دور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية

د. لدغش سليمة

جامعة الجلفة

ملخص :

يتمثل دور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية، لتطوير المجالات الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية والبيئية. والانتقال بها إلى أفضل حال، وبذلك تعمل على تحقيق وتوفير الحاجات المحلية والسعي لمشاركة المواطنين في رسم سياسة المجتمع بإعداد مخططات محلية للتنمية. إلا أن المجالس المنتخبة تواجه عراقيل تحد من تحقيق مخططاتها وتؤثر سلبا على أدائها. تتمثل هذه العراقيل أساساً في علاقاتها بالسلطة المركزية، وفي الرقابة على ميزانية البلدية وعلى خطط التنمية والمشاريع، وفي محدودية التمويل المحلي.

الكلمات المفتاحية: المجالس المنتخبة – التنمية – خطط المشاريع .

Abstract :

The role of the elected councils in achieving development, for the development of the economic and political fields, administrative, social, cultural and environmental. And moving them to the best case , and it works to achieve and the provision of local needs and the pursuit of citizen participation in the formulation of policy community to prepare local development plans. However, the elected councils facing obstacles challenge of achieving their plans and adversely affect its performance. These obstacles are mainly in their relations with the central authority, and in the control of the municipal budget and development plans and projects, and hinted to me in the limited funding.

Thy Key words : Elected councils- Development- Plans and Projects .

مقدمة :

إن المجالس المنتخبة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي، تمثل الأساس للتسيير والإدارة، وهي بذلك الرابط بين المواطن والإدارة المركزية، وهذا في تنفيذ المشاريع المسطرة وفي توفير الخدمات المختلفة، وبوجود إرادة لدى السلطات المركزية والمجتمعات المحلية في تنمية تشمل مختلف المجالات التي يطمح لها المواطن . فإن الأمر يتوقف في تجسيد هذه الإرادة على جهود ونجاح المجالس المنتخبة في تحقيق تنمية بكل أبعادها.

المبحث الأول : مفهوم التنمية المحلية ومجالاتها

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تظافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وإدماجها في التنمية القطرية[1] .

المطلب الأول : تعريف التنمية المحلية وعناصرها

التنمية المحلية هي القدرة على الاستفادة من مصادر البيئة البشرية والمادية المتوافرة وزيادة تلك المصادر كما ونوعا وتطويعها بما يعود نفعه على جميع أفراد المجتمع، مع ضمان استدامة هذه المصادر، ويبقى العنصر البشري وتطويره ماديا وثقافيا وروحيا الشرط الأساسي لكل تنمية محلية[2] .

الفرع الأول : تعريف التنمية المحلية

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في موضوع التنمية المحلية، حيث يعرفها الأستاذ عبد المطلب عبد المجيد بأنها: " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين الحياة لسكان تلك التجمعات في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية وفي منظومة شاملة ومتكاملة"[3] .

ويعرف الأستاذ موراي روس التنمية المحلية بأنها "تلك العملية التي يتمكن بها المجتمع المحلي من تحديد حاجياته وأهدافه وفقا لأولوياتها . مع إزكاء الثقة والرغبة في العمل مقابل تلك الحاجات والأهداف ومن خلال ذلك يمكن أن تنمو وتمتد روح التعاون في المجتمع"[4] .

إن التنمية المحلية في الجزائر يقصد بها تكفل الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة بترقية وتطوير مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة المباشرة بالمواطن المحلي، وذلك ضمن برنامج منسجم ومستدام ذو أمد قصير ومتوسط وبعيد. فإذا كانت جهود الدولة تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية المحلية، فإن الجهود الذاتية من خلال المنتخبين المحليين ومشاركة المواطنين لا تقل أهمية عن ذلك، وعليه عُرفت التنمية المحلية بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) للارتقاء بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة ضمن منظومة شاملة ومتكاملة[5] .

وهناك عدة تعريفات للتنمية المحلية نذكر منها تعريف محي الدين صابر الذي يعتبرها "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي قائماً على أساس المشاركة في التفكير للإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا[6] .

ويرى البعض أن التنمية هي الانتقال من حال إلى حال أفضل، وانتقال المجتمع من وضعه الحالي إلى وضع أفضل بكل المقاييس، أو هي عملية تهدف إلى إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والسلوك. كما تُعرف التنمية بأنها: "عملية توفير الاحتياجات الأساسية للإنسان من أكل والسكن والصحة والتعليم والعمل، والجوانب المعنوية التي تتلخص في الحاجة إلى تحقيق الذات بالإنتاج والمشاركة في تقرير المصير وحرية التعبير والأمن والشعور بالكرامة والاعتزاز بروح المواطنة"[7] .

