

التحديات التي تواجه دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية: مركزية التخطيط والتنفيذ

Marginalization of the role of the municipalities in achieving local development: Centralization of planning and implementation

د. هشام بن ورزق⁽¹⁾

أستاذ محاضر "أ" - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد لمين دباغين - سطيف، 02 (الجزائر)

hichemprof@yahoo.fr

تاريخ النشر
31 أكتوبر 2021

تاريخ القبول:
01 أكتوبر 2021

تاريخ الارسال:
01 أبريل 2021

المخلص:

يستوجب تحقيق التنمية المحلية ضرورة إدراك حاجات المجتمع انطلاقاً من القاعدة إلى القمة، وهو ما يفرض منح البلديات هامش استقلالية أكبر في تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية، باعتبارها أقدر الهيئات على فهم احتياجات السكان التنموية. لكن نموذج التنمية المحلية المفروض من السلطة المركزية يتعكس سلباً على دور البلدية ويؤدي إلى تعطيل جهود المنتخبين البلديين في دفع عجلة التنمية ككل. ووفق هذا السياق نحاول بحث آثار التوجه السياسي والإداري ذي الطابع المركزي الذي يحكم علاقة السلطة المركزية بالبلديات، والذي يهمل بشكل مباشر وغير مباشر دورها في تحقيق التنمية المحلية ولاسيما من خلال مركزية التخطيط والتنفيذ.

الكلمات المفتاحية: البلدية - الوصاية - التخطيط - التنفيذ - التنمية المحلية - التصديق.

Abstract:

Achieving local development necessitates realizing the needs of society from the bottom up, which imposes giving municipalities a greater margin of independence in planning and implementing development projects, as they are the most capable organizations to understand the development needs of the population. However, the local development model which is imposed by the central authority reflects negatively on the municipality's role and leads to obstruct the efforts of the municipal elected officials in advancing the development process as a whole. According to this context, we try to examine the effects of the political and administrative orientation of a centralized nature that governs the relationship of the central authority with the municipalities, and which marginalizes, directly and indirectly, their role in achieving local development, especially through central planning and implementation.

key words: municipality - trusteeship - planning - implementation - local development - certification.



مقدمة:

يُعد نظام اللامركزية حائيا من بين أنجع الأنظمة الإدارية في تلبية الحاجات الاجتماعية والنهوض بالتنمية انطلاقا من إدراك حاجاتها من القاعدة إلى القمة، لكن قدره النظام اللامركزي على منحنا فهم احتياجات التنمية يستوجب مبدئيا الاعتراف باستقلالية البلديات في اتخاذ قرارات التنمية وتنفيذها. لكن نظام الجماعات المحلية ككل والبلديات في الجزائر على الخصوص يعاني من بيروقراطية وجمود أعلى وتشويه كبير للتنمية.

ورغم أهمية البلدية ودورها إلا أن الفقه الإداري بالجزائر ينظر إلى ما حققته في مجال التنمية بشكل تشاؤمي، ولعل السبب الرئيسي لذلك لا يرجع فقط إلى البلدية نفسها بل يتعداه ليعود إلى نموذج التنمية المحلية المفروض من القمة وما يسببه من تجاهل حقيقي لدور البلدية وتبديد وتعطيل جهود التنمية ككل.

ووفق هذا السياق تطرح هذه المداخلة إشكالية: ما هي انعكاسات مركزية اتخاذ القرار والتنفيذ على دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر؟

ولدراسة هذه الإشكالية نستخدم المنهج التحليلي من خلال بحث الآثار السلبية للتوجه السياسي والإداري ذي الطابع المركزي التحكمي الذي يحكم علاقة السلطة المركزية بالبلديات.

ونحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال بحث عناصر الخطة التالية:

المبحث الأول: صلاحيات البلديات في مجال التنمية بين التضييق والتوسيع

المبحث الثاني: اصطدام لامركزية التنمية البلدية بمركزية التنفيذ

المبحث الأول: صلاحيات البلديات في مجال التنمية بين التضييق والتوسيع

يُعد تدخل السلطة المركزية في دفع عجلة التنمية المحلية بالجزائر تلقائيا ومقبولا نظرا لطبيعة النظام الإداري، الذي يفرض أن يتم ذلك وفق منطق مركزي موروث من العهد الاستعماري والاشتراكي (المطلب الأول)، ويقلل مقابل ذلك من دور الجماعات المحلية ويدعم هيمنة السلطة المركزية وسلطات عدم التركيز.¹ (المطلب الثاني)

المطلب الأول: آثار التوجه المركزي على النظام القانوني للبلديات

تعاني البلدية الجزائرية وإلى غاية اليوم من آثار ممارسات الاستعمار الفرنسي وكذا التوجه الاشتراكي المطبق بعد الإستقلال، حيث سيطرت السلطة المركزية على تخطيط التنمية المحلية وتنفيذها وحوّلت دور البلديات لاستشاره بسيطة فقط، بسبب ضعف سلطاته التقريرية وخضوعه للرقابة والتوجيه.

