الارتباط القانوني والمرفقي آلية لدعم التنمية المحلية في الجزائر

Legal and annex linkage is a mechanism to support local development in Algeria

شعيب محمد توفيق1 وعيل حكيم 2

1جامعة محمد خيضر-بسكرة- chaibmohamedtoufik@gmail.com

2جامعة محمد خيضر-بسكرة- hakim.ouail@univ-biskra.dz

تاريخ الاستلام: 2021/06/25 تاريخ القبول: 2022/06/06 تاريخ النشر: 2022/06/16

ملخص

تعد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلّي، أهم الجوانب التي كرستها الدول، ففي إطار التوجه الحديث للدولة نجد أن إشراك الأفراد في الأعباء والواجبات بات أمرا ضروريا خاصة مع ازدياد حاجات الأفراد ومن اجل خلق تنمية محلية تكون في صالح الأفراد كان لزاما تجسيد قوانين من شانها ضمان تحقيق متطلبات المواطنين وهو ما يسمح بخلق أرضية مناسبة من اجل خلق مرافق عامة مهمتها دعم وتطوير التنمية المحلية و خلق توازن بين السياسة التشريعية والجوانب الهيكلية من اجل دفع التنمية داخل المجتمع.

الكلمات المفتاحية :ديمقراطية تشاركية، التنمية المحلية، مشاركة الأفراد، السياسة التشريعية، مرفق عام.

Résumé:

La démocratie participative au niveau local est l'aspect le plus important consacré par les sociétés et les pays répondre aux besoins des citoyens, ce qui permet de créer un terrain propice à la création des Équipements publics chargées de soutenir le développement local, y compris la création d'un équilibre entre politique législative et aspects structurels, afin de faire progresser le développement au sein de la communauté.

Mots clés: Démocratie participative, Développement local, Participation individuelle, Politique législative, Équipements publics.

المؤلف المرسل: حكيم وعيل- hakim.ouail@univ-biskra.dz

مقدمة:

إن مصطلح الديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلّية مرتبطان أساسا بمفاهيم التنمية المستدامة و الحكم الراشد ، نتيجة تطور وتحول دور الدولة، على اعتبار ان مفهوم الحوكمة يرتبط أساسا بالسياسات العامة والسياسة التشريعية والتي هي كفيلة بإشراك اغلب شرائح المجتمع داخل المجتمع في شتى المجالات منها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية والثقافية والدينية بعدما كانت حكرا على الدولة والمؤسسات العمومية التابعة لها فقط، أي نظام تشاركي محلّي يشارك فيه ممثلو المجتمع المدني و الأفراد، وتشير الديمقراطية التشاركية إلى وجود مشاركة شعبية من خلال إعادة توزيع المهام بين الدولة والأفراد بشكل يسمح بتوزيع الأعباء والحقوق على الجميع دون استثناء وهو ما يمكن المواطنين من ممارسة حقوقهم بصفة منتظمة ودائمة في ظل شفافية تتيح لهم الاشتراك والمساهمة في صنع السياسات العامة،

وتستند الديمقراطية التشاركية أساسا على عدّة أسس وأسانيد منها تفعيل مبدأ الشفافية، إشراك اكبر قدر ممكن من أفراد المجتمع في إدارة شؤونهم وشؤون الدولة، ما أدى إلى إيجاد طرق أخرى جديدة أكثر نجاعة وترتقي فعلا بالخدمة العمومية والجانب المحلي من اجل مواكبة التطور والانفتاح السياسي والاقتصادي ويتجسد الحل في الجانب التشريعي، بمعنى آخر إيجاد سياسة تشريعية من شانها خلق الأرضية الملائمة لتفعيل الديمقراطية التشاركية وهو ما يمهد نحو تفعيل معيار المرفق العام كآلية ثانية من اجل ضمان تحقيق الانسجام بين الجانب المؤسساتي والقانوني وتفعيل الارتباط بينهما لضمان تنمية محلية مستدامة متطورة، هذا ما يؤدي بنا إلى طرح وإبداء الإشكالية التالية :

هل تفعيل الارتباط بين السياسات التشريعية والمرافق العامة من شأنه ترقية ودعم التنمية المحلية؟

من اجل معالجة والإلمام بجميع جوانب الموضوع ارتأينا تقسيم الدراسة إلى محورين اثنين هما:

المحور الأول :السياسة التشريعية ودورها في تجسيد التنمية المحلية،

المحور الثاني :المرافق العامة آلية لدعم التنمية المحلية.

