجلس البلدي مراجعة المداولة وفق التحفظات المشار إليها. وفي حالة امتناع المجلس عن ذلك وتمسك برأيه يمكن للوالي إصدار قرار صريح برفض المداولة ³ . عندها يمكن للمجلس رفع دعوى قضائية للطعن ضد قرار الوالي.

وكان بالإمكان إعطاء هذا المسلك للوالي كصاحب دعوى أصلية أمام القضاء كآلية للرقابة عن طريق القضاء لضمان استقلالية المجالس المحلية عن سلطة الوالي، وتمكين المجلس البلدي من الدفاع عن قراراته أمام القضاء بدل مواجهة سلطة الوالي. فعدم وجود الآلية القضائية لإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو جهة الوصاية- رغم أن الأمر يتعلق بقرار إداري على شكل مداولة- من شأنه أن يهدم كلية ضمانات الاستقلالية ⁴ .

• الإلغاء أو الإبطال ⁵ :

ويعني إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي تتخذ شكل مداولات ⁶. وهو نوعان :

- البطلان المطلق: في حالة المداولات المخالفة للدستور أو القانون الأعلى (عيب عدم المشروعية) وكذلك المداولات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية و المداولات التي تتناول موضوعات خارج اختصاص المجلس (عيب عدم الاختصاص).
- البطلان النسبي: بالنسبة للمداولات التي يشارك فيها أعضاء لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة أو وكلاء عن الغير .

¹ عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري-جسور للنشر والتوزيع -الجزائر-ط2/2007-ص286.

² عمار بوضياف-نفس المرجع- ص 281.

³ عمار بوضياف- نفس المرجع- ص285.

⁴ محمد السعيد حسين- ميادى القانون الإداري-أسس التنظيم الإداري- دار الثقافة الجامعية.مصر-1997- ص:261.

⁵ المادتين 44 و45 من قانون البلدية.

⁶ خالد سمارة الزعبي -تنظيم السلطة الإدارية-المرجع السابق-ص:156.

ويصدر الوالي قرار الإبطال في كلا النوعين من البطلان - لكن الوالي غير مقيد بميعاد في حالة البطلان المطلق حيث يمكن أن يصدر قرار الإلغاء متى اكتشف العيب المؤدي للإبطال - أما في حالة البطلان النسبي فهو مقيد لمهلة شهر من إيداع المداولة لدى الولاية¹ ، وفي حالة مرور هذه المدة فإن المداولة تصبح لها قوة النفاذ، لكن ما هو الحكم في حالة اعتراض الوالي بعد مرور أكثر من شهر في حالة البطلان النسبي.

لم ينص القانون على الحكم صراحة، لكن استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على أنه لا يجوز إبطال هذه المداولات من قبل الوالي متى وقع قرار الإلغاء خارج الآجال القانونية (قرار من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1993/10/24 رقم 89903، المجلة القضائية العدد 02 (1994- ص 201)² .

• الحلول:

أن السلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئة المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات³ .

والعمل السلبى للبلدية يتمثل في عدم قيام المجلس الشعبي البلدي بواجباته التي فرضت عليه قانونا بموجب الصلاحيات المسندة إليه، وهنا لا بد للسلطة المركزية أن تحل محل السلطة المحلية.

ويقصد بالحلول أن تحل سلطة الوصاية ممثلة في الوالي محل السلطات المحلية في الحالات المنصوص عليها من المادة 81 إلى 83 من قانون البلدية، وهي تخص سلطات رئيس البلدية في مجال الحفاظ الأمن والنظام العموميين عندما لا يقوم رئيس البلدية بذلك وهذا باعتبار طبيعة العلاقة التي تربط رئيس البلدية بالوالي خاصة بالنسبة للمركز القانوني لرئيس البلدية باعتباره مزدوج المهام (ممثل للبلدية وممثل للدولة . و في هذه الأخيرة تتجسد سلطة الوالي على رئيس البلدية إذ يمارس عليه السلطة السلمية كغيره من الموظفين، إذ يعتبر الوالي رئيسا مباشرا لرئيس البلدية خاصة أثناء ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في المادة 69 من قانون البلدية⁴ .

كما يمكن للوالي أن يحل محل المجلس البلدي في حالة ضبط الميزانية غير المتوازنة أو التي يتبين تنفيذها وجود عجز حيث يرجع الوالي الميزانية الى المجلس البلدي خلال 15 يوما التالية لاستلامها، وعلى المجلس أن يعيدها إلى الوالي خلال 10 أيام وفي حالة بقاء الخلل في الميزانية، يمكن للوالي تعديلها وامتصاص العجز وإعادتها للمجلس. كما يمكن للوالي تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس⁵ .

¹ شيهوب مسعود - استقلالية الإدارة المحلية - المرجع السابق - ص: 131.

² علاء الدين عشي - والى الولاية في التنظيم الجزائري - المرجع السابق - ص: 76.

³ عمار بوضياف - الوجيز في القانون الإداري - المرجع السابق - ص: 182.

⁴ علاء الدين عشي - نفس المرجع - ص: 78.

⁵ المواد 154 و 155 و 156 من قانون البلدية.

إن صور الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصائية على البلدية تبين مدى النفوذ الذي يشكله الوالي على البلدية، ومدى توجه الدولة إلى تقوية السلطة المركزية على حساب السلطة المحلية، مع أن جوهر اللامركزية الإقليمية لا يتعلق بإضعاف الدولة، وإنما بإعطاء السلطة المحلية الحرية في تقدير حاجاتها السكان المحليين، ودعم التنمية المحلية بما يساهم في دعم التنمية القطرية¹ . وإلى جانب الرقابة الإدارية للوالي خصت البلدية برقابة خاصة تدعى بالرقابة التقنية.

(ب) الرقابة التقنية:

وهي الرقابة التي تمارسها المصالح التقنية التابعة للمديريات التنفيذية المركزية للولاية والتي تسمى أيضا المصالح الخارجية للولاية، من خلال التأشيرة التقنية على كل المشاريع² . تشكل هذه الرقابة إحدى مظاهر التدخل في الشؤون المحلية وإدارتها بالاشتراك، وقد عرف هذا النوع من الرقابة في النظام الفرنسي، وهو بمثابة تصرفات وأعمال تفرضها الدولة على الجماعات المحلية وهي تعبير عن مجموعة الأعمال والإجراءات الواجب اتخاذها حتى قبل صدور القرار. ويعتبر هذا النوع من الرقابة ضروري في بعض الأحيان وقد تطلبه البلدية من تلقاء نفسها خاصة تلك التي لا تملك الوسائل الكافية لاتخاذ قرارات في المجال التقني والفني، وهو بمثابة تطبيق للوصاية الفنية الحقيقية³ .

وقد حول هذا النوع من الرقابة الاستقلالية إلى نظرية فقط وجعل السلطة المحلية تابعة للسلطة المركزية تبعية مطلقة تشبه تلك المطبقة في النظام الرئاسي مما أدى بالفقه إلى انتقاد هذا النوع من الرقابة والمطالبة بمراجعته، فقد قال: "جون سافيني" (J.saviny) " بأن الدفاع عن الاستقلال البلدي كما هو مطبق في فرنسا يتجه مباشرة عكس الديمقراطية والفعالية الإدارية ومصصلحة المواطنين " . وقد تم التخفيف من الرقابة التقنية في فرنسا بموجب التعديل الصادر في: (1982/03/21)⁴ . أما في الجزائر فتبقى الرقابة التقنية تسجل حضورها القوي إلى جانب الرقابة الإدارية، حيث تلزم البلدية بإرسال تقارير دورية إلى سلطة الوصاية أو الهيئة التي يتبعها المشروع المندرج ضمن المخطط البلدي للتنمية، وتشمل هذه التقارير خاصة نسبة استهلاك الاعتمادات المالية، ونسبة الانجاز المادي للمشروع⁵ .

¹ د. محمد حسين دخيل-المرجع السابق-ص:180.

² بن نملة صليحة-واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية-المرجع السابق

³ JEAN MARC PEYRICAL-**DROIT ADMINISTRATIF**-D E U G-2ème édition-2000-P/265.

⁴ YVES GAUDMET-**TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF**-Tome 1-01 -L G D J -16 em édition/2001-P 201.

⁵ بن نملة صليحة-واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية-المرجع السابق-

حيث يتحول مصدر القرار من السلطة المحلية إلى السلطة المركزية ممثلة في المصالح التقنية للمديريات المركزية، وهو ما يعبر عنه بتصادم لا مركزية القرار بمركزية التنفيذ والإجراءات¹ . فالرقابة التقنية تمارس عن طريق أسلوب عدم التركيز الإداري وهو ما لا يتناسب ومبادئ النظام اللامركزية التي تقوم عليها الإدارة المحلية² .

إن الرقابة على البلدية تشكل أهم عائق ضد تحقيق أهداف استقلالية البلدية في إدارة التنمية المحلية نظرا لعدم توفير الضمانات والشروط الكفيلة باستمرار الهيئات المحلية وتفعيل وجودها في مواجهة السلطة المركزية بغض النظر عن تكوين هذه المجالس بالانتخاب أو التعيين أو الاختلاط بين النظامين فالعبرة بضمان تحقيق الاستقلال الفعلي³ .

كما أن جهة الوصاية تمارس رقابة مزدوجة: رقابة المشروعية والملائمة وأكثرها تدخلا من طرف الوالي والذي رغم دوره المزدوج فهو يشكل جهاز لعدم التركيز بالنسبة للبلدية⁴ بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة الذي يمارسها على البلدية بموجب تفويض من الوالي⁵ ، طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 215/94 لاسيما المواد 09 و 10 و 11 منه⁶ ، والتي تحدد مجالات تدخل رئيس الدائرة بتفويض من الوالي، وبعضها جاء محددًا والبعض الآخر جاءت ضمن أحكام عامة تعطي صلاحيات واسعة لرئيس الدائرة حتى خارج التفويض.

وبما أن هذه الرقابة مستوحاة من الرقابة التقليدية التي كان يطبقها النظام الفرنسي، فلماذا لا يحدو المشروع الجزائري حذو النظام الفرنسي الذي ألغى الرقابة الوصائية منذ قانون 1982/03/02 وأصبحت تقتصر فقط على رقابة المشروعية عن طريق القاضي الإداري وهي أهم آلية يمكن تفعيلها في مجال الرقابة على الجماعات المحلية⁷ .

كما يلاحظ أن هذه الرقابة لم تعد مقتصرة على جهة وصاية واحدة ممثلة في (الوالي) بل إنها تعدتها إلى المصالح الخارجية للإدارات أو ما يسمى بالمديريات التنفيذية التابعة لنظام عدم التركيز الإداري أو كما يطلق عليها اللامركزية المرفقية⁸ . وبالتالي وجب ضبط هذه الرقابة بما يحقق الفعالية ومصلحة البلدية وفي سبيل تعزيز التنمية المحلية.

الفرع الثالث: تفعيل الرقابة على البلدية

¹ شيهوب مسعود-المرجع السابق-ص:127.

² محمد السعيد حسين أمين-المرجع السابق-ص:267.

³ عبد الغني بسبوني عبد الله- التنظيم الإداري دراسة مقارنة- منشأة المعارف الاسكندرية-ط/2004-ص:92.

⁴ ناصر لباد-القانون الإداري التنظيم الإداري-منشورات دحلط 1999 الجزائر-ص:137.

⁵ عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري-جسور للنشر والتوزيع-الجزائر-ط/2007-ص: 270.

⁶ المرسوم التنفيذي رقم 215/94- الصادر في: 1994/07/23- والمتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها-

ج.ر. رقم: 48.

⁷ YVES GAUDMET- opct-Page 266.

⁸ كمال برير-نظام الإدارة المحلية-دراسة مقارنة-المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-ص:162.

لاشك أن واقع البلدية في الجزائر - رغم الرقابة المشددة عليها- يؤكد وجود خلل في هذه الرقابة وهذا من خلال ما تطالعنا به الصحف كل يوم من أخبار عن الفضائح المالية لرؤساء البلديات (باعتبار رئيس البلدية هو الأمر بالصرف و المسؤول المدني عن أموال (البلدية) من اختلاسات وصفقات مشبوهة وغيرها من الأفعال ذات الطابع الجزائري. وهو ما يؤكد عدم الفاعلية في الرقابة الوصائية رغم شدتها وتنوعها ¹ .

ولذا كان لزاماً البحث عن آليات أخرى للرقابة تدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة، وتكون أداة فاعلة لمنع التجاوزات و الخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات البلدية، ومن أهم هذه الوسائل: الرقابة السياسية، والرقابة الشعبية عن طريق المجتمع المدني ، والرقابة القضائية .

أولاً: الرقابة السياسية

الرقابة السياسية هي الرقابة التي يقوم بها البرلمان من جهة في إطار إصدار القوانين التي تنظم اختصاصات الهيئات المحلية، ومساءلة الحكومة وخاصة الوزير المكلف بالبلديات حول نشاط هذه الهيئات ² حيث يمكن للبرلمان تضييق أو توسيع صلاحيات المجالس المحلية. ومن جهة أخرى تمارس تمارس الأحزاب السياسية هذا النوع من الرقابة بغرض التأثير على سياسة الحكومات خاصة من طرف أحزاب المعارضة ضد الأغلبية الحاكمة ³. وقد عرفت الجزائر هذه النوع من الرقابة حتى في عهد الحزب الواحد وقبل الدخول في التعددية الحزبية، وكانت الرقابة السياسية تمارس عن طريق هياكل الحزب، كالقسمة والمحافظلة والجهاز المركزي للحزب ⁴. حيث كان أعضاء المجلس البلدي بمن فيهم الرئيس مناضلين في حزب جبهة التحرير الوطني بل إن الترشيح في المجالس المنتخبة مشروط بالانتماء إلى الحزب وهو ما يعبر عنه بوحدة التمثيل من القاعدة الى القمة ⁵. وبالتالي فالرقابة السياسية السياسية كانت تلقائية بحكم النظام السياسي القائم آنذاك والمتميز بوحدة النظام والسلطة.

وبعد تبني التعددية السياسية والحزبية وأصبح المجلس الواحد يضم عدة انتماءات سياسية، لم يعد الحزب الوحيد بهياكله هو المراقب الوحيد للبلدية، بل أصبح متساويا مع باقي الأحزاب ورغم الدور الرقابي الذي كان يقوم به الحزب الواحد من حيث متابعة منتخبه بصفة مباشرة و مستمرة ⁶ ، فإن القانون الحالي لا يشير إلى أي آلية تمكن الحزب السياسي الذي ينتمي أعضاء المجلس الشعبي البلدي له، من مراقبة هؤلاء الأعضاء أو مساءلتهم، بل الأكثر من ذلك فإن استقالة أي عضو من الحزب الذي

¹ فاتح بوطيق-اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر-مذكرة ماجستير-كلية الحقوق-جامعة الجزائر- 2006/2005-ص:133.

² محمد علي الخلايلة-الإدارة المحلية-المرجع السابق-ص:114.

³ رابح غضبان-جباية الجماعات المحلية- مذكرة ماجستير -كلية الحقوق-جامعة الجزائر-2002-ص:126.

⁴ فاتح بوطيق-المرجع السابق-ص:129.

⁵ مولود ديدان-مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية- دار النجاح للكتاب الجزائر-ط/2005-ص:181.

