

آليات تفعيل دور المخطط البلدي في تحقيق التنمية المحلية Mechanisms for activating the municipal scheme's role .in local development

زهرة سعيود

كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر 1

zahra.sayoud@yahoo.fr

تاريخ النشر:

2023/12/31

تاريخ القبول:

2023/09/25

تاريخ الارسال:

2023/06/16

الملخص:

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية التي تشكل قاعدة اللامركزية و من ثم فهي الأقرب للمواطن و الأدرى باحتياجاته ، الأمر الذي ينتج عنه من المفروض اختيار مخططات تنموية تعود عليها بالنفع و التنمية المحلية ، غير أن مخططات البلدية لا تحقق المطلوب منها على أرض الواقع نتيجة ما يلي:
_ مشاركة المواطن غير المباشرة في اختيار البرامج و المخططات التنموية .
_ اعتماد البلدية على إعانات الدولة لتمويل مخططات البلدية بدرجة الأولى نتيجة قلة الموارد الذاتية ، وعليه و حتى تحقق هذه المخططات فاعليتها على مستوى البلدية من خلال الرفع من مستوى التنمية المحلية يجب تدعيمها بعدة آليات منها ما يلي:
أولاً: الإشراف المباشر للمواطن المحلي في اختيار مخططات التنمية .
ثانياً: تمويل البلدية الذاتي للمخطط البلدي للتنمية .
الكلمات المفتاحية: البلدية ؛ مخططات ؛ التنمية الكلمات المفتاحية - الكلمات المفتاحية - الكلمات المفتاحية - ...

Abstract:

The municipality is regarded as the regional community that forms the basis of decentralization and is therefore the closest to the citizen and the most knowledgeable of his needs, resulting in the presumption of choosing development schemes for the benefit and local development, but the municipal schemes do not achieve the desired

On the ground, as a result:

_ citizens' indirect participation in the selection of development programmes and schemes.

_ municipality's reliance on State subsidies to finance municipal schemes is primarily due to lack of self-help. In order to be effective at the municipal level by raising the level of local development, these schemes must be strengthened, inter alia: First, the local citizen's direct participation in the selection of development schemes.

Municipal self-financing of the municipal development scheme.

key words: Municipality - Charts - Development.

مقدمة:

إن المركزية و اللامركزية ليستا بديلين لبعضهما و أن النظامين ينبغي أن يتفاعلا معا في حدود معينة غير أن تطبيق اللامركزية على المستوى الإقليمي له تأثير في إحداث التنمية الإقليمية ، فاللامركزية تمثل عاملا رئيسيا في إعادة تشكيل هيكل الحكم و هي وسيلة لتحقيق الأهداف الإستراتيجية على المستوى الإقليمي من حيث:

1_ التخطيط و التنفيذ الفعال لسياسة الدولة على المستوى الإقليمي.

2_ زيادة الموارد الاقتصادية

3_ تعزيز المشاركة و الحرية الديمقراطية.

4_ تقديم خدمات محلية عالية الجودة.

فتطبيق نظام لامركزي فعال على المستوى المحلي يسهم في تقريب المواطنين المحليين من المسؤولين و يستطيع من خلال ذلك نقل المعلومات الضرورية عن الظروف المحلية و توضيح رؤيتهم بالنسبة للاحتياجات المحلية التي تلبي النقص في الخدمات الحكومية داخل المحليات.

و نتيجة لذلك فان البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية فهي تلعب دور هام في تحقيق و تجسيد التنمية على ارض الواقع ، و هو الأمر الذي تجسده من خلال مخططات البلدية للتنمية ، غير أن واقع التنمية في الجزائر على المستوى المحلي عموما و البلدي خصوصا لا يعكس دور نظام اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية ، و ذلك راجع إلى تدخل الإدارة المركزية في مسالة تحقيق التنمية على المستوى المحلي بصفة عامة و البلدي بصفة خاصة، من خلال تسيير و تمويل المخططات التنموية المحلية و التي منها مخططات

آليات تفعيل دور المخطط البلدي في تحقيق التنمية المحلية
البلدية للتنمية، الأمر الذي جعل هذه المخططات تفقد فعاليتها في الرفع من مستوى
التنمية المحلية، و بناء على ما تقدم فانه و حتى يتم تفعيل دور مخططات البلدية
للتنمية فلابد من لامركزية هذه المخططات بحيث تنفرد بها البلديات في حين تبقى للسلطة
المركزية صلاحية الرقابة الوصائية فقط، و انطلاقا من ما تقدم نتساءل عن الآليات التي
من شأنها تفعيل دور مخططات البلدية في تحقيق التنمية المحلية و ذلك من خلال
الإشكالية التالية: ما هي الآليات التي من شأنها تفعيل دور مخططات البلدية في تحقيق
التنمية على مستوى البلدي؟

ستتم الإجابة على هذه الإشكالية وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: ضرورة الإشراك المباشر للمواطن المحلي في مخطط البلدية
المطلب الأول: مشاركة المواطن المحلي في عملية التخطيط كشرط لتحقيق
التنمية

المطلب الثاني: الإشراك المباشر للمواطن في مخططات البلدية للتنمية
المبحث الثاني: ضرورة تمويل المخطط من الموارد الذاتية للبلدية
المطلب الأول: واقع تمويل مخططات البلدية للتنمية المتسم بالاعتماد على
إعانات الدولة .

المطلب الثاني: الاعتماد على الموارد الذاتية للبلدية في تمويل مخططات البلدية.

المبحث الأول:

ضرورة الإشراك المباشر للمواطن المحلي في مخطط البلدية
المخطط البلدي للتنمية يعتبر احد البرامج التنموية للدولة، وهو يكرس لامركزية
التسيير و ذلك لكونه يمس مباشرة البلدية من حيث التخطيط و الاختيار و ملائمة
المشاريع المقترحة مع حاجات المواطنين على مستوى الإقليم المحلي وذلك عن طريق إشراك
المجتمع المحلي في التنمية الجوارية، و نتيجة لذلك و حتى يحقق هذا المخطط الغاية منه و
التمثلة في تحقيق التنمية المحلية يستوجب إشراك المواطن في اختيار هذه المخططات
لكونه هو الأقرب و الأدرى باحتياجاته¹.

¹ _ شاع استخدام كلمة مشاركة في مجال الإدارة خاصة فيما يتعلق بمشاريع التنمية الاقتصادية و
الاجتماعية فالتنمية تقتضي بالضرورة إحداث تغييرات في أساليب الحياة و سلوكيات الأفراد و عاداتهم و
في تركيب المجتمع... الخ، و لكي يكون التغيير فعالا و محققا للهدف منه لابد و أن ينبع من المجتمع المطلوب

المطلب الأول: مشاركة المواطن المحلي في عملية التخطيط كشرط لتحقيق

التنمية

إن احد شروط نجاح التخطيط هو أن يكون التخطيط على اتصال جيد بالبشر المستهدف النهوض بأحوالهم وهذا لا يتأتى فقط بان يكون التخطيط للناس و لكن يستلزم أن يكون التخطيط بالناس أي بمشاركتهم الفعلية ، و لكن ليس معنى ذلك أن الناس يضعون الخطط فالخطط توضع بواسطة خبراء في أجهزة التخطيط، فالتخطيط ينطوي على أمور فنية يتعذر الإلمام بها حتى من جانب صناعة القرار وممثلي الشعب، و لكن المعنى المقصود أن تتاح للناس فرصة وافية للتعبير عن مصالحهم وان تتاح للقوى الاجتماعية المختلفة فرص للتفاعل و أن تجري حوارات كثيرة حول الاتجاهات العامة لاستراتيجية التنمية التي يستهدفها المخطط عند إعداد الخطط... الخ¹، و على هذا الأساس سيتم تناول مفهوم المشاركة الشعبية ثم صور هذه المشاركة.