المحور الأول : السياسة التشريعية ودورها في تجسيد التنمية المحلية

لقد قامت الدولة الجزائرية بالعديد من الإصلاحات على مستوى تحسين التنمية المحلية الشيء الذي يسمح بتطوير وترقية الحاجات العامة، الا ان هذا المطلب لا يتحقق سوى بوجود سياسة تشريعية فعالة، وترتبط السياسة التشريعية بعمل الحومة وما تود تجسيده في مجال تلبية حاجات الأفراد ومنه تحقيق المصلحة العامة، والسياسة التشريعية لها عدة مبادئ أهمها سيادة القانون وكذا الحريات العامة بالإضافة الى مبدأ الفصل بين السلطات على هذا الأساس كان من الضروري أخذ بعين الاعتبار مدى تأثير هذه السياسة خاصة في

مجال اصدار القوانين على النمية المحلية ومنه الديمقراطية التشاركية وهو ما سنتطرق اليه في بعض المجالات التالية :

أولا: في مجال الحكم الراشد

يعد مصطلح الحكم الراشد من بين أهم المواضيع المتداولة بكثرة في وقتنا الراهن كونه مرتبط بالترشيد وعلم الادارة وتسيير الخدمة العمومية، لذا نجد أغلب الدول اصبحت تضمنه في قوانينها من أجل ضمان تقديم خدمات ذات نوعية وجودة عاليتين ويعرف الحكم الراشد من منظور المؤسسة المالية العالمية البنك العالمي بأنه " مختلف العمليات والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما، معتمدة في ذلك على التسيير الحسن للمؤسسات واختيار السياسات وتنسيقها من أجل تقديم خدمات جيدة وفعالة " ،

كما عرفه برنامج الأمم المتحدة للتنمية **UNPD** بأنه " حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم العمليات والآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين (ليلى بن عيسى، ديسمبر 2013، ص 198)

وبالنسبة للجزائر فقد ظهر مصطلح **الحكم الراشد** لأول مرة في القانون رقم 06 – 06 : المؤرخ في : 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، تحديدا ضمن الفصل الأول منه المتعلق بالمبادئ العامة في مادته 02 والتي عرفت الحكم الراشد بأنه : (06، المؤرخ في 20 فبراير2006)

" المنهج أو الآلية التي بموجبها تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية" .

ويتضمن الحكم الراشد عدة آليات من أجل ضمان تفعيل مضمونه وتتمثل هذه المبادئ في :

- التقليل من حدة وقسوة اللامركزية باعتبارها تؤثر الى حد ما على تطبيق قواعد الحكم الراشد،
- التخفيف من الاجراءات الادارية المعقدة والتي لا تتناسب ومضمون الحكم الراشد،
- التسيير العقلاني للموارد البشرية كونها مركز الخدمة العمومية،
- محاولة تقليص عدد العمال بما يتلاءم وحاجات الهيئة العمومية، والإبقاء على الموظفين الاكثر كفاءة بالمقارنة مع باقي العمال المسرحين وتأثيرهم على فعالية المؤسسة العمومية ومنه نقص الخدمة العمومية،

- ان الحكم الراشد يتميز بمنحه اولوية للمواطنين والأفراد بغية المشاركة في تسيير الهيئة العمومية.

وبذلك فإذا قمنا بتجسيد مبادئ الحكم الراشد في مجال المؤسسات العمومية فإننا حتما سنضمن توفير خدمات عمومية ذات نوعية وجود، وهو ما تعمل عليه الجزائر من خلال القانون التوجيهي للمدينة.

ثانيا : في مجال الادارة الالكترونية

ان اقرار أي مشروع لابد ان تكون له دوافع وفي مجال الادارة الالكترونية تتمثل الغاية من انشائها في :

- تنامي التقدم التكنولوجي والثروة العلمية ذات الصلة،
- تزايد الضغط على الادارة من قبل المواطنين،
- الكفاءة والنوعية في تقديم الخدمات العامة.

