أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر
في ظل الإصلاحات الجديدة (2012)

بن عياش سمير

أستاذ مساعد (أ)، كلية الحقوق جامعة أمحمد بوقرة .بومرداس

مقدمة:

يتجه هذا العمل لمحاولة معرفة مكانة الفواعل المحلية في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر، وهذا بمعرفة آليات عملها والتفاعل الحاصل بينها، والتحقق من مدى تكيفها مع تأثير بيئات مختلفة منها: الثقافية، الاجتماعية والاقتصادية وغيرها، وسيتم كذلك التطرق إلى طبيعة هذه الفواعل وما يرتبط بها من رهانات ومصالح، وتحديد الإطار القانوني والتنظيمي الذي تعمل وفقه وما تم توفيره لها من إمكانات واعتمادات. وسيتم التركيز على مرحلة التنفيذ في صنع السياسات العامة مع إظهار مكانة هذه الفواعل في بقية المراحل الأخرى،ودراسة مدى الاهتمام بالفواعل المحلية في القوانين الأخيرة للإصلاحات(قانون الإعلام، قانون الأحزاب السياسية، قانون الانتخابات، قانون الجمعيات،القانون المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، قانون البلدية والولاية، القانون المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية) وهي تطبيق لجملة الإصلاحات السياسية التي أعلنها رئيس الجمهورية في خطابه إلى الأمة يوم 15 أفريل 2011[1]،مع الإشارة إلى أن قانوني الولاية والبلدية قد تم إعدادها في مراحل سابقة ولكن إصدارها تزامن مع هذه الإصلاحات مع تعديلات أملتها هذه المرحلة.

وتثير هذه الورقة البحثية إشكالية مفادها :ما مدى تأثير منح المزيد من الصلاحيات والموارد والتسيير الرشيد للفواعل المحلية على نجاح تنفيذ السياسات العامة في الجزائر ؟ كما تطرح مجموعة من الأسئلة تتطلب الإجابة عليها: ما هي انعكاسات طبيعة النظام السياسي الجزائري على المستوى المحلي؟ و ما هي طبيعة الفواعل المحلية ومكانتها في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر؟ وما هي طبيعة العوائق المؤثرة على مشاركة الفواعل المحلية في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر ؟ وما مدى الاهتمام بالفواعل المحلية في محتوى قوانين الإصلاحات الأخيرة ؟ وما الذي يمكن اقتراحه لتعزيز دور هذه الفواعل في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر ؟. وفي البداية سنقدم الفرضية التالية:كلما تم منح المزيد من الصلاحيات وتوفير الموارد المالية والبشرية للفواعل المحلية،وتحقيق الرشادة المحلية، زادت فرص نجاح تنفيذ السياسات العامة .

الكلمات المفتاحية: السياسات العامة، تنفيذ السياسات، الجماعات المحلية، الفواعل المحلية، الإصلاحات في الجزائر.

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،رئاسة الجمهورية ، خطاب رئيس الجمهورية إلى الأمة بتاريخ15 أفريل 2011،متاح على موقع رئاسة الجمهورية: http:// www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm ، تاريخ التصفح :05 جويلية 2011 على الساعة 12:30

أولا . صنع السياسات العامة وأهمية مرحلة التنفيذ :

تعنى السياسة العامة للدولة بحل المشكلات العامة وضبط العلاقات بين مختلف الفواعل سواء الرسميين وغير الرسميين ببرامج حكومية يمر صنعها بمراحل عديدة: (تحديد المشكلة، وضع الأجندة وجدول الأعمال، صياغة وبلورة السياسة العامة وتبنيها وإقرارها،تنفيذها ثم تقويمها)،وتعد مرحلة التنفيذ ضرورية لكي ترى هذه السياسة النور ولتلبي مدركات ورغبات المواطنين في جميع المجالات فدونها تبقى هذه السياسات مجرد خطابات ونوايا حسنة ،وقد أكد بيترز جاي " **PetersB.GUY** "أن سياسات الدولة لا تطبق بنفسها ولا تستطيع أن تؤثر في المجتمع طالما أنها مجرد كتابة على ورق لهذا فبعد صنع السياسات العامة لابد من تنفيذها حتى لا تبقى مجرد قوانين جامدة لا تؤثر بمجريات الحياة العامة ، فالمؤسسات الحكومية تملك صلاحيات القانون العام وسلطة تطبيق القرارات ،وهو الأمر الذي يسمى في أدبيات الإدارة العامة " تنفيذ السياسات "،[1]كما أن العمل الحكومي لا يتوقف عند اتخاذ القرار وتنفيذه يمكن أن يأخذ نفس القيمة الكبيرة لهذا القرار"[(2)]، ونحن في هذه الدراسة بصدد تتبع مسارات تنفيذ السياسة العامة في الجزائر أو حسب هارولاد لازويل LASSWELL Harold,:كيف يتم تطبيق القوانين والقواعد فعليا؟[(3)]سنحاول التركيز على المستوى المحلي كمجال للبحث لرصد العلاقات بين الفواعل المحلية من جهة، وبينها وبين السلطة المركزية من جهة أخرى وكذا نصيب المواطنين من مخرجات السياسات العامة بعد هذه التفاعلات،بالتعامل مع الجماعات المحلية كبنى، أما عن الأشخاص فتأخذ كفواعل، سيتم توضيح طبيعة النظام السياسي وانعكاس ذلك على المستوى المحلي.

ثانيا . طبيعة النظام السياسي وأثره على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر:

سنتناول الموضوع في إطاره التاريخي العام على أساس أنه حصيلة يتفاعل فيها المحلي (القرية، القبيلة مثلا)مع الشمولي (الحكم المركزي، الأمة، المعتقدات والشعائر السائدة على المستوى العام)[(4)]، لذلك ستكون الانطلاقة من طبيعة النظام السياسي للوصول لانعكاساته على المستوى المحلي :

1 . النظام السياسي : الدولة الريعية وغلبة الإنفاق العام.

يستخدم مفهوم الدولة الريعية لوصف حالة الدولة عندما تحصل على جزء كبير من إيراداتها(40% فأكثر)من مصادر خارجية على شكل ريع(وهي المداخيل من الصادرات الخام دون إضفاء حالة الإنتاج عليها) فهي ليست تحت رحمة ضرائب مواطنيها،ويشكل الإنفاق العام جزء كبيرا من ناتجها المحلي الإجمالي،وتقوم بتوزيع الريع أو جزء منه على مواطنيها من خلال برامج وسياسات اقتصادية واجتماعية

(1)- عبد الفتاح ياغي،**السياسات العامة النظرية والتطبيق.** القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص139.

(2)-W. H. Freeman et autres, **les politique publiques élaboration et mise en œuvre**.(trad. :George C. Edwards , Ira Sharkansky), Paris : les éditions d'organisation, 1981, p. 251.

(3)- جيمس أندرسون،**صنع السياسات العامة**، ط3. (ترجمة: عامر الكبيسي). عمان:دار المسيرة،2007،ص37.

(4)- عبد الله حمودي،**الشيخ والمريد النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة.**(ترجمة: عبد المجيد جحفة). الدار البيضاء: دار بوبقال للنشر،1999،ص9.

غايتها توفير كل حاجيات المواطن ،وتتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية تجاه النشاط الاقتصادي الداخلي ،ولا تحتاج لفرض ضرائب على مواطنيها،ويعتبر البعض أن ذلك عنصر أساسي في تقليص إمكانات تنامي المطالب والضغوط الشعبية سيرا على مبدأ"لا ضريبة ولا تمثيل "[1]، والجزائر دولة ريعية ومعظم ثروة البلاد يأتي من استخراج النفط والغاز والسيطرة على مؤسسات الدولة تعني السيطرة على هذه الثروة[2]، يشكل الإنفاق العام جزء كبيرا من الناتج المحلي الإجمالي،فهي تحصل على جزء كبير من إيراداتها من مصادر خارجية على شكل ريع بترولي،لذلك ينطبق عليها مفهوم "الدولة الريعية "،فمثلا في سنة 2010 كانت مداخيل الخزينة العمومية 4379.6 مليار دينار مشكلة من عائدات الجباية البترولية بقيمة 2905 مليار دينار أي بنسبة 66.3%أما بقية العائدات 1470.3 مليار دينار وبنسبة 33.70% مقسمة بين المداخيل الضريبية 1287.4 مليار دينار وغير الضريبية 182.8 مليار دينار ، أما عن الهبات فقدرت ب 4.4 مليار دينار[3]، وهذا الطابع الريعي للدولة ينتج عنه انتفاع شرائح اجتماعية واقتصادية مرتبطة بالحكم وأجهزته إضافة إلى الاهتمام بمشاريع الإنفاق العام ،حيث تقوم الدولة بدور الوسيط بين القطاع النفطي وبقية القطاعات من خلال برامج الإنفاق العام الشيء الذي يؤدى إلى تقليص المطالب والضغوط الشعبية،في حين قد تعود أسباب زيادة حجم هذه المطالب إلى عدم قدرة النظام على الاستمرار بهذه السياسات في ظل تغير أسعار البترول خاصة خلال الفترة التي أعقبت الصدمة النفطية 1985 وخلال فترة التسعينيات وتزايد الأعباء المالية على عاتق الدولة نتيجة الأزمة الأمنية خلال تلك الفترة وقد نربط هذا الإنفاق بالنظرية الكينزية لصاحبها البريطاني جون مينارد كينز، وتبين نظريته أن مستوى الدخل القومي يتوقف على مقدار الطلب الفعلي،وأن انخفاض الميل للاستهلاك لا يكون مساعدا على نمو رأس المال إلا في ظروف التشغيل الكامل . غير المحقق في الحالة الجزائرية . وأن الإجراءات الهادفة لإعادة توزيع الدخول بطريقة يرجح أن ترفع من الميل للاستهلاك قد يثبت أنها في صالح نمو رأس المال[4]، ونصح كينز الحكومات بالتدخل لتنشيط الطلب وزيادة الإنفاق ،وبالتالي تحريك العجلة الاقتصادية لتحقيق التنمية ،ولكن مأتى ستتحقق هذه التنمية في الجزائر؟

ينبغي الإشارة إلى أن الجزائر عرفت عدة إصلاحات خلال ربع قرن الأخير ووظفت فيها عدة مليارات من الدولارات،ولكن دون تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية،ورغم تشجيع جميع الحكومات منذ 1985للتصدير خارج المحروقات،إلا أن النتائج لم تكن مرضية،وبقاء الاعتماد على البترول لوحده

(1)-.حسنين توفيق إبراهيم، **النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها.** بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص64.63.

