دور مشاركة المواطنين بين تحسين فعالية الجماعات المحلية وتحقيق مطالب السكان

د. نبيل دريس. أستاذ محاضر (أ)، جامعة الجزائر 3
nabildris16@yahoo.fr

الملخص:

سعت البلدان المغاربية بعد الاستقلال مباشرة وخلال فترة السبعينات لعملية البناء، بداية من الاهتمام الكبير التي أولتها للمجتمعات المحلية، وذلك من خلال إنشاء أنظمة وتشريعات تهدف لتنظيم الجماعات المحلية. وعليه يطرح هذا الموضوع الإشكالية التالية: ما هو دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة؟ لنخلص إلى أن العنصر البشري في إدارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية يميزه نقص في الاختصاص وضعف التكوين لدى الموظفين المحليين، ومن ثم ضرورة توفر البلدية على الإطارات الكافية والمتخصصة لتساعدها على القيام بالمهام المنوطة بها، لأن العنصر البشري يعد المحرك الأساسي للتنمية المحلية الأساسية.

الكلمات المفتاحية: المشاركة السياسية، المواطنة، الجماعات المحلية.

Abstract:

Maghreb countries sought immediately after independence and during the seventies of the construction process, starting from the great interest of local communities, and through the establishment of regulations and legislation designed to regulate the local groups. And it raises this issue the following dilemma: What is the role of citizen participation between the effectiveness of the local authorities system and achieving the population demands? To conclude that the human element in the management of local groups in the Maghreb countries is characterized by a lack of competence and poor training of local staff, and then the need for the municipality provide adequate and specialized tires to help them carry out their mandate, because the human element is the main engine for basic domestic development.

Keywords: Participation, citizenship, local groups

مقدمة:

سعت السلطات في الدول المغاربية بعد الاستقلال مباشرة وخلال فترة السبعينات إلى عملية البناء والتشييد، فأعطت اهتماما كبيرا للجماعات المحلية، وذلك من خلال إنشاء التنظيمات والتشريعات، المنظمة للجماعات المحلية. وتعتبر الجماعات المحلية مجموعة من السكان يقطنون حدود ترابية معينة من الإقليم الجغرافي للدولة، ويتميزون بخصائص محددة وبقيم اجتماعية ذات علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تفرزها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة، التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس المحلي، الذي يعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية محلية، كما انه يشرف على تنظيم الشؤون العامة والخاصة للأفراد، كل هذا بالتنسيق مع المستوى الوطني. ويعتبر المواطن العنصر الرئيسي في تفعيل دور الجماعات المحلية، من خلال اعطاء فرصة المشاركة والمساهمة في البناء المحلي، لارتباطه الوثيق بالبيئة ألمحليه، ومعرفته الكبيرة بالشأن المحلي، وعليه يطرح هذا الموضوع الاشكالية التالية:

ما هو دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة؟

المحور الأول: مدخل الجماعات المحلية

الجماعات المحلية عبارة عن هياكل إدارية مستقلة عن إدارة الدولة، منوط بها أن تتكفل بشؤون مواطني إقليم جغرافي محدد، وتتم صياغة مفهوم الجماعات المحلية وتحديد كيفية تنظيمها بواسطة الدستور والقوانين والمراسيم في الدول المغاربية والجزائر ضمن هذا الاطار. الجماعات المحلية تنظم على مستويين هما البلدية والولاية، إن الأساس القانوني للجماعات المحلية المعمول به محليا إلى جانب نصوص أخرى وقد فصل وجود هذه الهيئة والمجالات التي يحق لها التدخل فيها وفق وسائل وأساليب محدودة، كما تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من اقليم الدولة وهي عبارة عن مواثيق مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات الطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،و قد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية (لخضر مرغاد، ص 27)

الجماعات المحلية عبارة عن هياكل إدارية مستقلة عن إدارة الدولة (عادل محمود حمدي، ص 17)

وهو منوط بها أن تتكفل بشؤون مواطني إقليم جغرافي محددو هذا ما اعترفت به كل الدساتير، لذلك يمكن القول أن هذا الاعتراف الدستوري هو أول مظاهر استقلالية الجماعات المحلية عن كل هيئة أو مؤسسة مركزية (مسعود شهوب،ص194).

نصت المادة الأولى من قانون البلدية في الجزائر على ما أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون (القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية).

ونصت المادة الأولى من قانون الولاية على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين

- وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

- شعارها هو بالشعب وللشعب

- وتحدث بموجب قانون (أنظر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية).

أولا: مجالات تدخل الجماعات المحلية

تمارس الجماعات المحلية عن طريق مداولات مجالسها الشعبية صلاحيات مختلفة في حدود ما ينص عليه القانون والتنظيم المعمول به، وفي حدود الإقليم الخاص بكل منهما، واختصاص الجماعات المحلية في مختلف المصالح والشؤون المحلية. فحسب المواثيق المغاربية فإنه ينبغي للامركزية أن تخول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها.

الصلاحيات المسندة للجماعات المحلية نلخصها فيما يلي:

*تعد البلدية مخططها التنموي وتشارك في الإجراءات الخاصة بعمليات التهيئة العمرانية

*تساهم في تطوير الأنشطة الاقتصادية وتتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة من مجالات الصحة والشغل والسكن.