وبصفة عامة يمكن تلخيص أهمية الإدارة الالكترونية في تبسيط الحياة الإدارية في النقاط التالية:

-تمكن الإدارة من معالجة بعض الملفات الإدارية دون حضور المعنيين بها، فتحسين آلياتها ومناهجها بواسطة الإدارة الالكترونية هو ضمان لمصلحتهم على رأسها السرعة في تقديم الخدمة (محمد سمير أحمد، ، 2009، ، صفحة 42).

- التقليل قدر الإمكان من الوثائق، حيث أن كثرة الوثائق الإدارية تعد عائقا في الحصول على الخدمة العمومية عن بعد وفي أسرع وقت ممكن وبأقل التكاليف.
- تعتبر الإدارة الالكترونية منفذ ا للولوج للإدارة، ووضوح أكثر للوثائق من حيث صياغته، فتخفيف الشكليات يحد من سوء العلاقة بين الإدارة ومواطنيها في مجال تقديم الخدمات. (Mohamed Boussoumah، 2012 ، صفحة 121)

وفي اطار الادارة الالكترونية فقد تم اصدار المرسوم رقم : 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، حيث جاء في نص المادة 06 منه على أنه : (المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988)

" تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة "

ثالثا : في مجال تنظيم الصفقات العمومية

لقد صدر المرسوم الرئاسي رقم : 15-247 مؤرخ في : 16 سبتمبر2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، اذ نصت المادة 207 منه على : (15-247، مؤرخ في : 16 سبتمبر2015 ، .)

" يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العامة بموجب اتفاقية وبهذه الصفة يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام".

ومنه فالسياسة التشريعية في مجال الصفقات العمومية تتضمن مجال المرفق العام ومنه إصدار هذا المرسوم من أجل المساهمة في تجسيد متطلبات المصلحة العامة وهو ما سعى لتحقيقه المشرع، فالصفقات العمومية جزء هام من أجزاء تحقيق التنمية خاصة وأن المجالات الحيوية تعهد الى الصفقات العمومية لذا كان من الضروري أخذ بعين الاعتبار هذا المجال من أجل ضمان اكبر لتحقيق التنمية ومنه ترقية الاقتصاد الوطني.

رابعا : في مجال السجل التجاري الالكتروني

مرسوم تنفيذي رقم 18-112 مؤرخ في 05 أفريل 2018 ،يحدد نموذج مستخرج السجل التجاري الصادر بواسطة إجراء إلكتروني، 2018، (مرسوم تنفيذي رقم 18-112، مؤرخ في 05 أفريل 2018،) تنص المادة 01 منه على :

" يهدف هذا المرسوم إلى تحديد نموذج مستخرج السجل التجاري الصادر بواسطة إجراء إلكتروني "

كما تنص المادة 03 من ذات المرسوم على :

" الرمز الإلكتروني ''س.ت. إ'' شفرة بيانية تتضمن معطيات ومعلومات مشفرة حول التاجر."

بالإضافة الى اصدار القانون رقم : 18-05 المؤرخ في 10 ماي 2018 يتعلق بالتجارة الالكترونية (قانون رقم : 18-05، المؤرخ في 10 ماي 2018)، اذ تنص المادة 6 منه على " **يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي :**

التجارة الالكترونية : النشاط الذي يقوم بموجبه مورد الكتروني باقتراح أو ضمان توفير سلع وخدمات عن بعد لمستهلك الكتروني، عن طريق الاتصالات الالكترونية "

المحور الثاني : المرافق العامة آلية لدعم التنمية المحلية.

اولا : مدلول المرفق العام

ان اغلب الفقهاء لم يتفقوا على مدلول واضح للمرفق العام على اعتبار ان هذا الاخير غير مستقر في مفهومه فالمرفق العام في مدلوله العضوي او الهيكلي ما هو في جهاز عام مكلف بتسيير نشاط مرتبط بالمصلحة العامة وهو بهذا المعنى يطلق على الهيئة العامة التي تمارس نشاطات مرتبطة اصلا بالحاجات العامة، بحيث تقوم الدولة بإنشائه وتتولى شؤونه بغية إشباع الحاجات العامة وعليه يدخل في اطار المرفق العام كل الهيآت التابعة للدولة مثل البلدية والولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الممولة كليا او جزئيا من طرف الدولة..... الخ