الفرع الأول: الآثار الاستعمارية على مستوى تنظيم البلديات

بقيت الآثار التحكمية الاستعمارية تظهر على نموذج الإدارة المحلية المستقلة ككل، حيث كانت إشكالية التنظيم الإداري أثناء الاستعمار محكومة بضرورة الموافقة بين تحميل المسؤوليات الإدارية للجزائريين وإشراكهم شكليا في تسيير شؤون البلديات من جهة، مع الحيولة دون تمكينهم من المساهمة الفعلية في المسؤوليات السياسية وصنع القرار من جهة أخرى.² وقد أعطى الميراث الاستعماري الحياة لردود أفعال وممارسات خاصة وعمم عادات ومعوقات لوضع تنظيم بلدي تحترم فيه الاستقلالية المفترضة للجماعات المحلية، بل إن الثقافة التي ورثها النظام الإداري ببلادنا بعد الإستقلال والى غاية اليوم أثرت حتى على النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية وتطبيقاتها المرتبطة بها.³

الفرع الثاني: بلديات النظام الاشتراكي جهات لتنفيذ التنمية المقررة مركزيا

شكل المنهج الاشتراكي البيروقراطي الذي طبق بعد الاستقلال خلفية فكرية لمسار تنظيم الإدارة المحلية بالجزائر،⁴ واقتصر دور البلديات في ظل النظام السياسي الأحادي والفلسفة الاشتراكية على تنفيذ قرارات النظام السياسي على المستوى المحلي فقط.⁵ وقد أدى المنظور الاشتراكي إلى تغيير فلسفة الإدارة المحلية ككل، ففي ظل دولة متحكمة ومتدخلة ومخططة لم تكن البلدية مؤسسة فعالة ووسيلة تسيير، بل كانت وسيلة لتنفيذ قرارات السلطة السياسية المركزية. وجعل النهج الاشتراكي الدولة الفاعل الوحيد في التغيير الاجتماعي ومصدر التنمية، وفي هذا الإطار منحت البلديات صلاحيات ومهام اقتصادية باعتبارها منفذا لهذه المهام وليس مشاركا في تخطيطها.

وقد قامت البلديات بدور لا يمكن إهماله في إشباع الحاجات الاجتماعية، مثل المد بالغاز الطبيعي وبناء الطرق والتجهيزات المختلفة، لكن من منطلق تلبية الحاجيات الاجتماعية والاقتصادية وليس من منطلق الاهتمام بالبلدية كجماعة محلية مستقلة، الذي جعل في المرتبة الثانية لحساب التدخل الاقتصادي الموجه مركزيا.⁶ وبهذا كانت البلديات محرومة كأداة لتحقيق إرادة السلطة المركزية وتحقيق المشروع الاشتراكي دون تفعيل حقيقي لدورها التصوري وبناء التنمية من القاعدة.⁷

وقد اعتمدت الدولة في مرحلة البناء والتشييد الاشتراكي على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ في ظل غياب جهاز تخطيطي على مستوى البلدية، فلا توجد أي إشارة في المواثيق والقوانين حول التخطيط على مستوى البلدية، لأنه ببساطة لا توجد لامركزية في التخطيط على مستوى البلدية،⁸ فموجب التخطيط المركزي تحولت البلديات إلى جهات لتنفيذ المشاريع المقررة مركزيا.⁹