⁶ محمد الصغير باعلي-قانون الإدارة المحلية الجزائرية- دار العلوم للنشر و التوزيع- الجزائر-2004-ص:94.

ينتمي إليه والذي بواسطته نال مقعداً في المجلس البلدي، لا يؤثر البتة على وضع هذا المجلس، ويمكن للعضو أن ينتمي إلى أي قائمة حزبية أخرى¹.

غير أن الدستور الحالي نص في الفصل الأول من الباب الثالث المتعلق بالرقابة على إمكانية الأحزاب السياسية ممارسة الوظيفة الرقابية ولكن بطريقة غير مباشرة وهو عن طريق البرلمان الذي يتشكل من غالبية الأحزاب الفاعلة وحتى الصغيرة منها بموجب قانون الانتخابات الحالي². فمكن البرلمان من آلية الرقابة طبقاً لأحكام المادة 161 من الدستور التي تنص على أنه " يمكن لغرفة البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة " حيث يمكن لأعضاء البرلمان تشكيل لجنة تحقيق حول نشاط أي بلدية على مستوى التراب الوطني خاصة في ما يتعلق بالجانب المالي.

غير أن واقع الممارسة السياسية للأحزاب في الجزائر حولها لأداة لتقاسم السلطة والمراكز بدل أن تكون وسيلة للمراقبة سواء على المستوى المركزي أو المحلي. كما أن هذه الأحزاب في حد ذاتها لا تركز على مبادئ الديمقراطية التشاركية في تأسيسها فهي أشبه بديكتاتوريات صغيرة يمارسها رؤساء الأحزاب الذين لا يملكون في قاموسهم مبدأ التداول على السلطة (رئاسة الحزب) فكيف يطلبونه من السلطة السياسية.

ونظر للدور الرقابي الذي يمكن أن يقوم به الحزب السياسي على البلدية من خلال مراقبة عمل الأعضاء ومدى التزامهم بالبرامج المحددة من طرف الحزب من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة داخلية عن طريق الأعضاء المنتخبين بمنع اتخاذ القرارات أو القيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان البلدية³. فإن المشرع ملزم بتدارك هذا النقص، وتدعيم هذا النوع من الرقابة والذي يعزز به الاستقلالية والديمقراطية المحلية في آن واحد.

ثانياً: الرقابة الشعبية عن طريق منظمات المجتمع المدني

ارتبط مفهوم الرقابة الشعبية بالدول ذات النهج الاشتراكي والتي كان يمارسها الحزب عن طريق البرلمان، بيد أن الدول الليبرالية اتخذت مفهوماً آخر للرقابة الشعبية من خلال منظمات المجتمع المدني التي تعتبر الأكثر تأثيراً على سياسة الحكومات الداخلية والخارجية بالإضافة إلى المجموعات الضاغطة حيث أنها تقوم بدور مزدوج وهو المساهمة في إدارة الحكم والقيام بعملية الرقابة. قصد منع السلطة من التعدي على الحريات الفردية و المساهمة في الحفاظ على الممتلكات الوطنية. إلى جانب الدور الرقابي للحزب السياسي، فإن للرقابة الشعبية دور أساسي في تعزيز استقلالية الجماعات المحلية وتفعيل أدائها⁴.

¹ فاتح بوطيبيق- نفس المرجع- ص 130.

² المادة 159 من دستور 1996.

³ د.علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية-المرجع السابق-ص:230.

⁴ رايح غضبان -المرجع السابق-ص: 126.

وتمارس الرقابة الشعبية عادة عن طريق منظمات المجتمع المدني التي يفترض أن يكون تأثيرها ليس في الإطار المحلي فقط، بل يتعداها إلى التأثير على قرارات السلطة المركزية¹ فهي تعتبر أحد المجموعات الضاغطة التي تؤثر في السياسة المحلية.

تعتمد الرقابة الشعبية على عدة وسائل أهمها حضور مناقشات المجلس² سواء لإبداء آراء استشارية أو للاعتراض مباشرة على مداوات المجلس، كما يمكن تدخلها لاحقا بتقديم شكاوى الى الجهات الإدارية الرسمية أو اللجوء الى الطعن القضائي ضد مداوات المجلس³ في حالة توفرها على المصلحة أو الصفة التي تشترط في رافع الدعوى القضائية، إذ أقرت الكثير من التشريعات بتوفر الصفة للجمعيات التي ترفع دعاوى قضائية ضد قرارات تمس بالمصلحة العامة وتخص نشاط الجمعية⁴ ، مثل جمعيات حماية البيئة و جمعيات المحافظة على الثروات و جمعيات حماية المستهلك وغيرها. كما يمكنها استعمال وسائل الإعلام الجماهيري للتعبير عن رفضها للقرارات الإدارية.

غير أن القانون الحالي لم ينص على أي آلية لتمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة الرقابة على البلدية، إلا في إطار الطعن القضائي المتاح للجميع و الذي كما قلنا يتطلب توفر الصفة التي تشترط في رافع الدعوى وما دام المشرع الجزائري لم يعترف لمنظمات المجتمع المدني بالتواجد الفعلي في مداوات المجالس المحلية فانه يصعب الاعتراف لها بالصفة في رفع الطعن القضائي ضد مداولة تهم السكان المحليين و ليس أعضاء أو أهداف الجمعية. رغم أنه سمح لها بحضور وقائع الجلسات والمداوات كأفراد وليس كمنظمة لكنه حضور شكلي فقط⁵ . و يمكن تفعيل هذا الدور بإجبار حضور ممثلين فنيين وتقنيين عند مناقشة المسائل الهامة وإشراكهم في النقاش والتشاور دون المشاركة في التصويت . بل الأكثر من ذلك فان معظم جلسات المجالس المحلية في الجزائر لا تصاحبها حملة إعلامية مسبقة للإعلان عن جلسات المداوات أو البرنامج المطروح للنقاش مما يصعب على منظمات المجتمع المدني تفعيل مشاركتها في المجالس المنتخبة.

ويمكن الإشارة إلى أن من بين الحالات العملية التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني التدخل فيها، وهي فيما يتعلق بمجالات حماية البيئة، و المحيط و المساحات الخضراء حيث يمكن للجمعيات الناشطة في هذا المجال رفع دعاوى قضائية ضد المداوات أو الأعمال الإدارية التي قد يشكل تنفيذها تهديدا للبيئة أو الأراضي الزراعية أو المساحات الخضراء ضمن القواعد العامة المحددة في قانون حماية البيئة رقم 2003/10- الصادر في: 2003/07/19 . حيث يمكن نقل هذه الآلية وتعميمها على باقي المجالات التي لها علاقة بالتنمية المحلية خاصة في إطار تفعيل الرقابة القضائية.

¹ كمال بربير-نظم الإدارة المحلية-المرجع السابق-ص:164.

² عبد الرزاق الشخلي- الإدارة المحلية- نفس المرجع- ص:161.

³ بموجب المادة 45 من قانون البلدية

⁴ مسعود شيهوب-المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- د م ج -الجزء الثاني-الجزائر-ص: 275.

⁵ المادة 19 من قانون البلدية.

ثالثا/ تفعيل الرقابة القضائية:

وهي الوسيلة الأصلية في النظام الفرنسي بعد إلغاء الرقابة الإدارية والتخفيف من الرقابة التقنية¹ . وتأسيس الرقابة القضائية مرده الى أن الهيئات المحلية من صنع القانون فهي تمثل الإدارة العامة وتعمل بما ينص به القانون ، وأن مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة القضائية وليس الرقابة الإدارية² . إن الأداة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وليس أمام السلطة الإدارية الأعلى (الطعن الولائي أو الرئاسي)³ . ووسيلتها الأكثر شيوعا هي دعوى الإلغاء ، بالإضافة الى دعوى التعويض و دعوى التفسير و دعوى فحص المشروعية.

فهذه الرقابة تمارسها الجهات القضائية المختصة باختلاف أنواعها و درجاتها بتحريك الدعاوى الإدارية و الطعون القضائية بهدف إلغاء قرار إداري أو طلب التعويض عن آثار تنفيذه⁴ . وهدفها التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري لمبدأ الشرعية(أي مطابقته للدستور والقوانين)

إن دعوى إلغاء قرارات البلدية توجه باسم البلدية مهما كانت الجهة مصدرة القرار سواء عن طريق مداولة من المجلس المنتخب-أو قرار من رئيس البلدية- أو الأعمال الصادرة من مختلف مصالحها الإدارية والتقنية أو لجانها،تعتبر كلها صادرة عن البلدية وبعقد فيها الاختصاص للغرفة الإدارية بالمجلس القضائي⁵ .

إن الرقابة القضائية تباشرها المحاكم الإدارية باعتبارها الأكثر ضمانا للحريات الأساسية و مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعسف الإدارة باستغلال الرقابة الإدارية سياسيا⁶ ،بأن تكون خلفياتها تعارض سياسي خاصة في ظل التعددية الحزبية واختلاف الرؤى السياسية بين المجلس البلدي والوصاية⁷ . حيث تصبح آلية الرقابة القضائية أكثر من ضرورة على حساب الرقابة الإدارية لتدعيم استقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية،وتعزيز ضمانات الممارسة الديمقراطية وهذا بتضييق مجال الرقابة الإدارية للوالي وجعل الطعن القضائي ضد أعمال البلدية هو الأصل⁸ خاصة أن قانون البلدية مكن المجلس البلدي من الطعن القضائي ضد قرارات الوالي في حالة رفضه التصديق على المداولة،فمن باب الأولى جعل هذه الآلية أصلية في الرقابة.خاصة في ظل تراجع الرقابة الحزبية التي كانت مهيمنة في السابق على النشاط البلدي،وعدم وجود آليات لتفعيل الرقابة الشعبية في ظل التعددية الحزبية.

¹ مسعود شيهوب-المرجع السابق-ص:133.

² خالد سمارة الزعبي- ص: 155.

³ محمد الصغير باعلي-القانون الإداري-المرجع السابق-ص:78.

⁴ عوابدي عمار-عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري-د م ج-الجزائر 1982- ص: 24.

⁵ مسعود شيهوب-المبادئ العامة للمنازعات الإدارية-د م ج-الجزائر-الجزء 03- ص: 360.

⁶ خالد سمارة الزعبي-المرجع السابق-ص:154.

⁷ عمار بوضياف-المرجع السابق-ص:303.

⁸JEAN MARC PEYRICAL-DROIT ADMINISTRATIF-D E U G-2ème édition-2000-P/263.

المبحث الثاني استقلالية المالية المحلية

يتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية وتحديد مجالات إنفاقها¹، فالواقع أن الاعتراف بالشخصية المعنوية أو القانونية للوحدات المحلية، والاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح السلطة المركزية، لا يعدو أن يكون استقلالا نظريا أو اعتباريا وليس استقلال عملي فعلي، فيدون الموارد المالية المحلية لا يتحقق الاستقلال العملي والفعلي وتصبح الوحدات المحلية مجرد تابع ومنفذ لقرارات السلطة المركزية في إدارة التنمية المحلية. كما أن توفير الموارد المالية الخاصة للوحدات المحلية ما هو إلا نتيجة طبيعية للاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة- كما هو مقرر و متفق عليه في الفقه والقضاء الإداري- ومن البديهي أن الاعتراف باستقلالية القرار المحلي، يقضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة لصاحب القرار المحلي عن تنفيذ وتحقيق مشروعات التنمية المحلية، وبالتالي مسؤوليته عن توفير الأموال اللازمة لإدارة وتمويل هذه المشاريع². فالتمويل المحلي هو عصب حياة المجالس المحلية والترجمة الحقيقية للاختصاصات التي تمارسها³.

لكن واقع البلدية في الجزائر يؤكد أنه رغم الصلاحيات الواسعة التي أفردتها المشرع للبلدية في الإطار المحلي إلا أنها تعاني من اختلالات في ماليتها المحلية نتيجة ضعف مواردها، فرغم أهميتها إلا أنها تعترضها عوائق واقعية. كما أن الرقابة الإدارية التي أحيطت بها البلدية في اتخاذ قراراتها لم تمنع الرقابة المشددة على ماليتها المحلية.

المطلب الأول التمويل المحلي للبلديات في الجزائر

إن من بين أهم الإصلاحات التي كانت هدفا للمشرع دوما في ما يتعلق بالبلدية في الجزائر هو إصلاح ماليتها المحلية عبر وضع آليات لتطويرها وتحسين مردوديتها خاصة بعد التحول الذي شهدته الجزائر في نظامها السياسي-بالانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية السياسية، ونظامها الاقتصادي والاجتماعي بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق- فكان لزاما أن يكون لهذا التحول تأثير على المالية المحلية للبلدية باعتبارها جزء من المالية العمومية للدولة⁴. إن دراسة مدى هذا التأثير وأسباب ضعف المالية المحلية تمر عبر دراسة، تطور المالية المحلية وأثرها على التنمية المحلية عبر المراحل المختلفة لنظام التمويل المحلي بالجزائر، و كذلك معرفة أهم مواردها وطرق توزيعها.

¹ سمير محمد عبد الوهاب-الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة- المنظمة العربية للتنمية الإدارية-ع2009-ص58.

² رمضان بطيخ-مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة-نفس المرجع-ص31.

³ خالد سمارة الزعبي-تنظيم السلطة الإدارية-نفس المرجع-ص163.

⁴ علي زباني محند واعمر-نظرة حول المالية العمومية المحلية-مجلة الفكر البرلماني-ع1-12/2002-ص109.

الفرع الأول تطور المالية المحلية وأثرها على التنمية بالجزائر

تعرف المالية المحلية بأنها تلك الموارد الداخلية أو الخارجية التي تعود للجماعات المحلية وميزانيتها والحسابات الخاصة بها، وهي تعبر عن كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية من طرف الهيئات المحلية، وتضمن استقلاليتها النسبية عن الحكومة المركزية في تنفيذ المشروعات والتمويل المحلي¹. ولقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى بناء إدارة محلية فعالة و ذات قدرات مالية ذاتية، ولمعرفة مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة سنحاول انجاز لمحة تاريخية عن تطورها في الجزائر، ودراسة أثرها على التنمية المحلية.

أولاً: تطور المالية المحلية بالجزائر

إن تطور المالية المحلية بالجزائر تزامن مع بناء مؤسسات الدولة بعد الاستقلال ومنها الإدارة المحلية التي تطورت معها، وبالنظر إلى النظام الموروث عن الاستعمار الفرنسي والذي كان يتصف باللاتوازن بين البلديات من حيث طريقة التمويل خاصة عن طريق الضرائب المحلية².

ومن المعلوم أن الجزائر ورثت عن الاستعمار الفرنسي أكثر من 1500 بلدية كانت معظمها تعاني من عجز كبير ونقص في الوسائل البشرية والمادية بعد ترك موظفي الإدارة الفرنسية مناصبهم بعد الاستقلال³. ولتغطية هذا العجز، قامت الدولة بتقليص عدد البلديات سنة 1963 إلى 676 بلدية -بما يسمى آنذاك بسياسة التجميع-⁴. وكانت البلديات تعتمد آنذاك في مداخلها على الضرائب العقارية والممتلكات المنقولة وبعض رسوم الخدمات كصرف المياه، ورسوم المذابح، ورفع القمامات والنقل وسوم الأعراس و الحفلات...⁵.