إذن فالتنمية تعني النهوض بوضع ما إلى وضع أحسن، ويشمل هذا الانتقال جميع المجالات الاجتماعية والثقافية، الاقتصادية، السياسية، البيئية والبشرية.

الفرع الثاني : العناصر الإستراتيجية للتنمية المحلية

تتمثل هذه العناصر في[8] :

أولاً -إنعاش الاقتصاديات المحلية: وهذا من خلال القيام بالوظائف التالية المتمثلة في تقوية العلاقة الرابطة بين المدينة والاقتصاديات المحلية، والعمل على تعميق المعرفة الخاصة بحركية الاقتصاديات المحلية(الاقتصاد القاعدي)، وكذا الوقوف على الأهمية الاقتصادية للنفقات العمومية للوظائف المحلية، وأخيرا التفكير في آفاق الاقتصاد المحلي .

ثانياً : العقار كأداة أساسية للتنمية : يشكل العقار ثروة غير مستغلة بشكل جيد، حيث يتطلب إدارة الأملاك العقارية من خلال استغلالها وتنظيم سوق العقارات وعدم الاكتفاء بعمليات الصيانة فقط، كما أن العقارات تمثل خيار استراتيجي منه مؤشر على الثروة المحلية من خلال استرجاع القيمة المضافة في الاقتصاديات المحلية.

ثالثاً- التمويل المحلي: يعرف بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، على مستوى الوحدات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية على مرور الزمن وتفعل استقلالية المحليات على الإدارة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة[9] .

ومن خلال ضمان اللجوء للاقتراض كمصدر لتمويل الاستثمارات، وتطوير المؤهلات والكفاءات المسيرة لضمان الشفافية في التسيير وتعبئة الموارد المحلية من خلال تنويع مصادر التمويل[10].

رابعا- بناء الوسط المحلي: باتخاذ الإجراءات التالية: تخفيض حجم الدولة المركزية من خلال اللجوء إلى اللامركزية، وإقامة مشاريع جاذبة لاستثمارات القطاع الخاص، كذلك تسيير وضعيات الأزمات على المستوى المحلي، وكذا المزاوجة بين ثقافة التسيير الإدارية والمقاولاتية.

المطلب الثاني : مجالات التنمية المحلية

ليستوعب الفرد التنمية المحلية بكل أبعادها فعليه أن يعرف أن مجالاتها تتنوع إلى تنمية اقتصادية، واجتماعية، وسياسية وإدارية، وبيئية، وثقافية، وبشرية وإلى كل مجال له علاقة بالمواطن وبتحسين ظروفه ضمن الحيز المخصص له. وقد تم الاقتصار على التنمية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية كما يلي :

الفرع الأول : التنمية الاقتصادية

تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية، وذلك عن طريق[11]:

-حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد بأهداف السلطة في المخطط الوطني .

-تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات...).

-تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية.

-تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

وفي هذا الإطار نص قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 2011/06/22، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 37 ، على التهيئة والتنمية فلقد جاء في المادة 111 على أنه:"يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. لهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته... ".

تُعد التنمية الاقتصادية القاعدة الأساسية لتحقيق تنمية شاملة وذلك لأن التغيير في الوضعية الاقتصادية في المجتمعات ينعكس مباشرة على الجوانب الاجتماعية والسياسية، ويتمثل هدفها في تعزيز القدرات الاقتصادية لمنطقة محلية من أجل تحسين مستقبلها والمستوى المعيشي ككل لهذه المنطقة، فهي عبارة عن عملية يقوم من خلالها الشركاء من القطاع الحكومي وقطاع الأعمال بالعمل بشكل جماعي من أجل توفير ظروف أفضل للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، ولن يتم هذا بدون التركيز على عدة مجالات أهمها: تدعيم الاستثمار المحلي، تطوير النشاط الزراعي، استغلال الموارد السياحية، وتلعب هذه العناصر دورا هاما حيث توفر للإدارة المحلية مصدرا لتمويل مختلف المشاريع وتراكم الثروات وخلق مناصب للشغل ومعالجة حالات الفقر والبطالة وتحقيق الأمن الغذائي[12] .