هيمنت السلطة المركزية على البلدية من خلال التخطيط المركزي، فمخطط التنمية المحلية يهدف إلى دعم دور السلطة المركزية ولا يشكل دور المجلس الشعبي البلدي في التخطيط سوى استشارة بسيطة،¹⁰ وقد كانت مخططات التنمية المحلية مجرد إطار اقتراح للأنشطة والتجهيزات التي تشرف عليها البلدية للاستفادة من برامج التجهيز المحلي، كما كان تحضير المخططات يخضع للوصاية المباشرة لمديريات الولاية ومكاتب الدراسات الوطنية، لأن البلدية ليس بها مصالح قادرة على ذلك مما يستوجب إشراف الوصاية على تنفيذها لهذه المخططات.¹¹ إن تهميش البلديات والاكتفاء بتبليغ مجالسها بضرورة تحضير المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية اللامركزية بشكل سطحي وشكلي، جعل معظم اختيارات التنمية المحلية تعبر عن الاستجابة لمتطلبات كمالية، فتصرف نفقات كبيرة لترميم الأرصفة والمكاتب أو شراء السيارات، بينما يتم إغفال تزويد السكان بالماء الصالح للشرب، الكهرباء والطرق.¹² كما أن إنجازات الدولة وما حققته من تغيير اجتماعي ومهني لفئة عريضة من المواطنين بفضل مجانية التعليم والعلاج والرعاية كان مقرونا باستغلال هذه الانجازات لمزيد من الأحادية في الحكم وحرمان الجماعات المحلية من المبادرة.¹³

المطلب الثاني: توسيع صلاحيات البلديات كجهة لعدم التركيز مع رقابتها

رغم تحول النظام السياسي والاقتصادي في الجزائر إلى نظام تعددي وليبرالي إلا أن السلطة المركزية أبقّت البلدية ضعيفة الصلاحيات، حيث وسع قانون البلدية 90-08،¹⁴ وكذا قانون البلدية الحالي 11-10 مجال مبادر البلديات في مشاريع التنمية المحلية نسبيا،¹⁵ غير أنه أفرز نظام بلدي تتفوق فيه المركزية وعدم التركيز على اللامركزية.

الفرع الأول: نظام البلدية والتأرجح بين نظامي عدم التركيز واللامركزية

تتمحور مجمل المهام البلدية في ظل الدولة الليبرالية حول التكفل بمهام المرفق العام وإنشاء المنشآت القاعدية.¹⁶ وقد منح قانون البلدية 11-10 صلاحيات مختلفة للمجلس الشعبي البلدي ككل والتي تمارس من خلال مداولاته.

تقوم البلدية بالعديد من المهام وفق ما هو منصوص عليه بالمواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 11-10، فالمجلس الشعبي البلدي يمكنه إنشاء أي مرفق عام لتلبية حاجات المصلحة العامة، بشرط عدم الاعتماد على اختصاص هيئة أخرى أو المساس بحرية المنافسة والصناعة، وللمجلس كذلك أنشطة دعم ومساعدة الفئات المحرومة، إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي، النقل المدرسي وتشجيعه، مراكز الصحة وقاعات العلاج، مساعدات هياكل الشبيبة والثقافة والرياضة وغيرها.

ويطال اختصاص الجماعات المحلية وأهمها البلدية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، وقد حصر القانون 10-11 ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها فقط، مع ترك التحديد الدقيق للاختصاصات للقوانين الخاصة والتنظيم.¹⁷ فيطال اختصاص الجماعات المحلية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، وقد كرست المادة 03 من قانون البلدية 10-11 ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها. كما منح المشرع للجماعات المحلية حرية التدخل وممارسة الصلاحيات المعترف لهم بها. حيث ما عدا بعض الميادين التي أوجب فيها إجبارية التدخل، تتمتع البلدية بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقته، حسب قدراتها وإمكاناتها ولا سلطان للوصاية عليها في هذه المسألة.¹⁸

غير أن المشرع وفق هذه الطريقة يكون قد اعتمد في تحديد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الأسلوب الفرنسي، فوضع الإطار العام وترك التحديد الدقيق للاختصاصات بموجب التنظيم من خلال المراسيم، القرارات التنظيمية والوزارية.¹⁹ لكن هذا يعد خرقا للامركزية، فيلاحظ أن هناك تضخم للنصوص التنظيمية مما يضر بالنصوص التشريعية التي عادت ما تحرف بالتنظيم، ويبدو أن هذا التضخم مقصود لحصر البلدية في يد السلطة المركزية. ووفق هذا السياق تم تقليص سلطات المنتخب البلدي باعتباره ممثلا للبلدية وزيادة سلطاته كممثل للدولة، مما يعني إفراز نظام بلدي تتفوق فيه المركزية وعدم التركيز على اللامركزية.