*تسهر على حسن تنظيم عمليات التعمير وفقا للشروط القانونية حيث يتعلق إنشاء أي مشروع محلي.

*تعمل على حماية التراث العمراني والأراضي الزراعية والمساحات الخضراء

*متابعة أشغال إنجاز الهياكل القاعدية، كما تنظم المرور في البلدية.

*وفي مجال التعليم الأساسي تبادر الجماعات المحلية بكل إجراء يطور هذا القطاع إلى جانب حفظ الصحة والمحيط والنظافة والوقاية، كما تبادر بالنشاطات الثقافية والترفيهية والرياضية (المادة 85 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية).

وكذلك نجد أن الولاية وانطلاقا من قوانين الولاية في الدول المغاربية التي تنص على أن تعالج المجالس الشعبية الولائية جميع الشؤون التابعة لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية حصيلتها النوعية.

وبصفة عامة فإن المجالات التي تتدخل فيها الولاية هي: الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية والتجهيزات التربوية، إلى جانب تجهيزات التكوين المهني والنشاط الاجتماعي والسكن. والملاحظ من مواد القونين أنها تجعل الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة تشمل عدة مجالات، مما يثقل كاهلها ويزيد من أعباءها التي تستدعي توفير موارد مالية معتبرة ليتسنى لها إنجاز مهامها بحرية

أكثر، وهذا يبرر ضرورة تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية من أجل ضمان تحقيق هذه الصلاحيات بفعالية أكثر.

ثانيا: موارد ونفقات الميزانية المحلية

يرتبط هذا العنصر بالمواطن باعتباره فاعل اساسي في رسم الميزانية المحلية

- **إيرادات الجماعات المحلية**: نجد في موارد الميزانية ما هي ذاتية وما هي خارجية.

أ- الموارد المحلية الذاتية: تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية كونها تمثل ثلاثة أرباع الإيرادات الجبائية المحلية. الإيرادات الجبائية: وتنقسم إلى الضرائب المباشرة: المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية. اما الدفع الجزافي: وهو المبلغ المقتطع على الأجور والمنح والفوائد الدائمة والمعاشات وقد كان سابقا يرجع كله للجماعات المحلية، والرسم العقاري كالرسم على الإقامة والرسم على الحفلات. اما الضرائب غير المباشرة: ويمكن أن نميز في الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الممتلكات: يتشكل أساس هذه الضريبة من القيمة الصافية من جمع حقوق وممتلكات والقيم العمومية.

أما الإيرادات العقارية وهي عوائد الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية كتأجير العقارات وحقوق شبكة الطرق كمساحات المقاهي والأكشاك، حقوق البيع في الأسواق، اما الإيرادات المالية وتتمثل في فوائد رؤوس الأموال في البنوك والربوع المختلفة، فوائد الديون، نواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للجماعات المحلية، اما المساهمات الخارجية وتتمثل هذه المساهمات في إعانات الدولة خاصة المتعلقة بتغطية الديون، إعانات الولاية وتقدم للبلديات العاجزة والضعيفة المداخيل إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية ويقدمها لأجل تحقيق التوازن الجهوي مخططات البلدية للتنمية وتهدف لإنجاز المشاريع العامة المسطرة في هذه المخططات

أما نفقات المجاعات المحلية وهي نفقات التسيير وهي التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير مصالحها، وتتعلق كذلك بأجور المستخدمين ونفقات الإدارة العامة والأعباء الاجتماعية وبصفة عامة كل النفقات التي تسمح باستمرارية المرفق العام.

كذلك نفقات الإدارة العامة وتخص أساسا الأجر الأساسي للمستخدمين المحليين بمختلف تصنيفاتهم مع كل التعويضات المنصوص عليها قانونا ونفقات اللوازم. نفقات المستخدمين نفقات مستخدمي الجماعات المحلية المعينين وهي أجور الموظفين المرسمين لدى الجماعات المحلية وكذا المؤقتين والمتعاقدين نفقات مستخدمي الدولة الموضوعين تحت تصرف الجماعات المحلية. نفقات العتاد ونفقات ذات الطابع الاجتماعي تتدخل كل من الولاية والبلدية في الميدان الاجتماعي كونهما يمثلان الدولة على المستوى المحلي. والنفقات الجبائية: الأملاك والمباني المحلية خاضعة بدورها للضرائب العقارية وفي إطار الأجور والرواتب تسدد الجماعات المحلية الدفع الجزافي والاشتراكات الاجتماعية. ونفقات التجهيز والاستثمار من خلال وضع الجماعات المحلية كل سنة برنامج للتجهيز العمومي وعمليات خارجية عن البرنامج كتسديد القروض. ونفقات الاستثمار الاقتصادي، إذ تساهم الجامعات

المحليـة في التنميـة العامـة للاقتصـاد الـوطني عـن طريـق إنشـاءها ومراقبـة الأنشـطة الاقتصـادية الموجـودة في إقليمها، حيث للبلديات والولايات الحق في استغلال المصالح العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

الأسـس التي ترتكـز عليهـا الاسـتقلالية الماليـة للجماعـات المحليـة والتي تسـتمد مـن النصـوص القانونيـة والتنظيميـة، إضـافة إلى مضـمون الماليـة العموميـة المحليـة التي أظهـرت أهميـة ووزن ميزانيـة الجماعات المحلية المنفصلة عن ميزانية الدولة.