(2)- Rachid Bendib,**L'Etat rentier en crise :élément pour une économie politique de la transition en Algérie.** Alger : Office des publications universitaire,2006,p.20.

(3)- RADP, Banque d'Algérie, **« Rapport 2010 évaluation économique et monétaire en Algérie ».** Alger : ANEP, 2011, pp.66-75.

(4)- جون ماينارديكينز،**النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود**،(ترجمة: إلهام عيداروس). أبوظبي، الإمارات العربية المتحدة: هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث، 2010، ص406.

،ففي الوقت الذي عرف فيه العالم تحولا في جميع القطاعات لم يتم لحد الساعة وضع البنى الأساسية للاقتصاد الرأسمالي في الجزائر ،فلا توجد فعليا لا سوق مالية ولا بورصة سواء للعقار ولا حتى لسوق للعمل[1]، ورغم كل ذلك فإن الطابع الريعي للدولة مستمر لكونها مصدر الثروات وموزع الخدمات والمزايا، ومصدر التوظيف والتشغيل وأحيانا مصدرا للرفاهية الاجتماعية، وأكثر اهتماما بالإنفاق العام وتدعيم الاستهلاك بدل التركيز أكثر على الإنتاج والقيمة المضافة خارج قطاع المحروقات وإحداث مناصب الشغل الدائمة وتدعيم الاستثمار المنتج للثروة سواء على مستوى القطاع الخاص أو العام .

2 . انعكاس الطابع الريعي للدولة على المستوى المحلي :

ينعكس الطابع الريعي للدولة على المستوى المحلي في علاقة الجماعات المحلية مع المواطنين في توفير حاجياتهم إضافة لكونها هي الأخرى تساهم في تنفيذ السياسات السابقة الذكر، والمطالب الشعبية توجه لهذه الجماعات بطريقة سلمية وأحيانا أخرى عن طريق العنف بالكسر والحرق وإتلاف المرافق العمومية ،يلاحظ في هذا الإطار تنامي المطالب خاصة من العاطلين عن العمل والباحثين عن السكن والراغبين في تحديث خدمات المرافق العمومية، مع ازدياد دور المهمشين وقاطني السكنات الهشة الذين يجتمعون على حواف المدن في أحياء فوضوية مكونة من مجموعات من الأكواخ المفتقرة لضروريات الحياة حيث تنتشر الأوبئة والآفات الاجتماعية ومظاهر التطرف،و تعتبر غالبية مطالب هذه الفئات ذات طابع اجتماعي،إضافة إلى مطالب متباينة عقدتها أكثر الأزمة الأمنية في التسعينيات،وهي بحاجة لسياسات ملائمة ومن اهتمام جدي من قبل النظام السياسي لكي يتم التحكم فيها وعدم تحولها إلى بؤر جديدة للأزمات،ومثلما ينسج الطابع الريعي على المستوى المركزي شبكات لشرائح اجتماعية واقتصادية فهو كذلك ينسج علاقات وشبكات على المستوى المحلي لتقديم الخدمة العمومية وتوفير حاجيات المواطن،ولكن هذا الطابع الريعي قد يستغل محليا لشراء الولاء وضمانه للشبكات التي ترتبط بالأجهزة النافذة وتستفيد من مزايا الإنفاق العام،وهي شبكات زبائنية تغذيها المصلحة الذاتية لأفرادها .

ثالثا . الاختصاصات الإدارية على المستوى المحلي وتحقيق أهداف السياسات العامة :

يكتسي المستوى المحلي أهمية في التحليل لما يبرزه من اهتمامات صانع القرار في توزيع الصلاحيات على جميع المستويات، فالسلطة المركزية ونظرا لاختصاصاتها العديدة فهي تقوم بنقل بعض

1Rachid Tlemçani, « **Infitah,Globalisation et Corruption** », **In** :TayebChenntouf,**L'Algerie face à lamondialisation**. Dakar : Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique,2008, pp.42-43.

الصلاحيات الإدارية إلى الهيئات المحلية اللامركزية مع احتفاظها بدور المراقبة وتوجيه عمل هذه الهيئات مما قد يمكن هذه الأخيرة من الإسراع في تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الأهداف المرسومة للسياسات العامة ميدانيا،وبخصوص البنى والأجهزة المحلية ومدى قدرتها على التعامل مع المشاكل العامة فهي تظهر كالآتي :

1 .الاختصاص الإقليمي والحدود الإدارية للجماعات المحلية:من المحلية إلى الإقليمية.

تعد الجماعات المحلية "البلدية والولاية" بمثابة تنظيم اجتماعي ذو علاقات اجتماعية معينة، تتسم بالتنظيم والتسلسل الهرمي السلطوي وهي تعتبر من أهم المؤسسات الإدارية في الجزائر، فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة ، وتعبر عنها وتعكس برامجها ،ومن ناحية أخرى تمثل المجتمع على المستوى المحلي وتطلعاته وآماله واحتياجاته[1].

الملاحظ هو أن الجماعات المحلية تتعامل مع المشكلات العامة في جميع الأقاليم بنفس الأسلوب،وبسبب تعقيد النصوص القانونية وتنوعها يصعب تحكمها في المهام الموكلة لها، فالتسيير المعتمد يقوم على معاملة جميع الأوساط الجغرافية على اختلافها بنفس الطريقة[2]، في حين ما يحدث في الواقع يتجاوز الحدود الإدارية للجماعات المحلية،ويحتاج إلى التعامل مع الأوساط المختلفة كما هي ومعالجتها حسب خصائصها المختلفة بوضع مؤسسات إقليمية جديدة و تحديد مهامها وأن تخصص لها موارد مالية واضحة من حيث مصدرها و مجال إنفاقها،فهنا تطرح الحاجة لإنشاء أجهزة جديدة لامركزية تتعامل مع مختلف الأقاليم حسب خصائصها .

يراعى أثناء إنشاء هذه الأجهزة الإقليمية الاختلاف الموجود في الخصائص البيئية، السكانية،الجغرافية،الطبيعية والعمرانية للجماعات المحلية وكذا خصائصها المختلفة، فهذه الاختلافات ينتج عنها وجود مناطق بمشاكل متباينة، وتحتاج إلى أطر تنظيمية وسياسات تأخذ بعين الاعتبار هذا التباين، فالأقاليم الساحلية تتأثر مثلا بمشاكل التلوث البحري والضوضاء ومشاكل البطالة والسكن بصفة خاصة وغيرها من المشاكل،في حين المناطق الجبلية والغابية تعاني بالأخص من مشاكل الانجراف والحرائق وكذا انتشار الأمراض النباتية وغيرها ،أما المناطق السهبية فهي تعاني من تدهور الغطاء النباتي والتصحر وزحف الرمال إضافة إلى مختلف المشاكل المنتشرة في المناطق الحضرية، أما المناطق الصحراوية فهي عرضة لتدهور الغطاء النباتي والثروة الحيوانية ومحدودية الموارد المائية إضافة لمشاكل الهجرة غير الشرعية،الجريمة المنظمة ،المخدرات والتهريب ...إلخ

(1)-LahsenSeriak,**l'Organisation et le fonctionnement de la commune.** Alger : ENAG Editions, 1998,p. 5.

(2)- يحي وناس،" **التخطيط البيئي المحلي في الجزائر**".**مجلة الحقيقة** .أدرار: جامعة أدرار، العدد (6)، ماي 2005، ص158.

تتجاوز هذه الوضعية الإطار البلدي والولائي لإطار آخر هو الإقليم،الذي يخص مناطق وجهات تتميز بنفس الخصائص وتتأثر بنفس المشاكل وبالتالي فتوفير الإمكانيات ومعالجة الوضعية على هذا المستوى ودون المستوى المركزي قد يكون له فعالية وإمكانية وضوح نوعية الموارد المؤهلة لمعالجة نفس العراقيل،ويحقق التوازن المنشود بين الأقاليم المفروض من خلال المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة[1].

2 . تقسيم البلدية إلى الأحياء والدواوير :

تعاني البلدية في هيكلتها الحالية صعوبة في حل مشاكل المواطنين،التي تتطلب أحيانا مستوى تنظيمي وهيكلي أدنى من البلدية ، وقد جاء القانون الجديد للبلدية بمرفق جديد يضاف للملحقات الإدارية المقننة في القانون السابق وأطلق عليها " المندوبيات البلدية "[2]،وهي غير واضحة من حيث طبيعتها وشخصيتها القانونية ومهامها حاليا، وهذا في انتظار النصوص التنظيمية المفسرة، إلا أنها ستدعم إمكانية المضي نحو نقل جزء من الصلاحيات المحلية إلى مستوى أقل من البلدية.

تدفعنا الفروق التي نلاحظها داخل نفس البلدية إلى طرح تقسيم البلدية إلى أحياء على المستوى الحضري،حسب طبيعة العقبات المطروحة وخصائص كل منطقة، ونفس الشيء مع "الدوار" و"المشتة" والمنطقة على مستوى الفضاء الريفي والصحراوي، وهذا لتسهيل تقديم الخدمة العمومية وإنجاح مساهمة المواطنين في تسيير المرفق العمومي المحلي،إضافة إلى إنقاص تأثير الفواعل المحلية التي تعتمد على العشيرة والقبيلة ، وجعل المواطن أقرب للإدارة المحلية وبعيدا عن الولاءات الشخصية والعشائرية.