الفرع الثاني: إضعاف دور البلديات من خلال رقابة التصديق على أعمالها

بقيت مبادر المجلس الشعبي البلدي حتى في قانون البلدية 10-11 مضيقا عن طريق اشتراط التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي حتى تكون قابلة للتنفيذ، حيث تعتبر مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للنفاذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصائية بمجرد مرور مدد 21 يوم من إيداعها دار الولاية كقاعدة عامة.²⁰ أما الاستثناء الوارد على هذه القاعدة، فهو حاجة بعض القرارات البلدية إلى التصديق عليها لتكون قابلة للتنفيذ وهي القرارات التي تتخذ بعد المداولة والتي تتناول موضوع من الموضوعات المحددة في المادة 57 وهي "الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

وتعتبر المداولات التي يشترط فيها التصديق اللاحق مصادقا عليها ضمنا عندما تُرفع إلى الوالي ولا يصدر قراره بشأنها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها دار الولاية.²¹ وهذه المدد التي منحها المشرع لسلطة الوصاية تمكن البلدية من تنفيذ أعمالها بمجرد مرورها دون اشتراط صدور رد صريح من جهة الوصاية، حرصا من المشرع لعدم عرقلة السير الحسن للبلدية، عندما

تتخذ جهة الوصاية موقفا سلبيا من المصادقة على أعمالها، وتعرف هذه التقنية بالمصادقة الضمنية.

غير أن المسؤولين البلديين لا يقومون بتنفيذ المداورات إلا بعد المصادقة الصريحة للسلطة الوصائية، مما يجعل التأشير على المداورات تمثل شرطا لازما وبشكل دائم، بسبب خوف المنتخبين البلديين من ممارسة صلاحياتهم رغم اعتراف القانون لهم بها أو جهلهم بها أصلا.²² وبسبب ذلك هيمن الوالي أو رئيس الدائرة على الحياة الإدارية والسياسية للمجلس الشعبي، وغالبا ما تتجاوز سلطة رئيس الدائرة أو الوالي حدود القانون، حيث يتوجهون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمناء العامون مباشرة بالتحفيز أو التحريض للقيام بعمل ما.²³ وعادة ما يأمر الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي بأوامر وتعليمات شفاهية عن طريق الهاتف، بدلا من الوثائق المكتوبة الرسمية التي تحفظ في الأرشيف وتشكل دليلا ماديا في تحديد المسؤوليات.²⁴

أعطى قانون البلدية الحق للمنتخب البلدي في مباشرة طعن قضائي لمخاصمة قرار رفض المصادقة على المداورات البلدية، لكن الاجتهاد القضائي لم يسجل استعمال هذا الأسلوب إلا نادرا. وبالمقابل حرم المشرع البلدية من ضمان أكيد من ضمانات عدم تعسف السلطة المركزية في رفض المصادقة على مداوراتها، وذلك بعدم إلزامه لجهة الوصاية بتسبب قراراتها القاضية برفض المصادقة. وبهذا فإن هذه الأخيرة يمكنها أن ترفض التصديق وتسكت دون تسبب، مما قد يفتح مجالا للتعسف والتوجيه والحسابات الشخصية بين رئيس الدائرة أو الوالي والمنتخبين المحليين ويدخل رقابة الملائمة ضمن تقنية التصديق.²⁵

أخذ المشرع الجزائري تقنية التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية بكل جموده من المشرع الفرنسي وذلك من خلال تبنيه لقوانين الجماعات المحلية التي كانت سارية المفعول قبل سنة 1982، حيث كانت الرقابة على البلدية الفرنسية تتم من جانب المحافظ أو مساعديه أو المجلس العام واللجنة الدائمة وذلك بالنسبة للقرارات ذات الطبيعة الهامة وخاصة المتعلقة بالنواحي المالية. أما بعد صدور قانون 21 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات الجهات والمقاطعات والبلديات، فقد تغير الوضع حيث أعطى هذا الأخير حرية أكبر للجماعات المحلية، تمثلت مظاهر هذه الحرية في إلغاء الوصاية الإدارية والاستعاضة عنها برقابة قضائية.²⁶

المبحث الثاني: اصطلاح لامركزية التنمية البلدية بمركزية التنفيذ

تعمل السلطات المركزية على تضيق مجال مبادرة البلديات وتوجيهها من خلال مضاعفة الأشكال والإجراءات المعرقلّة، عن طريق اللوائح وفرض أنماط مختلفة من المقاييس التقنية