إن الاسـتقلالية الماليـة للجماعـات المحليـة معتـرف بهـا ولكـن هـل فعـلا حققـت هـذه الأسـس استقلالية الجماعات ماليا على أرض الواقع أم هناك أمورا أخرى تمس بهذه الاستقلالية؟

المحور الثاني: سياسة التنمية المحلية

تعـد التنميـة المحليـة أهـم هـدف تسـعى إليـه الجماعـات المحليـة وتحقيقـه وفـق البرامج التنمويـة المحليـة، إن الوظـائف الإداريـة تشـكل عبئـا كبيرا على ميزانيـة الهيئـات المحليـة، وتخصـص لهـا نسـبا كبيرة مـن مجمـوع النفقـات، رغـم أنـه لا يمكـن إنكـار أهميـة ودور مـا تقدمـه مـن خـدمات إداريـة للسـكان، وتـدير المجـالس المحليـة المرافـق الإداريـة والاجتماعيـة والاقتصـادية المحليـة، وبالتـالي هنـاك ارتبـاط وثيـق وتـأثير متبـادل بـين المشـاركة والتنميـة، فالتنميـة تتـيح فرصـا أكبر لتوسـيع مجـالات المشـاركة، كمـا تخلـق الحـافز للمشـاركة وممارسـة المـواطنين للضـغوط علـى صـانعي القـرار لاتخـاذ سياسـات لصـالح قضـايا التنميـة، وحتى تكـون للتنميـة ثمارهـا لابـد وأن تعبر عـن اهتمامـات وقضـايا المـواطنين، فهـم الهـدف الأساسي للتنميـة وأدوات تنفيذها، وفي غياب مشاركتهم لا يمكن تنفيذ البرامج التنموية.

أولا: سياسات الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية

يتضـمن هـذا المحـور المراحـل التي تمـر بهـا التنميـة المحليـة، وتوسـيع اختصاصـات البلـديات في مجـال المرافـق الاقتصـادية، ثـم العقبـات التي تواجـه البلـديات لتحقيـق التنميـة المحليـة، وذلـك مـن خـلال الآتي:

1: مراحل التنمية المحلية.

إن عمليـة التنميـة المحليـة تبـدأ مـن مناقشـة المـواطنين لقضـاياهم، وتمـر بمراحـل تعـد أحـد الأبعـاد الهامـة للمشـاركة، والتي تتحـدد في ثلاثـة مراحـل تمهيديـة، التخطـيط، والتنفيـذ، المتابعـة والتقـويم (سوسـن عثمـان عبـد اللطيـف، 1993، ص87). فالهـدف مـن مناقشـة هـذه المراحـل هـو التعـرف علـى كيفية مشاركة المواطنين فيها.

أ. التخطـيط: يعـد التخطـيط أحـد أهـم مراحـل التنميـة المحليـة، وتسـبقها مرحلـة الحـوار والمناقشـة، تمثـل هـذه المرحلـة جمـع المعلومـات والمناقشـات، وبلـورة الاحتياجـات، ووضـع البـدائل، وتحديـد فكـرة المشـروع التي تعـد نقطـة البدايـة، فتحديـد الاحتياجـات وترتيبهـا مـن وظـائف المـواطنين، بمـا يتناسـب مـع ظـروفهم وعـاداتهم وتقاليـدهم، وحتى لا تقـف هـذه العـادات عائقـا أمـام نجـاح المشـروعات واسـتمرارها من خلال ما يسمى بالمقاومة الإجتماعية (محسن جمعة، 1983، ص 138).

أي ضرورة مراعاة البيئة الاجتماعية والثقافية للمجتمع المحلي، فقد تنظر السلطات على المستوى المركزي باعتبارها الممول لهذه المشروعات إلى ما هو أجدى للمواطنين لكنها ليست على دراية باحتياجاتهم الحقيقية وعاداتهم.

إن هذه المرحلة تتسم بصغر حجم المشاركين إذا ما قورنت بالمراحل اللاحقة، لأنها تقتصر عادة على النخبة في المجتمع المحلي، والأفراد المهتمين بموضوع معين مما يمكنهم من المشاركة فيه، لأن هذه المرحلة تتطلب الاستعانة بالأفراد الذين تتوفر لهم المعرفة بالمجتمع والقدرة على تحديد المشاركين الآخرين الذين يجب أن يشاركوا في هذه المرحلة ممن لهم أفكار معينة ولديهم القدرة على تنفيذها، وبالتالي سيطرة الصفوة دون مشاركة جميع المواطنين، الشيء الذي يفقد المشاركة جزءا من مصداقيتها.