تطرح الوضعية الحالية للجماعات المحلية التفكير في إيجاد أجهزة وبنى جديدة في مستوى التحديات التي تواجهها سواء على المستوى الإقليمي وربما نصل لمؤسسات أقل سلطة من الهيئة البلدية ، ويمكن لنا في هذا الإطار الاستفادة من التجارب الأجنبية بخصوص تقسيم وحدات الإدارة المحلية مثل الحالة البريطانية:المقاطعات ،المراكز والأبريشات،أو الحالة الفرنسية :الإقليم والمحافظة والبلديات،أو الحالة المصرية :المحافظات،المراكز،المدن،الأحياء،القرى،مع التركيز على وحدة السلطة المحلية على مستوى كل درجة وبوجود مجالس منتخبة ذات صلاحيات تنفيذية.

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون رقم 10- 02**، المؤرخ في 29جوان2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، **الجريدة الرسمية**، العدد (61)، الصادر بتاريخ 21 أكتوبر 2010، ص40.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون رقم 11- 10**، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد (37)،الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011، المادة 133، ص20.

رابعا . طبيعة الفواعل المحلية وأثرها على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر:

كما سنتناول مكانة الفواعل المحلية في إطارها التنظيمي والمؤسساتي وأثرها على تنفيذ السياسات العامة سواء الرسمية منها أي المنتخبين و الهيئات البيروقراطية المحلية ،والبحث في طبيعة ومكانة الفاعلين غير الرسمين كجماعات المصالح.

أ . الفواعل الرسمية:السلطة المحلية بيد المنتخبين أم المعينين؟

تختلف مراكز القوة والسلطة محليا بين الولاية والبلدية ففي حالة البلدية فليس هناك ازدواجية للسلطة فهي بيد هيئة منتخبة وبالتالي تصبح القوة بيد المنتخبين لوحدهم وهو مايجسد الديمقراطية المحلية أكثر،رغم تسجيل تراجع في القانون الجديد للبلدية بمنح المزيد من الصلاحيات للأمين العام للبلدية وخاصة في تسيير مستخدمي البلدية (المادة125)،وغياب إجماع حول مفهوم الديمقراطية المحلية ودلالاته،كما أننا لا نزال بعيدين عن الطرح الديمقراطي[1]، أما في حالة الولاية فهناك والي معين ومجلس شعبي ولائي منتخب ،فهنا ازدواجية للقوة ، والسلطة بيد الهيئة المعينة والمهيمنة على الهيئة المنتخبة التي تؤدي دورا رمزيا.

تتحمل الفواعل المحلية الرسمية مسؤولية تنفيذ مايتم رسمه على المستوى المركزي لجميع السياسات الاجتماعية الاقتصادية الثقافية وحتى الأمنية ، وأي فشل في تنفيذ هذه السياسات سيؤدي إلى فشل العمل الحكومي ، فقد كلفت المجالس المحلية المنتخبة في جميع النصوص التشريعية الخاصة بها بمهام عديدة منها المساهمة في تحقيق التنمية المحلية،مساعدة الفئات المحرومة، والتكفل بالمجالات المحلية للتعليم الابتدائي، المساهمة في انجاز هياكل قطاعات الشباب والثقافة والرياضة والمحافظة على المباني الخاصة بالعبادة،وترقية حركية المجتمع المدني المحلي،كما تعمل على مكافحة انتقال الأمراض المعدية ومكافحة التلوث وحماية البيئة ، كما تشارك في عمليات احترام التعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير والري، وغيرها من المهام[2]وهي تفوق إمكانيات هذه المجالس والملاحظ واقعيا أن مهامها ينحسر أحيانا في النظافة وتقديم خدمات الحالة المدنية دون أدنى اهتمام بتحقيق التنمية المحلية،وتقييم أداء هذه المهام يظهر أيضا مدى ضعف هذه المجالس في إنجاح ما تكلف به .

1. المجالس المحلية المنتخبة: تجسيد الاستقلالية والديمقراطية المحلية.

تتمتع الجماعات المحلية بشرعية قانونية تكرست منذ 1963[3] حيث تبنى الدستور آنذاك اللامركزية الإقليمية واكتفى بالبلدية وحدها كجماعة إقليمية،إلا أن الدساتير اللاحقة نصت كلها على وجود نوعين

(1)-NacerDjabi, « **On est encore loin du changement démocratique** »,**L'Expression**,N° 3586,12 Aout 2012,p. 4.

(2). قانون رقم: 11- 10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية،**مرجع سابق**، المواد: 94،122،103،ص16،18.

(3)- عرفت الجماعات المحلية في الجزائر التشريع التالي:

من الجماعات المحلية وهي البلدية والولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية، ونص دستور(1996) على وجودها حيث جعل من البلدية الجماعة الإقليمية للدولة ،كما تتمتع المجالس المحلية المنتخبة(المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية) بمشروعية سياسية تتجسد من خلال الأسلوب المعتمد لاختيار هيئة التداول والهيئة التنفيذية أي الانتخاب المعبر عن الديمقراطية المحلية ،حيث أن المجلس المنتخب (كما ينص الدستور) يشكل إطار التعبير عن الديمقراطية المحلية وهو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[1].

2 .الوالي:الفاعل المحلي الأفضل للسلطة وللمواطنين.

تجمع الولاية الفاعلين التاليين :المجلس الشعبي الولائي ،الوالي والمجلس التنفيذي ، بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي وبالرغم من الصلاحيات التي يخولها القانون للمجلس عن طريق رئيسه أو عن طريق اللجان التي تتكون فيه للعمل والمراقبة وكذا بعض المبادرات الأخرى، إلا أن نشاطه يبقى ذو مفعول محدود،ذلك أن الوالي بمكانته وسلطاته وصلاحياته ، أكثر تأثيرا من المجلس .

يعتبر الوالي "هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي" فهو ينفذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي ويقدم التقارير عن كل دورة ويطلع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة[2]، ويسير المجلس التنفيذي (مديريات الولاية)وينشطه ويراقبه،يعينه رئيس الجمهورية، وهو مندوب الحكومة على مستوى الولاية وأصبح المحاور الرسمي الرئيسي على المستوى المحلي فهو المخاطب والمتعامل الأفضل للسلطة وللمواطنين،ويشرف الوالي على توزيع المشاريع التنموية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف بلديات الولاية وكلها رهانات ومصالح تجعل من منصب الوالي ذو أهمية كبيرة،وغالبا مايتم التعيين في هذا

. قانون 05 أفريل 1884،طبق هذا القانون الفرنسي بعد الاستقلال بما لا يتعارض والسيادة الوطنية كبقية القوانين آنذاك.

. أمر رقم 67 .24، مؤرخ في 18 جانفي 1967،متعلق بالبلدية،عدل مرتين في (1979و1981).

. أمر رقم 69 .38، مؤرخ في 23 ماي 1969،متعلق بالولاية،عدل وتمم في 1981 .

. قانون رقم 90 . 08،مؤرخ في 07 أفريل 1990،متعلق بالبلدية،عدل في 2005بخصوص حالات حل وتجديد المجالس الشعبية البلدية.

. قانون رقم 90 . 09،مؤرخ في 07 أفريل 1990،المتعلق بالولاية،عدل في 2005 بخصوص حالات حل وتجديد المجالس الشعبية الولائية.

. قانون رقم 11 . 10،مؤرخ في 22 جوان 2011،متعلق بالبلدية،(المطبق حاليا).

. قانون رقم 12 . 07،مؤرخ في 21 فيفري 2012،متعلق بالولاية،(المطبق حاليا).

1 . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **الدستور.الجريدة الرسمية**، العدد(76)، الصادر في 8 ديسمبر 1996،المواد15 و16،ص04. (مع العلم أنه قد عدل بـ :القانون رقم 02-03 ،المؤرخ في 10 أفريل 2002،**الجريدة الرسمية**، العدد(25)،الصادر في 14 أفريل 2002،والقانون رقم 08-19،المؤرخ في 15 نوفمبر 2008،**الجريدة الرسمية**، العدد(63)،الصادر في 16 نوفمبر 2008،والتعديلات لم تأت بالجديد بخصوص الجماعات المحلية).

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون رقم 12- 07**، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد (12)، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012، المادة102 ، ص18. .

المنصب على أساس الانتماء والولاء أكثر من الاعتماد على نتائج الأعمال،ولا توجد مراقبة أو وصاية محلية على تصرفات الوالي مثلما هي الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، و بالعودة لقانون الولاية الجديد(قانون رقم 12- 07، المؤرخ في 21 فبراير 2012) لا نجد فيه تغيير للصلاحيات بين الوالي المعين والمجلس المنتخب وهذا يعكس الرغبة في الإبقاء على الوضع الحالي وعدم المغامرة بإعادة توزيع الاختصاصات وموارد السلطة على هذا المستوى خشية تحقيق نتائج سلبية في حين فإن منصب الوالي يضمن حاليا الاستقرار بالصلاحيات التي زود بها، وقد أخضع بين 2011 و2012 ثلاث ولاة سابقين للمتابعات القضائية مما يوحي أن الجميع على المستوى المحلي تحت طائلة القانون مهما كانت سلطتهم وقوتهم .

3 . البيروقراطيون: فواعل قد تفشل تنفيذ السياسات العامة.

من الصعب تخيل أن البيروقراطية قبل مائة عام فقط كانت تعني شيئا ايجابيا ،فقد كانت تتضمن طريقة عقلانية فاعلة وكفئة في التنظيم وبسلطتها الهرمية وتخصص مهماتها التشغيلية فإنها جعلت من الممكن الاضطلاع بمهمات كبيرة ومعقدة[1] ولكنها تشير حاليا لكل ما هو سلبي في التنظيم الإداري .