أولاً : مفهوم المشاركة الشعبية

ظهر مفهوم المشاركة الشعبية لأول مرة ضمن مفاهيم التنمية في نهاية الخمسينيات من القرن الماضي و ذلك من خلال عمل الخبراء في مجالات التنمية ، و الذين وجدوا أن من أهم أسباب فشل مشروعات التنمية يعود إلى أن اهتمامات السكان بعيدة تماما عن تصورات المخططين و المنفذين لهذه المشاريع ، و انتبهوا إلى اعتبار استراتيجية المشاركة هي المتغير الأساسي الذي يؤدي إلى نجاح أو فشل مشروعات التنمية².

تغييره و لا يتحقق ذلك إلا باشتراك هذا المجتمع في تحديد ماهية التغيير المطلوب تغييره و لا يتحقق ذلك إلا بإشراك هذا المجتمع في تحديد ماهية التغيير المطلوب ومداه وكيفية إحداثه ، الأمر الذي يقتضي مشاركة المواطنين في الإقليم المستهدف في عمليات التنمية تخطيطاً وتنفيذاً و متابعة وتقويماً ، و معنى ذلك أن المشاركة ليست مجرد شعار و إنما هي أسلوب إداري يمكن أن يؤدي بالفعل إلى تحقيق أهداف التنمية .

¹ _ حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية 2_دراسة مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2016، ص 309.

_ لزرق حبشي ، ياسين بن الحاج جلول، المشاركة الشعبية وأثرها على السياسات التنموية المحلية قراءة² في قانوني البلدية و الولاية، (مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية)، جامعة تيارت، العدد 20 2 سبتمبر 2015، ص116.

آليات تفعيل دور المخطط البلدي في تحقيق التنمية المحلية
و تعتبر القاعدة الأساسية في نجاح النظام المحلي هي أن تكون المشاركة عقيدة
تظلل المبادئ العامة للتنمية و يقصد بالمشاركة في النظام المحلي " إسهام المواطنين بدرجة
أو بأخرى في صنع وتنفيذ السياسات المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع
المؤسسات الحكومية المركزية و المحلية¹."

كما تعرف بأنها" ممارسة يومية يتفاعل من خلالها الأفراد و الحكومة ، و تهدف إلى
تحديد الأهداف العامة لحركة المجتمع الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية التي تلتزم
الحكومة بتنفيذها و يلتزم أفراد المجتمع بالمساهمة في تحقيقها و انجازها"².
و المشاركة قد تأخذ احد الشكلين التاليين أو كليهما معا:

أ_ المشاركة السياسية ، حيث تتطلب ديناميكية التنمية المشاركة السياسية
لمجموع المواطنين عن طريق مؤسساتهم في صنع القرارات ، كما تتطلب كذلك ان تكون
هناك رقابة سياسية عامة يمارسها المجتمع على جهة التنفيذ عن طريق مؤسسات التشريع
وجماعات الضغط المختلفة .

ب_ المشاركة الإنمائية ، نقصد بذلك حاجة مشاريع الإنماء الاقتصادي إلى
مشاركة مجموع المواطنين في تنفيذ جانب كبير منها وتتعلق المشاركة هنا بقيام الأهالي
بوضع قرارات للإنماء وتمويلها و تنفيذها و يتأتى ذلك عندما تصبح فوائد تنفيذ تلك
المشاريع واضحة و غير قابلة للشك أمام المواطن في المحليات.

ثانيا: صور المشاركة الشعبية:

هناك أكثر من محاولة لتصنيف صور المشاركة الشعبية و إن كان من أهمها
محاولة تصنيفها وفقا لمراحل التنمية المحلية ، وذلك على الوجه الآتي:

أ_ المشاركة في التخطيط لمشروعات التنمية المحلية:

تأتي أهمية المشاركة الشعبية في عملية التخطيط للتنمية المحلية من منطلق أن
الناس هم أدرى بمشاكلهم الملحة ، و من ثم فان مشاركتهم تعتبر ضرورية ، حتى تأتي الخطة
معبرة عن الاحتياجات الحقيقية للمواطن المحلي ، و تتم هذه المشاركة ، من خلال ما يلي:

_ اللقاءات بين المواطنين و المسؤولين المحليين :

_ حنان عبد القادر خليفة ، مرجع سابق ، ص 310 .

² _ لزرق حبشي ، ياسين بن الحاج جلول ، مرجع سابق ، ص 116 .

تعتبر هذه اللقاءات وسيلة مهمة لتحقيق التفاهم المتبادل بين المواطن المحلي و المسؤولين المحليين المنوطة بهم عملية التنمية المحلية، وذلك لما يترتب عليها من خلق المناخ الملائم للتعاون في المستقبل و تشخيص الواقع المحلي، وتهيئة المواطنين للمشاركة في هذه العملية.

_ الوسائل التي تتيحها الدولة للمواطنين :

لإبداء آرائهم و مقترحاتهم ، فهناك نظام (صندوق البريد) و نظام (الاستعلامات التليفونية) لتلقي الشكاوي الخاصة بنواحي القصور في أداء الخدمات المحلية ، و إلى جانب هذين الأسلوبين هناك أساليب أخرى مثل (أخصائي تنمية المجتمع) و الذي تنحصر مهمته في إيجاد علاقات قوية بين المواطنين المحليين و القيادات المحلية و أسلوب النشرات الدورية التي تعالج بعض المشكلات المحلية أو بعض المقترحات في القضايا المهمة و الملحة التي تثار في المجتمع المحلي.

و يتزايد الاهتمام الآن في بعض الدول باجتماعات المواطنين و الندوات النقاشية لمناقشة خطط السياسة العامة و المشكلات التي تواجه المجتمع المحلي ، كذلك تعتبر الاستفتاءات المحلية إلى جانب كونها إجراء من إجراءات عملية صنع واتخاذ القرار وسيلة التعبير عن احتياجات ورغبات المواطنين و إعلامهم بالسياسة المحلية.

_ وسائل الإعلام و الجمعيات:

وتمثل الأجهزة الوسيطة مثل الإذاعة و التليفزيون و الهيئات الاجتماعية و الثقافية أهم قنوات الاتصال بين المواطنين و القيادات المحلية ، و لكن يعيب هذه الأجهزة أنها تعرض المسألة أو القضية من وجهة نظرها الخاصة بما يخدم أغراضها و ليس من وجهة النظر التي تريدها القيادة المحلية او التي يريدها المواطن المحلي .

_ المشاركة من خلال الانترنت (الحكومة المحلية الالكترونية) : يستطيع المواطنون ، من خلال الحكومة المحلية الالكترونية المشاركة في التصويت في الانتخابات المحلية و في التعبير عن آرائهم و مشاكلهم ، و معرفة جداول ومحاضر اجتماعات المجالس المحلية و المشاركة في هذه الاجتماعات .