تمارس هذه المرحلة من خلال آليات مباشرة كاللقاءات الاستطلاعية بين العاملين بإدارة التنمية المحلية، وممثلي الجمعيات والهيئات القائمة بهدف خلق المناخ الملائم للتعاون والاجتماعات الموسعة والمحدودة، أو آليات غير مباشرة مثل الإذاعة والتلفزيون، والهيئات الثقافية والاجتماعية. (يحفظ ولد محمد يوسف، 1996، ص 146)

ب – التنفيذ: تعتبر مرحلة التنفيذ أحد المراحل الهامة، لأن مشاركة المواطنين فيها القاعدة الأساسية لنجاح عملية التنمية المحلية، فموافقة المواطنين على المشروعات يشكل حافزا لبنائها واستعمالها، كما ان عملية المشاركة تزيد من المعرفة بما سيقدمه البرنامج،و تقوي من الالتزام بالتنفيذ من قبل المستفيدين (صمويل بول، 1985، ص 127). وبحسبان أن هذه المرحلة يتم فيها تحويل المصادر الى نتائج على شكل خدمات، تأخذ المشاركة فيها أشكالا مختلفة أهمها يحفظ ولد محمد يوسف، ص 146).

- العون الذاتي الذي يتجه اليه المواطنون عندما يدركون انهم امام مشكلة تمس صميم مصالحهم.
- نشاط الهيئات التطوعية. بينما يقترح آخر طرقا للمشاركة في عملية التنفيذ تتمثل في : (George Honadle.p 12.)

- اللجان الاستشارية على مستوى المشروع والتي تضم القادة المحليين الرؤساء المنتخبين للتنظيمات.
- تنظيم ورش عمل تشمل كل المواطنين في كل قطاع، الفلاحين، الموظفين...

وبالتالي تعد مرحلة التنفيذ أكثر أتساعا في عملية المشاركة السياسية لأنها تشمل فئات مختلفة من المواطنين الذين يؤدون ادوارا معينة، والاستعانة بالبقية لزيادة معدل المشاركة بغض النظر عن كيفية مشاركتهم.

ج – التقييم: يعد التقويم أساس الاستمرارية، ويقصد به إصدار الحكم على الأشياء وتطويرها بناءا على هذه الأحكام. (مجموعة أعضاء هيئة التدريس، 1995، ص1). وبالتالي تعد هذه المرحلة أساسا لتحسين عملية التنمية المحلية واستمراريتها وبشكل حافزا للمواطنين عند مشاركتهم،

لتقدير صعوبات العمل ودفعهم لمزيد من التجارب والمشاركة في العملية التنموية (علي فؤاد احمد، 1993، ص120 – 121)، ويشارك السكان في مرحلة التقويم بصورة مباشرة من خلال التعرف على آرائهم في برامج التنمية المحلية من حيث: (محمد سيد فهمي، ص 215).

- توفرها بحسب حاجاتهم لها.
- مناسبة شروط استحقاقها.
- مرونة وسهولة إجراءات الحصول عليها لمن يستحقها.
- تحقيق الأهداف التي خططت من أجلها.
- تغطيتها لأكبر عدد من المواطنين بقياس العائد الاجتماعي والاقتصادي.

كما أن المواطنين يشاركون في عملية التقييم بطريقة غير مباشرة من خلال الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة التي تقوم بدور الرقابة والضبط، فهي تساعد على اكتشاف نقاط الضعف، وتقلل بل وتمنع أحيانا المسئولين التنفيذيين من الوقوع في الخطأ، فذلك صمام أمان أمام احتمالات أية انحرافات (صمويل بول، مرجع سابق، ص 105).

وهناك من ينظر إلى التقييم بأنه عملية فنية يقوم بها الموظفون داخل تنظيمات التنمية المحلية، او الخبراء من خارج هذه التنظيمات المحلية، أي ان دور المواطنين أن وجد فهو غير مباشر)محمد سيد فهمي، ص 214).

إن التحولات الإدارية السياسية التي عرفتها الدول المغاربية في السنوات الأخيرة على المستوى الوطني والمحلي ولتحمل المسؤوليات يتطلب توسيع اختصاصات الجماعات المحلية خاصة البلديات في ميدان إحداث المرافق الاقتصادية، بتوفير الإمكانيات المالية والبشرية، لدعم الدور الاقتصادي للبلدية مما يستدعي إنشاء المرافق والمشاريع البلدية الاقتصادية التي يكون لها أثر فعال على إنعاش الحياة الاقتصادية المحلية، وبذلك يكون للمؤسسات المحلية في دفع التنمية المحلية وتحقيق الأهداف المرجوة.

علاوة على دورها في تنمية المجتمع سياسيا وإداريا تقوم بتنميته في المجال الاقتصادي، وذلك باتخاذ المبادرة الاقتصادية المحلية من حيث كيفية استخدام اليد العاملة وكيفية إنشاء المشروعات الاقتصادية أي حق المبادرة الاقتصادية والبحث عن النشاط الاقتصادي في المدن والأرياف، إنشاء المشروعات في المجال الزراعي والصناعي كإنشاء صناعات لتحويل المنتجات الزراعية أو في قطاع الصناعات التقليدية وتنمية الهيئات الموجودة مع إدخال الوسائل العصرية، فإن المرافق العامة المحلية يمكن من تحريك التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي.

أولا- الاستثمار ألفلاحي.