التي يستوجب تطبيقها، امتلاك البلدية لمصالح تقنية مجهزة وهي ما تفتقر إليه البلديات حاليا،²⁷ وبهذا تصطدم مبادرات المجلس الشعبي البلدي بمشاريع التنمية المحلية عادة، بضرورة احترام رأي المصالح التقنية المركزية وغير المركزية ورقابة ذات طابع مالي ومحاسبي. (المطلب الأول) - كما أن القانون البلدي لا يسعى إلى تتمين أشكال الاستشارة المباشرة لسكان البلدية والتعاون الجوّاري معهم لخدمة أهداف التنمية بالبلدية. (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الرقابة التقنية والمالية والمحاسبية على تنفيذ التنمية البلدية

تفرض الإدارة المركزية على بعض المشروعات مجموعة من المواصفات والإجراءات، تعرف في الفقه بالمقاييس التقنية، وهي مجموعة من الإجراءات والأشكال الواجبة الإلتزام لإتمام تنفيذ المشاريع المسجلة "L'acte type"²⁸، كما يخضع تنفيذ مخطط التنمية المحلية البلدي لإجراءات الرقابة المالية والمحاسبية.

الفرع الأول: المقاييس التقنية والمواصفات ذات الطابع المركزي

يحتاج تنفيذ القرارات البلدية في كثير من الأحيان إلى تدخل الإدارة المركزية، فمثلا نحتاج لتنفيذ قرار معين اتخاذ قرار مركزي بنزع ملكية عقار.²⁹

وقد وجدت المقاييس التقنية في القوانين الفرنسية القديمة والحديثة، فقد مورست الرقابة التقنية على المجموعات المحلية الفرنسية قبل سنة 1982 فيما يخص الملائمة وبطريقة سابقة من خلال مجموعة المقاييس التقنية اللازمة الإلتزام قبل اتخاذ أي قرار في ميدان معين، واحترام إجراءات معينة مفروضة من جهة الوصاية عن طريق التنظيمات والمنشورات، غير أنه وبعد صدور قوانين 1982 تمت مراجعة شاملة لهذا النوع من الرقابة.

وبالرغم من أن هذه الحركة من القوانين التي صدرت استجابة للاتجاه المؤيد لاستقلال الجماعات المحلية عن السلطة المركزية، لم تلغى الرقابة التقنية التي تتميز بالتوجيه، إلا أنها خففتها إلى درجة محسوسة جدا، من خلال حركتين فأعيد تعريف القواعد التقنية الإجبارية ثم تم تخفيفها.³⁰ فقد صدر قانون 82-213 ولا سيما في المادتين 90 و 91 تشكيل لجنة لتخفيف المقاييس والإجراءات التقنية. كما نص على عدم جواز فرض السلطة المركزية على المجموعات المحلية لأي إجراءات، إلا إذا صدرت تطبيقا لقانون أو مرسوم صدر تطبيقا لقانون. كما أوجب إصدار قانون يجمع هذه الإجراءات والشروط في تقنين واحد، ومنع أن ترفق القروض والمساعدات المقدمة للمجموعات المحلية من قبل السلطة المركزية، بشروط تتعارض مع هذه المبادئ.³¹

لكن المشرع الجزائري أخذ النموذج الفرنسي المتعلق بتنظيم البلدية بدون تعديلاته بخصوص الرقابة التقنية، حيث ترك للسلطة المركزية فرض هذه المقاييس بمقتضى تنظيمات

فقط، مما يؤدي عادةً إلى اصطدام لامركزية القرار المحلي بمركزية التنفيذ وإجراءاته وحتى وسائله على مستوى البلدية.

وتخضع معظم البلديات من أجل تحقيق مشاريع التجهيز لمصالح الدولة لعدم التركيز في شكل رخص مسبقة وتأشيرات المطابقة التقنية للأعمال المنجزة، فالمشاريع المنجزة بالبلدية والممولة من قبل الدولة كبرنامج التنمية البلدية PCD أو البرنامج القطاعي للتنمية PSD لا تخضع عملياً لخيارات المجلس الشعبي البلدي، بل ترجع إلى الوالي والمديريات التقنية كمديرية التخطيط وتهيئة الإقليم.