ومع صدور أول قانون للبلدية في عام 1967⁶ والذي كرس البلدية كجماعة إقليمية وسياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية قاعدية تضمن التنمية الاقتصادية في الإطار المحلي، أي أنها تتدخل في جميع المجالات المحلية. غير أنها لم تعد قادرة على الاستجابة للاحتياجات الجديدة للبلدية والاضطلاع بالصلاحيات المسندة إليها بفعالية لشح مواردها المالية رغم أن القانون الأساسي للبلدية كرس كتابا كاملا (الكتاب الثالث) للمالية البلدية⁷.

¹ طيبي سعاد-المالية المحلية ودورها في عملية التنمية-رسالة دكتوراه-جامعة الجزائر-2008/2009 ص 26.

² الطيب ماتلو-مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة-مجلة الفكر البرلماني- نفس المرجع ص 101.

³ بن دايدة سلمى-نقبات الجماعات المحلية-رسالة ماجستير-جامعة الجزائر-2008/2009 ص 48.

⁴ بموجب المرسوم رقم: 63/1989 الصادر في: 16/05/1963.

⁵ الطيب ماتلو-نفس المرجع-ص: 102.

⁶ بموجب المرسوم رقم: 24/67 الصادر في: 18/01/1967 الذي يتضمن قانون البلدية.

⁷ علي زيان محند واعر-المرجع السابق-ص 109.

وكما ورد في ديباجة القانون أن الهدف من هذا القانون «هو إعطاء القيمة الحقيقية للمؤسسة البلدية من أجل المساهمة في أهداف التنمية الوطنية وتلبية الحاجات المحلية...»¹ ويعود سبب العجز إلى كثرة الصلاحيات المسندة للبلدية وقلة محصلاتها من الضرائب ومحدودية مواردها المالية.

وزاد التقسيم الإداري الجديد الصادر بموجب الأمر رقم 09/1984 في 14/02/1984 من حدة الأزمة والذي رفع عدد الولايات إلى 48 ولاية والبلديات إلى 1541 بلدية، وزاد في الأزمة والعجز الذي تعانيه البلديات بظهور بلديات فقيرة من أي موارد جبائية هامة وتعتمد كلية في تمويل مشاريعها على إعانات الخزينة العمومية، حيث أهمل التقسيم الجديد الجانب الاقتصادي والمالي للبلديات².

أما من جانب الموارد المالية فقد اعتمد قانون البلدية الأول خاصة على إدخال تعديلات جوهرية من أجل رفع قدرة التحصيل لدى البلدية شملت أساسا³:

-إرساء نظام الميزانية للبلدية ووضع نظام مالي محاسبي.

-إنشاء صندوق للضمان في مجال تحقيق إيرادات جبائية.

-إنشاء صندوق جماعي للجماعات المحلية.

-الاقتطاع الإجباري من مداخيل التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

-خلق نظام من أجل توزيع عادل للأموال تستفيد منه البلديات الفقيرة.

غير أن التدابير اللاحقة والمتمثلة خاصة في نظام الثورة الزراعية والتنازل عن الأملاك العقارية، وإجبار البلديات على إنشاء مؤسسات عمومية محلية (LPE) تخضع لقواعد التسيير الاشتراكي، حيث حرمت البلدية من الكثير من أموالها، كل ذلك ضاعف من أزمة الميزانية المحلية.

ويمكن القول أن الإصلاحات الفعلية في جانب المالية المحلية بدأت بعد سنة 1990 وبالضبط بعد صدور قانون المالية لنفس السنة بموجب الأمر رقم: 36/1990 في 31/12/1990 ولو انه لم يطبق حتى سنة 1992 وهذا لإعطاء فرصة للإدارة الجبائية للتكيف مع النظام الجبائي الجديد وفهم نصوصه واستكمال صدور المراسيم التنظيمية له⁴.

وقد صدر القانون الحالي 08/90 في ظل التعديلات الجديدة التي تزامنت مع الدخول في عهد التعددية السياسية والانفتاح على القطاع الخاص، وقد حافظ على نفس المبادئ التي جاء بها القانون السابق غير أنه أضاف امتيازاً للبلدية وهو وجوب أن ترفق كل مهمة جديدة للبلدية بموارد تماثلها⁵ كما أنشأت عدة صناديق لضمان التمويل المحلي و تقليل الفوارق في التنمية بين البلديات خاصة تلك التي لا تملك مصادر تمويل محلية كافية أو تعرضت لحوادث استثنائية.

¹ الصفحة 90 من الأمر رقم: 24/67.

² بن عثمان ساعد-ميزانية البلدية ومكانة الجبائية المحلية فيها-مذكرة التخرج ما بعد التدرج في المانجمنت العمومي-المدرسة الوطنية للإدارة 1994-ص70.

³ الطيب ماتلو-المرجع السابق-ص:103.

⁴ فارس السبتي-المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري-دار هومة-الجزائر-2008-ص:30.

⁵ المادة 184 من قانون البلدية.

ونقف هنا عند الدور الذي كان من المفروض أن يلعبه الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي ساهم في خلق شيء من التوازن بين البلديات وساهم في تغطية العجز الذي تعاني منه بعض البلديات في بداية الأمر.

غير أنه و منذ تردي الأوضاع الأمنية تحول إلى أداة لتمويل نفقات الحرس البلدي بما يقارب 50 % من مداخله، مع أنها في الأصل تتعلق بنفقات الدولة لارتباطها بالمحافظة على الأمن العام، مما أثر على وظيفته الأساسية في خلق التضامن بين البلديات (الغنية والفقيرة) . ونتيجة هذه الوضعية فإنه رغم سياسة تطهير الديون التي انتهجتها الدولة منذ 1986 فإن مجموع مديونية البلديات، ارتفعت من 05 ملايين دينار سنة 1991 إلى 18 مليار سنة 1999 وهو ما يثبت فشل هذه السياسة¹ .

ومن جهة أخرى فقد عمد المشرع الى التحسين المستمر للجباية المحلية للبلديات في كل سنة تقريبا ابتداء من سنة 1992 عبر قوانين المالية التي ساهمت بشكل كبير في تزويد البلديات ببعض الرسوم مثل: الرسم على القيمة المضافة (TVA) تبعا لإصلاح الجبائي الوارد في قانون المالية لسنة 1992. ولو أنها خفضت سنة 1996 من 8 % إلى 5 % وهي إحدى المشاكل التي تعاني منها مالية البلدية وهي عدم الاستقرار الضريبي .

وبالنظر إلى الأزمة الأمنية التي عانت منها الجزائر طيلة عشرية كاملة فإن ضعف المالية المحلية إذا كان أحد أسباب مديونية البلدية إلا أنه ليس السبب المباشر والوحيد.

ثانيا: أثر التمويل المحلي على التنمية المحلية

كي يحدث التمويل المحلي أثره على التنمية المحلية لابد من توفر شروط اكتسابه هذه الصفة وتميزه عن التمويل المركزي والتي من أهمها:

- **محلية المورد:** أية أن يكون الوعاء المحلي هو الأصل الذي يعتمد عليه في نطاق الوحدة المحلية.
- **ذاتية المورد:** بمعنى أن تستقل الوحدة المحلية لسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزاً عن الموارد الذاتية النسبية، والموارد الخارجية (الإعانات الحكومية)² فمثلا في إنجلترا تتمتع ضريبة المباني بدرجة كبيرة من الذاتية حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها وتأسيسها وتحصيلها وتقدير أوجه إنفاقها كما حولها المشروع سلطة تعديل سعر الضريبة كل ستة أشهر من السنة³ .

¹ عيسى مرزاقة-موقوفات تسيير الجماعات المحلية-مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية-جامعة باتنة-ع 14-جوان 2006-ص:198.

² سمير محمد عبد الوهاب-المرجع السابق-ص:60.

³ خالد سمارة الزعبي-تنظيم السلطة الإدارية-المنظمة العربية للتنمية الإدارية-مصر 2009-ص:167.

غير أن هذا المبدأ يتنافى ومبادئ الضريبة التي من أهمها وحدة الضريبة والعدالة في التوزيع¹ وعليه فالمشرع الجزائري لا يسمح للوحدات المحلية ومنها البلدية من تأسيس ضريبة محلية بل ترك أمر ذلك للهيئة التشريعية دون سواها. وهو ما يحد من تطوير مصادر تمويل التنمية المحلية والتي من شأنها التأثير على استقلالية البلدية من حيث:

-زيادة التبعية للسلطة المركزية لضمان تمويل أكثر.

-ضعف استجابة القادة المحليين لأولويات التنمية أمام شح الموارد المالية المحلية².

وعليه و لتجاوز هذه العوائق كان لزاما على المشرع خلق نوع من التوازن بين مبادئ الضريبة وبين ضرورة إيجاد مصادر تمويل محلية ذاتية يمكن للبلدية أن تؤسسها حسب احتياجات ولو تحت رقابة السلطة المركزية³.

غير أن السبب الرئيسي في عدم فعالية الموارد الجبائية بالنسبة للبلدية، هو عدم وجود معيار موضوعي في توزيع المداخل الجبائية بينها وبين الدولة.

الفرع الثاني مصادر المالية المحلية

يعرف التمويل المحلي بأنه مجموعة الإجراءات والوسائل المحددة بالقانون والتي تمكن الهيئة المحلية من تنفيذ مخططاتها في التنمية المحلية⁴.

كما يعرف بأنه كل الموارد المتاحة والتي يمكن توفرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن، وتعزز من استقلالية السلطة المحلية عن الحكومة المركزية⁵.

من هذه التعاريف نستنتج أن القاعدة الأساسية في التمويل المحلي أن تكون المصادر نابعة في الأساس من الإقليم المحلي، وهو ما يعبر عنه بذاتية المورد. وهذا لضمان أكثر استقلالية لقرار المحلي وفعالية الأداء المحلي.

وحسب المادة 146 من قانون البلدية فإن مصادر تمويل البلدية هي:

-حصيلة المواد الجبائية والرسوم.

-مداخل ممتلكاتها

-الإعانات

-و الاقتراضات.

¹ خلاصي رضا-النظام الجبائي الجزائري-دار هومة- الجزائر-الجزء الأول-ط2/2006-ص:14.

² سمير محمد عبد الوهاب-المرجع السابق-ص:61.

³ كراجي مصطفى-أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والادارية والسياسية-ج 34-ع2/1996 ص:356.

⁴ عبد المطلب عبد الحميد-التمويل المحلي-الدار الجامعية-مصر-2001-ص:19.

⁵ خالد سمارة الزعبي-المرجع السابق-ص:166.

وعليه إن البلدية في الواقع لا تعتمد في تحديد وعائها المحلي على الموارد الذاتية فحسب، إنما تعتمد بدرجة كبيرة على الإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية ضمن المخططات المتعددة للتنمية.

أولاً: مصادر التمويل الذاتية للبلدية

يعرف التمويل على أنه عملية توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام فالتمويل الذاتي يعني في الأساس إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطها¹. والموارد الذاتية للبلدية تتمثل في المداخل الجبائية والرسوم، و مداخل الممتلكات والاستثمارات وهي المداخل غير الجبائية .

أ- المداخل الجبائية والرسوم:

تحتل حصيلة الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالبلدية لأنها تشكل مصدر تمويل أساسي² ، وتتكون من الضرائب المباشرة وغير مباشرة. حيث تقدر نسبتها بـ 90 % من مجموع المداخل³ . ومن أهمها:

01- الرسم على النشاط المهني TAP:

وهو من الضرائب المباشرة، والذي أحدث بموجب قانون المالية 1996 وذلك بعد إدماج كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والنشاط غير التجاري (TANC) ويطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً⁴ أو غير تجاري⁵ ، لكن عائداته ليست للبلدية وحدها، حيث يتم توزيعه بين البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي:

الولاية : 0,59 %

البلدية : 1,30 %

الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 0,11 %

ويحدد وعاء هذه الضريبة من خلال المبلغ الإجمالي لرقم الأعمال والإيرادات المهنية خارج الرسم على القيمة المضافة المحقق خلال نسبة⁶ .

كما يعفى من هذا الرسم:

رقم الأعمال على الخدمات الذي لا يتجاوز: 50,000 دج.

ورغم الأعمال الإنتاج الذي لا يتجاوز 80,000 دج.

¹ دخالد سمارة الزعيبي-نفس المرجع-ص:172.

² مسعود شيهوب-أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر-د.م.ج-الجزائر-1986-ص:166.

³ بوشامي نجلاء-صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل-ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر-جامعة زياني عاشور- الحلقة يومي 27 و 28/4/2010.

⁴ خلاصي رضا-النظام الجبائي الجزائري-المرجع السابق-ص:167.

⁵ محمد حاجي-التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية- جامعة بسكرة -من موقع : www.kantakji.com تاريخ الاطلاع: 2009/12/11.

⁶ المادة 209 من قانون الضرائب المباشرة.

رقم الأعمال المحقق في إطار النشاطات الممولة في إطار الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب و المستفيدين من امتياز للاستثمار (APSI).¹ ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق قباضة الضرائب البلدية².

02- الرسم على القيمة المضافة (TVA):

تعرف القيمة المضافة بأنها: الفرق بين الإنتاج الإجمالي و الاستهلاكات الوسيطة من مواد ولوازم وخدمات التي تساهم في إنتاج السلعة من أجور، وضرائب ورسوم ومصاريف واهتلاكات³ وقد نظم المشرع هذا الرسم بمقتضى القانون 39/90 المؤرخ في: 1990/12/31 والصادر في قانون المالية 1991 والمتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية، ودخل عير التطبيق بموجب قانون المالية 1992، وخضع لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية اللاحقة ابتداء من سنة 1994⁴. ويعتبر هذا الرسم من الضرائب غير المباشرة الذي يفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية. ويحسب على أساس قيمة المنتج، ويتحملها آخر مستهلك للسلعة وتقدر نسبتها بين (17 % إلى 7 %).⁵

أما طريقة توزيعها فتستفيد البلدية من 6 % منها مقابل 85 % للدولة و 9 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁶.

وهو ما يؤكد ضعف حصة البلدية من هذا الرسم مقارنة بحصة الدولة .

3 - الضريبة على الدخل الإجمالي (I R G):

وهي ضريبة مباشرة تفرض على جميع المداخيل الدورية (سنوية أو شهرية) بعد خصم جميع الأعباء التي يسمح بها القانون⁷. ويشمل عدة أصناف أهمها:

* مداخيل الأجور والمرتببات التي يدفعها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون أو الهيآت الأجنبية المقيمة في الجزائر، الى مستخدميها⁸.

وتختلف نسبة الاقتطاع حسب نوع وطبيعة الأجر (شهري أو سنوي-منحة أو مرتب أو معاش) وهو ما نصت عليه المواد 104 من قانون الضرائب المباشرة.

** الأرباح الصناعية والتجارية.

¹ خلاصي رضا نفس المرجع - ص:174.

² المادة 223 من قانون الضرائب المباشرة.

³ بن دايدة سلمى نفقات الجماعات المحلية -رسالة ماجستير-كلية الحقوق-جامعة الجزائر 2008/2009-ص:75.

⁴ محمد حاجي -المرجع السابق-

⁵ خلاصي رضا نفس المرجع-ص:142.

⁶ بن دايدة سلمى-المرجع السابق-ص:81.