ولقد نص قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 12، على التنمية الاقتصادية إذ جاء في المادة 80 منه على أن : "يُعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية . ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية ..." .

وفيما يخص التنمية الصناعية التقليدية والحديثة يعمل المجلس الشعبي البلدي على إنشاء الأجهزة والمؤسسات الصناعية، كما يشجع المجلس المبادرات الخاصة التي تهدف إلى تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة الإدارية للبلدية . ويمتد عمل المجلس الشعبي البلدي حتى إلى مجال النقل إذ يعمل على توزيع شبكات وخطوط التموين والتوزيع المتعلقة بالمنتجات الضرورية وتسويقها بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع[13] .

الفرع الثاني : التنمية السياسية والإدارية

تتمثل التنمية السياسية أساسا في تفعيل دور المجتمع المحلي من أجل المساهمة في التكفل بشؤونه والمشاركة في تحقيق التنمية المرجوة، وحتى يتم ذلك يجب أن يكون الفرد مدركا لحقوقه وواجباته وأن يتمتع بحق التصرف في اختيار ممثليه الذين يراهم الأكفاء لتسيير الشأن العام[14]، وتُعرف التنمية السياسية بأنها "عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب غايته الوصول إلى مستوى الدول الديمقراطية، والمشاركة الانتخابية والمنافسة السياسية وترسيخ مفاهيم وطنية والسيادة والولاء للدولة القومية"[15] .

أما التنمية الإدارية فهي تعبير عن حيوية السياسة وتطويرها في كافة النواحي والتي من خلالها يمكن للمسيرين المحلين تجسيد التنمية المحلية من خلال تنظيم إداري محكم وفعال.

الفرع الثالث : التنمية الاجتماعية

إن الإنسان هو محور التنمية ووسيلتها في نفس الوقت . وتجسيد التنمية اجتماعية يمر من خلال توفير معظم وسائلها لرفع مستوى المعيشة وإشباع الحاجات المحلية للمواطن، وتعرف التنمية الاجتماعية بأنها: "تلك العملية التي تنطوي

على إحداث بعض التغيرات التنظيمية المخططة لتحقيق انسجام أفضل بين الاحتياجات الإنسانية والبرامج الاجتماعية"[16] . فهي بذلك هدف معنوي لعملية ديناميكية تتجسد في توجيه الطاقات البشرية للمجتمع عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية التي تعد أهم عناصرها، عنصر التعليم وعنصر الصحة والاهتمام بالجوانب الوقائية والعلاجية للأفراد[17]، بالإضافة إلى توفير السكن حيث أن التزايد الديمغرافي زاد من حدة الطلب وأصبح يخلق مشاكل تعيق التنمية المحلية.

ولأن البلدية تعد مصدر التنمية الاجتماعية فلقد جاء في قانون البلدية 11/10 ضمن نص المادة 122 "تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد: - إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها،

- تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل،

- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية،...".

كما جاء في قانون الولاية 07/12 ضمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، نصت المواد من 93 إلى 101 ضمن الفرعين السادس والسابع تحت عنوان النشاط الاجتماعي والثقافي والسكن، ومن ذلك نصت المادة 96 على مايلي: "يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان :

-تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي،

-حماية الأم والطفل،

-مساعدة الطفولة،

-مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،

-مساعدة الأشخاص الذين هم في وضع صعب والمحتاجين، ...".

المبحث الثاني: إستراتيجية المجالس المنتخبة في التنمية المحلية والعراقيل التي تواجهها

تعمل الهيئات المحلية على إشباع الحاجات المحلية وتقريبها من المواطنين ومشاركتهم في رسم سياسة مجتمعاتهم ووضع أولويات الخدمات والتنسيق بينها وتمويلها وإدارتها. إن الاحتياجات تختلف من وحدة محلية إلى أخرى وأنها في تغير مستمر، وأن الهيئات المحلية أقدر من غيرها على تقدير احتياجاتها المحلية والمواءمة بينها وبين إمكانياتها وقادرة على إدخال تعديلات في التنظيم الاجتماعي والاقتصادي لتحقيق التنمية المحلية، وبذلك تعد البلدية المخطط التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه ويجب أن يكون منسجما مع مخطط الولاية. كذلك يحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط الولاية الذي يعكس في المدى المتوسط البرامج والوسائل والأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية ويصادق عليه[18]

المطلب الأول : إستراتيجية المجالس المنتخبة في التنمية المحلية

تعتبر الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة هيئات لامركزية للدولة، وواحدة من بين الهياكل والنماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية ودورها في التنمية واختيار الإستراتيجية الملائمة والنماذج الكفيلة لتلبية حاجيات

المواطن، والتي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية لا تخرج عن سياقها العام وهو البعد التنموي الوطني المستدام ضمن فضاء بيئي نظيف ومتجدد[19].