وقد أدى افتقار البلديات لهذه المصالح إلى فتح المجال أمام التدخل الإحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية، مما رتب تبعية البلديات لمصالح الدولة. وتنص المادة 105 من قانون البلدية 11-10: "يتعين على المصالح التقنية للدولة تقديم مساهمتها للبلدية وفق الشروط المحددة عن طريق القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وتأخذ الرقابة التقنية التي تخضع لها البلدية أشكالاً أخرى، فالدائرة تقدم مصالحها فيما يتعلق بتسيير المشاريع البلدية، حيث لا يمكن للبلدية شق طريق صغير ما لم تستأنس بهذه المصالح، وفي ظل هذا الوضع لا يتمتع المنتخب البلدي بأي سلطة على مستوى التنفيذ.³²

الفرع الثاني: الرقابة المالية والمحاسبية على تنفيذ التنمية البلدية

تهدف الرقابة المالية على عمل البلدية وهي رقابة وقائية سابقة إلى تجنب رئيس المجلس الشعبي البلدي الخطأ المالي وهي ذات طابع إلزامي، لكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في بعض الحالات استعمال سلطة التسخير للتخلص منها.³³

وتظهر رقابة المحاسب البلدي الذي يمارس مهام قابض الضرائب السائلة على مستوى البلدية، من خلال إعطاء التأشير المسبقة حول كل الوثائق ذات الطابع المالي والمنجزة من طرف رئيس البلدية، خاصة المتعلقة بمصاريف التسيير والتجهيز المسجلة في الميزانية أو المتعلقة بالدفع في مشاريع مخطط التنمية البلدية.

ويقوم القابض البلدي بدور المحاسب وهو مكلف ببذل العناية لتحصيل الإيرادات والهبات والوصايا وكل الموارد الأخرى. وعليه أن يتأكد من صحة الأمر بالصرف والتنفيذ القانوني للنفقة ووجود الاعتماد المالي ومطابقة العملية للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، والتأكد كذلك من وثائق المصالح التقنية وإيجازاتهم المفروضة على إنجاز المشاريع ووضعيتها، للتأكد من أن أشغال المقاولين تسيروا وفق المقاييس التقنية المتفق عليها، بعدما تكون هذه الأشغال قد حصلت على الموافقة المركزية في إطار المخطط الاقتصادي. وللمحاسب رفض أو تعليق دفع نفقة مأمور بها حسب قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية،³⁴ مما يؤدي إلى تعطيل الكثير

من مشاريع التنمية المحلية بالبلدية،³⁵ خاصة وأن السلطة المركزية تملّي السلوكات للمستويات الدنيا من خلال المنشورات، الأوامر والتعليمات من خلال مختلف المصالح المتعلقة بالمالية.

المطلب الثاني: ضعف المساهمة الجوارية في تنفيذ التنمية البلدية

تفرض فلسفة التنمية المحلية قيام المواطن بالمساهمة الفعالة والمباشرة في تسيير الشؤون البلدية وكأنه عنصر مقرر، لكن ذلك يفترض وضع آليات الديمقراطية الجوارية التي يعاني منها الإطار القانوني المحيط بتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية.

الفرع الأول: قلة التعاون بين البلديات وفعاليات المجتمع المدني

تعاني البلديات من نقص التعاون المثمر بين الجمعيات بمختلف أنواعها والمسيرين البلديين. فإذا وجدت لجان أحياء أو جمعيات ثقافية أو تربية بالبلدية، فهي غالباً لا تقدم مشروعاً محلياً أي كان طابعه. كما أنه عادةً لا يطلب منها ولا يمنح لها المبادرة لتقديم شيء، ما عدا بعض المبادرات الخاصة من بعض المنتخبين.

فمن المفروض مثلاً أن تشكل لجان الأحياء في المناطق الحضرية وسيلة فعالة للمشاركة وتسمح بظهور علاقات اجتماعية مندمجة للتضامن حول مشاكل معينة أو حول قيم اجتماعية. لكننا لا نلاحظ تدخلها لتحسين الحياة الاجتماعية بالبلدية، لأن أغلبية الإداريين المحليين يستعملونها في المناسبات الوطنية والدينية فقط. بل وربما يعتبرون أعضاء هذه اللجان منافسين لهم على السلطة، مما يجعلهم يضعون العراقيل والإجراءات المعقدة لفرملة النشاط الجماعي، مثل عدم منح مقرر، عدم منح المساعدة المالية وعدم الاستدعاء للمشاركة في النشاطات. وقد كان من المفروض دعم هذه الجمعيات لتقوم بدور تكميلي، خاصة في ظل عجز السلطات المحلية، كالتطوع بإنشاء مشاريع وتنظيم المساهمة المالية لأفراد المجتمع. كما أن تشكيلة هذه اللجان وقبولها من قبل المجتمع المحلي، يفرض على المسؤولين البلديين تفعيلها لخدمة التضامن المحلي، وحل الكثير من المشاكل دون اللجوء إلى العدالة أو إلى قوة القانون.³⁶