⁷ خلاصي رضا نفس المرجع-ص:69.

⁸ خلاصي رضا نفس المرجع-ص:113.

*** المداخل الناتجة عن تأجير الأملاك المبنية وغير المبنية. و نص عليها قانون الضرائب لسنة 1994 من المادة 148 إلى 161 حيث تقدر نسبتها بـ 3 % بالنسبة للمباني المبنية و 10 % للمباني غير المبنية¹ .

4- رسوم الخدمات:

وتخص الخدمات التي تقدمها مصالح البلدية عن طريق مرافقها والمؤسسات التابعة للخواص فيما يتعلق:

رفع القمامات التطهير - الذبح- السكن - وغيرها حيث تخضع كل هذه الخدمات إلى رسم يسمى باسم الخدمة المقدمة.

وللإشارة فإن النظام الجبائي للبلدية يتغذى بحوالي 15 رسماً وضريبة غير أن المردودية الحقيقية لهذه الضرائب مصدرها رسمين هامين وهما:

الرسم النشاط المهني TAP - والرسم على القيمة المضافة TVA، خاصة بعد إلغاء الدفع الجزائي بموجب المادة 13 من قانون 16/05 المتضمن قانون المالية لسنة 2006.²

كما يلاحظ أن هذين الرسمين يرتبطان بالأساس بحجم النشاط الاقتصادي داخل البلدية، فكلما كثر النشاط الاقتصادي كانت الوضعية المالية للبلدية جيدة، وفي حالة العكس كان المردود المالي ضعيف وهو سبب الفوارق في توزيع الموارد المالية على البلديات³ .

أما باقي الرسوم فمردوديتها ضعيفة لكونها لا تخضع لعدد أكبر من المساهمين، مثل ضريبة استغلال المساحة المنجمية - وضريبة المؤسسات الأجنبية للبناء⁴ .

كما أن الدولة تستأثر بالنصيب الأكبر من هذه المداخل خاصة بالنسبة للضرائب ذات المردودية العالية.

(ب) الموارد و المداخل غير الجبائية:

وهي الموارد الناتجة عن الخدمات المحلية التي يمكن للبلدية إنتاجها أو تقديمها ومداخل الممتلكات ومنتجات الخدمات الصناعية والتجارية المحلية⁵ .

وهي لا تتعدى نسبتها 10 % من مجموع المداخل المحلية للبلديات بصفة عامة (لم تتجاوز نسبة 6 % من سنة 1999 إلى 2003)⁶ . رغم أن قانون البلدية الحالي سمح للمجالس المحلية بالانفتاح على

¹ بن داخة سلمى- المرجع السابق-ص:66.

² بوشامي نجلاء-صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل-المرجع السابق.

³ دحو ولد قبيلية-مداخلة بمناسبة عقد ندوة حول إصلاح المالية والجبائية المحلية-مجلة الفكر البرلماني-ع03/جوان 2003-ص:103.

⁴ د.طبيبي سعاد-المالية المحلية ودورها في التنمية -المرجع السابق-ص:111.

⁵ كمال رزيق-الجبائية المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية-جامعة سعد دحلب البلدة- من موقع www.shatharat.net

تاريخ الاطلاع:2010/02/05. www.shatharat.net

⁶ بوشامي نجلاء-صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل-المرجع السابق..

القطاع الخاص بموجب قانون الاستثمار الصادر سنة 1993، حيث يمكن للبلدية منح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة قصد تحفيز المستثمرين على إنجاز أو تمويل مشاريع استثمارية في إقليم البلدية حيث تصبح البلدية كمتعامل اقتصادي يستثمر ويزيد من إيراداته و يثمن موارده الطبيعية¹ .

غير أنه في الواقع لم تستطع البلديات استغلال إمكانياتها المحلية في خلق مشاريع استثمارية تسمح لها بتحسين مواردها غير الجبائية - خاصة البلديات التي لا تملك نشاطا اقتصاديا معتبرا وهي من سلبات التبعية للسلطة المركزية، وعدم فعالية الاستقلال المالي للبلدية. ليبقى العائد الحقيقي للمداخل غير الجبائية هي عائدات الأملاك العقارية.

ويبين الجدول التالي نسبة العائدات في بعض بلديات ورقلة للفترة 2008.

البلديات	الرسم على النشاط المهني TAP	الدفع الجزافي VF	الرسم على القيمة المضافة TVA	الرسم على المداخل العقارية TF	رسوم على نقل المحروقات TTH	المدخل غير الجبائية
ورقلة	387.312.049	662.425	41.284.707	3.078.605	123.837.883	8.486.750
حلسي مسعود	2.725.567.612	57.305	35.345.484	23.697.195	342.727.627	3.272.554
عين البيضاء	47.412.922	42.509	128.622	5.000	46.131.031	203.610
النزلة	12.359.409	22.770	3.757.571	329.136	0.00	398.152

نسبة العائدات في بعض بلديات ورقلة للفترة 2008

جدول معد من طرف الباحث المصدر: مديرية التخطيط ولاية ورقلة-

ويتضح من هذا الجدول الفوارق الكبيرة بين دخل البلديات ففي الوقت الذي تستفيد منه بلدية حاسي مسعود من عائدات هامة لنقل المحروقات لا تستفيد بلدية النزلة من هذا الرسم لعدم مرور أنابيب النقل على ترابها بخلاف البلديات الأخرى. كما يلاحظ ضعف المداخل غير الجبائية مقارنة بمجموع المداخل الجبائية وهو ما يبين عدم تفعيل صلاحيات البلدية في مجال النشاطات الاقتصادية و الاستثمارية التي يمكن أن تقوم بها البلدية خاصة في مجال التنمية المحلية. كما أن لنوعية الضريبة دور في تحسين مالية البلدية مثل الرسم على النشاط المهني المرتبط بعدد المؤسسات الخاصة أو العامة التي تمارس نشاطا على تراب البلدية إذ نجد بلديتي ورقلة و حاسي مسعود الأكثر استفادة من هذه الضريبة وهو ما يعكس حجم النشاط الاقتصادي في البلديتين بخلاف بلديتي عين البيضاء والنزلة التي لا يشكل هذا الرسم عائدا مهما لديها. وهو ما يحتم على البلدية البحث عن مصادر تمويل أخرى أو العمل على جذب القطاع الخاص ضمن قواعد ترقية الاستثمار.

¹ عيسى مرزاقة-موقوفات تسيير الجماعات المحلية بعض عناصر التحليل-مجلة العلوم الإنسانية-جامعة بتنة-14ع-جوان/2006-ص:199.

ثانيا - الإعانات المركزية:

مثما جاء في المادة 146 من قانون البلدية فإن إعانات السلطة المركزية والقروض تعتبر إحدى العناصر الأساسية للتمويل المحلي، فلا يعني التركيز على الموارد الذاتية فقط من أجل دعم استقلالية القرار المحلي- بل يجب أن تحصل الوحدات المحلية على إعانات حكومية لتغطية النفقات التي تقدرها السلطة المركزية بموجب الصلاحيات التي أسندتها للوحدات المحلية على أن لا يشكل ذلك ذريعة للتدخل في الشؤون المحلية¹.

والهدف الأساسي من التمويل المركزي هو الحد من التفاوت الكبير بين الوحدات المحلية أي خلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية والتساوي في فرض التنمية المحلية² وتعتبر الإعانات والقروض من أهم الموارد الخارجية للتمويل المحلي للبلدية³. ورغم العجز المالي الذي تعاني منه معظم البلديات وخاصة الفقيرة منها، فإن الاستعانة بالقروض لا تكاد تذكر من طرف البلديات وهذا راجع لعدة أسباب، منها أن المؤسسات المقرضة تتحفظ على تمويل البلديات العاجزة خوفا من عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها خاصة في ظل عدم وجود أي ضمانات أو آليات من السلطة المركزية لتأمين هذه القروض⁴.

كما أن البلدية نفسها وأمام عدم قدرتها على توفير أموال كافية من المصادر الداخلية ونظرا لشدة الرقابة التي تمارسها الوصاية من جهة، والهيئة المقرضة من جهة أخرى، فإنها تحجم عن طلب هذه المساعدات المالية، خاصة في ظل عدم وجود آليات لدعم الاستثمار المحلي⁵. وعليه فلم يبقى من المصادر الخارجية إلا الإعانات المركزية أو المساعدات التي تمنحها الدولة لسد العجز الذي تعانيه البلدية لموازنة الميزانية بين النفقات والإيرادات مهدداً بذلك استقلالية البلدية طبقاً " لمبدأ من يدفع يقود "

وتظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر منحها وتحدد نسبتها، وتخصيصها وتوجه صرفها، لتصبح البلدية في هذا الإطار كما يعرفها البعض بهيئة ضمن نظام التركيز وليس ضمن النظام اللامركزية⁶. وتقوم الدولة بمنح هذه المساعدات عن طريق صناديق خاصة وهي: الصندوق المشترك للجماعات المحلية، إعانة مخططات التنمية، والإعانات المخصصة.

¹ سمير محمد عبد الوهاب-المرجع السابق-ص:199.

² كراجي مصطفى-أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية-مجلة العلوم القانونية والاجتماعية والإنسانية -ج 34- ع 1996/02-

ص: 352.

³ بوشامي نجلاء- المرجع السابق.

⁴ بوشامي نجلاء- المرجع السابق.

⁵ عيسى مرزاق-المرجع السابق-ص:302.

⁶ حلايمية رباح - الأثار الايجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر- رسالة ماجستير - كلية الحقوق-جامعة الجزائر- 1993/1992- ص: 174.

أ- الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹. ويخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مهمته الأساسية تسيير وتمويل صندوق التضامن وصندوق الضمان البلديين (وكذلك الولائيين) المنصوص عليهما في المواد من 166 الى 169 من قانون البلدية، والتي تتكفل بدورها بتمويل ميزانية البلدية و تغطية النقص في المحاصيل الجبائية². وكذلك يقوم الصندوق بتقديم المساعدات المباشرة للجماعات المحلية³، خاصة إعانة التجهيز والاستثمار بهدف دعم برامج التنمية المحلية وتقدر نسبتها في 40 % - موزعة بين البلديات (75 % والولايات 25 %)⁴.

ومن بين شروط منح الإعانات هو مراعاة مساحة البلدية، ومعدل نموها المحلي وفق المخطط الوطني المعد من طرف وزارة الداخلية. كما أن الإعانات تقدم باسم الوالي الذي يحدد المشروع المراد إنجازه ومضمونة وغلافه المالي⁵، وهو ما يدل على حضور سلطة الوصاية في نظام عمل هذا الصندوق فبالإضافة كونه صندوق مركزي نظراً لخضوعه لوصاية وزارة الداخلية مباشرة، فإن نظام عمله لا يتضمن إشراك البلدية في المجالات والمشاريع المراد تمويلها، هذا بالإضافة إلى الإجراءات الثقيلة والمعقدة في تسييره⁶.

ومما أفقد الصندوق فعاليته أيضاً هو تحويل القسط الكبير من إيراداته إلى تسيير نفقات الحرس البلدي منذ تردي الأوضاع الأمنية وتأسيس هذه الهيئة الأمنية، والتي تسيير من طرف مصالح الدرك أو الأمن لكن نفقاتها يتحملها الصندوق⁷. ولهذا ومن أجل تفعيل دور هذا الصندوق يجب تقريبه أكثر من البلديات من خلال إنشاء صناديق محلية (جهوية، ولائية) لكي يتسنى له تحديد بشكل أفضل احتياجات الهيئات المحلية⁸.

(ب) إعانة مخططات وبرامج التنمية:

بالإضافة إلى الإعانة التي تقدمها الدولة عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية فإن هناك آلية أخرى للتمويل المركزي عن طريق مخططات وبرامج التنمية المنصوص عليها في المرسوم

¹ أحدث بموجب المرسوم رقم: 266/86 المؤرخ في: 1986/11/04- ج ر رقم: 45- في 1986/11/05. المعدل والمتمم.

² عمراني بهية- ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها- رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة الجزائر- 1990- ص: 130.

³ المواد من 01 و 02 و 11 الى 16 من المرسوم السابق رقم: 266/86.

⁴ كراجي مصطفى- المرجع السابق- ص: 350.

⁵ كراجي مصطفى- المرجع السابق- ص: 351.

⁶ الطيب ماتلو- المرجع السابق- ص: 105.

⁷ أنشاء الحرس البلدي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 265/96- في 1996/08/03- والذي يتضمن إنشاء الحرس البلدي ج/ر

رقم: 96/47.

⁸ بوشامة نجلاء- المرجع السابق.

التنفيذي رقم: 380/81¹ حيث نصت المادة الخامسة من المرسوم على نوعين من المخططين: المخطط البلدي للتنمية، والمخطط القطاعي للتنمية.

01- المخطط البلدي للتنمية PCD

والمنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 136/73- المؤرخ في 1973/08/09 ويحتوي على برامج و المشاريع التي تخص البلدية في المجال الفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين. ورغم أنه أقرب مخطط لتجسيد اللامركزية إلا أن هذا المخطط يوضع باسم الوالي الذي بإمكانه رفض بعض المشاريع التي أقرها المجلس المنتخب. في إطار ممارسة الرقابة على نشاط البلدية وبحكم أنه الأمر بالصرف فيما يخص الغلاف المالي الذي يغطي مشاريع هذا البرنامج والتي مصدرها ميزانية الولاية و ليس البلدية. فالمجلس البلدي يقترح لمشاريع والوالي له صلاحية التصرف في هذه المشاريع.

02 - المخطط القطاعي للتنمية PSD :

وهو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل تحته كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليه و يعد هذا المخطط من طرف المديرية التنفيذية للولاية ويسجل باسم الوالي. أما مصدر التمويل فهو ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط.

03- المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة

وهي برامج وطنية موجهة تستفيد منها جميع البلديات، مثل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي- صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا-الصناديق الخاصة-برنامج دعم النمو. وغيرها من المخططات المركزية² وهي تخضع للمخطط الوطني للتنمية وبالتالي فان مصدر التمويل هو ميزانية الدولة التي تمول بدورها الصناديق الخاصة من العائدات الجبائية و الاستثمارات. وقد عرفت الجزائر مرحلة المخططات الوطنية الكبرى مع أول مخطط ثلاثي(1967 - 1969) ثم المخططات الرباعية والخماسية إلى آخر مخطط وهو الخماسي الحالي(2010 - 2014) وتشترك هذه المخططات في كون هذه البرامج تستفيد منها البلديات لكن تحت الوصاية المباشرة للوالي الذي يحدد البرامج والمشاريع ويشرف على تمويلها وتسييرها وهذا دون اعتبار أو استشارة المجالس المحلية أو تمكينها من المراقبة والمتابعة لهذه المشاريع³ وهي نوع من الوصاية المشددة على على الجماعات المحلية التي قد تصل إلى حد اختيار الحاجات المحلية وهو ما يشكل إضعاف للقرار المحلي وتكريس تبعية المجالس المنتخبة للسلطة المركزية.

¹ كراجي مصطفى-نفس المرجع-ص: 256.

² بن نملة صليحة-واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية-المرجع السابق.