الفرع الأول : المخطط البلدي للتنمية

المخطط البلدي للتنمية هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعما للقاعدة الاقتصادية ومحتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات التجارية . وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي بينما يتولى المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ويشترط في هذا المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية[20] .

تتجسد صور مسؤولية المجلس البلدي المحلي في إعداد وتحضير المخطط البلدي للتنمية في ثلاث نقاط أساسية من خلال قيام المجلس البلدي المحلي بتحديد التوجهات الكبرى في ما يتعلق بالتنمية المحلية، حيث يناقش ويصادق على مخططات التنمية ويراقب تنفيذها، وهذا من خلال قيادة المراحل المتعلقة بالتحضير المتميزة بالتعقيد، ويغلب عليها الطابع التقني، وتتطلب مدة زمنية معينة، العمل على إنشاء لجان من طرف المجالس المحلية لدارسة مسائل نوعية، يتحدد عملها وسير نشاطها عن طريق مداولة، بحيث تتكون من منتخبين وأشخاص ذوي الاختصاص من خارج اللجنة. وكذا التفكير بتوفير الوسائل والموارد لإنجاز مختلف المراحل[21].

وقد نص قانون البلدية على أنه يعد المجلس الشعبي البلدي بشكل سنوي ومتعدد السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية[22].

الفرع الثاني : المخطط القطاعي للتنمية

هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه كذلك . ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخططات لها[23] .

وما يميز هذا المخطط أنه يدرج من طرف المديريات التنفيذية للولاية تحت وصاية الوزارات المركزية التابعة لها مثل مديرية الري، مديرية الأشغال العمومية، مديرية البناء والتعمير، والمديريات 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 109 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 ايجابي من طرف الوحدات التنفيذية فإنه لا يعبر عن حرية المجالس المنتخبة وتمكنها من إدارة التنمية المحلية بكل استقلالية[24] .

ما أن معظم البرامج التنموية التي تندرج ضمن المخطط القطاعي ، هي عبارة عن مشاريع ضخمة يرصد لها اعتمادات مالية كبيرة تعجز البلدية عن توفيرها وهي تخص عادة المنشآت القاعدية .واقعيا لا يمكن للمجالس المنتخبة أن تعترض على هذا النوع من المشاريع نظراً 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 والتي تكون نهايته لصالح البرامج القطاعية[25].

الفرع الثالث : مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة

قررت السلطات العمومية بعد الاستقلال مباشرة استحداث أدواتها الخاصة بالتنمية المحلية ويتعلق الأمر بما يلي : برامج التنمية الخاصة، المخططات البلدية للتنمية، والصناديق الخاصة. فمن خلال هذه الأدوات عملت الحكومة على توفير موارد التمويل الخارجي، وقد سخرت الجزائر هذه الموارد المالية المحلية لتحقيق تنميه وطنية شاملة انطلاقا من تفعيل القاعدة في إنجاح هذه التنمية فجاءت برامج التنمية المحلية لتحقيق ذلك، ومن بين هذه البرامج صندوق تنمية مناطق الجنوب، هذا الأخير الذي وفر التمويل الإنمائي اللازمة لإنجاز مشاريع البنية التحتية التي تحتاجها مناطق الجنوب، فقد وفر هذا الصندوق التمويل اللازم لإنجاز مشروعات القمامات العمومية المراقبة عبر مختلف مناطق الجنوب الجزائري، وذلك لترقية الإطار المعيشي للمواطن وسلامته البيئية، كما ساهم هذا الصندوق في تمويل كافة مشروعات الصرف الصحي وفك العزلة عن المناطق النائية بإنجاز الطرقات ومشروعات الكهرباء الريفية.....الخ[26].

المطلب الثاني : العراقيل التي تواجه المجالس المنتخبة في تجسيد التنمية المحلية

في سعيها لتجسيد التنمية المحلية تواجه المجالس المنتخبة عدة عراقيل وصعوبات تؤثر سلبا على عملها، وتحد من تحقيق مخططاتها وحسن سير أدائها . تتنوع هذه العراقيل إلى ما يواجه الإدارة المحلية في علاقاتها بالسلطة المركزية وفي الرقابة على ميزانية البلدية والرقابة على خطط التنمية والمشاريع .