ب_ المشاركة في تنفيذ مشروعات التنمية:

تمثل المشاركة في تنفيذ سياسات و مشروعات التنمية الريفية في الجهود الذاتية التي تعرف بأنها حفز و استشارة المواطنين المحليين للتبرع سواء برأس المال أو العمل

آليات تفعيل دور المخطط البلدي في تحقيق التنمية المحلية
لتنفيذ مشروعات اقتصادية و اجتماعية تعود بالفائدة المباشرة على المجتمع المحلي الذي
تتم فيه هذه المشروعات .

و يتضح من التعريف السابق أن هناك ثلاثة عناصر رئيسية للجهود الذاتية:
_ الحفز و الاستشارة لأبناء المجتمع المحلي ، لتعبئة مواردهم المادية و البشرية و
اشتراكهم الايجابي في مشروعات التنمية الريفية ، و يرتبط نجاح عملية الحفز بالرغبات
الحقيقية للمواطنين المحليين ، ومدى تعبيرها عن الاحتياجات الحقيقية لهم .
_ التبرع في شكل مال أو عمل أو معدات أو مواد ، دون توقع فائدة أو عائد خاص
من هذا التبرع .

_ أن تعود الفائدة المباشرة على المجتمع المحلي صاحب المشروع ، و إن كان هذا لا
يمنع من استفادة مجتمعات محلية أخرى ، بشرط أن يكون ذلك من فائض إنتاج المشروع
و بسعر مختلف عن سعره بالنسبة للمجتمع المحلي صاحب المشروع .

و لقد أشارت العديد من الدراسات الميدانية إلى ضعف مشاركة المواطنين ، و
ضعف جهودهم الذاتية في البرامج و المشروعات الإنمائية ، وهناك عدة أسباب لضعف
مشاركة المواطنين في تنفيذ المشروعات الإنمائية و من أهمها ما يلي:

أ_ انخفاض وعي بعض القيادات المحلية بدورها في تشجيع الجهود الذاتية و
استشارة المواطنين للمساهمة في مشروعات التنمية على الرغم من أن القانون قد أعطى
لهم اختصاصات واضحة في تشجيع المواطنين للمساهمة بالجهود الذاتية في مشروعات
التنمية .

ب_ انخفاض دخول الغالبية العظمى من المواطنين المحليين خاصة في الريف الأمر
الذي يجعلهم يحجمون عن الإسهام بفائض عملهم في مشروعات التنمية حيث أن العمل
التطوعي بدون اجر يتعارض مع جهود هؤلاء المواطنين للحصول على لقمة العيش .

ج_ المشاركة في متابعة و تقييم مشروعات التنمية

من أهم صور المشاركة في هذه المرحلة ما يلي:

_ تقديم المقترحات و الطلبات و الاعتراضات المتعلقة بأداء مشروعات التنمية من
قبل المواطنين أصحاب المصلحة في تحقيق التنمية المحلية .

_ استخدام وسائل الإعلام المختلفة ، للتعرف على آراء المواطنين حول مختلف

السياسات .

_ عقد جلسات استماع عامة ، للتعرف من خلالها على آراء المواطنين بخصوص مشروعات التنمية المحلية التي نفذت في مجتمعاتهم .

_ التعرف على آراء المواطنين ، من خلال استقصاءات الرأي التي توجه إلى العملاء و الزبائن بخصوص أداء جهاز معين أو نوعية الخدمات التي تقدم لهم¹.

المطلب الثاني: ضرورة الإشراف المباشر للمواطن في مخططات البلدية للتنمية
تأخذ أشكال مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية بصفة عامة صورتين و هما المشاركة المباشرة للمواطن من جهة ، و المشاركة غير المباشرة للمواطن من جهة أخرى ، و هي على النحو التالي:

أ_ المشاركة المباشرة للمواطن

تتمثل في الحوار و الاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه ، أو بين المواطن والإدارة، بصفة عامة و بوضوح أكثر فان المشاركة المباشرة هي التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية نحو ما يخدم مصالح الجماعة على مستوى منطقة المشاركة ، كاقتراحه لمشاريع معينة أو طرح بدائل لمشاريع مبرمجة من قبل ، أو كاقتراح تقنيات جديدة لإضفاءها على التسيير المحلي، غير أن هذه المشاركة لا تتم من قبل كل مواطن على حدا و إنما تكون منظمة في شكل منظمات غير حكومية و هي ما يعرف بالجمعيات ، هذه الأخيرة التي تنقسم إلى أنواع حسب المجالات المنتظمة فيها ، فمنها الثقافية و الرياضية و البيئية و العمرانية .

و تجمع أشخاص لتكتلهم في تنظيم رسمي على أساس معيارين، الأول يتمثل في اختصاص الشخص وكفاءته في المجال الذي تنشط فيه الجمعية ، أما المعيار الثاني فيتمثل في الانتماء الاجتماعي لهذا الشخص ، أي أن يكون الشخص منتميا إلى المجتمع نفسه الذي تنشط على مستواه الجمعية ، لان هذا الانتماء يضمن عمل هذا الشخص كعضو في الجمعية على تحقيق كل ما يخدم المصالح العامة للمجتمع².

¹_راجع حنان عبد القادر خليفة ، مرجع سابق ، ص 310 إلى 317.

²_الحلقة الدراسية ، من إعداد طلبة السنة الرابعة ، بعنوان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، سنة 2001، 2002، ص 25، 26. (غير منشورة).

ب_ المشاركة غير المباشرة للمواطن

إن المقصود بالمشاركة غير المباشرة هو تفويض الشعب على المستوى المحلي تمثيلة لشخص واحد أو عدة أشخاص يعملون موازاة مع الإدارة ، للتعبير عن طموحات و آمال فئة معينة من الشعب ، هي الفئة المفوضة ، مع السعي إلى التكريس الفعلي لمطالبها المرتبطة بالعادات و التقاليد و الأعراف ، و المذهب الديني ، و النمط الثقافي، و المستوى المعيشي ... الخ، و يكتسب هذا السعي من اجل تحقيق مطالب معينة للفئة الشعبية المفوضة من بروز الشخص الممثل او الأشخاص المثلة من هذه الفئة ذاتها ، مما يضمن بطريقة آلية العمل على تحقيق نفس المطالب ، هذا كسبب أول للمشروعية ، أما السبب الثاني فيتمثل في الاختبار ذاته ، فمجرد اختيار فئة شعبية معينة لشخص ما ممثلا لها فهذا يعني رضوخه التام لمطالب هذه الفئة المزكية له و العمل بكل جهد لتحقيقها.

و هذا عموما ما ينطبق على جميع أشكال التمثيل على مستوى اللامركزية أي المحلي بغض النظر عن تسمية الهيئة ، و عن نمط تنظيمها ، و حجمها ، لأنها جميعا معايير متغيرة من دولة إلى أخرى ، إما بسبب اختلاف في الايديولوجية ، و إما بسبب اختلاف في مستوى النمو و التطور بجميع جوانبه : اقتصادي ، ثقافي ، اجتماعي ، تكنولوجي ... الخ¹.