³ كراجي مصطفى-المرجع السابق-

(ج)-الإعانات المخصصة:

وهي المنصوص عليها المادة 5/163 من قانون البلدية، وهي عبارة عن اعتمادات مالية يتم تخصيصها لإنجاز برامج معينة خلافا للإعانات الإجمالية المخصصة للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها وتنفيذها¹.

فمصدر التمويل هو خزينة الدولة حيث ترصد الأموال لإنجاز مشاريع معينة بذاتها. وهي عبارة عن مظهر حقيقي للوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية، في الوقت الذي يرى فيه البعض في الإعانات المخصصة وسيلة للدولة تضمن بها إنجاز المشاريع ذات البنية التحتية والمشاريع ذات الأولوية، نظراً لفائدتها على التنمية الشاملة.

المطلب الثاني عدم فاعلية مالية البلدية

يتضح مما سبق أن البلدية تحوي على مصادر تمويل عديدة سواءً من مواردها الذاتية أو من الإعانات المركزية أو حتى إمكانية الاستعانة بالقروض الاستثمارية.

غير أننا نلاحظ أن معظم البلديات تعاني عجزاً كبيراً في موازنتها وتضطر في كل مرة الاستعانة بالسلطة المركزية لتغطية العجز في نفقاتها و بالتالي العجز في إدارة التنمية المحلية بالرغم من التوزيع العادل للثروة². وبالرغم من المصادر الجبائية المتعددة - إلا أنها ضعيفة مقارنة بالنفقات التي تواجهها البلدية. كما أن شدة الرقابة على مالية البلدية ترهن بشكل كبير استقلالية البلدية وقدرتها على البحث عن الحلول لمشاكلها المالية.

الفرع الأول ضعف الجباية المحلية

إذا أحصينا عدد الضرائب والرسوم التي تشكل وعاء تحصيل لمالية الجماعات المحلية فإننا نجد أنها كثيرة ومتعددة لكن نسبة استفادة البلدية من عائدات الجباية المحلية ضعيفة جداً، نظراً لسوء توزيع موارد الجباية المحلية، وسبب عدم عدالة توزيع الجباية المحلية هو استئثار الدولة بالنصيب الأكبر باعتبارها صاحبة الحق في تأسيس الضريبة وهو ما يعبر عنه بتبعية الإدارة الجبائية.

أولاً/ تبعية الإدارة الجبائية:

حيث تتجلى هذه التبعية في استئثار الدولة في سن القوانين الضريبية وتحديد نسب توزيعها، وهو إن كان أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الجباية بأنها تحدث بقانون من طرف المشرع³. فإنه نظراً

¹ بن نملة صليحة-واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية-المرجع السابق.

² ربحي كريمة و بركان زهية-الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية- ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية-المنعقد يومي : 17 و 18/05/2010 بكلية العلوم الاقتصادية بجامعة سعد دحلب البلدة.

³ خلاصي رضا- النظام الجبائي الجزائري الحديث-المرجع السابق-ص: 15.

الدور الكبير الذي تقوم به البلدية في مجال التنمية المحلية، وكذلك جملة الاختصاصات والصلاحيات المخولة لها، و الوظائف الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها في الإطار المحلي، يحتم على الدولة تجاوز هذا المبدأ لتحقيق المصلحة المحلية والتي تعود في النهاية لمصلحة التنمية القطرية الشاملة. إن تبعية الإدارة الجبائية المحلية للسلطة المركزية، واستئثار السلطة التشريعية في مجال تأسيس الضريبة، من شأنه أن يجرّد البلدية من كل مبادرة مالية خاصة في مجال خلق الضرائب والرسوم ذات المردودية العالية¹.

ونظراً لاختلاف إمكانات كل بلدية وطبيعة نشاطاتها وموقعها الجغرافي يمكن ترك الحرية بالنسبة لبعض الرسوم أو الضرائب التي يمكن أن تحدثها بلدية دون أخرى نظراً لخصائصها أو الثروات التي تملكها- وتميزها عن باقي البلديات²، أو تحدد وعائها ونسب اقتطاعها وفقاً لمستوى الخدمات التي تقدمها وهذا تحت رقابة السلطة المركزية أو الوصاية حتى لا تتحول البلدية إلى حكومة داخل حكومة أو يؤدي إلى تفاوت في الصلاحيات بين البلديات³.

ثانياً/ سوء توزيع الموارد الجبائية

لا تكتفي الدولة بتحديد الضريبة ونسبتها، بل تتعدى إلى تحديد نسب توزيعها وهو ما أضعف قدرة البلدية على التحكم في مآليتها المحلية زيادة على تبعية الأجهزة المسؤولة عن الجباية المحلية للسلطة المركزية ممثلة في وزارة المالية خاصة⁴، حيث أن جميع الضرائب تجمع في وعاء واحد ثم يعاد توزيعها على البلديات بنسب محددة مسبقاً بغض النظر عن نسبة تحصيل كل بلدية، أو احتياجاتها أو كثافتها السكانية. كما أن وحدة مصدر الضريبة جعلت ممول الدولة هو ذاته ممول البلدية⁵. كما أن طريقة ونسب توزيع هذه الضرائب على البلديات والأجهزة الأخرى يوحى إلى عدم وجود أي معيار موضوعي للفصل بين ما هو عائد للدولة أو الولاية و البلدية وعدم وجود مرونة في التوزيع الضريبي تسمح في التحكم في الوعاء الضريبي لكل بلدية حسب أهمية نوع الضريبة وحول طريقة توزيع الإيرادات الجبائية على البلدية نجد هناك وضعيتين رئيسيتين وهما الجباية المحلية التي تستفيد منها الدولة كاملة و الموارد الجبائية التي توزع بين الدولة وهيئات أخرى:

(أ) الجباية العائدة إلى البلدية بنسبة 100 %

وهي مجموعة الضرائب والرسوم التي تحصل لصالح البلدية كلية وتضم⁶:

- الرسم العقاري على الملكيات المنسية وغير المنسية

- الرسم المتعلق بإزالة القمامات المنزلية

¹ عمراني بهية-ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها-رسالة ماجستير-جامعة الجزائر-1990-ص: 109.

² عيسى مرزاق-المرجع السابق-ص: 200.

³ د.خالد سمارة الزعي-تنظيم السلطة الادارية-المرجع السابق-ص: 142.

⁴ عمراني بهية-نفس المرجع-ص: 170.

⁵ عادل محمود حمدي-مشكلات الإدارة المحلية-رسالة دكتوراه-بدون سنة نشر-مصر-ص: 212.

⁶ طيبي سعاد-المرجع السابق-ص: 88.

- رسم الإقامة.
- الرسم الخاص على الرخص العقارية
- الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية
- رسم السكن.

وتبدو هذه الرسوم أنها ذات عائدات ضعيفة جدا فهي لا تشكل مصدر تمويل حقيقي للبلدية لعدم ارتباطها بالنشاط الاقتصادي أو الاستثماري التي تكون في الضريبة تصاعدية.

(ب) - الجباية العائدة إلى البلدية بنسب متفاوتة

حيث يتم تقسيم العائدات الجبائية بين البلدية وهيئات أخرى وهي عدة حالات اما مناصفة أو بنسب محددة. و يتم توزيع هذه الإيرادات كذا يلي:

01- بين البلدية الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية:

ويضم رسما واحداً وهو الرسم على النشاط المهني TAP ويوزعها كما يلي ¹ :

- 0,59 % الولاية -

- 1,30 % للبلدية

- 0,11 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

نلاحظ أن حصة البلدية هي أعلى نسبة لكن إذا علمنا أن النسبة العامة المحصلة هي 2 % فقط من الوعاء الضريبي سنجد أن هذه الحصة ضئيلة جداً ² . كم أن هذه النسبة تختلف مردوديتها حسب حجم النشاط على مستوى تراب البلدية رغم أنها من الضرائب التصاعدية. فمثلا مداخيل بلدية حاسي مسعود لولاية ورقلة التي تعد مدينة صناعية أكثر منها مدينة حضرية حيث وصلت عائدات الرسم على النشاط المهني سنة 2008 قيمة: 2.725.567.612 دج مقارنة بعائدات نفس الرسم لبلدية النقر التي تقع بنفس الولاية و المقدرة بـ: 2.076.689 دج ³.

02 - بين البلدية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية

حيث تختلف نسبة الاستفادة للبلدية من رسم الى آخر . ويوضح الجدول التالي نوعية هذه الضرائب والرسوم وكيفية توزيعها ⁴ (المصدر على الهامش).

¹ خلاصي رضا-المرجع السابق-ص: 173.

² بن داخة سلمى-نققات الجماعات المحلية-المرجع السابق-ص: 15.

³ المصدر: مديرية التخطيط لولاية ورقلة

⁴ بوشامي نجلاء- صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل-ملتقى جامعة الجلفة- المرجع السابق

الدولة	ص.م.ج.م	البلدية	نوع الضريبة أو الرسم
%80	%10	%10	الرسم على القيمة المضافة (T.V.A)
%85	%15	-	الأعمال المحققة في الداخل
-	-	%70	الأعمال المحققة ضمن الصادرات.
%60	-	%20	الرسم على المذابج
%80	%20	-	الرسم على الذمة المالية.
%80	%20	-	الدمغة الجبائية على السيارات
%50	%50	-	المنتوجات الضريبية المنجمية المخصصة للجماعات المحلية
%30	%3	-	ضريبة الاستخراج.

جدول رقم: 02 يبين نسبة توزيع الضرائب والرسوم بين البلدية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية

يبين هذا الجدول أن الرسوم الموزعة بين البلدية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية تضم عدة رسوم أهمها الرسم على القيمة المضافة التي لا تتجاوز حصة البلدية فيها 10 % مقارنة بالدولة التي تستأثر بالنصيب الأكبر بـ: 80 % كما أن بعض الرسوم لا تستفيد منها البلدية أصلا.

03- بين البلدية والولاية مناصفة أي 50% لكل واحدة وتضم ¹:

- الرسم الثابت على المداخل التجارية وغير التجارية.
- الرسم الثابت على مداخل الصيادين.
- الضريبة على مداخل الترقية العقارية
- الضريبة على البيانات الفاخرة ذات الاستعمال السكني الفردي.

04- بين البلدية والصندوق الوطني للسكن CNL مناصفة ²:

- ويضم رسما واحدا وهو الرسم السنوي على الملكية العقارية ذات الاستعمال التجاري و السكني حيث تستفيد البلدية من نصف المداخل المقررة.

05 - بين البلدية والدولة (الخزينة العمومية)

الضريبة على الأجور والمشتريات وتوزع كما يلي:
الدولة 80 % - البلدية 20 % .

¹ طيبي سعاد-المرجع السابق-ص: 92.

² طيبي سعاد- نفس المرجع ص: 95.

وما يلاحظ في الأخير أن المصادر الجبائية رغم كثرتها فهي غير فعالة وذات مردودية ضعيفة للبلدية، ذلك أن الدولة تستأثر بالضرائب الاقتصادية المهمة، و لا يبقى للبلدية إلا نسب ضعيفة و عاؤها أيضا ضعيف خاصة بالنسبة للبلدية التي لا تحوي أراضيها نشاط اقتصادي معتبر¹. ومن جهة أخرى فإن هذه الموارد غير كافية لتغطية نفقات الجماعات المحلية التي ازدادت مع كثرة تدخل البلدية في جميع المحالات وتوسيع صلاحياتها على أساس أنه دعم أكثر لاستقلاليتها². كما أن معظم الموارد المحلية تخصص لتغطية ميزانية التسيير وخاصة منها أجور الموظفين، التي تستهلك 75 % من ميزانية التسيير. بينما نفقات التجهيز والاستثمار فهي تمول من طرف الدولة، ومنه فإن الزيادة في النفقات لم تصاحبها نفس الزيادة في الإيرادات³ - نظراً لمحدوديتها وعدم تنوعها- فحتى الهبات و الوصايا تكاد تكون معدومة مع قلة الاستعانة بالقروض الاستثمارية لضعف قدرة التسديد، فلا يبقى للبلدية إلا الاستعانة بالتمويل المركزي والذي يعني حتما الاتجاه نحو إضعاف الاستقلالية⁴ خاصة مع الرقابة المشددة والمتعددة على ميزانية البلدية.

الفرع الثاني: الرقابة على مالية البلدية

تعتبر البلدية كأي مؤسسة تتمتع بالاستقلال المالي لها ميزانية خاصة بها تسجل فيها النفقات والإيرادات، وقد تم اعتمادها مع أول إصلاح للنظام القانوني للبلدية بصدور قانون 1967 وهذا بإدخال نظام مالي محاسبي على نشاط البلدية⁵. وقد خصص المشرع بابا كاملا لمالية البلدية (الباب الخامس) ومقسم إلى 03 فصول خص منها الفصل الثاني لأحكام ميزانية البلدية مكونا من 21 مادة. وقد عرفت المادة 149 من قانون البلدية الميزانية بأنها "جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها، ونفقاتها السنوية وتشكل كذلك أمرا بالإذن والإدارة- يمكن من حسن سير المصالح العمومية". وميزانية البلدية لها نفس خصائص ومبادئ الميزانية العمومية، وتكون من ميزانية أولية وأخرى إضافية دورها تعديل النفقات والإيرادات تبعا لنتائج السنة المالية السابقة⁶. كما أنها تشمل قسمين رئيسيين⁷:

- قسم التسيير: ويضم النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للبلدية، وتضم النفقات الإجبارية، كأجور العمال والنفقات الضرورية والنفقات الاختيارية.

كما يضم قسم التسيير إلى جانب النفقات، الإيرادات التي يجب أن تتوازن مع النفقات في هذا القسم.

¹ بوشامي نجلاء- نفس المرجع.

² عبد الرحمان بلعياظ نظرة حول كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية - مجلة الفكر البرلماني-ص82.

³ كمال رزيق- الجبائية المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية-المرجع السابق-

⁴ كراجي مصطفى-المرجع السابق-ص: 352.

⁵ الطيب ماتلو مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة- المرجع السابق- ص: 102.

⁶ المادة 150 من قانون البلدية

⁷ المادة 151 من قانون البلدية.

- **قسم التجهيز والاستثمار:** وهو القسم الثاني من الميزانية ، والذي بدوره يضم نفقات وإيرادات، تتوازن وجوبا.

فالنسبة للنفقات فهناك نفقات حسب طبيعتها وهي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك البلدية مباشرة أو الإعانات الممنوحة للجمعيات.

وهناك نفقات حسب وظيفتها: وهي الخاصة ببرامج التجهيز والتي تنجز لصالح الغير وتصبح ملك للبلدية كالمدراس الابتدائية¹.

أما الإيرادات فهي كما رأينا سابقا المداخل الجبائية وغير الجبائية والإعانات.

وحسب قانون البلدية فان الميزانية تعد من طرف رئيس البلدية² ويسهر على تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي و موافقة الوالي.

ونظرا لخطورة العمليات المالية و المحاسبتية للبلدية فقد خصها المشرع برقابة صارمة -زيادة على الرقابة الوصائية- تدعى الرقابة المالية والتي تعرف على أنها " مراقبة مدى تطابق الميزانية و الإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها³ ، وتشمل عملية الرقابة خاصة مسألة توازن الميزانية ومدى تخصيص الإعانات وكيفية توزيعها⁴.

والرقابة المالية على الميزانية نوعان: رقابة وقائية و رقابة لاحقة .