تعاني الإدارة المحلية الجزائرية من كثرة العراقيل والإجراءات المعقدة ،والمبالغة في تتبع الإجراءات الإدارية وطلب كميات كبيرة من الوثائق - أحيانا لا معنى لها و يستغرق وقت طويل لاستخراجها - وهي تعتبر من العوامل التي تسبب التعطيل وتعيق التقدم وينتج عنها بطء ونقص في مردودية كل عملية تسييرية أو تنموية ،وهروب المستثمرين المحليين والأجانب.

والبيروقراطية ليست فقط الإجراءات الطويلة والمعقدة بل هي كذلك أفراد وجماعات من الموظفين يمثلون فئة اجتماعية واحدة تشكلت شيئا فشيئا منذ الاستقلال وتركزت بين أيديها وسائل القرار ، وقد تطورت مع تطور الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية السياسية و الثقافية، إلى أن أصبحت تحتل مكانة في التأثير على صيرورة القرار،وجعلتها تهيمن على غيرها من الفئات الاجتماعية ،ويتجلى الأمر بأكثر حدة كلما تنامت هذه الفئة وانسجمت الجماعات المكونة لها واتحدت مصالحها وتعتمد على نموذج العلاقات الشخصية التقليدية لإعادة إنتاج ظروف دوامها واستمرارها في شكل من أشكال العلاقات" الزبونية "، كما أنها في المقابل قد ساهمت في بناء علاقات مع المواطن على أساس الحذر المتبادل والشك والريبة وصنعت منه "المتحايل الدائم عليها " على شكل النهج الذي انتهجه الاحتلال الفرنسي سابقا[2]، وهذه العلاقة تسببت في العديد من المرات في استياء المواطنين ، بل تسببت في حدوث الاحتجاجات وحالات انتحار.

(1)- ديفيد اوزبورن؛ تيدغايبلر،**إعادة اختراع الحكومة كيف تحول روح المغامرة القطاع العام من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى البنتاغون.**(ترجمة: محمد توفيق البجيرمي). الرياض: مكتبة العبيكان للنشر،2010،ص32.

(2). عبد الحميد قرفي،**الإدارة الجزائرية مقاربة سوسيولوجية**. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008، ص81.87.

والملاحظ أن هذه الفئة تتسبب أحيانا في إفشال سياسات حكومية عن طريق عرقلة تنفيذها أو إساءة تطبيقها أو منع تنفيذها عن طريق التعطيل البيروقراطي، خاصة إذا كانت هذه السياسات لا تخدم مصالحها أو تضر بمواقعها وأحيانا تساهم بطريقة غير مباشرة في دفع المواطنين نحو الاحتجاج وحتى التخريب بسبب إساءة معاملتهم للمواطنين،حيث تم إحصاء 4536 احتجاج خلال التسعة أشهر الأولى من سنة 2012 ،بسب ندرة المياه الصالحة للشرب وكذا انقطاع الكهرباء والغاز وكانت نسبة 26 بالمائة من الاحتجاجات المتكررة أمام مقرات الولايات والدوائر والبلديات بسبب المطالبة بالسكن أو الاحتجاج على قوائم المستفيدين منه ومدى نزاهة المعايير في إعدادها[1]، والتأثير السلبي لفئة البيروقراطيين يتعدى سوء المعاملة لنصل إلى وقوع فئات منها تحت تأثير آفة الرشوة، وتحويل الأموال العمومية ،واستغلال النفوذ والإهمال في تسيير الأموال والأملاك العمومية ،والتسبب في إفشال تنفيذ المشاريع التي بوسعها تحقيق التنمية المحلية .

4. الموارد البشرية المحلية: في خدمة الهيئات أم الأشخاص؟

تعرف الجماعات المحلية في الجزائر أزمة ثلاثية الأبعاد:مالية وهيكلية وبشرية،وتتأثر في غالبيتها بنقص من حيث الكفاءات ذوي المؤهلات[2]، وأمام هذه الوضعية فإنه لا يمكن اعتماد أية سياسة لا مركزية مستقرة وناجعة دون توفير الكفاءات البشرية المتخصصة والتكفل بها داخل الجماعات المحلية[3]، فهناك نقص للخبرات الفنية وانخفاض مستوى الكفاءة لموظفي الهيئات المحلية إضافة إلى قلة عدد المهندسين والمتخصصين،كما تعاني نقصا في التأطير وتدني في التأهيل وهذا الأمر جدير بالاهتمام بسبب تأثيره السلبي على تنفيذ السياسات العامة.

توفير الموارد المالية غير كاف إن لم يتم توظيف المتخصصين لإنجاح تنفيذ السياسات العامة فالتوظيف في الجماعات المحلية أدى إلى وقوع تضخم في تعداد العمال دون التركيز على النوعية، فمصاريف اغلب البلديات تخصص لأجور الموظفين بحيث تتجاوز الكتلة الأجرية أحيانا 45% من ميزانياتها ،إضافة إلى الحاجة إلى التكوين الدائم والمتخصص وتحسين المستوى بما يضمن تطبيق القوانين والنصوص التنظيمية السارية المفعول والمعرفة المتخصصة تساهم في نجاعة الموظفين لتحقيق الأهداف المرجوة من السياسات العامة .

(1)-K.-G., « **Commerce informel** »,**Le Soir d'Algérie**, N°6682,04 octobre2012,p. 4.

(2)- SaidBenaissa, **L'Aide de L'état aux collectivités locale**s. Alger : OPU, 1983, p. 5.

(3)- محمد عبدو بودربالة، "**الإصلاح الضريبي**"،في: مجلس الأمة،**الإصلاحات المالية والجبائية المحلية**. الجزائر،منشورات مجلس الأمة،2004، ص370.

يعتمد التوظيف على المستوى المحلي في الغالب على النمط الشخصي والمقاييس الذاتية أكثر من مقاييس الكفاءة والتأهيل والفرد لا ينتظر منه أن يكون كفأ بقدر أن يكون مخلصا ووفيا لمن نصبه في ذلك المنصب، ويتم تقييمه على أساس الخدمات التي يقدمها له كعربون العلاقة الزبونية ، وتعتمد هذه الزبونية على الانتماءات المشتركة القبلية والعائلية والمصلحية، والذي يسعى لتوظيف أحد أعضاء عشيرته فهو يرى أنه من جهة يؤدي واجبا اجتماعيا نحو أحد أعضاء مجموعته (عائلة ،قبيلة عشيرة)ومن جهة أخرى يحتاط باستعمال موظفين وإطارات يكنون له الإخلاص والوفاء لذلك لا يسع الإطار أو الموظف إلا أن يكون في خدمة الشخص وليس في خدمة المؤسسة[1]، لذا فإن نجاعة عمليات التوظيف تقتضي بعد توفير الاعتمادات المالية الضرورية لتلبية الاحتياجات الفعلية للجماعات المحلية اختيار الموظفين وفقا للكفاءة وكذا ضمان شفافية إجراءات التوظيف ،إضافة إلى الأخذ بعين الاعتبار تأثير الكتلة الأجرية على مشاريع التنمية المحلية .

5. أعضاء مجلس الأمة المنتخبين:تمثيل الجماعات المحلية على مستوى البرلمان.

يتم اختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الانتخاب غير المباشر من أشخاص بصفتهم منتخبين بدورهم أو من يسمون بالناخبين من الدرجة الثانية وتتشكل الهيئة الانتخابية لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين من أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، ففي مجلس الأمة هناك تمثيل متساو لجميع الولايات بمعدل عضوين لكل ولاية،[2]ويتمتع الثلثان المنتخبان بمجلس الأمة بشرعية مؤكدة مرتين في المجلس المحلي ثم في مجلس الأمة[3]، فتركيبة مجلس الأمة مزجت بين آليتي الانتخاب والتعيين بتغليب الأول على الثاني لتدعيم عملية التمثيل الشعبي، مما يدفعنا للبحث في مكانة الأعضاء المنتخبين لتمثيلهم بمجلس الأمة ومعرفة مكانتهم لكونهم ممثلين للجماعات المحلية على مستوى غرفة البرلمان، فالمؤسس الدستوري أعطى عناية لهذه التركيبة من منظور أنه أراد تمثيلا للمصالح المحلية ومدافعين عنها على المستوى المركزي رغم الطابع الوطني للمهمة البرلمانية (المادة 105 من دستور 1996)، ولقد لعب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين هذا الدور من خلال توجيه أعضاء الحكومة نحو عدة ملفات (تعديل قانوني البلدية والولاية،وضع قانون خاص بالمالية المحلية، تعديل قانون النفقات العمومية، إلغاء

(1)قرفي،**مرجع سابق**، ص98.99.

(2)- صالح بلحاج، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2010، ص243-244.

(3)- عبد الرحمن بلعياط، "**مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني**"، **الفكر البرلماني**، الجزائر، العدد (20)، (مارس 2003)، ص8.

ديون البلديات،متابعة تجسيد المشاريع التنموية على مستوى البلديات والولايات، وضع قانون خاص بالولاة ورؤساء الدوائر،...الخ).

يتضح أن المؤسس الدستوري يكون قد استهدف الربط بين المركز والقاعدة، من أجل التمكين لعمل فاعلين محليين لرفع الانشغالات المحلية التي تمس مباشرة المواطن في حياته اليومية[1]، وهنا يتجلى دور الأعضاء المنتخبين من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية على مستوى مجلس الأمة وقدرة هذه الفئة لإيصال الانشغالات المحلية ونقلها إلى دورات المجلس في دوره التشريعي والمساهمة بذلك في صنع السياسة العامة أو أمام أعضاء الحكومة بمناسبة أداء الدور الرقابي والتقييمي لهذه السياسة.

ب . الفواعل غير الرسمية:تأثير شبكات المحسوبية والمجتمع المدني :

الفواعل الرسمية المحلية مقيدة في أداء وظائفها بفواعل أخرى غير رسمية ترتبط بها مشكلة شبكات زبائنية يحكمها توزيع الريع وخدمة مصالح هذه الشبكات،إضافة لحرب اللوبيات وصراع المصالح والتطاحن على المراكز والمواقع على حساب مصالح السكان،وتأثير المجتمع المدني ويمكن أن نظيف الضغوط اليومية للمجتمع وتأثيره على سلوك المنتخبين .