و في هذا الإطار نجد دستور 1996 ينص في مادته 16 على انه : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " ، و التي مفادها أن المؤسس الدستوري لم يكتف بالاعتماد على الأصول الديمقراطية في اختيار النخب المحلية ، بل تبنى قاعدة أساسية ومرجعية شرعية للديمقراطية وممارسة السيادة الشعبية على المستوى المحلي ، من خلال اعتبار المجالس المحلية المنتخبة مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، و يتدعم هذا التكريس الدستوري من خلال المشاركة السياسية للناخب المحلي عن طريق انتخاب ممثليه ، و من خلال المساهمة في تسيير الشؤون العامة عن طريق ديمقراطية تشاركية مبنية على إشراك الناخب المحلي في شؤون المجالس المحلية².

¹ _ الحلقة الدراسية ، مرجع سابق ، ص 21.

² _ سليمة مسراتي ، تطور المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطية ، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17، 18 ابريل ، سنة 2015 مطبعة المعارف الجديدة ، الرباط ، ص 28.

و تعني الديمقراطية التشاركية إشراك المواطنين في الإدلاء بتصوراتهم حول القضايا التي تهمهم إلى السلطة الحاكمة التي تقوم بتنفيذها، لان المواطنين يشاركون في وضع التصورات للمشاريع مباشرة دون من ينوب عنهم، و المشرع الجزائري لم يكتف بالديمقراطية التمثيلية التي كرسها دستور 1996 بل كرس الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية من خلال هيئاتها.

إذ تعتبر المادة 2 من قانون البلدية رقم 11_10 الصادر عام 2011 ان البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة ، كما تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية تجسيدا للمبدأ الدستوري المكرس في المادة 16 من دستور 1996¹، كما خصص هذا القانون الباب الثالث المعنون بـ " مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية " من القسم الأول المعنون بـ " أحكام تمهيدية " ، و قد اشتمل هذا الباب على 4 مواد و هي المواد من 11 إلى 14، حيث نصت المادة 11 على انه : " تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون .

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

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين" .، ومن هذه المادة يظهر من القراءة الأولى لها أن المشرع قد نص على مشاركة المواطن في مخططات البلدية للتنمية و ذلك من خلال عبارة " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"، غير انه بالتمعن في هذه المادة يتبين لنا أنها تتسم بنوع من الغموض حيث لم يبين ما هي التدابير وما هي وسائل استشارة المواطنين التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و في هذا الإطار نتساءل ما هي هذه التدابير و الوسائل ؟

¹ _ سليمة مسراتي ، مرجع سابق ، ص 28، 29.

و ذكرت الفقرة الثالثة و الرابعة من نفس المادة بعض هذه التدابير و التي منها الوسائط ووسائل الإعلام المتاحة ،بالإضافة إلى تقديم المجلس الشعبي البلدي عرض عن النشاط السنوي أمام المواطنين، و في هذا الإطار نتساءل عن طريقة استشارة المواطنين المنصوص عليها في الفقرة الأولى من نفس المادة باعتبار أن هذه الاستشارة تدور حول أولويات خيارات التهيئة و التنمية ، و من ثم فنص المادة يعتبر غامضا و غير واضح باعتباره لم يبين طريقة الاستشارة ، لاسيما و أن باقي المواد 12 و 14¹ لم تنص على هذه الاستشارة بل اكتفت بالتأكيد على دور المجلس الشعبي البلدي في حث المواطنين على المشاركة في تسوية مشاكلهم ، وكذا إمكانية اطلاع المواطن ذي مصلحة من مستخرج مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية ، في حين تضمنت المادة 13² من نفس قانون البلدية إمكانية استعانة رئيس المجلس بصفة استشارية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بكل شخصية محلية و كل خبير و/ او كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا ،الذين من شأنها تقديم اي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس او لجانه بحكم مؤهلاتهما و طبيعة نشاطاتهم . و بالرغم من أن هذه المادة يظهر من قراءتها الأولى أنها من شأنها إشراك المواطنين المحليين فعلا في تسيير الشؤون المحلية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة³ ، إلا انه وبتمعنا فيها نجد ما يلي:

¹ _ نصت المادة 12 من نفس القانون على انه: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه ، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرة المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم. يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما . "، أما المادة 14 فقد نصت على أنه : " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ، و يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته ، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ."

² _ نصت المادة 13 على انه : " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية ، أن يستعين بصفة استشارية ، بكل شخصية محلية و كل خبير و/ أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا ، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم ."

³ _ و هو ما أكدت عليه سليمة مسراتي ، مرجع سابق ، ص 29.

_ إن المشرع قد ربط اللجوء إلى هذه الاستشارة عندما تقتضي شؤون البلدية ذلك الأمر الذي يفهم منه أن هذه الاستشارة لا تكون في كل شؤون البلدية بل فقط في الشؤون التي تتطلب الاستشارة .

_ لا تتعلق هذه الاستشارة بصفة مباشرة بمخططات البلدية باعتبار أن هذه المادة ربطت هذه الاستشارات بالأشغال المجلس أو لجانه ، وهو ما يظهر من عبارة "...من شأنها تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم."

ومن خلال هذه المواد يتبين بصفة عامة انه بالرغم من عنونة الباب الثالث بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، إلا أن طريقة هذه المشاركة تبقى غامضة من جهة باعتبار أن طريقة استشارة المواطنين لم يتم تبيانها من جهة ، لاسيما وأن المادة 16 من دستور 1996 باعتبار أن قانون البلدية 10_11 قد صدر في ضوء هذا الدستور قد نصت على صورة مشاركة المواطن الغير المباشرة و التي تكون من خلال المجلس الشعبي البلدي فقط دون الإشارة إلى مشاركته المباشرة و التي تكون من خلال استشارته ، ومن جهة أخرى انحصرت التدابير الأخرى للمشاركة في مجرد إعلام المواطنين عبر وسائل الاتصال و الإعلام أو عن طريق الاطلاع على المداولات التي تمت المصادقة عليها و لم يبقى إلا تنفيذها، أو عرض النشاط السنوي ... الخ ، و بتالي فالمواطن المحلي يشارك بطريقة غير مباشرة في اختيار مخططات البلدية للتنمية ، بالرغم من انه هو الأقرب و الأدرى بالاحتياجات ، و ما يؤكد هذا البعد هي المادة 107 من نفس القانون التي نصت على انه: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ، و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية .

يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي." هذا و لا يفوتنا في هذا المقام الإشارة إلى التناقض الظاهر بين نص المادة 11 و المادة 107 حيث نصت الأولى على أن المجلس الشعبي البلدي يستشير المواطنين حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و من ثم مخططات التنمية البلدية ، في حين أن المادة 107 لم تشر إلى هذه الاستشارة

آليات تفعيل دور المخطط البلدي في تحقيق التنمية المحلية

بحيث اكتفت بالنص على أن اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، و عليه وباعتبار أن نص المادة 11 لم يبين طرق الاستشارة فان حقيقة اختيار العمليات التي تجسد من خلال مخططات البلدية يكون من قبل المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 107 و باقي المواد الأخرى، وبتالي يتبين أن مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية بصفة عامة ومشاركته في اختيار مخططات البلدية للتنمية بصفة خاصة يكون بطريقة غير مباشرة ، و ذلك من خلال ممثلي المواطنين في المجلس الشعبي البلدي، و هو نفس ما يظهر من خلال المادة 16 من دستور 1996 و المادة 17 من دستور 2016 السالف الذكر.