الفرع الثاني: عدم الاستفادة من المشاركة المباشرة لسكان البلدية

إذا كان تشكيل اللجان المحلية يضم فقط المنتخبين، فإن القانون يعترف لها بحق استدعاء كل الكفاءات من المواطنين، للاستفادة من تجاربهم ولتقديم المعلومات لها، أو إفادتها برأي مختص، وتوضيح أعمال تدخل في اختصاص هذه اللجان. لكن هذه الآلية غير مستعملة من طرف المنتخبين البلديين.³⁷

كما أن الهيئات الاستشارية الإدارية لا يشارك بها المواطنين إلا في بعض الحالات، من خلال تواجد بعض ممثلي المجتمع المدني، الذين يختاروا هم أنفسهم على أسس غير موضوعية تركز على علاقتهم بالمسؤولين الإداريين، وعادةً لا يؤخذ رأيهم بعين الاعتبار. وتنشأ هذه

الهيئات بإرادته من السلطة البلدية وحدها مثل المجلس البلدي الرياضي وليس لها إلا دور الدراسة والاستشارة.³⁸

ويجب الإشارة إلى أن قانون البلدية الجديد 11-10 منح المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لكن الأحكام التفصيلية لهذه الاستشارة لم توضح بعد. لقد بقت أنماط المشاركة الديمقراطية بصفة عامة متمسكة بشكل الديمقراطية غير المباشرة المتمثلة في الانتخاب فقط، متجاهلة في نفس الوقت المفاهيم الحديثة للمركزية القائمة، على تدعيم دور المواطن المحلي في التسيير المباشر للبلدية. ورغم أن نظامنا الإداري يعد نسخة كربونية عن النظام الفرنسي، إلا أن المشرع لم يكرس للمواطن المكاسب التي استفاد منها المواطن والمنتخب الفرنسي وما منح لهم من آليات تسمح بضمان المشاركة المباشرة والفعالة في صنع القرار المحلي تحت عنوان مبدأ التكامل (Subsidiarité).

خاتمة:

ورثت الإدارة المحلية في الجزائر الآثار التحكيمية الاستعمارية والتي عممت عادات ومعوقات لوضع تنظيم بلدي تحترم فيه الاستقلالية المفترضة للجماعات المحلية، مما أضر على النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية وتطبيقاتها المرتبطة بها في العهد الاشتراكي وما بعده.

تم تقزيم دور البلديات وتدعيم هيمنة السلطة المركزية عليها من خلال مركزية التخطيط والتنفيذ لكل مخططات التنمية البلدية، ويعد المصدر الرئيسي لكل الصعوبات التي تعاني منها البلدية هو المناخ غير الديمقراطي الذي يحيط بالبلديات، والذي لا يزال يعاني من آثار التنظيم الاستعماري والنظام الاشتراكي ورغبة السلطة المركزية دائما في الاحتفاظ بسلطة متركزة وقوية، وتهميش دور البلديات على مستوى تخطيط التنمية وإخضاعها إلى رقابة ملائمة.

ورغم تضمن قانون البلدية 11-10 الكثير من التعديلات كالديمقراطية الجوارية، فتح المجال أمام المنتخب المحلي للاستفادة من الطاقات المحلية، تقرير الاستشارة لسكان البلدية حول الخيارات التنموية ووضع قانون أساسي للمنتخب المحلي وغيرها، لكن تفعيل هذه الآليات يحتاج إلى مناخ سياسي وإداري يعطي ثقة أكبر للمنتخب البلدي، من خلال تحريره من الوصاية الإدارية على أعمالها واستبدالها بالرقابة القضائية، كما أن دعم مشاركة المواطن المباشرة في اقتراح وتخطيط احتياجات التنمية البلدية هو الأساس لايجاد الحلول للمشاكل المطروحة على مستوى تخطيط وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

الهوامش:

- ¹ - الطيب ماتلو، "دور المنتخب في التنمية"، مجلة الفكر البرلماني، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 12، 2006، ص 125.
- ² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 127.
- ³ - Laila SENOUSSE, "La problématique du développement local en question", Annales U.R.A.M.A. VTN, Université Constantine, Algérie, 2001.p. 73.
- ⁴ - Taib ESSAID, "La Démocratie à L'épreuve de la décentralisation: l'exemple de la commune en Algérie", Revue Idara, VN1, Algérie, 1991.p.73.
- ⁵ - رابع عبد الله سرير، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، (مذكره ماجستير)، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1988، ص 48.
- ⁶ - Taib ESSAID, "La figure de l'administré dans le discours administratif", Revue Idara, N°2, 1992.p.7.
- ⁷ - Taib ESSAID, "L'administration locale algérienne: Les enjeux de la décentralisation", Revue algérienne, N°01, Algérie, 2005.p. 94.
- ⁸ - أحمد طراد، عملية التخطيط الإداري وتطبيقاتها في الجزائر، (مذكره ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 1990، ص ص 104-105.
- ⁹ - محمد سليمان الطماوي سليمان، "هم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، مصر، 1970، ص ص 604-605.
- ¹⁰ - Zahia MOUSSA, "La Collectivité locale et le plan: Un domaine régenté par le pouvoir central", U.R.A.M.A, Université Constantine, Vol 3, 1999.p. 53- 56.
- ¹¹ - شهرزاد عوابد، اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر، (مذكره ماجستير)، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة سطيف، الجزائر، 2004، ص ص 58-59.
- ¹² - الطيب ماتلو، المرجع السابق، ص 120-121.
- ¹³ - عبد الله بوصنوبر، المجتمع المدني والمشاركة الشعبية "الضمان لتربية الحكم، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد في 8 و9 و04-2007 بعنوان للحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج1، كلية علم الاجتماع، جامعة سطيف، الجزائر، 2007، ص 144.
- ¹⁴ - القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50.
- ¹⁵ - القانون 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 37، المؤرخة في 03 جوان 2011.
- ¹⁶ - Taib ESSAID, "L'administration locale ...", Op. Cit, p.77.
- ¹⁷ - السعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، (رسالة دكتوراه دولة)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص ص 208-209.
- ¹⁸ - نصر الدين بن طيفور، "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 22، 2001، ص 10.

- 19 - محمد الصغير بعلبي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 84.
- 20 - حسب المادة 55 من القانون 10-11.
- 21 - حسب نص المادة 58 من قانون البلدية 10-11.
- 22 - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 119.
- 23 - عبد المجيد جبار، "التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة: المدينة الكبيرة في البلدية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 03، 1998، ص 655.
- 24 - مصطفى مرضي، "الحكم الراشد ومتطلباته وعوائقه في ضوء التجربة الجزائرية"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد في 8-9/04، 2007 بعنوان للحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، كلية علم الاجتماع، جامعة سطيف، الجزائر، 2007، ص 230.
- 25 - Taib ESSAID, "La Démocratie..." Op. Cit, p.68.
- 26 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 203.
- 27 - Taib ESSAID, "La Démocratie à L'épreuve..." , Op. Cit, p.68.
- 28 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 202.
- 29 - محمد سليمان الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1975، ص 77.
- 30 - Olivier GOHIN, *Institutions Administratives*, L.G.D.J, 2 éditions, 1995, Paris.
- 31 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 204.
- 32 - عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 656.
- 33 - حسب نص المادتين 47-48 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أغسطس 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.
- 34 - وبسبب ذلك لا يستطيع المنتخبين المحليين استعمال تقنية التصديق الضمني، فقااضي البلديات يشترطون وجود تأشيرة الوصاية قبل أي صرف للأموال، مما يدل على عدم وجود تنسيق بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية، أنظر:
- Zahia MOUSSA, *L'évolution de la décentralisation territoriale en Algérie*, (these de doctorat d'état), Aix Marseille 3, France 1995.p. 412.
- 35 - بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، (مذكره ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003، ص 155.
- 36 - Taib ESSAID, "Territoire, Territorialité et Participation dans la Commune Algérienne", *Revue du C.E.N.E.A.P*, N 26, Algérie, 2002, pp.156, 170, 172, 173.
- 37 - Taib ESSAID, "L'administration locale algérienne..." , Op.Cit, p.92.
- 38 - Taib ESSAID, "Territoire, Territorialité..." , Op.Cit, p.173.