أولا/ الرقابة الوقائية:

وهي ما تسمى بالرقابة السابقة، حيث تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي مشاكل أو نقص أو عجز، أو تناقض في تحديد النفقات، وتمارس هذه الرقابة من طرف المراقب المالي- والمحاسب العمومي- كجهة اختصاص في الرقابة المالية الخالصة كما يمكن للمجلس البلدي- والوالي- التدخل قبل المصادقة على الميزانية.

(أ) رقابة المراقب المالي:

وهو موظف مختص معين من طرف وزير المالية، يمثل الرقابة في إطار نظام عدم التركيز- مكلف أساسا بالمهام التالية⁵ :

- مراقبة قرارات التعيين والتثبيت.
- الجداول الاسمية التي تعد قبل كل سنة مالية.
- الموافقة على الميزانية فيما يخص ميزانية التسيير والتجهيز

¹ ربحي كريمة و بركان زهية-الرقابة على ميزانية على الجماعات المحلية-المرجع السابق.

² المادة 63 من قانون البلدية.

³ فاتح بوطيبيق-اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية-رسالة ماجستير-2005/2006 جامعة الجزائر-ص:120.

⁴ ربحي كريمة و بركان زهية-المرجع السابق-

⁵ سعاد طيبي-الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية-رسالة ماجستير في الحقوق غير منشورة -جامعة الجزائر-2000/2001 - ص:30.

- الجداول الأصلية التي تعد كل بداية سنة أو تطراً أثناء السنة المالية.
- التخصص القانوني للنفقة.
- توفر الاعتمادات والمناصب المالية.

ويقوم في نهاية كل سنة بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف (رئيس البلدية والوالي) على سبيل الإعلام¹.

(ب) رقابة المحاسب العمومي:

وهو كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون وإعطائه هذه الصفة مثل قابض الضرائب- قابض أملاك الدولة- قابضوا الجمارك (صفة محاسب ثانوي) والعون المحاسب المركزي للخزينة- أمين الخزينة في البلدية أو الولاية (رتبة محاسب رئيسي)².

وحسب المادة 172 من قانون البلدية فإن قابض البلدية هو المحاسب العمومي- والذي يكلف أساساً بالمهام التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي يصدر رئيس البلدية الأمر بصرفها.
- حراسة الأموال والسندات والقيم.
- تداول الأموال والسندات والقيم.
- حركة حساب الموجودات³.

ومن آثار رقابة المحاسب العمومي أنه هو الذي يؤشر على حوالات الدفع، كما يمكن رفض التأشير عند إيدائه أي ملاحظات كتابية توجه إلى رئيس البلدية، حول دقة الحسابات.

كما نشير إلى أن المحاسب العمومي يخضع أيضاً للسلطة السلمية الرئاسية لوزير المالية الذي يقوم بتعيينه⁴. فهو يمارس الرقابة المالية كجهة وصاية إضافية على البلدية في الجانب المالي .

(ج) رقابة المجلس البلدي:

وهو المسؤول الأول حسب القانون عن مالية البلدية- فهو المكلف بالتصويت عليها بعد إعدادها من طرف رئيس البلدية (المادة 152 ق.ب) و الذي يراقب مدى تطابق الإيرادات والنفقات في قسمي التشغيل والتجهيز .

غير أنه في الواقع لا يملك المجلس البلدي المؤهلات التقنية أو التخصص الفني لمراقبة الميزانية، فحتى اللجنة المكلفة بإعداد الميزانية وهي لجنة المالية والإدارة- والتي تضم عادة رئيس البلدية رفقة أعضاء المجلس لا يمكنها إعداد الميزانية. وعليه فإن هذه العملية تتم بحضور الموظفين المعيّنين كالأمين العام ومسؤول مصلحة المالية والميزانية وهو المكلف الرئيسي بإعداد الميزانية كما

¹ ربحي كريمة و بركان زهية- نفس المرجع.

² طيبي سعاد- المرجع السابق- ص: 36.

³ طيبي سعاد- المرجع السابق- ص: 41.

⁴ عمراني بهية- المرجع السابق- ص: 144.

يمكنه حضور المداولات التي تخص الميزانية من أجل مساعدة المجلس في فهم تفاصيل الميزانية والتي تنتهي عادة بالمصادقة عليها لعدم تمكن المجلس من معرفة أدق التفاصيل. مع العلم أن وثيقة الميزانية تعدها مصلحة الضرائب ويقوم مسؤول مصلحة المالية بملئها ليعرضها على المجلس للتداول فيها. وهي تبقى مشروع ميزانية فقط الى حين عرضها على الوالي كجهة رقابة ومصادقة رئيسية.

(د) رقابة الوالي:

وهو الذي يمثل الرقابة الوصائية التي رأيناها في المبحث الأول حيث يمكنه أيضا ممارسته الرقابة المالية، عن طريق وجوب عرض الميزانية عليه والمصادقة عليها¹ - ويراقب الوالي خاصة مدى احترام النفقات الإجبارية حيث يمكنه إدراجها إذا تم إغفالها. كما تجدر الإشارة أن رئيس الدائرة يمكنه أيضا ممارسته هذه الرقابة نيابة عن الوالي.

ثانيا/ الرقابة اللاحقة:

وتسمى أيضا الرقابة الخارجية، وهي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة- وتكييف الاجراءات المتخذة مع القانون². وهي غير تابعة في الأصل للسلطات التنفيذية فهي أجهزة متخصصة ومستقلة تقوم بها هيئتان وهما مجلس المحاسبة، و مفتشية المالية.

(أ) مجلس المحاسبة:

وقد نص عليه الدستور في المادة 170 في باب المؤسسات الرقابية ويعتبر كجهاز قضائي مستقل ذو طبيعة خاصة وتقنية حيث يمارس الرقابة المالية اللاحقة على كل فروع الدولة بما فيها البلدية³. حيث يعمل على مراقبة استعمال المساءد لكشف كل عمليات الغش والمخالفات المالية، وإصدار العقوبات المنصوص عليها أو إحالة المتسببين إلى القضاء. وتنفذ هذه الرقابة بعد الانتهاء من السنة المالية وقفل الحسابات⁴. فهو يمارس رقابة إدارية بعد نهاية كل سنة مالية قد تتحول إلى رقابة قضائية في حالة معاينة المخالفات⁵. ولهذا الجهاز دور كبير في محاربة الغش و الفساد الإداري و كثيرا ما كان سببا في توقيف الكثير من رؤساء البلديات و إحالتهم على المحاكمة بتهمة الفساد وعقد صفقات مخالفة للنظام و غيرها. و رغم الدور الايجابي الذي يمكن أن يلعبه في هذا الصدد الا أنه جعل الكثير المجالس تعمد الى تعطيل الكثير من المشاريع خشية تعرضها الى متابعات مجلس المحاسبة.

¹ المادة 42 من قانون البلدية

² فاتح بوطيق-اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية-رسالة ماجستير تخصص حقوق-2005/2006 جامعة الجزائر-ص:124.

³ بن داخة سلمى- المرجع السابق-ص:111.

⁴ رابحي كريمة وبركان زهية- المرجع السابق.

⁵ فاتح بوطيق-اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية-المرجع السابق-ص:127.

(ب) المفتشية العامة للمالية:

وهو جهاز تفتيشي تابع لوزارة المالية مباشرة¹، يمارس هو الآخر رقابة لاحقة بعد نهاية السنة المالية لإعادة تكييف الإجراءات المتخذة مع القوانين. وذلك عن طريق معاينة وثائق الميزانية المحلية وخاصة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى مطابقتها لبنود الميزانية، حيث يعد تقريراً يقدمه إلى الوزير المكلف بالمالية حول نتيجة المراقبة، وحول مدى كفاءة الوحدة المحلية في استعمال أموالها العامة.

ويتضح من كل أوجه الرقابة هاته، انعدام الثقة بين السلطة المركزية والمجالس المنتخبة في تسيير ماليتها المحلية. وهو ما أثر سلباً على فاعلية هذه المجالس في البحث عن إيرادات أخرى خاصة غير الجبائية والاكتفاء بالدعم المركزي الذي يعتبر أهم مورد لإدارة مشاريع التنمية المحلية. كما أن هذه الرقابة لم تساهم في منع تجاوزات رؤساء البلديات و محاربة الفساد في إبرام الصفقات مما يستلزم البحث عن آليات أخرى للرقابة المالية و إعطاء دور أكبر للرقابة الشعبية في مراقبة أموال البلدية ومساعدة المسؤولين المحليين و متابعتهم من طرف المواطنين أنفسهم و تساهم في تحقيق الاستقلالية عن السلطة المركزية في مجال الرقابة بصفة عامة.

¹ رابحي كريمة وبركان زهية- المرجع السابق.

خلاصة الفصل الثاني

إن تأسيس المجلس البلدي كجهة مداولة وحيدة لإصدار القرارات نابع من الدور الأصلي الذي يجب أن يلعبه هذا المجلس في تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية باستقلالية تامة عن السلطة المركزية و دون حاجة لأداة من السلطة ذاتها تلزم المجلس بالتدخل . ونظرا لتداخل العديد من السلطات في إدارة مشاريع التنمية المحلية حول المجلس إلى هيئة استشارية بالأساس بالنظر إلى حجم المشاريع المنجزة ومصدر تخطيطها المركزي ، بدل أن يكون الإطار المحلي هو أساس التخطيط والتمويل و التنفيذ.

إن المجلس الشعبي البلدي ملزم في كل مرحلة مراعاة المصلحة الوطنية قبل المصلحة المحلية، فمخططات التهيئة الوطنية تعلق على مخططات التهيئة المحلية التي يعدها المجلس وكذلك الحال بالنسبة لمخططات التنمية الوطنية و الولائية لها أولية التنفيذ والتمويل على البرامج المحلية وهو ما يبين أن نظرة المشرع للبلدية في ظل التعددية السياسية لم تختلف عما كانت عليه في ظل المخططات الوطنية المركزية بسبب تعاضد دور الدولة على المستوى المحلي رغم الاعتراف باستقلالية الجماعة المحلية في إدارتها للتنمية المحلية وفق قواعد النظام اللامركزي التي كرسها النظام ذاته.

هذا التدخل في تقرير السياسة المحلية مترجم عمليا في تعدد وسائل الرقابة على المجالس البلدية بمختلف أنواعها ومصادرها ، ونظرا لشدها فهي تشكل أداة كبح كل مبادرة يمكن أن يقوم بها المجلس الشعبي البلدي في مجال ممارسة صلاحياته ، خاصة في ظل عدم وجود ضمانات تمنع ممارسة الرقابة تعسفا بسبب عدم وجود الرقابة القضائية التي تضمن الفصل بين السلطات (المجالس المحلية-جهة الوصاية) وعدم وجود آليات لتفعيل الرقابة الشعبية خاصة عن طريق المجتمع المدني الذي بإمكانه مساندة المجلس البلدي في مواجهة الوصاية . وفي ظل عجز الأحزاب السياسية وعدم قدرتها على ممارسة الرقابة السياسية بفعالية لعدم التزامها بمبادئ الديمقراطية التشاركية في ذات هيكلها.

إن عدم تفعيل الرقابة القضائية من شأنه أن يهدم المبادئ الديمقراطية التي تبنى عليها الإدارة المحلية بسبب التدخل المفرط لسلطة الوالي.

وفي ظل انعدام الموارد المالية الكافية ومحدودية إجراءات توسيعها تبقى البلدية تعتمد على التمويل المركزي وليس الذاتي في إدارتها للتنمية المحلية. في اتجاه نحو إلغاء الاستقلال المالي للبلدية إن لم يتدارك المشرع هذا الأمر .

لتحسين الوضعية المالية للبلدية وتعزيز استقلاليتها يجب:

- تفعيل الشراكة ما بين البلديات خاصة منها المتجاورة والنائية ، للتغلب على محدودية الموارد المالية بإقامة مشاريع تنموية مشتركة تعود بالفائدة على سكان هذه البلديات .
- ضرورة الاعتماد على العقود البلدية للنجاحة في مجال المشاريع الاستثمارية التي تبرم بين البلدية والسلطة المركزية و المجلس الوطني للتخطيط و المؤسسات المالية المانحة للقروض

- الاستثمارية مع توفير الوسائل التقنية والبشرية اللازمة لإدارة هذه الاستثمارات بهدف إعادة تأهيل البلدية وتحسين مداخلها غير الجبائية .
- تفعيل دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية و تخصيص موارده لتغطية العجز في مالية البلدية خاصة فيما يتعلق بأجور المستخدمين.
 - إعادة توزيع المداخل الجبائية بتحسين نسبة استعادة البلديات منها.
 - تعزيز الرقابة التقنية بجعلها أداة لإعانة البلدية في برامجها التنموية مقابل التخفيف من تعقيدات الرقابة المالية، وتمكين المجلس المنتخب للقيام بهذا الدور في إطار الرقابة الذاتية.
 - تحديد صلاحيات المجالس المحلية بدقة في مجال إدارتها التنموية المحلية و إعطاء الأولوية للمخططات البرامج المحلية .

خاتمة الدراسة

كانت الإصلاحات التي انتهجتها الدولة لتحسين مستوى أداء البلديات قبل الدخول في مرحلة التعددية نابعة من إرادة السلطة السياسية وحدها ، لكن بعد التحول في النظام السياسي و الاقتصادي فلم يعد موضوع بناء إدارة محلية ديمقراطية و تحقيق التنمية المحلية مشروع دولة فقط ، بل أصبح مطلب جميع أفراد المجتمع في القاعدة.

فمنذ صدور قانون البلدية الحالي كانت محاولة الدولة لإعادة الاعتبار الى مؤسسة البلدية باعتبارها مشروع مجتمع ديمقراطي أساسه الانتخاب و مبدأه تعميم المشاركة لتشمل كامل فعاليات المجتمع باعتبار التنمية المحلية مطلب هي المجتمع المحلي وهي أساس تحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمتوازنة.

لكن بالقراءة المتأنية لنصوص قانون البلدية رقم 1990/08 الذي صدر بعد الدخول في مرحلة التعددية الحزبية والتي تفرض تكييف المنظومة القانونية مع متطلبات المرحلة و إعداد جهاز البلدية بإطاره الهيكلي والبشري لمواكبة هذا التحول ، و تفعيل المستوى الوظيفي للبلدية بنقل صلاحياتها من الجانب الخدماتي البحت ، الى فاعل اقتصادي رئيسي يعمل على توجيه التنمية المحلية والمشاركة فيها عن طريق أجهزة خاصة تنشأ لهذا الغرض.

غير أن أول ملاحظة يمكن أن نسجلها في هذا الصدد هو عدم وجود اختلاف جوهري كبير بين قانون البلدية الحالي و قانون 1967 في مجال إدارة التنمية المحلية،و أن التحول نحو التعددية السياسية و الاقتصاد الحر لم ينعكس على نشاطك البلدية بصفة عامة إلا في بعض الحالات الجزئية كذلك المتعلقة بضرورة عكس تشكيلة اللجان للمكونات السياسية للمجلس المنتخب . وهو ما يفسر سبب الاختلالات التي تعني منها البلدية في بنيتها الهيكلية والبشرية وعدم فعالية دورها في إدارة التنمية المحلية.فقانون البلدية نشأ في ظل الانفتاح السياسي و الاقتصادي كما تم تحديد صلاحيات المجالس المنتخبة وفق هذا التحول لكن دون تعديل بنية البلدية العضوية لتكييفها مع التحولات الجديدة بدل الاستمرار بنفس الهياكل السابقة وبدهنيات وتقنيات الفكر الاشتراكي والمتمثلة خاصة في سيطرة المخططات الوطنية والمركزية بجميع أنواعها على المخططات المحلية التي يعدها وينفذها ممثلوا المجتمع المحلي تجسيدا لديمقراطية الإدارة المحلية.