و زيادة على أن إشراك المواطن في المخططات البلدية يكون بطريقة غير مباشرة ، فان مشاركة الجماعات المحلية في عملية إعداد مخططات التنمية قد قيدت بضرورة انسجامها مع المخطط الوطني للتنمية، وهو أمر منطقي لتحقيق نتائج ايجابية ، إلا أن تهميش دور المجالس المنتخبة في ذلك ، يمنح السلطة المركزية و الوالي صلاحية تنفيذ ومراقبة وتنشيط المخططات البلدية للتنمية ، في حين أن دور الأجهزة المنتخبة يقتصر في مجرد إعطاء رأي في حالة إقامة مشروع استثمار و / أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية¹.

و في ختام هذه النقطة نقول انه في انتظار تعديل قانون البلدية و الذي من المفروض انه سيحدد صور مشاركة المواطن المباشرة في تسيير الشؤون المحلية لاسيما و أن دستور 2016² قد نص في مادته رقم 15 على أنه : " ... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية."، و هو ما نص عليه دستور 2020³ في المادة 16 منه.

و هو ما تم فعلا حيث تم إعداد مشروع قانون شامل لأحكام قانون الولاية والبلدية سمي ب مشروع تمهيدي يتعلق بقانون الجماعات الإقليمية " في غشت 2018 ألا أن هذا القانون لم يرى النور إلى يومنا هذا نتيجة لما عرفته البلاد من تطورات سياسية أدت

¹ _ وهبية برازة ، سنة 2017 ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص قانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، ص 269.

_ الجريدة الرسمية ، العدد 14 ، المؤرخ في 7 مارس 2016 ، ص 2.

_ الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، ص 4.

باستقالة رئيس الجمهورية و حكومته و تعيين حكومة تصريف أعمال ، بالإضافة إلى تعطيل نشاطات البرلمان... الخ ، و لا يزال الوضع على حاله إلى أن يتم انتخاب رئيس جديد للدولة و برلمان آخر من شأنه صياغة قوانين أخرى ، و تعيين حكومة جديدة .. الخ.

و بعيدا عن الوضع السياسي الراهن نجد أن المشرع في المشروع التمهيدي قد خصص الباب الرابع لـ "الديمقراطية التشاركية" و قد شتمل هذا الباب المواد من 20 إلى 23 ، حيث نص في المادة 20 على انه "تعمل الجماعة الإقليمية على تجسيد و ترقية الديمقراطية التشاركية. تتخذ في هذا الشأن ، كل التدابير التي تسمح للمواطنين الاطلاع المنتظم على نشاطات الجماعة و على القرارات التي تخصهم." ، أما المادة 21 فقد نصت على انه : " تتخذ الجماعة الإقليمية التدابير الضرورية لتحسين الاستماع للمواطنين و تسهيل و لوجههم إلى الجلسات العمومية للمجالس المحلية المنتخبة و ضمان حقهم في الاطلاع على الوثائق الإدارية التي تعنهم .

أما المادة 22 فقد نصت على انه : "تضمن الجماعة الإقليمية للمواطنين ، بكل وسيلة متاحة و لاسيما ، التكنولوجيات الحديثة ، الحق في المساهمة و المشاركة في تحديد و تحقيق النشاطات العمومية المحلية ذات المنفعة العامة في إطار منظم ، يدعى "هيئة تشاركية" ، تتشكل الهيئة التشاركية من ممثلي الجمعيات المحلية المؤسسة قانونا و من التعاونيات المهنية و منظمات المجتمع المدني ، زيادة على ذلك نصت المادة 23 من نفس المشروع على انه "يكون التمثيل داخل الهيئة التشاركية مفتوحا و حرا أمام كل شخص بالغ يتمتع بكافة حقوقه المدنية و الذي يتم اختياره بصفة ديمقراطية. يعد التمثيل داخل الهيئة التشاركية محليا و لا يمكن استعماله لأغراض حزبية. تحدد كفيات تطبيق هذا الفصل عن الحاجة عن طريق التنظيم."¹.

و من خلال ما تقدم نستحسن ما جاء به المشرع في هذا المشروع في هذا المجال باعتبار انه نص على تسهيل و لوج المواطنين لجلسات المجلس الشعبي البلدي ، بالإضافة إلى النص على الهيئة التشاركية و الذي من شأنه أن يحقق مشاركة المواطن المباشرة في تسيير شؤون البلدية بصفة عامة و مخططات البلدية بصفة خاصة ، وبالتالي نأمل الحفاظ على ذلك في قانون البلدية القادم .

¹ _ نعيب على المشرع استعماله عبارة الفصل في المادة 23 في حين انه لم يستمر في ترقيمه الفصل بل استعمل المادة .

المبحث الثاني :

ضرورة تمويل المخطط من الموارد الذاتية للبلدية

اعترف المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية و ذلك بمقتضى نص المادة الأولى من قانون رقم 10_11 المتعلق بالبلدية ، و حتى تتجسد فعليا لابد من توافر جملة من الدعائم¹، و التي بدونها تصبح الاستقلالية المصرح بها قانونا مجرد تنصيب شكلي لا يرقى لدرجة التمتع الفعلي بها .

تمثل الموارد المالية الذاتية أولى هذه المقومات كونها تؤدي إلى ترجمة الاختصاصات الممنوحة للجماعة الإقليمية فعليا ، يضاف إليها تسيير مالية الهيئة المحلية من طرف الأجهزة التداولية بغية تحقيق النظام اللامركزي .

لكن المشرع لم يساير هذا التوجه في تعامله مع مظاهر الاستقلالية ، بحكم عدم كفاية موارد الهيئات المحلية و اللجوء للتمويل الخارجي ، و الذي له تأثيرات سلبية على الاستقلالية المالية ، و كذا هامشية دور المنتخبين في تسيير مالية الوحدات الإقليمية .

المطلب الأول: واقع تمويل مخططات البلدية للتنمية المتسم بالاعتماد على

إعانات الدولة

إن المصادر الذاتية و إن كانت تتكون من إيرادات جبائية و إيرادات غير جبائية إلا أن الأولى تمثل نسبة تفوق 90%، في حين أن الثانية لا تمثل سوى 10%، غير انه و أمام شح الموارد الذاتية ، والتي تختلف باختلاف البلدية²، و باعتبار أن عدة بلديات تعاني من قلة مواردها الجبائية الأمر الذي جعلها عاجزة حتى على تغطية نفقات تسييرها ، فعلى سبيل المثال بلدية بوروية في سنة 2016 لم تستطع تغطية مبلغ الأجور و الأعباء ، حيث غطت ميزانيتها الأولية 6 أشهر فقط بما قدر بـ 154.164.726,89 دج في حين أن المبالغ المقدرة من المفروض ل 12 شهر هي 308.329.453,78 دج و بالتالي فهي عاجزة عن تسديد ما يقدر بـ 154.164.726,89 دج ، هذه الحالة دفعت بالمشرع الجزائري للأخذ بعين

¹ _ تتمثل مقومات الاستقلالية المالية في : التمتع بسلطة إعداد الميزانية ، التمتع بموارد مالية ذاتية ، تبسيط الرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية .

² _ زهرة سعيود ، سنة 2023، التمويل المحلي كركيزة أساسية لفاعلية مخططات التنمية البلدية، ملتقى إصلاح الجماعات المحلية مطلب أساسي لتحقيق التنمية الشاملة المنظم يوم 16 فيفري 2023، المنظم من قبل كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر 1 ، ص7 إلى نهاية المداخلة، (لم تنشر بعد).