إن الاتجاه إلى الريف خاصة المناطق الصحراوية مع حدود الأراضي الشاسعة وتوافر المياه ومن خلال التجارب التي أجريت فإن التربة والمناخ صالح لكل أنواع المنتجات الزراعية كالقمح، الشعير، الزيتون، الطماطم...الخ تبين أن النتائج دائما تكون إيجابية ويكون المردود مرتفعا وهذه المنتجات

الزراعية وغيرها تعد المواد الاستهلاكية الأساسية للمواطن ويمكن أن تصدر للخارج. (سمير حكيم يوسف، 1980)

. ويتضح أن الاستثمار الفلاحي يؤدي إلى زيادة مناصب العمل وزيادة الإنتاج، وبذلك يخفف من أزمة البطالة المنتشرة في إقليم البلدية وله دور مهم وفعال في تحقيق التنمية الفلاحية ورفع الدخل الفردي للمواطن.

ثانيا - الإستثمار الصناعي.

إن قيام المجالس الشعبية الجماعات المحلية في الدول المغاربية بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة وتشجيع الخواص على إنشائها منها الصناعات التقليدية والخفيفة، لأنها تساهم في النمو الاقتصادي وتؤمن فرص العمل لفئة كبيرة من الشباب وتزيد من إيراداتها وتحقق الاكتفاء الذاتي، وتقلل من الاستيراد من الخارج في الأمور البسيطة التي يمكن تصنيعها محليا كالأدوات المنزلية، الألبسة، المنتجات الغذائية هذه المشروعات لا تحتاج إلى خبرة فنية عالية حيث تستعمل الخبرات المحلية وتستغل الموارد المتاحة.

يمكن للصناعات الصغيرة أن تنمو بصورة تدريجية لتصبح صناعات كبيرة، وباستخدام الوسائل التكنولوجية يؤدي إلى نشأة مجتمعات صناعية، مما يؤدي إلى زيادة مداخيل البلدية كهيئة محلية وزيادة الخدامات على المستوى المحلي.

ثانيا - العقبات التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية.

تتمثل العقبات التي تعترض البلديات لتحقيق التنمية المحلية في العديد من الشؤون أهمها،الإسكان والتعليم والثقافة، الصحة، النقل، البطالة،البيئة.

1-السكن. مُنح للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال السكن باعتباره ضرورة للاستقرار الاجتماعي، ومشكلة السكن في الولايات والبلديات من اهم العقبات التي تواجه التنمية المحلية لذا يجب العمل على إيجاد حلول لأجل بناء السكنات للمواطن وتشجيع القطاع الخاص على بنائها وتمليكها أو تأجيرها في حدود إمكانيات المواطن، مع التدخل لوضع مقاييس قانونية تمكن المواطن من الاستفادة.

2- التعليم والثقافة والصحة.لأجل دفع عملية التنمية يجب على البلدية ان تقدم الخدمات في المجال الاجتماعي والثقافي للعائلة والفرد كمساعدة المحتاجين، والعمل على محو الأمية ونشر الثقافة وتأسيس مراكز ودور الشباب وتجهيزها وإنشاء الملاعب الرياضية وإنشاء دور الثقافة وقاعات المطالعة وإيجاد الوسائل الترفيهية للشباب لشغل فراغه بما يفيده، والعمل على إنشاء النوادي الرياضية،و إنشاء المؤسسات الصحية كالمصحات والمستشفيات.

3- النقل. يعتبر النقل أحد اهم وسائل التنمية المحلية لذا يجب تعزيز شبكة المواصلات لمواكبة التطور الحاصل في العالم كالمترو في المدن الكبرى، والنقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري وغيرها من وسائل الاتصال المتطورة ويجب اتخاذ الإجراءات اللازمة والاستثمارات في ميدان توفير قطع الغيار اللازمة لمختلف وسائل النقل وذلك بتصنيع كل ما يمكن منها محليا لتفادي تعطيل وسائل النقل.

4- البطالة: نظرا لتدهور القدرة الشرائية للمواطن المغاربي، فرض على السلطات المغاربية توفير العمل لكل شخص راغب فيه وقادر عليه لأن العمل يعد من حقوق المواطن، إن خلق الفرص المتجددة للعمل هو السبيل لتحقيق واستمرار التنمية الشاملة في الصناعة والزراعة، والعمل على تشجيع القطاع الخاص وذلك بتسهيل سبل الاستثمار والعمل في حدود القانون ليتمكن من امتصاص بعض الجامعيين المتخرجين من المعاهد والجامعات، إن خلق مناصب شغل لفائدة أغلبية الفئات الإجتماعية خاصة فئة الشباب والابتعاد عن الحلول المؤقتة يساهم بشكل كبير في دفع عجلة التنمية المحلية.

5 - البيئة. تعد البيئة احد التحديات التي تواجه الجماعات المحلية مما جعلها تسطر برامج خاصة بالبيئة لأجل تهيئة المحيط في الأحياء والأرياف والبوادي والمدن بإنشاء الحدائق والمساحات الخضراء واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة عليها، واتخاذ الاحتياطيات اللازمة لمنع الفيضانات، وإغاثة المنكوبين ومنع تراكم النفايات المضرة بالصحة العامة، وتوزيع الإعانات المادية لخدمة المناطق الأكثر حرمانا لأجل تحسين الخدمات العمومية التي تقدم للسكان على المستوى المحلي.