1. جماعات المصالح :هل السلطة المحلية بيد شبكات المحسوبية؟

وضح "جبرائيل ألموندGabriel ALMOND " كيف تعمل "شبكات المحسوبية" بقيام الزعماء السياسيين بتدعيم شبكات من المناصرين والمؤيدين وذلك من خلال تبادل المصالح والتأييد بينهم ،فالزعيم السياسي يقوم بتوفير الخدمات والمنافع مثل تخفيف الإجراءات الحكومية الروتينية والخدمات الحكومية في مقابل الحصول على أصوات المواطنين ومساهماتهم المالية في الحملة الانتخابية[2]، ونحن هنا أمام المظاهر السلبية لجماعات المصالح ،وهذا رغم أن وجود جماعات المصالح ضروري للسير الحسن للنشاط السياسي وقد تسمح بتحقيق أكثر للفعالية وللديمقراطية[3]، هذه الشبكات تظهر على المستوى المحلي أكثر وضوحا ،وقد يصل إشباع حاجات أعضائها من المؤيدين ورد الجميل لهم حد الفساد.

بتتبع عمل الجماعات المحلية وخاصة على مستوى البلديات يتجلى مدى الاهتمام بخدمة مصالح الجهة أو الأطراف التي ساهمت في ترشيح وانتخاب الكتلة المسيطرة على المجلس الشعبي سواء كانت الأصدقاء، الأقارب وأفراد العائلة،أعيان العشيرة والقبيلة، الدوار، وذوي السلطة المعنوية والنفوذ المحلي،الملاك

(1)- عبد المجيد جبار، "**دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية**"، **الفكر البرلماني**، الجزائر، العدد (20)، (مارس 2003)، ص92.

(2)-جبرائيل ألموند وآخرون،**السياسة المقارنة إطار نظري**، (ترجمة: محمد زاهي بشير المغيربي). بنغازي:منشورات جامعة قار يونس،1996،ص161.

(3)-Olivier Borraz ; Virginie Guiraudon,**Politique Publique 2,Changer la société**. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, p. 204.

الكبار للأراضي وذوي رؤوس الأموال الكبيرة المتعددة المصادر،وغيرها والتي تصبح لاحقا جماعات مصالح وفواعل غير رسمية تفرض إملاءاتها على الفاعلين الرسميين وقراراتهم،وتجعل الجماعات المحلية تحتكم لعصبية القبيلة والعشيرة ،والتي تتأثر أحيانا بالنزاعات العروشية خارج المدن الكبرى والتي قد تحدث لأتفه الأسباب مهددة تماسك المجتمع ووحدته، وهنا لا ننف الدور الإيجابي الذي أداه التنظيم القبلي للحفاظ على هوية المجتمع الجزائري وإنجاح ثورته(1954)ومساره النضالي السابق وكذلك مشاركته في وظائف ثقافية، اجتماعية وتضامنية ذات أهمية بالغة للمجتمع .

تخضع العمليات الانتخابية المحلية للتمثيل المتوازن للانتماءات المكونة لإقليم المجلس البلدي أو الولائي فالفاعل المحلي هنا يقوم باستغلال الطبيعة القبلية والجهوية للإقليم للاستحواذ على السلطة ، ويظهر هذا التمثيل وكأنه تجسيد للديمقراطية المحلية رغم أنه يعارضها تماما ، كما يتم تدعيم القوائم الانتخابية بمرشحين ذوي تكوين عالي وهذا لنيل رضا الإدارة لسهولة التعامل معهم دون نسيان انتماءاتهم العشائرية التي تعد الشرط الذي يسبق الدبلوم والشهادة مهما علت وهنا تنشأ العلاقات الزبونية بين أعضاء المجلس المحلي المنتخب من جهة والكتلة المنتخبة التي أوصلتهم للسلطة من الأقارب وأبناء القبيلة والعشيرة من جهة أخرى والجميع ينتظر المقابل عن أداء الدور المسطر مسبقا .

2. المجتمع المدني: أثره على تنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي:

تتميز المدن الجزائرية بكونها متصلة بالتكوينات الاجتماعية ذات الامتدادات العائلية أو القبلية أو خليط منها غير قادرة على أن تلعب الدور نفسه الذي لعبته المدن الأوروبية في نشأة مؤسسات المجتمع المدني وتكونه وتطوره[1]،ومنظمات وجمعيات المجتمع المدني في الجزائر فواعل اجتماعية مشكلة لشبكات تطوعية غير ربحية سواء على المستوى المركزي أو المحلي ولها في الغالب الخلفيات والأهداف الشخصية والمهنية سواء في تكوين أعضائها أو في تقديمه لخدماتها مشكلة لشبكات أخرى ذات طابع زبوني وريعي، وهذا لا ينفي أداءها لدور المبادرة أحيانا في اقتراح الحلول والمشاركة في تنفيذها وخاصة بالنسبة للجمعيات التي يكون نشاطها ذو صالح عام أومنفعة عمومية وكذا المساهمة في التحسيس والتوعية والإعلام الواسع للمواطنين حول السياسات الحكومية ونظرا لأهميتها فقد تضمن القانون الجديد للبلدية(المادة 13)إمكانية استعانة رئيس المجلس البلدي بممثلي الجمعيات المحلية المعتمدة والذين من شأنهم تقديم مساهمات مفيدة لأعمال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم .

تظهر مساهمة المجتمع المدني على المستوى المحلي في الاهتمام بالطفولة ومحو الأمية وإدماج المعوقين وذوي الأمراض المزمنة ،وتوجيه الشباب نحو المهن والحرف وتوعية السكان من مخاطر التدخين والمخدرات

(1)توفيق إبراهيم،**مرجع سابق**، ص163.

والسيدا والقيام بحملات التنظيف وغرس الأشجار،والمساهمة في النشاط الرياضي وفي تقليص الفقر والجوع والحرمان والتهميش ومساعدة المعوزين بالإضافة لاهتمامات أخرى اجتماعية،تربوية،ثقافية وترفيهية،...، وقد حدد قانون الجمعيات الجديد إمكانية تسخير الأشخاص المنتمين لهذه الجمعيات لمعارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها ولاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي، وإضافة شيء جديد مقارنة بالقانون السابق (رقم:90-31،المؤرخ في:04ديسمبر1990)ألا وهو المجال البيئي والخيري والإنساني[1]، كما أضاف هذا القانون إجراءات جديدة بخصوص تأسيس الجمعيات بإخضاعها إلى تصريح تأسيسي يودع لدى المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية (المواد9،8،7)وهو شيء جديد يدل عن مدى اهتمام المشرع بالمستوى المحلي وإمكانية تأسيس جمعيات بلدية وكذلك اهتمام بالمنتخبين ومنحهم صلاحيات كانت في السابق حكرا للمعينين ،وهذا رغم ورود تناقض بين (المادة 08)من هذا القانون التي تعتبر المجلس الشعبي البلدي ذو طابع إداري مع مواد قانون البلدية لاسيما (المادة15) حيث تنص على أن المجلس هيئة مداولة[2].

والملاحظ بالنسبة للإعانات المالية المقدمة للجمعيات من طرف الجماعات المحلية أنه ينقصها التنظيم والمتابعة لمعرفة طرق وكيفيات صرف هذه الإعانات،وقنن القانون الجديد للجمعيات استعمال موارد ومداخيل الجمعيات بتسجيلها وجوبا في ميزانياتها وإخضاع منح الإعانات العمومية لإبرام عقد برنامج يتلاءم مع الأهداف المسطرة من طرف الجمعيات ومطابق لقواعد الصالح العام مع تقديم تقارير عن صرف الإعانات الممنوحة سابقا وإخضاع ميزانياتها لمحافظي الحسابات المعتمدين وجعلها خاضعة لقواعد المراقبة من طرف مصالح الدولة (المواد من29 إلى38)[3]، وكذا الالتزام بدفتر الشروط حسب الحالة (المادة 34) ،وأخضع المشرع الحصول على أموال من تنظيمات أجنبية للموافقة المسبقة من قبل الدولة (المادة 34)،وهو ما يسمح لها بمتابعة أعمال الأطراف الخارجية وخاصة المنظمات الدولية غير الحكومية وإمكانية تأثيرها على المجتمع المدني المحلي،إلا أن التنفيذ الفعلي من قبل مختلف الفواعل لكل هذه الإجراءات هو ما يجعلها ذات قيمة لتفادي التجاوزات التي تحدث نتيجة تحويل الجمعيات للإعانات المقدمة لها لأغراض شخصية أو حزبية أو مصلحية ، فرغم مكانة المجتمع المدني الذي يكتسي أهمية على المستوى المحلي في

(1). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون رقم 12- 06**، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، **الجريدة الرسمية**، العدد (2)، الصادر بتاريخ 15 جانفي2012، المادة 02، ص34.

(2). رغم تأكيد وزير الداخلية أثناء مناقشة هذا القانون على مستوى مجلس الأمة على أن إيداع ملف تأسيس الجمعية البلدية يكون على مستوى إدارة البلدية،ثم يتم تسليم وصل التسجيل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي،فإن صياغة المادة بشكلها النهائي لا تعبر عن ذلك وتبقي على التناقض .

(3)- ينبغي الإشارة هنا إلى أن الإجراءات كانت مطبقة سابقا وفقا لقانون المالية لسنة 2000،المادة101 منه.

تجسيد الجانب التحسيسي والوقائي والإعلامي وحتى العملي المدعم لتنفيذ السياسات العامة إلا أنه بحاجة للتنظيم والمراقبة الدائمة لجعل هذا التأثير أكثر فعالية وايجابية.