الاعتبار تدخل السلطات المركزية لتقديم المساعدة الضرورية لها ، و هو الأمر الذي يجعلها تحت رحمة السلطة المركزية بحكم تمويلها في شكل مخططات البلدية للتنمية ، كوسيلة لإعادة توزيع المداخل البترولية ، أو عن طريق مساعدات الصناديق الخاصة التي أنشئت بموجب أحكام مختلفة لقوانين المالية قصد التكفل بالمشروعات التنموية ، و أهم هذه الصناديق الخاصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقوم فيه الصندوق البلدي للضمان بتغطية العجز الناجم عن نقص حصيلة الضرائب المتوقعة للبلدية ، و تغطية كل ما يتعلق بقسم التسيير ، في حين يتولى صندوق التضامن البلدي بتقديم إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز و الاستثمار عن طريق مساعدات مرتبطة أساسا بالتوجهات و الأهداف المحددة في المخطط الوطني للتنمية و الأعمال المتوقعة في إطار المخططات التنموية للجماعات المحلية هذه الإعانات موجهة بصورة أولى للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة أو تواجه وضعية غير متوقعة جراء كوارث طبيعية ، كما أنها إعانات مشروطة تؤخذ العديد من الاعتبارات عند منحها كمساحة البلدية و معدل نموها، ومدى تماشي مخططها التنموي مع أولويات المخطط الوطني و ترتبط هذه الإعانة بموافقة الوالي الذي يتولى بنفسه تحديد مضمون المشروع و غلافه المالي.

أما مسألة تمويل مخططات البلدية للتنمية فيعتمد على عدة أشكال ، فإما أن تكون على شكل تمويل ذاتي عن طريق الموارد المالية للجماعات المحلية ، أو تمويل نهائي للدولة أو إعاناتها ، وهذا ما يستوجب على الجماعات الإقليمية إدماج و تشجيع المبادرات الخاصة و دعمها لغرض تنوع مصادر تمويل تنميتها ، كما عليها التكفل و الاهتمام بالتنمية الحضرية ، و تحسين الاقتصاد المحلي ، و السهر على عمل السلطات العمومية في مجال التنمية و شراك المواطنين في عملية الاختيار و صنع القرار ، كون مشاركة البلدية في التخطيط يشمل جميع القطاعات ، و يعتبر الوسيلة المثلى للتهيئة العمرانية ، و يعد بالتنسيق مع البرامج الوطنية الأخرى للتنمية لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة و التوازن الجهوي في التنمية.

و نظرا للعجز المالي الذي تعاني منه البلديات و الذي يقصد به الحالة التي تكون فيه الإيرادات اقل من النفقات أو النفقات أكثر من الإيرادات (أي الإخلال بمبدأ التوازن)، حيث قدر مثلا في سنة 2009 عدد البلديات العاجزة 417 بلدية، و نتج هذا العجز أساسا نتيجة قلة الموارد الذاتية للبلدية و الذي يرجع بدوره إلى أسباب جوهرية ، و أخرى إضافية.

آليات تفعيل دور المخطط البلدي في تحقيق التنمية المحلية
و تتمثل الأسباب الجوهرية لضعف الموارد المالية المحلية الذاتية بصفة عامة
والبلدية بصفة خاصة فيما يلي:

_ محدودية نظام تمويل الجماعات الإقليمية و ذلك من خلال محدودية الجباية
المحلية و كذا ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية ، و عدم ملائمة التنظيم الإقليمي و سوء
استغلال الموارد المحلية .

أما للأسباب الإضافية فتتمثل في الغش و التهرب الضريبي ، و كثرة الإعفاءات
ونقص المشاريع المنتجة للموارد¹.

و أمام هذا الوضع الذي تعاني منه عدد كبير من البلديات يصبح من الضروري
تلقي المساعدات و الإعانات من طرف الدولة من اجل تحقيق التنمية المحلية و التي لا
تكون إلا من خلال تجسيد و تحقيق مخططات التنمية البلدية ، و قد نظم كفاءات منح
هذه الإعانات الحكومية المرسوم التنفيذي رقم 98_227 السالف الذكر، الذي صدر
لتوضيح إطار تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، إجراءات التسجيل و التمويل و المتابعة
المتعلقة بنفقات التجهيز العمومي للدولة .

و صنف هذا المرسوم نفقات الدولة للتجهيز العمومي على أساس فئتين حددتهما
المادة الرابعة من نفس المرسوم التنفيذي السالف الذكر على النحو التالي:

1_ النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية الممركزة المسماة " البرنامج القطاعي
المركز" والتي تكون موضوع مقررات يتخذها الوزراء المختصون باسمهم أو باسم
المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتهم، وكذا المؤسسات التي
تتمتع بالاستقلال المالي للإدارات المتخصصة غير انه يمكن أن يتخذ وزير المالية مقرا
بشأن الإدارات المتخصصة و المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي عند الحاجة (الفصل
الثاني).

2_ النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية غير الممركزة و التي تتكون من برامج
قطاعية غير ممركزة ومخططات التنمية البلدية التي تكون موضوع مقررات يتخذها
الوالي (الفصل الثالث).

¹ _ راجع وهيبة بزارة ، مرجع سابق ، ص من 269 إلى 287.

غير أنه و برجعنا إلى المادة 21 من نفس المرسوم نجدها تنص على أنه: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.. الخ."

غير أن تخصيص موارد الميزانية للمشاريع و البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلدية للتنمية لا يكون بصفة مطلقة بل هو محدد بمعايير معينة و محددة نص عليها القرار الوزاري المشترك و المؤرخ في 21 فبراير 2013 الذي يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلدية للتنمية. في هذا الإطار قدر إجمالاً عدد البرامج (العمليات) الممولة من قبل ميزانية الدولة في إطار المخططات البلدية ، بالنسبة لكل بلديات ولاية الجزائر و المقدرة ب 57 بلدية على الشكل التالي¹:

السنة	عدد العمليات	الرخصة المالية المسجلة (الوحدة آلاف دج)
2010	273	2.704.934.000
2011	289	2.999.363.000
2012	337	3.672.106.000
2013	281	2.742.165.000
2014	232	2.609.849.000
2015	77	3.563.249.000
2016	153	1.598.419.000

¹ _ احصائيات مستخرجة من مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية الجزائر .

820.509.000	67	2017
-------------	----	------

ومن خلال هذا الجدول يتبين لنا أن عدد البرامج الممولة من قبل الدولة قد كان مرتفعاً في السنوات من 2010 إلى 2014، إلا أنه قد قل العدد في سنة 2015 و2016 و2017 وهو ما نرجعه إلى الأزمة الاقتصادية التي عانت فيها الجزائر ولا تزال تعاني على اثر انخفاض أسعار النفط وهو ما يعكسه انخفاض الرخص الممنوحة لهذه المخططات إجمالاً عدى سنة 2015 التي تم إضافة 2.000.000.00 دج بعدما خصص لها في البداية 1.563.249.000 دج .

وعليه فالعجز المالي الذي تعاني منه بعض البلديات من شأنه أن يكون العامل الأساسي في منح الإعانات المالية من قبل الدولة وهو الأمر الذي ينتج عنه قلة أو انعدام الإعانات بالنسبة للبلديات الغنية وكثرتها بالنسبة للبلديات الفقيرة .