الفرع الأول : العراقيل التي تواجه الإدارة المحلية في علاقاتها بالسلطة المركزية

الوظيفة التنفيذية تضطلع بها الهيئة التنفيذية المكونة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه أو مساعديه المكلفين أساسا بتنفيذ مداولات المجلس البلدي ذي الوظيفة التقريرية حيث يفترض أن للمجلس كامل الحرية والسلطة في التداول في القضايا التي تدخل في إطار الصلاحيات المسندة إلى البلدية. لكن الواقع يظهر أن المجلس البلدي ليس الفاعل الوحيد في السياسة المحلية وأن قراراته في إدارة التنمية المحلية مرتبطة بعدة أجهزة مركزية للدولة وهي من أهم العراقيل التي تضعف استقلالية المجالس المنتخبة في اتخاذ قراراتها[27] .

يرتبط عمل البلدية بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة، تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات، هذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي، باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمال البلدية وتصرفاتها للمجلس البلدي كهيئة[28] .

الفرع الثاني : الرقابة على ميزانية البلدية وعلى خطط التنمية والمشاريع

تحد الرقابة على ميزانية البلدية والرقابة على خطط التنمية والمشاريع من السير العادي للتنمية المحلية، بل أن هذه الرقابة تشكل عائق في وجه التنمية وذلك كما يلي :

أولاً : الرقابة على ميزانية 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 البلدية[29] .

وقد نص قانون البلدية على أن ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية . وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار[30].

وميزانية البلدية لها نفس خصائص ومبادئ الميزانية العمومية، وتكون من ميزانية أولية وأخرى إضافية دورها تعديل النفقات والإيرادات تبعا لنتائج السنة المالية السابقة . ونظرا لخطورة العمليات المالية والمحاسبية للبلدية فقد خصها المشرع برقابة صارمة - زيادة على الرقابة الوصائية - تدعى الرقابة المالية والتي تعرف على أنها: "مراقبة مدى تطابق الميزانية والإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها، وتشمل عملية الرقابة خاصة مسألة توازن الميزانية ومدى تخصيص الإعانات وكيفية توزيعها . والرقابة المالية على الميزانية نوعان :رقابة وقائية ورقابة لاحقة . الرقابة وقائية هي ما تسمى بالرقابة السابقة، حيث تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنبا 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. أما الرقابة اللاحقة وتسمى أيضا الرقابة الخارجية، وهي التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة - وتكييف الإجراءات المتخذة مع القانون . وهي غير تابعة في الأصل للسلطات التنفيذية فهي أجهزة متخصصة ومستقلة تقوم بها هيئتان وهما مجلس المحاسبة، ومفتشية المالية[31] .

ثانياً: الرقابة على خطط التنمية والمشاريع

إذا كان في الأصل أن تباشر المجالس المحلية إنشاء وإدارة مخططات التنمية المحلية بنفسها ومستقلة عن السلطة المركزية تطبيقا لمفهوم الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، فإن مجال تدخل البلدية ليس مطلقا فهو مقيد بأولوية برامج المخططات الوطنية للتنمية، بل الأكثر من ذلك فإنه قبل إدراج أي برامج محلية يجب مراعاة مكان إنشاء هذه البرامج أولاً والتي يجب أن يراعى فيها أيضا أولوية المخططات الوطنية[32].

تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع المخطط الوطني، وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي والذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية، فالعديد من الصلاحيات قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي[33].

الفرع الثالث: محدودية التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية وخارجية لميزانية البلدية، لتحقيق التنمية المنشودة، على أن البلدية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتألف من مداخيل ممتلكاتها وناتج الجباية والرسوم المحلية وكذا القروض والإعانات[34].

ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.

وتواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية. إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض، كما تتقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، حيث أن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب عكسيا مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري[35].

إن جملة الإيرادات العامة للجماعات المحلية، الذاتية أو الخارجية، وبالرغم من تعددها وتنوعها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف ومهام الجماعات المحلية، وبالنتيجة لا يمكنها من الاضطلاع بالدور المحدد لها بسبب تراكم النقائص وتعدد الفجوات التنموية المحلية من جهة، والنقص في ترشيد استعمال الوسائل والموارد الخاصة للجماعات المحلية، وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، مما يستدعي تطوير هذه الإيرادات وتكييفها مع التطورات الاقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية الجماعات المحلية، وتجعلها أقدر على مواجهة متطلباتها المحلية والوطنية[36].