فالمجلس المنتخب وهو إطار ممارسة الديمقراطية بمفهومها الحديث و مكان ممارسة المواطن المحلي لصلاحياته ،و الذي جعل المشرع أساس تكوينه بالانتخاب ، و رغم أن نمط الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية شهد تغييرا جذريا بالاعتماد على أسلوب الاقتراع النسبي وإلغاء أسلوب الانتخاب الفردي الذي يتناسب مع نظام الحزب الواحد و الذي رغم سلبياته فقد ساهم في تأطير المنتخبين المحليين بما أن العضوية في المجالس المحلية مشروط بالانتماء الى الحزب الوحيد.

هذا الامتياز الذي غيب في القانون الحالي في عهد التعددية الحزبية بسبب عدم اعتماد الأحزاب على مناضلين حقيقيين لاختيارهم في المجالس المحلية بقدر انتماءاتهم أو مركزهم في المجتمع الذي يضمن جلب الأصوات لا تفعيل الأداء . وهذا بسبب قصر عمر التجربة الديمقراطية في الجزائر والتي تحتاج

من المشرع التدخل لضبط المشاركة في المجالس المنتخبة بصفة عامة وإعادة النظر في قانون الانتخاب و قانون الأحزاب بما يضمن ديمقراطية نوعية لا كمية، مثلما كان عليه الحال في القانون السابق من تفضيله فئات معينة في القوائم الانتخابية فلا بد إذن من نقل هذه التقنية الى القانون الحالي قصد السماح بتكوين منتخبين ذوي كفاءات عالية. بقدر الصلاحيات الممنوحة لهم وتعكس السلطات التي يحوزها رئيس البلدية ذو الوظيفة المزدوجة. وكذلك ضمان مجالس محلية متجانسة ومتعددة.

مشكلة ضعف الكفاءة لا تقتصر فقط على المنتخبين فقط بل تمتد الى الموظفين المعينين الذين يلعبون دورا هاما في إدارة البلدية لكنه غير رسمي بسبب إغفال المشرع تنظيم العلاقة بينهم وبين المجلس المنتخب صاحب السلطة والقرار والذي يعتمد بشكل كبير على خبرة الموظفين رغم قلة كفاءتهم . وخاصة الأمين العام الذي يعتبر العنصر الجوهري في تنظيم البلدية و رغم ذلك لم يحض بتنظيم خاص يقن تدخله الواقعي في إدارة شؤون التنمية المحلية.

كما يتضح التناقض بين إرادة المشرع في تحقيق نظام إداري فعال يستند على مبدأ الديمقراطية التشاركية وبين الواقع الذي يحول دون ذلك من حيث النصوص القانونية التي تفقر الى آليات المشاركة الحقيقية والفعالة و على مستوى الإطار المؤسسي من عدم تفعيل لجان البلدية أو إدراج هيئات خاصة تضمن المشاركة الواسعة للمواطن المحلي في تدبير شؤون التنمية المحلية.

ويتضح التناقض من ناحية وضع البلدية كهيئة مستقلة من الناحية القانونية، أما من حيث الممارسة فنجد المجالس المحلية ليست الفاعل الوحيد في مجال التنمية المحلية بسبب تداخل الصلاحيات بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية مما أدى إلى سحب كثير من الصلاحيات من المجالس المنتخبة من طرف سلطات عدم التركيز التي تمارس رقابة إضافية عن تلك التي تمارسها سلطة الوصاية بجميع أشكالها وأشدها قسوة الحلول والحل النهائي للمجلس الشعبي البلدي في ظل عدم تفعيل الرقابة الشعبية التي يمارسها المجلس المنتخب وحصرها في الصراع السياسي بين المجلس و رئيسه والذي تكون نهايته تعطيل مصالح المواطنين وعدم تمرير مشاريع التنمية المحلية.

كما أن الرقابة الحزبية التي كان لها دور كبير في عهد الحزب الواحد غيبت في ظل التعددية الحزبية ولم تعد فعالة فبدل أن تكون أكثر فعالية من رقابة حزب واحد فإنها لم تواكب التحول نحو التعددية وحصر مهامها في المواعيد الانتخابية فقط وهي إضافة إلى سلبات النظام الانتخابي الحالي.

وبالنظر الى المركز القانوني للوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي فإنه لا بد من ضبط الرقابة التي يمارسها على المجالس المحلية فهي رقابة سياسية أكثر منها رقابة للمشروعية ، وهو ما يستوجب تفعيل الرقابة القضائية التي تعد أكبر ضمان لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية.

هذا الاستقلال الذي يبقى مجرد إطار نظري مادام أن جميع مشاريع التنمية المحلية تعد وفق برامج ومخططات وطنية و بلدية أو قطاعية ، تشترك في كونها معدة من طرف الوصاية وتشرف على إعدادها و تمويلها، وبما أن البلدية ليس لها بدائل ذاتية أو نابعة من مواردها المحلية المحدودة و لا

تستطيع إثراءها أو تنويعها خاصة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، مادام أن الاستثمار كوسيلة لتعبئة وعاء البلدية مرهون بوجود الكفاءات اللازمة وتحقيق الاستقلال الفعلي، فإن تبعية البلدية للسلطة المركزية - في غياب الاستقلال المالي الحقيقي - تصبح ضرورية و ننتجتها رقابة مالية إضافية على الرقابة الإدارية والتقنية.

فتحولت بذلك البلدية إلى جهاز مركزي يكلف أعوانه المنتخبين والمعنيين بتطبيق السياسة المركزية بدل تحقيق الأهداف المحلية ولتتحول الوصاية إلى مجرد رقابة سلمية رئاسية.

إن ممارسة البلدية لصلاحياتها في إدارة التنمية المحلية مرتبط بوجود جهاز إداري فعال يتوفر على كفاءات قادرة على تسييره دون اعتماد على هيئات أخرى وهذا يتطلب ما يلي:

- إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي للبلدية من جميع النواحي.
- تزويد حصة البلدية من المحصلات الجبائية وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب و الرسوم المحلية.
- تكريس مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدية بين سلطة الوصاية والمجلس المنتخب بدعم وتفعيل الرقابة القضائية.
- تحديد المركز القانوني للأمين العام للبلدية بما يسمح بأداء دور فعال في إدارة التنمية المحلية.
- إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يسمح بتشكيل مجالس منتخبة فعالة .
- تأطير الموظفين بالكفاءات العالية و التقليل من سياسة العقود المؤقتة غير النوعية.
- تخصيص هياكل وأجهزة محلية و جهوية على مستوى البلديات لإدارة التنمية المحلية انطلاقا من المصالح المختصة- كمصلحة المشاريع و مصلحة الإدارة و المالية- وتزويدها باطارات متخصصة و ذات كفاءة تسمح بإشراك منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في مجال الشراكة مع البلديات و وضع آليات قانونية و تنظيمية لإدماج المجتمع المحلي في إدارة التنمية المحلية.
- توسيع الشراكة مع القطاع الخاص في الإطار المحلي بدل حصرها في عقود الامتياز.

كما نشير إلى أنه هناك عوامل جانبية تحيط ببيئة الإدارة المحلية لها جانب من التأثير السلبي على نشاط البلدية في مجال التنمية المحلية كسيطرة الفكر البيروقراطي في مجال التسيير الإداري وكذلك تأثيرات العولمة على نظام الدولة بصفة عامة وعلى البلدية بصفة خاصة لقربها و اتصالها المباشر مع المجتمع.

و ختاماً لهذه الدراسة فإنه نظراً لأهمية النظام الانتخابي في تحديد مدى فعالية المجالس المحلية المنتخبة و كذلك الدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في التنمية المحلية فإننا نقدم التوصيات التالية:

- دراسة النظام الانتخابي و سبل تفعيل التجربة الديمقراطية المحلية في الجزائر.

- دراسة آليات تفعيل شراكة المجتمع المدني المحلي في إدارة التنمية المحلية مع الدولة و مؤسساتها المحلية في الجزائر.

ملحق بقائمة الجداول:

- 01- جدول رقم واحد:نسبة توزيع الأعضاء المنتخبين حسب المؤهلات العلمية للعهدة الانتخابية الممتدة بين: 2007-2011-ص:16.
- 02- جدول يمثل نسبة توزيع أعضاء المجالس البلدية حسب القطاع الوظيفي للعهدة الانتخابية الممتدة بين: 2007-2011- ص:17.
- 03- جدول يمثل نسبة توزيع المستخدمين على البلديات على المستوى الوطني-ص:25.
- 04- جدول يمثل نسبة توزيع المستخدمين على البلديات في ولاية ورقلة-ص:25.
- 05- جدول يمثل نسبة توزيع المستخدمين على القطاعات حسب مستوى التكوين على المستوى الوطني- ص:27.
- 06- مخطط عن نموذج ميزانية بلدية تقرت لسنة 2008(المصدر مديرية التخطيط) ص:67.
- 07- مجموع المشاريع المدرجة في المخطط البلدي و المخطط القطاعي بين سنة 1999 و 2009 لولاية ورقلة-ص:70.
- 08- جدول يمثل نسبة العائدات في بعض بلديات ورقلة للفترة 2008-ص:94.
- 09- جدول يبين نسبة توزيع الضرائب و الرسوم بين البلدية و الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية-ص:101.

قائمة المراجع والمصادر:

(أ) - النصوص الرسمية

01- الدساتير

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة **1963** الصادر في 10/09/1963 ج ر رقم 64
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة **1976** الصادر بموجب الأمر الرئاسي رقم: 97/76
المؤرخ في: 22/11/1976 ج ر رقم: 94- في: 24/11/1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة **1989** الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89
المؤرخ في: 23/02/1989 ج ر رقم: 09- الصادرة في: 01/03/1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة **1996** الصادر في: 28/11/1996 ج ر رقم: 76
المؤرخة في: 08/12/1996.

02- القوانين

- القانون العضوي رقم: 1997/07- المؤرخ في: 06/03/1997 المتعلق بالانتخابات.
القانون العضوي رقم: 2004/01- المؤرخ في: 08/02/2004.
القانون رقم: 24/67 المؤرخ في: 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية.
القانون رقم 09/84 الصادر في: 04/02/1984 المتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد
القانون رقم: 11/1989 الصادر في: 05/07/1989 المتعلق بحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع
السياسي.
قانون رقم 13/1989 الصادر في: 07/08/1989 المتعلق بقانون الانتخابات ج ر/ رقم: 32.
القانون رقم 08/1990 الصادر في: 17/04/1990 المتعلق بالبلدية.
القانون رقم: 06/1990- الصادر في: 27/03/1990 المتعلق بالانتخابات.
القانون رقم: 31/90 الصادر في: 04/12/1990 والمتعلق بالجمعيات.
القانون رقم: 01/2006 الصادر في: 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربتة-ج/ر
رقم: 14
الأمر رقم: 10/1968- الصادر في: 23/01/1968- المتعلق بشروط ممارسة مهام ضباط الشرطة
القضائية. ج/ر رقم: 09- المؤرخة في: 30/01/1968.

03- المراسيم:

- المرسوم التنفيذي رقم: 266/1986- المؤرخ في: 04/11/1986 المتعلق باستحداث الصندوق المشترك
للجماعات المحلية -ج/ر رقم: 45 في: 05/11/1986.
- المرسوم رقم 63/189 الصادر في: 31/05/1963- المتعلق بتقليص عدد البلديات بعد الاستقلال

- المرسوم التنفيذي رقم 117/82 الصادر في: 1983/2703 والذي يحدد قائمة المناصب النوعية العليا للدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم: 1990/25- المؤرخ في: 1990/11/18 المتعلق بالتوجيه العقاري
- المرسوم التنفيذي رقم: 1990/29- المؤرخ في: 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- المراسيم التنفيذية رقم: 141/92 و 142/92 و 143/92 الصادرة في 1992/04/11 والمتضمنة حل مجالس شعبية بلدية.
- المرسوم التنفيذي رقم 215/94- الصادر في: 1994/07/23- والمتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها- ج ر . رقم: 48
- المرسوم التنفيذي رقم 265/96- في 1996/08/03- والذي يتضمن إنشاء الحرس البلدي .
- المرسوم الرئاسي رقم 254/05 الصادر في: 2005/07/20- المتعلق بحل المجالس الشعبية البلدية.

ب- المراجع المكتبية بالعربية:

- 01- أحمد بوضيف - المؤسسات الاستشارية في الإدارة الجزائرية - المؤسسة الوطنية للكتاب - الجزائر - 1989
- 02- دمدم كمال- رؤساء المجلى الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية- دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر-2008.
- 03- خلاصي رضا- النظام الجبائي الجزائري- دار هومة- الجزائر- الجزء الأول- ط2/2006.
- 04- خالد سمارة الزعبي- تنظيم السلطة الادارية- منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية- القاهرة/2009 .
- 05- رمضان بطيخ- مفهوم الادارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة- منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية-مصر-2009.
- 06- طارق المجدوب- الادارة العامة- منشورات الحلبي الحقوقية-لبنان-2004.
- 07- كمال بربر- نظم الادارة المحلية- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-مصر -2000.
- 08- محمد علي الخلايلة- الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر- دار الثقافة-الأردن/2009.
- 09- مولود ديدان - مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية- دار النجاح للكتاب-الجزائر- ط1/2005.
- 10- محمد العربي سعودي- المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر(الولاية والبلدية) من 1516 إلى 1962 - د م ج - ط2/2006
- 11- محسن أحمد الخضير- ديمقراطية الادارة المحلية-الدار الجامعية- مصر/2007-
- 12- محمد الصغير باعلي - قانون الادارة المحلية الجزائرية - دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر-2004
- 13- محمد الصغير باعلي- القانون الإداري والتنظيم الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر-2004
- 14- عبد الغني بسيوني عبد الله- التنظيم الإداري- منشأة المعارف-مصر/2004-
- 15- محمد السعيد حسين- مبادئ القانون الإداري-أسس التنظيم الإداري- دار الثقافة الجامعية.مصر-1997.