المطلب الثاني : الاعتماد على الموارد الذاتية للبلدية في تمويل مخططات البلدية
أدت محدودية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في الجزائر ، إلى انعدام التوازن في الميزانيات المحلية ، وهو ما يشكل معادلة صعبة ، وهي الهيئات المحلية التي تريد استقلاليتها من جهة و عدم وجود الموارد الكفيلة بتحقيقها من جهة أخرى ، مما يدفعها للجوء المفرط لطلب إعانات الدولة وهو ما يشكل مساساً بحرية التصرف بسبب تدخل السلطة الوصية المانحة للمساعدة في الشؤون المحلية ، و يترتب على تقديم إعانات الدولة للبلدية بصفة عامة و المخصصة لتمويل مخططات البلدية للتنمية عدة نتائج سلبية نذكر منها :

1_ توجيه القرار المحلي:

تستفيد الجماعات الإقليمية عامة و البلدية خاصة من التمويل الخارجي ضمن اطر قانونية ، تحدد إجراءات المنح وكيفية الإنفاق ، وكذا الرقابة الممارسة عليها لضمان حسن استغلالها ، ورغم الدور الذي تلعبه هذه المساعدات في تحقيق التوازن بين ضعف الموارد الذاتية و ثقل حجم الاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية ، إلا أن ذلك كان على حساب استقلالية هذه الأخيرة ، بسبب كثرة اللجوء لهذا التمويل ، فالجماعات الإقليمية أصبحت رهينة بالمساعدات التي تقدمها لها الدولة لمواجهة نفقات التجهيز و الاستثمار ،

والسلطة المركزية تسعى من خلال سياسة التمويل المركزي الى التعبير عن الاستقلالية المحدودة لاحتفاظها بحق الإشراف و التوجيه .

تتعارض سلطتي الإشراف و التوجيه مع أهم المبادئ التي يقوم عليها التنظيم اللامركزي ، و هو التسيير الحر للمصالح المحلية ، فالجماعات الإقليمية في الجزائر لا تملك حرية تحديد أولوياتها و اختياراتها ، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في توجيه التنمية المحلية ، من خلال جعل الجماعات المحلية تحت وصاية غير مباشرة للسلطة المركزية ، من حيث الاختيارات الاقتصادية و الإنفاق المالي ، أو حتى من خلال ممارسة حق اختيار الاحتياجات المحلية ، ليكون بذلك قرار التنمية المحلية صادر من السلطة المركزية ، و لا تملك الجماعة الإقليمية سوى تقديم الآراء و التي تكون غير ملزمة للسلطة المركزية .

2_ تخصيص الإعانات و توجيه القروض

يظهر التأثير السلبي للتمويل الخارجي على استقلالية الجماعات المحلية كذلك ، في إتباع الدولة لسياسة تخصيص الإعانات ، و توجيه القروض فلا تملك الهيئات الإقليمية الحرية في تسيير المصالح المحلية ، فرغم أن الهدف من الإعانات التي تقدمها الدولة هو ضمان تسيير الموارد المالية للجماعات الإقليمية بصورة عقلانية ، و تحقيق التنسيق المالي والمحاسبي ، إلا أنها تحولت مع الوقت من وسيلة مساعدة إلى سبيل للتدخل و فرض توجيهات السلطات الإدارية المركزية ، كون أن هذه البرمجة لإمدادات الدولة من طبيعتها العمل على تقوية سياسة عدم التركيز على حساب اللامركزية ، مادامت ان الجماعات الإقليمية ما هي سوى منفذ لبرامج محددة على المستوى المركزي .

نص قانون البلدية لسنة 2011 على تخصيص الإعانات في المادة 173 بالنص: "تقيد الإعانات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية و كل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص." ، و هو ما يقيد التزام البلدية بتوجيه الإعانات للغرض الذي منحت لأجله... الخ، كما تطرق قانون البلدية لمسألة توجيه القروض حيث اشترط على الجماعات الإقليمية اللجوء للاقتراض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل... الخ¹.

¹ _راجع وهيبة بزارة ، مرجع سابق ، ص 267.

3_ تخطيط التنمية المحلية و مراقبتها

يتوقف نجاح أي تنمية على تكامل الأنشطة ، و الذي يتأتى بتخطيط محكم ، لذلك تم ادراج تخطيط التنمية المحلية ضمن المخطط الوطني للتنمية ، بحيث يتم اختيار وضبط الاستثمارات بعد تحديد الحاجات المحلية و ترتيبها حسب الأولويات .

قيدت بذلك مشاركة الجماعات المحلية في عملية إعداد مخططات التنمية و التي منها مخططات البلدية بضرورة انسجامها مع المخطط الوطني للتنمية، وهو أمر منطقي لتحقيق نتائج ايجابية ، إلا أن تهميش دور المجالس المنتخبة في ذلك ، يمنح السلطة المركزية و الوالي صلاحية تنفيذ ومراقبة وتنشيط المخططات البلدية للتنمية ، في حين أن دور الأجهزة المنتخبة يقتصر في مجرد إعطاء رأي في حالة إقامة مشروع استثمار و / أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية.

و نتيجة للآثار السلبية السالفة الذكر يتعين على البلديات الرفع من مواردها الذاتية و ذلك بمحاولة القضاء على الأسباب المؤدية إلى ضعفها، و التي منها فتح المجال للاستثمار المحلي الذي من شأنه العودة بمداخيل إضافية لميزانية البلدية و كذا تنشيط عمل لجان الرقابة و التفطيش من اجل القضاء على التهرب الضريبي ، في انتظار إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد بما يتوافق مع الكثافة السكانية في كل بلدية ..و كل ذلك حتى تتمكن البلديات من تمويل مخططاتها التنموية من مواردها الذاتية ما يضمن لها تمتعها بسلطتها في اتخاذ القرارات بصفة مستقلة عن السلطة المركزية التي ينحصر دورها في مجرد الرقابة فقط ، و ذلك سواء في الأمور المتعلقة بمخططات التنمية أو عند ممارسة البلدية لباقي صلاحياتها المنصوص عليها في قانون البلدية 10_11 و باقي القوانين والتنظيمات الأخرى .

و تجدر الإشارة إلى أن الدولة الجزائرية عرفت و لا تزال تعرف في الفترة الراهنة أزمة اقتصادية مالية نتيجة انخفاض أسعار النفط ما أدى بالدولة إلى ترشيد النفقات من جهة ، ونظرا للصعوبات المالية التي عرفتها بعض البلديات خلال سنة 2017 و 2018 جراء انخفاض الإيرادات و زيادة حجم النفقات و التي نتج عنها ميزانيات عاجزة تمت موازنتها أنداك عن طريق إعانات استثنائية ، و لضمان استمرارية سير المرفق العام على مستوى البلديات رغم تباين قدراتها المالية من جهة أخرى ، تدخلت وزارة الداخلية و الجماعات

المحلية و التهيئة العمرانية من خلال التعليم رقم 11 المؤرخة في 06_11_2018 و التي تلزم فيها البلديات بكيفية إعداد الميزانية الأولية للبلدية ، و التي جاءت بعدة تدابير و هي :

1_ التوازن الميزانياتي :

من اجل تحقيق التوازن الميزاني خاصة بالنسبة للبلديات التي تعاني نقصا في مواردها المالية ، يجب احترام التدابير التالية :

_ الالتزام بالحد الأدنى للإعانات المقدمة لفائدة الجمعيات و المنظمات وفقا لما ينص عليه التنظيم الساري المفعول خاصة التعليمية الوزارية المشتركة رقم 05 المؤرخة في 30 ماي 2007 المتعلقة بكيفيات منح الإعانات التي تفوق 3% من الإيرادات الجبائية لفائدة الجمعيات... الخ.