المحور الثالث: وسائل الجماعات المحلية في إدارة الشؤون المحلية.

الجماعات المحلية تختص بإدارة شؤون الوحدة المحلية ضمن دائرة إقليمية محددة، وبذلك تختص بإدارة جزء من الوظيفة الإدارية، لذا منحت التشريعات للجماعات المحلية في الدول المغاربية، صلاحيات متعددة لتحقيق مشاركة فعلية في إدارة الشؤون المحلية، في عدة ميادين والتي تعد أسلوب العمل الجاد الذي تلتحم فيه القمة بالقاعدة لرسم الخطوط الواضحة المعالم والبارزة في مجال التخطيط والإنجاز والمراقبة (أحمد بوضياف، 1984، ص 335). تشكل الموارد البشرية والمالية العمود الفقري الذي يعتمد عليه في تنفيذ اختصاصات الجماعات المحلية، يجب توفير الموارد المالية الكافية وإعداد الفرد القادر على التأسيس والتصدي للصعوبات.

اولا- الوسائل البشرية.

العنصر البشري له أهمية كبيرة لقوله تعالى:"إنَا عرضْنا الأمانة على السماواتِ والأرْضِ والجِبال فأبيْن أنْ يحْملْنها وأشْفقْن منْها وحملها الإنْسانُ..."(سورة الأحزاب الآية 72). لقد كرم الله الإنسان وأن الدراسات تكون بيد الشعب لتخدم مصالحه وتنفذ إرادته. وقد أكدت مختلف الدراسات على أهمية دور المجالس المحلية إذ تنصهر فيها الطاقات الشعبية المختلفة وبذلك تعد الأداة الحقيقية لعملية التنمية، وبالتالي منح الجماعات المحلية كل الوسائل اللازمة والمسؤولية التي تؤهلها لتضطلع بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها (الميثاق الوطني). المركزية لا تشكل مجرد عملية تحويل للمشاكل من مستوى إلى آخر، بل هي عملية شاملة تخص كلا من الصلاحيات والوسائل، ولا يكون لها أي معنى، إذا كانت المجالس الشعبية التي تملك الحرية البتة تفتقر إلى الوسائل الضرورية لتحقيق إرادتها. إن التنمية تحتاج إلى استثمارات في قطاع الخدمات الرئيسية وتتم بمواردها الأساسية والعنصر البشري أهم وسيلة لإدارة الشؤون المحلية وتهميشه يؤثر بشكل كبير على دفع برامج التنمية.

لقد اضطرت الجماعات المحلية في الدول المغاربية بعد الاستقلال الى القيام بعملية توظيف كبيرة دون تخطيط، مما أدى إلى تضخم في عدد الموظفين، وتم إدماجهم في البلديات وأصبحت لهم

حقوق توازي تلك التي يتمتع بها العاملون في الإدارات المركزية واللامركزية،لكن رغم ذلك بقيت نفقات التوظيف في ارتفاع مستمر باستمرار احتياجات البلديات والولايات إلى توظيف جديد:(شهوب مسعود، ص 182). وعليه، فوضعية التوظيف على المستوى المحلي يتصف بالتضخم الكمي والنقص النوعي، مما يتطلب توظيف الإطارات الكافية المتخصصة باعتبارها المحرك الأساسي للتنمية المحلية.

ثانيا- الوسائل المالية.

لكي تؤدي الجماعات المحلية مهامها في تنمية المجتمع المحلي يجب توفير الإمكانيات المالية اللازمة لتغطية السياسات التنموية، ولتحقيق الخطط التنموية يجب توفير التمويل المالي اللازم للتنفيذ.

كلما توافرت مصادر التمويل الذاتية كلما تمتعت المجالس المحلية بقدر اكبر من الاستقلال هذه الدول وأن نقص الموارد والاعتماد على الإعانات يمنح الحق للسلطة المركزية للتدخل وتراقب نشاط المجالس وكيفية إنفاق الأموال، نظرا لأن التمويل يعد عنصرا أساسيا، وضع القانون وسائل تمويلية في يد الهيئات المحلية كفرض الضرائب والرسوم التي تشمل، العتاد الشاحنات، الحافلات وغيرها... المعدات الكبيرة، تجهيزات الأشغال العمومية، إتاوات استغلال الأملاك العامة،رسوم الطرق، رسوم التوقف في المعارض والأسواق وغيرها، رسوم على الأرصفة، الغرامات.

لا تساهم الموارد الجبائية في العديد من البلديات حتى في تغطية مصاريف التسيير وهذا يحد من النهوض بالتنمية المحلية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. ويعد التمويل المحلي عنصرا مهما لذا وضع القانون وسائل تمويلية كافية بيد السلطات المحلية للقيام وصلاحياتها شرط عدم إرهاق المواطن. هناك مخالفات متعددة على مستوى المالية المحلية، لذا يجب العمل على توفير موارد مالية محلية وفرض رقابة شديدة على الإنفاق المحلي خاصة نفقات التسيير لأجل توفير الأموال لتمويل الاستثمار المحلي الذي يكفل النهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للوحدات المحلية، يتبين أن الإنفاق المحلي في الدول المغاربية لا يتماشى مع اختصاصات ومهام الهيئات المحلية هذا يؤثر سلبا على دورها في مجال التنمية المحلية.