- 16- مسعود شيهوب-المبادئ العامة للمنازعات الادارية-د م ج- الجزائر-الجزء 03-
- 17- مسعود شيهوب - أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر-د م ج -1986-الجزائر.
- 18- محمد حسن الدخيل- إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة-منشورات الحلبي الحقوقية- مصر-ط-2009/1.
- 19- ناصر لباد-القانون الاداري التنظيم الاداري-منشورات دحلب-1999-الجزائر.
- 20- ناصر لباد-الوجيز في القانون الاداري -منشورات دحلب-ط-2006/1.الجزائر.
- 21- نعمان الخطيب-الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري-ط/1999
- 22- علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية-دار وائل للنشر-2002-الأردن-
- 23- عبد الرزاق الشخيلي-الإدارة المحلية-دراسة مقارنة- دار المسيرة للنشر والتوزيع-ط-2001/1-الأردن-
- 24- عوابدي عمار-أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية-دار المعهد العربي للثقافة العمالية-بدون سنة نشر-
- 25- عوابدي عمار -عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري-د م ج -الجزائر - 1982
- 26- عمار بوضياف-الوجيز في القانون الاداري-جسور للنشر والتوزيع -الجزائر-ط-2007/2-
- 27- عمار بوضياف-الصفات العمومية في الجزائر - جسور للنشر والتوزيع -الجزائر-ط-2007/1-
- 28- فارس السبتي- المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري-دار هومة -الجزائر-2008-
- 29- سمير محمد عبد الوهاب-دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور الدولة- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية- مصر-2009-

* -الرسائل الجامعية والمذكرات:

- طيبي سعاد-المالية المحلية ودورها في عملية التنمية-رسالة دكتوراه في الحقوق- جامعة الجزائر-2009/2008
- طيبي سعاد-الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية-رسالة ماجستير في الحقوق- جامعة الجزائر-2001/200.
- بيطام أحمد-الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق-جامعة باتنة-2005/2004-
- عيسى تلموت-النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر-رسالة ماجستير في الحقوق- جامعة الجزائر-2002/2001-
- رابح غضبان -جباية الجماعات المحلية مذكرة ماجستير في الحقوق-جامعة الجزائر-2002-
- فاتح بوطيق-اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر-مذكرة ماجستير في الحقوق- جامعة الجزائر-2006/2005
- بن داخة سلمى-نفقات الجماعات المحلية-رسالة ماجستير في الحقوق-جامعة الجزائر- 2009/2008
- بن عثمان ساعد-ميزانية البلدية ومكانة الجباية المحلية فيهامذكرة التخرج ما بعد التدرج في المانجمنت العمومي-المدرسة الوطنية للإدارة 1994-الجزائر
- حلايمية رابح- الأثار الايجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر- رسالة ماجستير- في الحقوق- جامعة الجزائر-1993/1992-

- عادل محمود حمدي-مشكلات الإدارة المحلية-رسالة دكتوراه-بدون سنة نشر-مصر.

*-الدوريات والمقالات

- مصطفى دريوش-الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة- مجلة الفكر البرلماني-الصادرة عن مجلس الأمة- الجزائر-العدد الأول-2002/12-ص:91.
- عبد المالك بن عبد الله الهنائي-اللامركزية أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية-مجلة الإداري-ع52/مارس1993-سلطنة عمان-
- بارة سمير و الامام سلمى - السلوك الانتخابي في الجزائر-دفاتر السياسة و القانون -جامعة ورقلة-ع1/جوان-2009-.
- إسماعيل لعبادي-أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية-المجلة العربية للعلوم السياسية-
- نصر الدين بن طيفور-أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع تعديل قانوني البلدية والولاية جوان 1999- مجلة الادارة- الجزائر-ع22/2001-
- بوكرا ادريس-نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا لأمر رقم:1997/09 والمتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد- مجلة الادارة - المدرسة الوطنية للادارة-الجزائر-ع33-
- عطاء الله بوحميده- معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية.الجزائر-ع2/2005.
- عيسى مرزاق- معوقات تسير الجماعات المحلية-مجلة العلوم الإنسانية-جامعة باتنة-ع14/جوان 2006-
- بن ناصر يوسف- معطية جديدة في التنمية المحلية-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية- الجزائر-عدد3/1995-
- كراجي مصطفى -أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية- والإدارية والسياسية-الجزائر-ج 34-ع2/1996
- ناجي عبد النور-دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة-مجلة دفاتر السياسة و القانون-جامعة ورقلة-ع-الأول-2009/06.

(ج) - المراجع المكتبية الأجنبية:

- 1- Ahmed mahio – Les collectivités locales en Algérie –A.A.N-1969
- 2- ALI Tehami-Le programme algérien des industries locales -SNED/OPU-ALGER-1979
- 3- JACQUES DE COURSON- Les élus locaux- édition d'organisation-2 ème /2001
- 4- JEAN MARC PEYRICAL-DROIT ADMINISTRATIF-D E U G-2ème édition-2000.

(د) الملتقيات العلمية

A- الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية الواقع والآفاق المنظم يومي: 27 و 28/04/2010 بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور بالجلفة- الأوراق المقدمة :

- أحمد سويقات – المشاركة الشعبية التسيير والرقابة على الإدارة المحلية في الجزائر
- بن شعيب نصر الدين – مدى انعكاس ضعف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية.
- بوشامي نجلاء- صلاحيات البلدية فعالية الأداء ونقص الوسائل.
- بن نملة صليحة- واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية.
- بالعيفة أمين- رشاد التسيير المحلي والإصلاحات الجديدة في الجزائر.
- ضريفي نادية- المرفق العام المحلي والتحويلات الجديدة في الجزائر.
- عبد الجبار جبار – المقاربة المشاركة في التسيير المحلي.
- سنونسي خنيش- إدارة التنمية المحلية المفهوم الأبعاد والمجال-
- شيبوطي سليمان و كبير مولود و هزرشي طارق- دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية-

B- الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر- المنظم يومي 16 و 17/12/2008- بكلية الحقوق و العلوم السياسية –جامعة حسين بن بوعلي –الشلف-

- بومدين طاشمة – الحكم الراشد ومشكلة بناء القدرات الإدارة المحلية الجزائرية-
- بوحنية قوي- دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد.
- صالح زياني- تفعيل دور العمل الجماعي لمكافحة الفساد.
- مرسي مشري- المجتمع المدني في الجزائر-دراسة في آلية التفعيل.

- موسى رحمان- واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية- ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية المنظم يومي: 01 و 02/12/2004 بكلية العلوم الاقتصادية –جامعة الحاج لخضر-باتنة.

- بومدين حوالمف رحيمة- دور البلديات في رفع مستوى الصحن للسكان وتحقيق التنمية (تجربة الجزائر) ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول العمل البلدي المنظم يومي: 25 و 27/03/2006 بالبحرين.

(و) المواقع الإلكترونية

- د. بومدين طامشة - الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية بالجزائر-مجلة العلوم الانسانية من موقع: <http://www.ulum.nl/d175.html>
- الأخصر أبو العلا عزي-التنمية المحلية والحكم الراشد- مجلة العلوم الانسانية-عدد 56 بتاريخ 2005/08/13-من موقع: <http://www.freemediawatch.org>
- محمد حاجي-التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية- جامعة بسكرة -من موقع : www.kantakji.com تاريخ الاطلاع: 2009/12/11
- كمال رزيق-الجباية المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية-جامعة سعد دحلب البلدية- من موقع www.shatharat.net تاريخ الاطلاع: 2010/02/05
- موقع خاص بملتقيات جامعة حسين بن علي بالشلف-
http://www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_29.pdf
- عمار بوضياف-عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص-اطلع عليه بتاريخ: 2010/01/18 في الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=1505>

(ي) مصادر أخرى

- الصحف اليومية:
الشروق اليومي العدد الصادر بتاريخ: 2008/07/27 و 2008/12/28.
-الخبر- الوطن - صوت الأحرار: الأعداد الصادرة في 2008/07/30.
- الخبر العدد الصادر في: 2009/04/20.
- المنشورات الخاصة بالبرنامج الأوروبي لدعم الجمعيات الجزائرية في التنمية (programme d'appui aux associations algériennes de développement)

جدول المحتويات:

01	مقدمة
08	الفصل الأول: تفعيل المشاركة المحلية في أجهزة البلدية
10	المبحث الأول: فعالية الإطار البشري للبلدية
10	المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية
12	الفرع الأول: نظام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر
12	أولاً: نمط الاقتراع
14	ثانياً: شروط الترشح للمجالس البلدية بين ضرورة الفعالية و حتمية الشرعية الدستورية
20	الفرع الثاني: أثر النظام الانتخابي على فاعلية المجالس المحلية
21	المطلب الثاني: مشاركة الموظفين في تفعيل دور البلدية في مجال التنمية المحلية
21	الفرع الأول: موقع الموظفين ضمن ادارة التنمية المحلية
22	أولاً: التركيبة البشرية لموظفي البلدية وأثرها على فاعلية البلدية
28	ثانياً: دور الموظفين في ادارة التنمية المحلية
29	الفرع الثاني: واقعية دور الأمين العام للبلدية في ادارة التنمية المحلية
31	المبحث الثاني: المشاركة في ادارة التنمية المحلية
32	المطلب الأول: النظام القانوني للجان البلدية
33	الفرع الأول: العلاقة بين لجان البلدية والمجلس المنتخب
33	أولاً/ تشكيل لجان البلدية
36	ثانياً: خصائص لجان البلدية
36	الفرع الثاني: طبيعة عمل اللجان
37	أولاً: أنواع اللجان
38	ثانياً: واقع لجان البلدية في الجزائر
40	المطلب الثاني: صور المشاركة في إدارة التنمية المحلية
40	الفرع الأول: المجتمع المدني كإطار للمشاركة
41	أولاً: مفهوم المجتمع المدني
44	ثانياً: دور المجتمع المدني
45	01- واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر
48	02- تجربة إشراك المجتمع المدني في التنمية المحلية بمساهمة برنامج الاتحاد الأوروبي
49	الفرع الثاني: دور القطاع الخاص كآلية للمشاركة في إدارة التنمية المحلية
50	أولاً: طرق تدخل القطاع الخاص
52	ثانياً: تجربة البلدية في الجزائر من خلال إشراك القطاع الخاص في ادارة التنمية المحلية
53	01- مفهوم عقد الامتياز
54	02- تطور عقد الامتياز في الجزائر

57	خلاصة الفصل الأول
58	الفصل الثاني: استقلالية البلدية في إدارة التنمية المحلية
58	المبحث الأول: معوقات استقلالية المجالس المنتخبة
59	المطلب الأول: استقلالية المجلس البلدي كهيئة مداولة
59	الفرع الأول: مظاهر استقلالية المجالس المنتخبة
60	أولا/ المعالجة الدستورية لمسألة الاستقلالية
61	ثانيا/ المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية
61	أ- مظاهر الاستقلال من خلال وسيلة إنشاء البلدية و تكوين مجالسها
62	ب- مظاهر الاستقلال من خلال صلاحيات البلدية
64	الفرع الثاني: من الدور التقريري إلى الدور الاستشاري للمجلس
64	أولا/ الدور الأصيل للمجلس المنتخب
65	ثانيا/ وضع المجلس المنتخب كهيئة استشارية
71	المطلب الثاني: الرقابة على نشاط البلدية
72	الفرع الأول: الرقابة من طرف المجلس المنتخب
72	أولا/ رقابة المجلس على رئيس البلدية
73	ثانيا/ الرقابة الخارجية للمجلس الشعبي البلدي
74	الفرع الثاني: رقابة الوصاية على البلدية
74	أولا/ صور الرقابة الإدارية على البلدية
80	ثانيا/ الرقابة التقنية على البلدية
82	الفرع الثالث: تفعيل الرقابة على البلدية
82	أولا/ الرقابة السياسية
83	ثانيا/ الرقابة الشعبية
85	ثالثا/ الرقابة القضائية
86	المبحث الثاني: استقلالية المالية المحلية
87	المطلب الأول: التمويل المحلي للبلديات في الجزائر
87	الفرع الأول: تطور المالية المحلية وأثرها على التنمية في الجزائر
87	أولا/ تطور المالية المحلية
89	ثانيا/ أثر التمويل المحلي على التنمية المحلية
90	الفرع الثاني: مصادر المالية المحلية
91	أولا/ مصادر التمويل الذاتية
91	أ- المداخل الجبائية و الرسوم
93	ب- المداخل غير الجبائية
95	ثانيا/ الإعانات المركزية
96	أ- الصندوق المشترك للجماعات المحلية

97	ب-إعانات مخططات التنمية
98	المطلب الثاني:عدم فاعلية مالية البلدية
99	الفرع الأول:ضعف الجباية المحلية
102	الفرع الثاني:الرقابة على مالية البلدية
103	أولا/ الرقابة الوقائية
105	ثانيا/ الرقابة اللاحقة
107	خلاصة الفصل الثاني
109	الخاتمة
113	ملحق بقائمة الجداول و المخططات
114	قائمة المراجع المصادر

ملخص الدراسة

تعتبر التنمية المحلية قاعدة لتحقيق التنمية الشاملة في جميع المجالات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية ، وقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تدعيم البلدية وجعلها أداة للتنمية المحلية باعتبارها اقرب إلى معرفة الحاجات المحلية والأقدر على تجسيدها و تنفيذها بحكم اتصالها المباشر مع المصالح المحلية . وقد تدرجت الدولة في التنازل عن صلاحياتها في الإطار المحلي منذ الاستقلال لصالح البلديات تدعيما لركائز اللامركزية المنصوص دستوريا .

غير أن توسيع صلاحيات البلدية في إدارة التنمية المحلية لم يقابله تدعيم استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية ، من خلال الاستمرار في سياسة المخططات الوطنية من جهة، ومن جهة أخرى فان الإصلاحات المالية المتوالية لم تجسد رغبة المشرع في دعم استقلالية المالية المحلية للبلدية خاصة بعد ازدياد صلاحياتها .
لا شك أن الإبقاء على الانتخاب وسيلة وحيدة لتشكيل المجالس المحلية هو تدعيم للاستقلالية و تجسيد لفكرة الديمقراطية التشاركية التي تسمح بإشراك قاعدة المجتمع المحلي إلى جانب الدولة في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية.وهي من بين الركائز الأساسية التي يجب أن يضمنها قانون البلدية الحالي بعد التحولات التي شهدتها النظام السياسي في هذا الاتجاه .
إن الإطار البشري هو الآخر يشكل ركيزة أساسية لإدارة فعالة للتنمية المحلية بل يعتبر وسيلة و أساس التنمية المحلية في آن واحد وهو ما يحتم على المشرع وضع قواعد لتنظيمه بما يسمح للعنصر البشري التكفل بالحاجيات المحلية دون استعانة من السلطة المركزية.

Résumé

L'Etat central Algérien ,ne pouvant rester indifférent aux mutations politiques et économiques en cours, est appelé à refonder ses relations avec les collectivités territoriales et les citoyens. Tout comme il n'est plus le seul propriétaire des entreprises, il est tenu aussi de transférer des prérogatives aux collectivités territoriales censées être plus aptes et mieux placées pour les missions et les tâches de développement local et territorial, ce dernier ne peut être réaliser sans la décentralisation.

Toutefois, l'extension des prérogatives de la commune dans la gestion du développement locale, n'a pas été accompagné par le renforcement de l'indépendance des conseil municipaux du pouvoir centrale.

Considérer l'élection comme le seule moyen de nomination des conseils municipaux reflète la tendance à la consolidation de la démocratie participative qui permet la participation communautaire dans la planification et la mise en œuvre des programmes de développement locale,qui n'est plus un projet porté par l'Etat, mais devient désormais une revendication politique et citoyenne.

Le code de la commune Algérien doit garantir la large participation de la communauté locale et l'autonomie dans l'administration locale,et se sont les principes fondamentaux pour l'activation de la gestion du développement locale.

En conséquence ,nous avons examiné l'efficacité des mécanismes juridiques et règlementaire de la gestion du développement locale en Algérie.