2_ إجراءات إعداد الميزانية الأولية :

على الأمناء العاميين للبلديات ، و بالاستشارة مع رؤساء المصالح تحديد الاحتياجات من مختلف المواد و اللوازم و الخدمات الضرورية لسير المصالح و من ثمة تحديد احتياجات التمويل السنوي لكل مصلحة مع وضع مقاربتين كما يلي:

_ احتياجات التمويل لضمان السير العادي لمصالح البلدية

_ احتياجات التمويل لضمان السير الجيد لمصالح البلدية .

إن ترتيب احتياجات التمويل لمختلف مصالح البلدية يعطي هامش من الحرية وكذا رؤية واضحة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية لتغطية الاحتياجات حسب القدرات المتاحة مع السعي دائما إلى التكفل الجيد لمختلف مصالح البلدية و تقديم خدمة نوعية لمستعملي المرفق العام .

3_ مصادر التمويل:

و المتمثلة في أربعة أصناف :

_ الأموال الذاتية للبلدية

_ منحة التوزيع بالتساوي

_ الإعانات الموجهة لصيانة وحراسة المدارس الابتدائية .

_ الإعانة المخصصة للتكفل بالتغذية المدرسية .

4_ المساعدات الاجتماعية:... الخ.

5_ تعزيز استعمال الطاقة الشمسية:...الخ¹.

و ما يظهر من هذه التعليمات انه قد تم التركيز على ضمان سير المرفق دون الإشارة أو الاهتمام بجانب الاستثمار المحلي (مخطط البلدية) و هو ما نعتبره أمر منطقي نتيجة قلة الموارد، و عدم قدرة الدولة على تقديم إعانات مالية معتبرة نتيجة الأزمة المالية التي تعاني منها هذه الأخيرة نتيجة الأزمة الاقتصادية غير انه كان من الأحسن إلزام رؤساء البلديات بالتحصيل الجيد للإيرادات قبل إلزامهم بهذه التدابير ، فالبلديات تضيع أموال طائفة بسبب التهرب الضريبي للتجار و قلة دورات لجان التفتيش و الرقابة المتواجدة على مستوى البلديات .

ومن كل ذلك يتبين أن الحل الأساسي بالنسبة لتفعيل دور مخططات البلدية للتنمية يكمن في توفير الموارد المالية الذاتية اللازمة لتجسيد هذه الأخيرة على أرض الواقع ، بالإضافة إلى إشراك المواطن في اختيار المخططات و البرامج التنموية على مستوى البلديات².

¹ _ لتفصيل أكثر راجع التعليمات المذكورة أعلاه رقم 5.

² _ و تجدر بنا الإشارة إلى ما جاء في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 و الذي لم يرى النور إلى يومنا هذا، بحيث نص في الباب الثالث المعنون بـ "مهام الجماعات الإقليمية و مساهمة الدولة"، في المادة 18 منه على انه: "تساهم الجماعات الإقليمية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وكذا ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين...الخ"، كما نصت المادة 19 منه على انه: "تقدم الدولة مساهمتها للجماعات الإقليمية لممارسة المهام المخولة لها بموجب التشريع المعمول به.يرافق كل مهمة جديدة تخولها أو تحولها الدولة للجماعات الإقليمية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة"، و نرجع هذه المادة لتأثر المشرع الجزائري بما جاء به المؤسس الدستوري المغربي في دستور سنة 2011 الذي نص في الفصل 140 منه ينص على أن للجماعات الترابية، و بناء على مبدأ التفرع ، اختصاصات ذاتية و اختصاصات مشتركة مع الدولة و اختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة...الخ، ثم نص في الفصل 141 على انه: "تتوفر الجهات و الجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية و موارد مالية مرصودة من قبل الدولة. كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات و الجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له"، وهو أمر نستحسنه.

حتى يلعب المخطط البلدي دوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر يجب أن يتم إصلاح عدة جوانب و التي من أهمها تحقيق ما يلي:
 _إشراك المواطن المحلي في اختيار المخططات البلدية الأمر الذي ينتج عنه تجسيد المخططات التي من شأنها تحقيق التنمية الأساسية بالدرجة الأولى ، ثم الكمالية بالدرجة الثانية.

_ تمويل المخطط البلدي من الموارد الذاتية للبلدية حتى لا تتدخل الإدارة المركزية في كل صغيرة و كبيرة تتعلق بهذا المخطط بحيث يصبح دورها في مجرد الرقابة الوصائية، بالإضافة إلى إنعاش مواردها الذاتية من خلال التقليل من التهرب الضريبي بإيفاد لجان رقابية ذات كفاءة مهنية ، بالإضافة إلى إرسال لجان الرقابة بصفة دورية ، و ترويج لثقافة الإشهار التجاري الذي من شأنه أن يعود على البلدية بالأرباح ، ناهيك عن تشجيع الاستثمار المحلي ..الخ.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

أ. الدساتير

الدساتير الجزائرية

1. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.
2. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016.
3. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020.

الدساتير الأجنبية

1. دستور المملكة المغربية لسنة 2011 .

ب. القوانين

- 1_ قانون البلدية رقم 11_10 الصادر بتاريخ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية (ج ر ، العدد 37).
- 2_ المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 و الذي لم يرى النور إلى يومنا هذا.

ج. التعليمات

- 1- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 05 المؤرخة في 30 ماي 2007، المتعلقة بكيفيات منح الإعانات التي تفوق 3% من الإيرادات الجبائية لفائدة الجمعيات.

ثانيا: المراجع

أ. الكتب

1_حنان عبد القادر خليفة ، سنة 2016 ، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية 2_دراسة مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

ب. الحلقات الدراسية

1_ الحلقة الدراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة ، سنة 2002، 2001مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية ، المدرسة الوطنية للإدارة (غير منشورة).

ج. المداخلات

1_زهرة سعيود ، سنة 2023 ، التمويل المحلي كركيزة أساسية لفاعلية مخططات التنمية البلدية ، ملتقى إصلاح الجماعات المحلية مطلب اساسي لتحقيق التنمية الشاملة المنظم يوم 16 فيفري 2023 ، كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر 1 ، ، ص 7 إلى نهاية المداخلة.(لم تنشر بعد).

2_ سليمة مسراتي، سنة 2015 ، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 18، 17 ابريل 2015 ، تطور المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري على ضوء تطور مفاهيم الديمقراطية ، مطبعة المعارف الجديدة ، المغرب .

د. الأطروحات

1_ برازة وهيبية ، سنة 2017 ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص قانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، الجزائر.

المقالات:

1_لزرقي حبشي ، ياسين بن الحاج جلول، سنة 2015، المشاركة الشعبية و أثرها على السياسات التنموية المحلية قراءة في قانوني البلدية و الولاية، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تيارت، العدد 2، 20 سبتمبر ،ص116.