ثالثا: مشاركة الساكنة في وضع خطط التنمية المحلية.

إن المواطن يعد أداة التنمية وموضوعها وأن توافر الموارد المالية ووجود التخطيط المحلي المنظم والمحكم لا يكفي لتحقيق التنمية المحلية لعدم مشاركة المواطن فيها، يجب توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم اتجاه الهيئات المحلية لأن مشاركتهم في وضع الخطة المحلية يضمن نجاح المجهود التنموي. إن قلة مشاركة المواطن في عملية التنمية هذا يقلل من فرص نجاح المشاريع التنموية لأنه يساهم في تمويل الهيئات المحلية من خلال دفع الضرائب والرسوم، ويجب تشجيع المواطنين ذوي الكفاءة العملية للمشاركة والمساهمة في الحياة السياسية المحلية وتوعية المواطنين بأهمية البلديات والولايات.

لقد ازدادت اختصاصات الهيئات المحلية إثر التقدم العلمي والتكنولوجي في الميادين الاجتماعية والاقتصادية كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية... وتبين عمليا أن الجماعات المحلية واجهت صعوبات مادية لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقها مقارنة بالموارد المالية المتوفرة، وعدم كفاية الاعتماد المخصصة لتنفيذ المشروعات الضرورية والحيوية، هذا أدى بها إلى الاعتماد على الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية.

أصبح من الضروري العمل على توفير موارد مالية ذاتية تخصص للتجهيز لسد النقص وفرض رقابة شديدة على الإنفاق المحلي خاصة نفقات التسيير لأجل تحقيق فائض مالي يساعد على تمويل الاستثمار المحلي الذي يكفل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للهيئة المحلية (حمدي باشا عمر، 2002)، وبسبب قلة التمويل المحلي فإن العديد من البلديات أضحى دورها تولي الشؤون الإدارية العادية وإهمال الدور الاساسي والفعال في ميدان الاستثمار.

خاتمة

ان الاختلاف الحاصل في الرقعة الجغرافية الواحدة من منطقة لأخرى، في العادات والتقاليد، ولأن الساكنة قد تكون مقسمة من عدة مكونات ربما لحسابات أخرى لا علاقة لها بالمكون التاريخي والجغرافي، ولكن ترتبط بحسابات ضيقة تساهم في تفاوت عملية التنمية بين الأقاليم المحلية. مما يسبب خللا في أغلب مناطق الساكنة في الأقاليم المحلية على المستوى الوطني، كما أنه في إطار التقسيم المحلي المعتمد من طرف الدولة، تلعب السلطة الرسمية دورا أساسيا في هذه العملية، لذلك نجد أن مفهوم الساكنة يتحدد من خلال ما ترسمه السلطة الوصية من أجل تمرير مخططات وطنية في مختلف المجالات وذلك خلال المحطات المهمة والمتعاقبة كالاستحقاقات الانتخابية، تراها مناسبة على المستوى الوطني، وهو أمر لا يعبر عن الإرادة الحقيقية للساكنة في مختلف الأقاليم المحلية، مما يجعل تدخل السلطة الوصية يؤثر في تحديد مفهوم الساكنة بعيدا عن التكوين الطبيعي والحقيقي للساكنة نفسها، وفي حالة وجود مجلس محلي منتخب يسعى الى احداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية. أما على المستوى الاقتصادي تعمل هذه المجالس على تنمية الموارد المحلية بالشكل الذي يحافظ على ممتلكات الساكنة، وجعلها أكثر مرد ودية والحرص عل التخفيف من نسبة الضرائب المباشرة وغير المباشرة والتي تؤثر بشكل كبير على كاهل المواطنين. من جهة أخرى تسعى هذه المجالس الى ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة مصالح المواطنين في جميع المجالات خاصة التعليم والصحة والسكن، ضمانا للحياة الاجتماعية المستقرة للساكنة وتفعيل الموارد المحلية للاستقرار الاجتماعي، وفي حالة تجاوز هذه المجالس الصلاحيات المنوطة بها خدمة للمواطنين سيؤدي ذلك حتما إلى أللاستقرار الاجتماعي. كما يجب إعداد وتنفيذ خطة إعادة الهيكلة، فنجد داخل المؤسسات طاقات وكفاءات مهمشة غير مستغلة لذا يجب العمل على تحريكها واستغلالها لأجل زيادة كفاءة وقدرة المؤسسة، وكذلك استخدام التخطيط الاستراتيجي للاهتمام بالسوق والأسعار والمستهلكين للمساهمة وللاستمرار في تحقيق التنمية.