ووفقا لهذا المفهوم فإن فكرة المرفق العام تحدد على أساس النشاط الذي تمارسه الهيئة العامة ,قصد إشباع حاجيات الأفراد هدفه تحقيق المصلحة العامة، لكن مع التطور الذي عرفه المرفق العام قضى على هذا التداخل و أصبح لكل مفهوم بشكل قاطع استقلاليته , خصوصا عندما تدخلت الدولة في الميادين الاقتصادية ,ووجدت نفسها مضطرة إلى تحويل بعض أنشطتها إلى الخواص.

اما التعريف القانوني هو النشاط الذي ترغب السلطة العامة إخضاعه إلى نظام قانوني متميز عن القانون الخاص الذي يحكم نشاط الأفراد (Mohamed Boussoumah، ,2012 ، ص 121).

ويستند المرفق العام الى وجود هيئة تسير هذا المرفق او تمنح الترخيص لممارسته وتتمثل هذه العيئة في الدولة او احدى الهيآت التابعة لها الغرض من ذلك تحقيق المصلحة العامة بمعنى تلبية احتياجات الافراد ومتطلباتهم واشباع حاجاته الضرورية اذ ان اغلب المرافق العامة نجدها تخضع الى قواعد قانونية تضبطه (15-247، مؤرخ في : 16 سبتمبر2015)

ثانيا :تنظيم المرافق العامة

ان جميع المرافق العامة تخضع الى قواعد قانونية مشتركة يصطلح عليها بالنظام القانوني للمرافق العامة وهذه القواعد مرتبطة بسير وتنظيم المرفق العام وهي قابلة للتغيير استنادا الى متطلبات المصلحة العامة، و ما نلاحظه بشأن المرفق العام هو انه يختلف عن المؤسسات الخاصة ونتيجة تبني مبادئ اللامركزية بهدف تخفيف العبء عن السلطة المركزية كل هذا تمخض عنه ضرورة إنشاء مرافق عامة تختلف من حيث نطاقها

الجغرافي ومن ثم أمكن القول بتواجد مرافق عامة على المستوى المركزي وأخرى على المستوى المحلي و ما نلاحظه بشان إنشاء المرافق العامة هو أنه للإدارة السلطة التقديرية الواسعة في إنشاء هذ المرافق وليس لأحد إجبارها أو ارغامها بإنشاء مرفق من المرافق أيا كان مستواها ومكانتها (علي عبد الأمير قبلان، 2014، صفحة 307)

إن تنظيم المرافق العامة يتجلى في إيجاد مجموعة من القواعد التي تسير عليها هذه المرافق بعد إنشائها والمقصود بتنظيم المرافق العامة هو إيجاد القواعد اللازمة لتسيره بعد إنشائه المخولة المعنية ولعل السلطة المختصة بتنظيم المرفق هي السلطة التنفيذية، بمعنى تحديد الجهة المخولة بتسييره ومنه ينبغي الاعتراف لها بحق إصدار التنظيمات اللازمة والضرورية لتنظيم وإدارة هذه المرافق العمومية وبذلك نستنتج أن تنظيم المرفق العام هو من اختصاص السلطة التنظيمية (وليد حيدر جابر، 2009، صفحة 126)