خامسا: العوائق المؤثرة على الفواعل المحلية في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر:

سنحاول تناول العوائق التي تساهم في إضعاف مساهمة الفواعل المحلية في تنفيذ السياسات العامة كظاهرة الفساد وكذا الإفراط في السلوك الرقابي للوصاية، ومخالفات التسيير المالي للجماعات المحلية وتأثيره على مكانتها في تنفيذ السياسات العامة:

1. العوائق التنظيمية والفساد :تؤثر كثرة المهام التي تكلف بها الفواعل المحلية والمرتبطة أحيانا بضعف تكوين المنتخبين - فهم غالبا ينتمون إلى فئات اجتماعية لا علاقة لها بالتسيير الإداري ،منهم الفلاحين والحرفيين والمعلمين وذوي المهن الحرة في غالبيتها فقد أحصت وزارة التربية 54 ألف أستاذ ومعلم ترشحوا للانتخابات المحلية في 29 نوفمبر 2012- كما أنهم لا يتحكمون في النصوص القانونية والمالية ويتعثرون في تطبيقها[1]، لذلك جاء القانون الجديد للبلدية بأكثر صرامة (المادة 145) بتعريض رئيس المجلس الشعبي البلدي للمتابعة القضائية عن كل قرار يصدره لا يأخذ بعين الاعتبار أراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا ويحدث ضررا في حق المواطن والبلدية والدولة، أما عن الرقابة المفرطة التي تمارسها السلطة المركزية وأجهزتها على الأشخاص والهيئات والأعمال بحجة ضمان حد من الانسجام والتجانس بينها وبين الجماعات المحلية للحفاظ على الوحدة السياسية للدولة،فإنها تعيق أحيانا عمل هذه المجالس فالصلاحيات القانونية المخولة للأجهزة البيروقراطية في المصادقة على مداولات وميزانيات المجالس المحلية المنتخبة وقدرتها على عزل المنتخبين وحل هذه المجالس يجعلها لا تتمتع بالاستقلالية التي تنص عليها القوانين والتشريعات وتحد من إمكانية مساهمتها ايجابيا في تنفيذ السياسات العامة كما أن التدخل المركزي في جميع الشؤون المحلية يفرغ اللامركزية من محتواها ويجعل من الديمقراطية المحلية مجرد شعارات .

تتأثر أحيانا المجالس المحلية من تعدد الاختصاصات مع النقص في تحديد المسؤوليات وعدم ضبط مهامها بكل وضوح، وزاد من سلبية هذه المجالس عدم استقرار المؤسسات المحلية وتأثرها بالصراعات الحزبية وسحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية المحلية[*]، وتأثير التمثيل الحزبي النسبي على عمل المجالس المحلية المنتخبة،وتأثير المتابعات القضائية ضد المنتخبين المحليين إضافة لكون الجماعات المحلية

(1)- Antoinette HastingdsMarchadier, « **Développement urbain durable et Démocratie locale en matière budgétaire et financière** », **In** : Jacques Filaire,**Les stratégies du développement durable**. Paris :L'Harmattan,2008,p. 288.

(*)- يدفع القانون الجديد للبلدية رقم 10.11، المؤرخ في 22جوان 2011 بفعالية المجلس الشعبي البلدي بإلغائه لسحب الثقة من رئيس المجلس من طرف أعضائه وهذا مقارنة بسابقه.

أكثر القطاعات العمومية فسادا،فمن مجموع 948 قضية فساد فصلت فيها العدالة الجزائرية سنة 2010 (وبإدانة 1352 متهما) كانت الجماعات المحلية على رأس القطاعات التي مستها قضايا الفساد ب 146 قضية وبنسبة 15.40 % ،وجرائم الفساد الأكثر انتشارا تخص اختلاس الأموال العمومية ، إساءة استغلال الوظيفة ، رشوة الموظفين العموميين ومنح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية[1]، إضافة لانحراف بعض المجالس وميلها لخدمة المصالح الخاصة للكتلة المنتخبة على رأس البلدية ،وكلها عوامل تنقص من فعالية المجالس المحلية المنتخبة وتأثر سلبا على نجاح تنفيذ السياسات العامة[2].

2. العوائق المالية:قلة الموارد أمام مهام لا متناهية : رغم أن التشريع المالي يضبط التسيير المالي للشؤون المحلية ويحدد حجمها ونوعها ومصدرها وطرق استعمالها وكذا قواعد تسيير الميزانية والعمليات المالية للجماعات المحلية إلا أن القضايا المتعلقة بالمالية المحلية لا تزال تخضع للقرار المركزي كما أن البلدية لا تقوم بأي إنجاز إلا في إطار المخططات والاستراتيجيات الوطنية التي تبلورها السلطة المركزية،كما أن تسيير المالية المحلية يعاني من الاختلال وغياب الشفافية المسببة للعجز، والتأخر في الحصول على الاعتمادات المالية الذي يؤثر على عملها[3]، ووصف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية عمليا لا وجود له.

تجد الجماعات المحلية نفسها أمام صعوبات مالية تمنعها من تأدية مهامها بصفة لائقة،كون ميزانياتها مرتبطة بالتحصيل الجبائي (بنسبة أكثر من 90%أحيانا)، حيث تستفيد المالية المحلية من سبعة (07) رسوم بصفة كلية ، وسبعة (07) أخرى تخصص لها جزئيا، مع تسجيل عدم توازن النسب المطبقة لتوزيع حصيلة هذه الرسوم بين الدولة والجماعات المحلية[4]،ويضاف لإيرادات الجماعات المحلية مساهمات التسيير للصندوق المشترك للجماعات المحلية وكذا المؤسسات العمومية والرسوم والحقوق مقابل الخدمات المرخص بها ،وناتج التمليك ومداخيل أملاكها،وناتج استغلال الامتياز للمرافق العمومية البلدية والفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري،والهبات والوصايا المقبولة(قانون البلدية المادة رقم 195،قانون الولاية المادة رقم 151) ،كما أخضع قانون البلدية وكذا الولاية الجديدين قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية(المادة

(1). عاطف قدادرة، "**الجماعات المحلية أكثر القطاعات العمومية الموبوءة بالفساد**"، **الخبر**، العدد (6485)،24سبتمبر 2011، ص3.

(2)- يمكن إضافة مجالات أخرى للفساد على المستوى المحلي ،أنظر مثلا :

SalimaTlemçani, « **Zendjabil emporte ses secrets dans sa tombe** »,**El Watan** ,N° (6674),27 septembre 2012,p.6

(3)- الطيب ماتلو، "**مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية**"، **الفكر البرلماني**، الجزائر، العدد (7)،ديسمبر 2004، ص86.

(4)- دحو ولد قابلية، "**إصلاح المالية المحلية**"،**في**: مجلس الأمة، **الإصلاحات المالية والجبائية المحلية**. الجزائر: منشورات مجلس الأمة، 2004،ص13.

171 من قانون البلدية ،والمادة 134من قانون الولاية)،وهذا احتراما لسيادة الدولة وكذا للتحكم في العلاقات الخارجية الممكنة للجماعات المحلية.

وأما عن دور السلطة المركزية في توزيع الميزانيات والإعانات المالية فهو يراعي الحاجيات المحلية كما يحقق التوازنات الجهوية ، كما تستفيد الجماعات المحلية من برامج مزدوجة ، برامج قطاعية وبرامج بلدية للتنمية، والبرامج السابقة الذكر تكون محل تشاور بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ، بحيث تقترح البلديات والولايات برامجها وتتأكد من قبول السلطة المركزية لها وتعمل على تنفيذها ، والملاحظ هو النقص في التنسيق بين مختلف الجماعات وكذا مع الإدارة المركزية في اختيار البرامج وتنفيذها فأحيانا يتم تسجيل وتمويل وتنفيذ مشاريع لمرافق متشابهة في إقليم واحد رغم تسجيل النقص لنفس المرفق في إقليم آخر، والملاحظ أيضا أن القوانين الجديدة لم تعر اهتمام لتنويع وزيادة مصادر أخرى لإيرادات الجماعات المحلية رغم التحولات الاقتصادية ،السياسية والاجتماعية التي عرفتها الجزائر في الثلاث عقود الأخيرة.

تعاني مختلف الجماعات المحلية من صعوبات مالية ناتجة عن قلة الموارد المالية ، ويطرح الأمر بحدة أكبر بالنسبة للبلديات النائية والمعزولة والتي تقل حصيلتها الجبائية نتيجة قلة النشاطات الاقتصادية بها، و يجعلها تكتفي بالتخصيص المالي الذي تمنحه لها الدولة، هذه الوضعية المالية تفرض عليها إقامة مفاضلة بين أوجه صرف عائداتها المالية مما يدفع بها إلى تغطية النفقات الإجبارية وخاصة أجور موظفيها،وكذا تغليب الإنفاق في المجالات التي تمس مباشرة بالحياة اليومية للمواطنين فليست كل المجالات المرتبطة بالسياسات العامة تحضي باهتمام الجماعات المحلية في هذه الحالة ، وتنعكس ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية سلبيا على تنفيذ السياسات العامة وعلى إيجاد موارد بشرية محلية مؤهلة والخبراء المتخصصين في مختلف المجالات.

3. الإعلام والاتصال:تتحكم شريحة كبيرة من السكان في التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال،وهذه التقنيات لها خصائص مشتركة تسهل عملية الاتصال وتجعل المعلومات المفيدة والمهمة تنتشر بسرعة بفضل الاتصال عبر الأقمار الصناعية وشبكات الهاتف والانترنت والبريد الإلكتروني،والذي يتم بصورة فورية وحتى المحادثات وجها لوجه لا تستدعي جمع المشاركين في مكان واحد بفضل هذه التقنيات[1]، ولكن الملاحظ عموما هو أن الهيئات المحلية في الجزائر ينقصها الاهتمام بالاتصال وتتهرب من استقبال المواطنين،كما أنها ليست في مستوى التحكم الذي وصل إليه الشباب في توظيفهم لهذه التقنيات واستغلالها.