الخاتمة :

من خلال قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 2011/06/22، وقانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، فإن المشرع اهتم بالتنمية المحلية في جميع مجالاتها اجتماعية وثقافية واقتصادية وبيئية وإدارية، إلا أن المجالس المنتخبة تواجه العديد من العراقيل تحد من سعيها لتحقيق التنمية وتؤثر على الدور المنوط بها، مما أثر على عجلة التنمية تتمثل أهم هذه العراقيل في ما تواجهه الإدارة المحلية في علاقاتها بالسلطة المركزية وفي الرقابة على ميزانية البلدية وعلى خطط التنمية والمشاريع وفي محدودية التمويل المحلي محدودية التمويل المحلي وغيرها من العراقيل

الكثيرة . لكن إطلاع المواطن بالقوانين، وكل ما ينظم البرامج التنموية المسطرة للتنمية المحلية يجعله مساهماً في إنجاح جهود الدولة في ما تبذله لخدمته، ومقدراً لدور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية بما يحقق تنمية المجتمع .

الهوامش :

1 - شباب سهام، "إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية –دراسة تطبيقية: حالة بلدية معسكر"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان، 2012 ، ص 13.

2- شويح بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية-" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان، 2011، ص 79.

3- عبد الطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص 13.

4- أحمد مصطفى خاطر، التنمية الاجتماعية، المكتبة الجامعية الحديثة، مصر 2002 ، ص 303.

5- شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 77 .

6- سرير عبد الله رابح، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، العدد السابع، جامعة محمد خيضر –بسكرة-، ص 83 .

7- رفيق بن مرسلي، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق –دراسة حالة الجزائر : 2001-2011"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو- 2011 ، ص16-17 .

8- يحياوي حكيم، "دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة- 2011 . ص 81.

9- عبد الطلب عبد الحميد، المرجع السابق،ص 23 .

10- يحياوي حكيم، المرجع السابق، ص 81.

11- ناجي عبد النور، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، مداخلة ضمن ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر- واقع وتحديات-، جامعة حسيبة بن بوعلي-الشلف-، ديسمبر 2008 ، ص 09 .

12- موسى رحماني، وسيلة سبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية"، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، 2004، ص09 .

13- بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، جامعة حسيبة بن بوعلي-الشلف-، 2010 ، ص 264 .

14- إبراهيم حسن العسل، التنمية في الفكر الإسلامي، المدرسة الجامعية للدراسات، بيروت، 2006، ص 30 .

15- ساتر محمد علي، العالم ليس للبيع ومخاطر العولمة على التنمية المستدامة، جامعة عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2006، ص 141 .

16- منال طلعت محمود، التنمية والمجتمع، المكتب الجامعي الجديد، الإسكندرية، مصر،2001، ص12.

17- مريم أحمد مصطفى، إحسان حفظي، قضايا التنمية في الدول النامية، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2001 ، ص 30 .

18- مزياني فريدة، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة منتوري -قسنطينة-، 2005 ، ص 221 .

19- شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 9.

20- سرير عبد الله رابح، المرجع السابق، ص 83 .

21- يحياوي حكيم، المرجع السابق، ص 80.

22- المادة 107 من قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 2011/06/22، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 37.

23- سرير عبد الله رابح، المرجع السابق، ص 83 .

24- نصت المادة 109 من قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 2011/06/22، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 37 على أنه : "تخضع إقامة أي مشروع استثمار و/ أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة" .

25- غزيز محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة- 2010 ، ص 71.

26- حياة بن اسماعين ووسيلة السبتي،"التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، مداخلة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات –دراسة حالة الجزائر والدول النامية- يومي 21 و22 نوفمبر 2006، جامعة محمد خيضر –بسكرة- ص 3.

27- غزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 60.

28- ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 11 .

29- غزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 105.

30- المادة 176 من قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 2011/06/22، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 37.

31- غزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 106-107.

32- نفس المرجع، ص 70 .

33- ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 12 .

34- شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 103.

35- حياة بن اسماعين ووسيلة السبتي، المرجع السابق، ص 3 .

36- لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر – بسكرة-، 2005، ص12.