ومن اجل تسيير امثل للمرافق العامة فانه لابد من انتهاج اسلوب معين يكون كفيلا بضمان استمرارية هذه المرافق بحيث تسند هذه المهمة الى الدولة او احدى الهيات التابعة لها بحيث يتم انتهاج اسلوب الاستغلال المباشر. تعني هذه الوسيلة في إدارة المرافق العامة قيام الهيئات العامة بمعنى ان الدولة او احدى الهيات التابعة لها او الجماعات المحلية تقوم باستغلال المرفق العمومية مباشرة عن طريق توظيف اموالها مباشرة وكافة الوسائل القانونية المتاحة مع الاخذ بعين الاعتبار ضرورة تحل الاعباء والمخاطر التي قد تنجر عن استغلال المرفق العام وهذا الاسلوب نجد استخداما له في المرافق التقليدية, مع تحملها جميع ما يمكن أن ينجم عنها بسبب ذلك من مخاطر ومسؤوليات وكانت هذه هي الطريقة الطبيعية التي تلجأ إليها الدولة لإدارة المرافق التقليدية وبالتالي فهي تندرج في اطار الاسلوب المباشر لاستغلال المرفق لكن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية اي لها استقلال مالي وهي تشبه طرية إدارة المرافق العامة بالاستغلال المباشر من حيث أنها أيضا مدارة من قبل الأشخاص العامة, ولكن مع الفارق المتمثل في أن طريقة الاستغلال المباشر تعني الإدارة المباشرة للمرفق العام من قبل أشخاص القانون العام، بينما المؤسسة العمومية تعني ذلك المرفق العام الذي يتمتع بالشخصية المعنوية اي أنها تدير شؤونها وبصورة مستقلة عن السلطة العامة الإدارية التي كانت تتبعها أصلا هذا وتتنوع المؤسسات العمومية الى مؤسسة عمومية صناعية تجارية، مؤسسة عمومية اقتصادية وهو تتمتع بالشخصية المعنوية وغرضها تحقيق المصلحة العامة.

وهناك اسلوب ثاني في ادارة وتسيير المرافق العامة يتمثل في تخويل اشخاص القانون الخاص في عملية استغلال المرفق العام بمنح ترخيص من قبل الدولة او هياتها عن طريق ما يعرف امتياز المرفق العام وذلك بواسطة عماله وأمواله و مسؤوليته.

خاتمة:

من خلال ما سبق ذكره لاحظنا أن السياسة التشريعية لها علاقة وطيدة بمفهوم المرفق العام وهو ما يؤثر إيجابا على التنمية المحلية ودعمها ومنه تعزيز الديمقراطية التشاركية في الجزائر، إلا أن هذا التعزيز يتطلب تكريس القوانين في عدة مجالات خاصة المجالات المرتبطة بالتكنولوجيا والاتصال، بالإضافة إلى خلق بنية تحتية من شانها توفير الحاجات والمتطلبات الضرورية للأفراد وهذا ما يساهم حتما في ترقية وتقريب الإدارة من المواطن ومنه ضمان خدمات إدارية فعالة على هذا الأساس ومن اجل تجسيد مضمون هذه الأهداف أردنا تقديم بعض التوصيات المرتبطة بمجال السياسة التشريعية وكذا دور المرفق العام في دعم التنمية المحلية :

1 إصدار قوانين ومن سياسة تشريعية من شانها تقريب الإدارة من المواطن،

2 تعميم الخدمة الالكترونية على كافة المرافق العمومية خاصة وأننا في عصر التكنولوجيا،

3 إنشاء مرافق جواريه من اجل تقريب الإدارة من المواطن،

4 خلق بنية تحتية من شانها ضمان تلبية حاجات الأفراد في شتى المجالات.

قائمة المصادر والمراجع :

النصوص القانونية :

1. قانون رقم: 05-18المؤرخ في 10ماي2018 يتعلق بالتجارة الالكترونية، جريدة رسمية عدد: 28صادرة بتاريخ: 16ماي 2018،.

2. قانون رقم : 06-06 لبمؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد:15، صادرة بتاريخ: 12 مارس 2006

3. المرسوم رقم: 88-131 المؤرخ في: 04جويلية1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، جريدة رسمية عدد: 27 :صادرة بتاريخ 06 جويلية 1988.

4. مرسوم رئاسي رقم : 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد: 50، صادرة بتاريخ: 20 سبتمبر 2015

5. مرسوم تنفيذي رقم: 112-18مؤرخ في 05أفريل 2018، يحدد نموذج مستخرج السجل التجاري الصادر بواسطة إجراء إلكتروني، جريدة رسمية عدد: 21صادرة بتاريخ 11 أفريل 2018

الكتب :

6. علي عبد الأمير قبلان، أثر القانون الخاص على العقد الإداري ، بيروت لبنان، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014.

7. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان، 2009.

8. وليد حيدر جابر، الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العام ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقي، بيروت، لبنان، 2009

9. Mohamed Boussoumah, L'établissement public, opu, 2012

المجلات :

10. ليلى بن عيسى ، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خيضر –بسكرة، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية ، العدد الرابع عشر،ديسمبر 2013