(1)-Jonn Clayton Thomas, **Action publique et participation des citoyens**, **pour une gestion démocratique revitalisée**, (trad : Bernard Vincent), Paris : Nouveaux Horizons, 1995, pp. 103-104.

تزايدت في الفترة الأخيرة مظاهر العنف ضد مصالح الدولة وأحيانا ضد الأشخاص أنفسهم وخاصة من طرف الشباب بحرق أجسادهم أو الانتحار،وفسر علماء الاجتماع هذه الظواهر بغياب قنوات للاتصال وعدم ثقة الضحايا من ممثليهم ومن المؤسسات الرسمية[1]، إضافة لسيطرة الإشاعة وانتشار المعلومات الخاطئة التي تتسبب أحيانا في احتجاجات وتخريب للأملاك، كان بالإمكان تفاديها بالحوار والاتصال البناء بين الفواعل المحلية الرسمية والمواطنين.

شرعت الكثير من البلديات الجزائرية في رقمنة وثائق الحالة البلدية واستعمال وسائل الإعلام الآلي في استخراجها، وهناك محاولات ناجحة لتجسيد الإدارة الالكترونية ببعض البلديات مثل بلدية خراطة بولاية بجاية التي اعتمدت تقنيات متطورة في عصرنة الإدارة عن طريق إنشاء بنك معلوماتي حديث لوثائق الحالة المدنية والإدارية باللغتين العربية والفرنسية مع استخدام نظام معلوماتي عبر شبكة خاصة بالتسيير الدقيق عن بعد، وكذا استخدام تقنية التذاكر الالكترونية والعمل حسب المعايير الدولية في هذا الشأن مع وضع جسر للتعامل مع المواطنين مباشرة حيث يمكن لسكان البلدية استلام وثائق الحالة المدنية بمنازلهم عن طريق الأعوان المكلفين بذلك، أما القاطنين خارج إقليم البلدية فترسل إليهم عبر البريد الالكتروني[2]، إذن هناك بعض البلديات يمكن الاستفادة من تجاربها وتعميمها للتخلص من الاكتظاظ وفك الضغط عن المصالح المحلية وعصرنتها وتفادي الاحتجاجات الشعبية بتوظيف تقنيات الاتصال وجميع الحلول التكنولوجية المتاحة .

كلف القانون الجديد للبلدية المجلس البلدي لاتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم(المادة 11)،ولكنه بخصوص استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية تركه مخيرا ،فكان من الأجدر إجباره على استعمال هذه الوسائط لإنجاح العملية الاتصالية كما جعل جلسات المجلس الشعبي البلدي مفتوحة لمواطني البلدية (المادة 26)وكذلك بالنسبة لقانون الولاية(المادة 26)،وهذا باستثناء الحالات الاستثنائية،وربما يطرح هنا مدى استيعاب المقرات لحضور المواطنين ،ولكن عموما من الأفضل تشجيع المواطنين على حضور مثل هذه الاجتماعات لتوفير عامل الثقة وتفادي انتشار الإشاعات،والاستماع لمطالب المواطنين والعمل على حلها أو نقلها لمن له صلاحيات معالجتها.

سادسا . مكانة الفواعل المحلية في الإصلاحات الجديدة :

(1)-F H, « **Jeune Algériens de 2012 qui sont ils vraiment** ? », **Le Soir d'Algérie**,N°(6685),8Octobre 2012,p.6.

(2)- لمين بوقلوش ،"**مصلحة الحالة المدنية بخراطة تجسد مبدأ الإدارة الالكترونية**"، **الشروق** ،طبعة القبائل، العدد (3765)، 26 أوت 2012، ص11.

سنحاول بحث وتحليل ما جاءت به القوانين الجديدة الخاصة بالإصلاحات لتجاوز العقبات المسجلة على المستوى المحلي ومدى الاهتمام بالفواعل المحلية في هذه القوانين :

01 .القانون العضوي المتعلق بالنظام الانتخابي :

جاء قانون الانتخابات الجديد بزيادة في عدد أعضاء المجالس البلدية وهذا بتحديدها من 13 عضو كأقل عدد ممكن لأعضاء المجلس إلى 43 عضو كأقصى حد - وهذا حسب عدد سكان البلدية الناتج عن آخر عملية إحصاء عام للسكان يسبق إجراء الانتخابات - والفصل في كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعل ذلك من قبل الأعضاء، ويكون من القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد ،وإن لم يتحقق ذلك تقدم القوائم التي تحصلت على 35 % من المقاعد مرشحيها وإن تعذر ذلك فجميع القوائم بإمكانها تقديم مرشحين[1]، وهذا التفصيل يناقض محتوى (المادة 65) من قانون البلدية الجديد بتعيين متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات رئيسا للمجلس وفي حالة تساويها يعلن رئيسا الأصغر سنا،وسجل هذا التناقض بين القانونين رغم أن المدة بين إصدارهما أقل من سبعة (07) أشهر،وهذا نتيجة للتسرع في إعداد هذه القوانين والمصادقة عليها وعدم توحيد العمل في إعداد قوانين الإصلاحات ،أما الحل القانوني لهذا التناقض يقضي بالعمل بقانون الانتخابات لأنه يلغي كل الأحكام المخالفة له ،ولكون تدرج القواعد القانونية يمنح الأولوية لقانون الانتخابات لكونه قانونا عضويا ،كل هذا ربما يدل على مدى اهتمام المشرع ومن قبله السلطة التي أعدت مشروع القانون على إيجاد الكيفية الكفيلة بتفادي انسداد المجالس الشعبية البلدية والحفاظ على استقرارها وتنصيب الرئيس المنتخب بسرعة للانطلاق في مهامه .

أما بالنسبة لحرمان القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (07 %)على الأقل من الأصوات المعبر عنها(المادة 66) فهو إجراء من شأنه إسكات صوت الأقلية على مستوى البلدية ،وقد يؤدي إلى الاهتمام أكثر بالتمثيل ذو المرجعية الكبيرة عدديا وتغليب الرأي الواحد والفئة الواحدة على الجميع وتجاهل جميع التباينات الفكرية التي تجلب كما قليلا من الأصوات لا يتجاوز عتبة (07 %)،وهنا يمكن أيضا أن نتساءل :على أي أساس تم تحديد هذه النسب في قوانين الإصلاحات ؟

وبالنسبة لإمكانية ترشح مسؤولي المصالح البلدية واستثناء الأمناء العامين للبلديات عكس ما كان موجودا في القانون السابق (المادة 81 من قانون الانتخابات)،ونفس الإجراء مس المجالس الولائية(المادة

(1). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون عضوي رقم 12- 01**، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالنظام الانتخابي، **الجريدة الرسمية**، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 جانفي2012، المواد 79 و80، ص19.

83)فإنه يبين مدى الاهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية والعمل على إبقائه بعيدا عن الصراعات السياسية وحرمانه من الترشح ليتفرغ فقط للعمل التنفيذي ويضمن تنشيط الإدارة البلدية كامتداد لأجهزة الدولة وممثلا لها على مستوى إقليمها وضمان عدم تعطل شؤون المواطنين ،وتكون هذه المهام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية(المادة125)، ويضمن استقرار هذه الإدارة خاصة عند حدوث انسداد على مستوى المجلس المنتخب،ويعكس الاهتمام بمنصب الأمين العام للبلدية في قانون البلدية الجديد أيضا في ترجيح كفة المعينين على حساب المنتخبين ،إذن هذه الإجراءات كلها تدل على الرغبة الحكومية في تحقيق الاستقرار للجماعات المحلية وتسييرها وفق أطر جديدة تفرضها التحديات الراهنة.

02 .القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية:

أما عن حالات التنافي مع العهدة البرلمانية فإضافة لوضعيات أخرى محددة في هذا القانون العضوي ، فالجماعات الإقليمية معنية هي الأخرى بحدوث هذا التنافي ،حيث تم منع الجمع بين العضوية في البرلمان مع عهدة انتخابية في مجلس محلي منتخب أو وظيفة أو منصب فيها[1]، وهذا يسمح بالتفرغ للعضو المنتخب أو الموظف المحلي لأداء ما هو مكلف به ومنعه من الجمع بين هذه المهمة والمهمة البرلمانية.

03 .القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية:

وبالنسبة لقانون الأحزاب السياسية ورغم أنه يقنن لأمور تتجاوز المستوى المحلي إلا أن هذا المستوى يظهر في صور عديدة فقد تم فيه تحديد مهام الحزب السياسي ومنها اقتراح مرشحين للمجالس الشعبية المحلية (المادة11)[2]، ليبين لاحقا مساهمته لدى المؤسسات الرسمية ويضع مكانة المجالس الشعبية المحلية مع البرلمان ومؤسسات الدولة (المادة13)، ليبين مدى أهمية هذه المجالس في تنفيذ السياسات العامة ،ويعاب على المادتين حذف صفة الانتخاب عن هذه المجالس رغم أهميتها .

04 .القانون العضوي المتعلق بالإعلام :

وبالنسبة لعمل وسائل الإعلام فقد أخضع المشرع في قانون الإعلام الجديد بيع النشرات الدورية لتصريح مسبق لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي[3]، وهذا بدوره يدل رغم رمزية هذا النشاط على مدى اهتمام المشرع بهذه الهيئة ومنحها المزيد من الصلاحيات الضرورية في مجال اختصاصها الإقليمي .

(1). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون عضوي رقم 12- 02**، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، **الجريدة الرسمية**، العدد الأول، **مرجع سابق**، المادة 03، ص41.

(2). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون عضوي رقم 12- 04**، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، **الجريدة الرسمية**، العدد (2)،الصادر بتاريخ 15 جانفي2012، المادة 11، ص11.

(3)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون عضوي رقم 12- 05**، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، **الجريدة الرسمية**، العدد 02، **مرجع سابق**، المادة 35، ص25.