نخلص إلى أن العنصر البشري في ادارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية يميزه نقص في الاختصاص وضعف التكوين لدى الموظفين المحليين، ومن ثم ضرورة توفر البلدية على الإطارات الكافية والمتخصصة لتساعدها على القيام بالمهام المنوطة بها، لأن العنصر البشري يعد المحرك

الأساسي للتنمية المحلية الأساسية. وعليه أن الجماعات المحلية تعمل على تحقيق التنمية المحلية بتوافر الموارد المالية الذاتية وتنوعها هذا يضمن لها الاستقلال في إدارة وتسيير الشؤون المحلية، لكن يتبين أن الموارد الذاتية في العديد من الهيئات المحلية لا تكفي لتغطية النفقات اللازمة وهذا يعود أيضا إلى قلة الرقابة على التسيير المالي وقلة الوعي المحلي بالمصلحة العامة لدى بعض المسؤولين المحليين، فتضطر الهيئات المحلية للجوء إلى المصادر الخارجية وتتمثل في الإعانات التي تقدمها الحكومة أو القروض لدعم إمكانياتها المالية.

يمكن للهيئات المحلية التعاون في إطار مشترك لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات منافع عامة مشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها، سعيا وراء تطوير نظام الإدارة وخلق التعاون بين المجالس المحلية، لأجل تنفيذ المشاريع المشتركة وتطويرها. إن الجماعات المحلية لا تزال بعيدة عن ممارسة كافة الصلاحيات المقررة لها قانونا، وأن الموارد المالية لا تزال لا تكفي الحد الأدنى لمطالبها، فيجب أن تكون قادرة على الاعتماد على مواردها الذاتية ويتحقق هذا بإنجاز خطط التصنيع واستثمار الثروات الوطنية والمحلية بشكل علمي وفقا لخطط مدروسة.

كما ان الجماعات المحلية مؤهلة للتعاون مع ادارات في دول اجنبية عن طريق إبرام اتفاقيات، للاستفادة من خبرات وتجاربها، وتوجد منظمات ذات طابع بلدي تضم البلديات المنخرطة فيها تباشر الأنشطة واللقاءات على المستوى الدولي، فللمنظمات الدولية دور هام في تدعيم التعاون الدولي بين بلديات العالم، وبدخول البلديات في علاقات تستفيد من إمكانات التعاون الدولي، مما يتطلب استراتيجيه تتضمن. كما ان تبني استراتيجية اللامركزية الإدارية ضرورة ملحة، وتبرز هذه الأهمية من خلال تحقيق متطلبات الساكنة على المستوى المحلي في الدول المغاربية، وفي ظل التطورات الحالية المصاحبة للتغيرات التي يعرفها العالم بصفة عامة والدول المغاربية بصفة خاصة تبرز تغيرات ملموسة على مفهوم الجماعات المحلية، حيث انها لم تبقى عبارة عن تنظيم إداري محلي يعكس مفهوم اللامركزية الإدارية كما انها تعبر عن استراتيجيات إدارية محلية قائمة على إدارة الساكنة على المستوى المحلي. وعليه تتطلب إدارة الجماعات المحلية العمل على توسيع مجال المشاركة فيها من قبل المواطنين، وذلك في عملية إدارة الشؤون العامة وبالتالي تقليص دور الدولة لصالح المؤسسات اللامركزية وللاعتماد على الجماعات المحلية ولتعزيزها لتمكين من تحقيق التنمية المحلية، ونظرا للتحول نحو اللامركزية التي أصبحت واسعة النطاق في رسم العلاقة بين الجماعات المحلية والإدارة المركزية. ومن خلال التجارب المغاربية سعت السلطات الى إعطائها اهتمام من خلال وضع تشريعات وتنظيمات مناسبة وملائمة للجماعات المحلية بهدف تحقيق المشاركة الفعلية للمواطنين على المستوى المحلي.

المراجع:

1- أحمد بوضياف، 1984،الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب،الجزائر.

2- المرجاني عبد الحق، يونيو 1993، حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج 2 – 3.

3- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية و2012 المتعلق بالولاية.

4- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية و2012 المتعلق بالولاية.

5- القانونين رقم 90-09 و90-08 المؤرخين في 07 أفريل 1990 والمتعلقان بالولاية والبلدية.
6- بعلي محمد الصغير، 2004، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة:دار العلوم للنشر والتوزيع.
7- حمدي باشا عمر، 2002، القضاء العقاري في ضوء أحداث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
8- حسين مصطفى حسين، 2006، المالية العامة، الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية.
9- حمدي عادل محمود، 2004، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارن:دار الفكر العربي،
10- علي فؤاد احمد، 1999، إطار تقويم برامج ومشروعات التنمية الريفية قضايا وتساؤلات أساسية في التنمية الريفية، القاهرة، النهضة المصرية.
11- سعيد بن عيسى، 2003، الجباية شبه الجباية، الجمارك أملاك الدولة. الطبعة الأولى الجزائر.
12- سمير حكيم يوسف، 1980، المشاركة الشعبية والتنمية المحلية، القاهرة، معهد البحوث والدراسات الافريقية.
13- شهوب مسعود، 2011، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
14- صمويل بول، الإدارة الإستراتيجية لبرنامج التنمية، ترجمة محمود برهوم، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
15- محمد سيد فهمي، 2014، تقويم برامج تنمية المجتمع المحلي في المجتمعات المستحدثة، القاهرة.