05 .القانون العضوي المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة :

بقى توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة[1]،وبما أنه قد قنن فهو بذلك إقحام وفرض للحصص أكثر منه توسيعا للحظوظ فبالنسبة للمجالس المحلية فقد حددت النسب الدنيا لعدد النساء الواجب مشاركتهن في كل قائمة ترشيحات للمجالس المنتخبة الولائية ب 30 % عندما يكون عدد المقاعد من 35 إلى51 مقعد ،وبنسبة35 % لعدد المقاعد من 51 إلى 55 مقعد أما المجالس البلدية فالنسبة الدنيا المحددة هي 30 % في البلديات مقر الدوائر وكذا التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20000)نسمة[2]، وهنا مبالغة في فرض وضبط قوائم انتخابية محلية على أساس الجنس وفقط،وهو ما قد يتناقض مع قيم المجتمع ومع معطيات مناطق بعينها لاعتبارات اجتماعية ودينية وثقافية وحتى نفسية ،وربما سيكون العمل به بتوفير الكم المطلوب من هذا الجنس دون الاهتمام بالنوعية والتكوين وقد يتم استعمال الرشوة والمساومات وطرق أخرى غير قانونية لضمان هذا النوع من المشاركة،مما قد يفتح المجال مستقبلا لإعادة النظر في هذا الموضوع، وحددت المادة 07 من هذا القانون العضوي استفادة الأحزاب السياسية من مساعدة مالية خاصة من الدولة بحسب عدد مرشحاته المنتخبات في المجالس الشعبية المنتخبة ،وهو في ظاهره تحفيزي ولكنه يخفي تمييزا بين الجنسين وجعله مؤشرا إضافيا لتمويل الأحزاب السياسية .

سابعا. مقترحات لتعزيز دور الفواعل المحلية في صنع السياسات العامة في الجزائر

بعد تحليل أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل جملة من الإصلاحات يراد منها تجاوز الوضع الحالي بتفادي ما يمكن التأثير على استقرار النظام السياسي،يمكن اقتراح جملة من العناصر لتعزيز مكانة هذه الفواعل :

إعادة النظر في سياسات الإنفاق العام المعتمدة على الريع البترولي والتركيز على سياسات ذو منحى إنتاجي والموفرة للقيمة المضافة و لمناصب العمل وللثروة ، تحسبا لنضوب احتياطي البترول، وإشراك الفواعل المحلية الرسمية في مراحل إعداد وصياغة السياسات العامة والاستفادة من الخبرة والتجربة التي تحوزها هذه الفواعل،ووضع آليات جديدة لتقييم تنفيذ الفواعل المحلية للسياسات الحكومية ،وتأطير البحث العلمي في هذا المجال بتوفير مخابر ومراكز البحث مع تزويدها بكل ما تحتاجه من بيانات ووسائل

(1)-نشير هنا أيضا إلى الالتزام من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 لتوسيع الحقوق السياسية للمرأة(المادة31 مكرر)،وانضمام الجزائر بتحفظ إلى اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979، بموجب المرسوم الرئاسي 51.96 المؤرخ في 22 يناير 1996،وكذا التصديق على الاتفاقية المتعلقة بالحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952، بموجب المرسوم الرئاسي 126.04،المؤرخ في 19 أفريل 2004 .

(2)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **قانون عضوي رقم 12-03**، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، **الجريدة الرسمية**، العدد الأول،**مرجع سابق**، المادة 02، ص46.

وعصرنة الإدارة المحلية وتفعيل الإدارة الالكترونية،والاهتمام بعملية الاتصال لإعادة الثقة بين المواطنين والسلطات المحلية.

توفير الحماية اللازمة لأعوان الجماعات المحلية من المخاطر والإغراءات المرتبطة بمهامهم و التأكيد على المراقبة الدائمة واحترام القوانين عند إجراء مسابقات التوظيف، والتسيير المنصف للمسارات المهنية للموظفين والاهتمام بالتكوين وتقييم الكفاءات والتحفيز والتحسين الدائم للأجور لرفع قدرتهم الشرائية وتأمينهم من مظاهر الفساد،وضمان استقلالية الفواعل المحلية عن الولاءات الشخصية والقبلية واحتكام جميع الأطراف للقانون،والعمل على إجراء عمليات التحويل الإجبارية نحو مصالح جديدة لجميع الإطارات والمسؤولين المحليين بصفة دورية للتخلص من شبكات المحسوبية والفساد ، وتحديد عدد العهدات الممكنة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وتكليف وزارة مكلفة فقط بالجماعات المحلية، تشكل الوصاية الإدارية المركزية لها.

نتيجة لعراقيل قلة الموارد المالية المسخرة للجماعات المحلية وانعكاسها السلبي على أدائها و على نجاح تنفيذ السياسات العامة فإن زيادة التدعيم المالي للجماعات المحلية يبقى ذو أهمية لأنه سيساهم في التحكم في مهام هذه الهيئات(*) كما أن الوضعية المالية للجماعات المحلية مقارنة بالمهام المسندة لها تستدعي ضرورة إعادة النظر في الأساليب الحالية للتسيير المالي وكذلك إعادة النظر في المهام المسندة لهذه الجماعات ،أما عن النطاق الواسع لتدخلاتها فهو بحاجة للتحديد الدقيق إضافة إلى ضرورة منح الاستقلالية الكافية لهذه الجماعات في تسيير ميزانياتها وهذا بما يسمح لها من المشاركة في تنفيذ السياسات العامة بكل فعالية، وتدعيم دور الفواعل المحلية في تحقيق التنمية المحلية،وتعديل ومراجعة الإطار القانوني للمالية والجباية المحلية، إضافة لتشجيع المجالس المحلية لإيجاد موارد جديدة لميزانياتها من بيئتها الداخلية ومن خلال التحصيل الكامل لمداخيل أملاكها بدل الاعتماد الدائم على ميزانية الدولة ،والاستفادة من التجارب الأجنبية في تنويع إيراداتها ،مثل التجربة الفرنسية حيث تم الاهتمام بعوائد مساهمات المجالس المحلية في المشروعات الاستثمارية كموارد مالية تعتمد عليها هذه الهيئات ،مع تكثيف عمليات التفتيش والمراقبة من قبل مجلس المحاسبة ووزارة المالية وبقية القطاعات الوزارية الأخرى للهيئات المحلية وبصفة دائمة وربط نتائج هذه العمليات بمنح إعانات الدولة، هنا ينبغي الاستفادة من التجربة الإنجليزية حيث تتولى كل وزارة التفتيش على أعمال المرافق المحلية حسب طبيعتها وتؤثر نتائج هذه العملية على منح الإعانات المالية.

(*)-من إيجابيات القانون الجديد للبلدية التأكيد على ضمان الدولة لتعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية للبلدية. (أنظر **قانون البلدية** الجديد رقم **11. 10**، المادة 5 منه).

ينبغي الأخذ من تجارب الآخرين والتأقلم مع المناخ السياسي الجديد السائد بالمنطقة العربية، وآثار الأزمات الاقتصادية والمالية على المستوى الأوربي خاصة باليونان ،إسبانيا وإيطاليا، وحركية المطالب الشعبية للتغيير،وما تطرحه من تحديات مستعجلة تفرض على النظام السياسي الجزائري ضرورة الاستجابة للمطالب المحلية ومعالجة التضييق الممارس من طرف الأجهزة البيروقراطية على المواطنين وممثليهم، قصد تمكين جميع الأطراف من المساهمة بفعالية في إنجاح تنفيذ السياسات العامة ،وعدم الإفراط في مركزية القرار، والتمكين للامركزية الفعلية،وتخفيف شدة المركزية،مع إعادة النظر في الأساليب التقليدية في تنفيذ السياسات العامة،وهذا بتقديم الخدمة العمومية بالتركيز على الكفاءة وجعل العلاقة بين المواطن والإدارة تحتكم لقوة القانون في ظل الديمقراطية المحلية الحقيقية والاستجابة للرهانات الاقتصادية بما يخدم المواطنة واحترام حقوق الإنسان .

خاتمة:

في النهاية يمكننا القول أن السياسات العامة وكذلك الإصلاحات كسياسات للدولة لاتطبق بنفسها ولا تؤثر في المجتمع طالما أنها مجرد كتابة على ورق،لهذا لابد من متابعة تنفيذها في الواقع وليس كمجرد قوانين جامدة لا تؤثر بمجريات الحياة العامة وتحديد الأجهزة الإدارية المعنية بتنفيذها ، مع تسخير جميع الإمكانيات التنظيمية، المادية ،المالية والبشرية الضرورية لإنجاحها وتحقيق الأهداف المتوخاة منها في آجالها المحددة ،وتغيير سلوك الجميع بما فيهم صانعوها ومنفذوها طبقا لروح هذه الإصلاحات والسياسات،مع ضرورة التزام الفواعل المكلفة بالتطبيق مهما كان موقعهم سواء المركزية ،عدم التركيز أو اللامركزية بها وبجدواها وعدم تعطيلها وعرقلتها مهما تضررت مصالحهم أو مصالح البنى التي ينتمون إليها ،مع الاهتمام بالتقييم والمراجعة للسياسات بعد تنفيذها ،وتفعيل آليات المراقبة والمحاسبة ومحاربة الفساد على جميع المستويات.

كما يتضح أن صانعي القرار في الجزائر غير ملتزمين حقيقة بتحقيق استقلالية للفواعل المحلية الرسمية ومواصلتهم بمنح المزيد من الصلاحيات للمعينين على حساب المنتخبين المحليين ، وغير مدركين لمدى تأثير هذه الفواعل على نجاح تنفيذ السياسات العامة،إلا أن الاهتمام الواضح لتحقيق الاستقرار للهيئات المحلية المنتخبة من خلال الإصلاحات الجديدة ، ،وكذا الخطابات المتكررة والإجراءات العملية المتخذة ، توحي بالاتجاه نحو تفعيل دور الهيئات اللامركزية لتحقيق التنمية المحلية ولتمكينها من المشاركة بفعالية ورشادة في تنفيذ السياسات العامة.