مجلة الدراسات القانونية و السياسية

المجلد 08 العدد 01 جانفي 2022 - | ص ص:274-287

إشكالية تنفيذ السياسات العامة المحلية في الجزائر- البلدية أنموذجا -

The problem of implementing local public policies in Algeria - the municipality as a model-

معمري بن عيسى *

جامعة عمار ثليجي - الأغواط

b.maamri@lagh-univ.dz

- تاريخ الإرسال: 13 /2021/10 - تاريخ القبول: 2021/12/29 - تاريخ النشر: 2022/01/05

ملخص:

حاولنا في هذا الموضوع دراسة عملية تنفيذ السياسة العامة المحلية، وذلك لما لها من أهمية للمجتمع المحلي وللنظام السياسي، وتعكس واقعيا قيمة المخرجات الناتجة عن التنفيذ، وبالتالي حجم المطالب التي تحققت من السياسة العامة ونتائجها السلبية الجانبية التي ظهرت على المواطنين، والعمل على تصحيح هذه السلبيات.

إن البلدية تعتبر أهم فاعل محلي رسمي يساهم في تنفيذ السياسة العامة المحلية لقربها من المجتمع المحلي، وفهم حاجاته ومطالبه، فهي فاعل رئيسي في تنفيذ السياسات، خاصة إذا توفرت الإمكانيات البشرية والمالية والمادية والتنظيمية.

الكلمات المفتاحية: السياسات، تنفيذ السياسة العامة، البلدية، التمويل المحلي، المجتمع المحلي.

ABSTRACT:

In this topic, we tried to study the process of implementing the local public policy because of its importance to the local community and the political system, It reflects the value of the outputs resulting from implementation, and the volume of demands that have been released, and its negative side effects that appeared on the citizens, and to work on Correct these negatives. The municipality is considered the most important official local actor in implementing local public policy, if human financial, material and organizational capabilities are available.

Key words: Policies, public policy implementation, Municipality, local finance local community

* -المؤلف المرسل:

مقدمة

تعتبر السياسة العامة العملية التي تعكس دور ونشاط الحكومة محليا ودوليا، وهي تعكس فلسفة وتوجهات الحكومة بشأن القضايا والمشاكل العامة، وتبرز أهمية السياسة العامة مع عملية تنفيذها حيث تظهر فعليا حقيقة السياسة وما تحقق من أهدافها وانعكاس ذلك على المجتمع، كما تبرز قدرة المنفذين على إنجاز عملية التنفيذ ومدى تجاوزهم لمطباتها خاصة تلك المتعلقة بالتمويل والمورد البشري المباشر للعملية وبالعلاقة بين مختلف الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة وتلك التي تصنعها.

في الغالب تكون السياسة العامة في شكل مخرجات تنتج عن تنفيذ البرامج والمشاريع يستفيد منها المجتمع مباشرة لذلك حاولنا في هذه الدراسة معرفة كيفية تنفيذ السياسة العامة المحلية وذلك من خلال أهم فاعل محلي، وهو البلدية بما لها من صلاحيات تمس كل مجالات السياسة العامة، ولما لديها من إمكانيات بشرية وتنظيميه، ولقربها عمليا من ميدان تنفيذ السياسة العامة.

إن أهمية الموضوع تكمن في أن عملية تنفيذ السياسة العامة هي أهم مرحلة من مراحل صنع السياسة العامة، حيث يتجسد من خلالها تمكن المجتمع من الاستفادة من السياسة العامة، وتبرز مدى جدية الحكومة في صنع سياسات عامة مجدية وواقعية وقابلة للتنفيذ، مع توفر الإمكانيات اللازمة للتنفيذ، كما أن عملية التنفيذ تبين إلى أي حد تنجح الحكومات والمنظمات المختلفة في هذه العملية، وأن هذه المحاولة البحثية اعتمدت البلدية كأنموذج للدراسة باعتبارها أهم هيئة محلية قريبة من المواطن المحلي من حيث القيم والتقاليد، ولها إمكانيات مختلفة وقدرات محدودة تجعلها تواجه صعوبات في تنفيذ السياسة العامة، وعليه تكون إشكالية هذه الدراسة، هي: **إلى أي مدى تساهم البلدية في تنفيذ السياسة العامة المحلية؟**

وهناك عدة أسئلة فرعية تفتضيها هذه الإشكالية، وهي:

ـ ما هي السياسة العامة؟

ـ ما هو تنفيذ السياسة العامة، وكيف تتم عملية التنفيذ؟

ـ ما هي البلدية؟ وما هي صلاحياتها؟

ـ ما هي إمكانيات البلدية في تنفيذ السياسة العامة؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، يمكن تقديم الفرضيات التالية:

ـ كلما تمكنت البلدية بشريا وماليا وتنظيميا، كلما ساهمت بفعالية في تنفيذ السياسة العامة وتحقيق غاياتها.

ـ رغم صلاحيات البلدية الكثيرة في تدبير الشأن المحلي وتنفيذ المشاريع التنموية، إلا أن هناك متغيرات مالية وتنظيمية، تجعلها غير فعالة في عملية التنفيذ.

ـ تواجه البلدية معوقات متعدد تحد من قدرتها على تنفيذ السياسة العامة.

من أجل الإجابة عن هذه الإشكالية وعن افتراضاتها، فإننا استخدمنا المنهج الوصفي بغية الوقوف على مختلف متغيرات الموضوع، ومدى نجاح البلدية في عملية التنفيذ، واستخدمنا كذلك منهج دراسة الحالة، حيث أننا نبحث عن دور البلدية في هذه العملية، ومستعينين بالنصوص القانونية التي تكرس هذا الدور.

وقد تناولنا هذه الدراسة من خلال التقسيمات التالية:

المبحث الأول: تنفيذ السياسة العامة: إطار مفاهيمي.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة.

المطلب الثاني: تنفيذ السياسة العامة.

المبحث الثاني: دور البلدية في تنفيذ السياسات العامة المحلية.

المطلب الأول: التعريف بالبلدية وبصلاحياتها.

المطلب الثاني: إمكانيات البلدية في تنفيذ السياسات العامة المحلية.

المبحث الأول: تنفيذ السياسة العامة: إطار مفاهيمي.

نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين: المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة، المطلب الثاني: تنفيذ السياسة العامة.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة:

نتناول في هذا المطلب العناصر التالية:

أولا: مفهوم السياسة:

من المتداول والشائع بين الناس أن كلمة سياسة تعني كل ما يتعلق بالدولة والسلطة والصراع والتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، وذلك من خلال أساليب وآليات مختلفة. لقد عرفت السياسة سنة 1870 في معجم ليتره:" السياسة علم حكم الدول"، وعرفت في معجم روبير سنة 1962:" السياسة فن حكم المجتمعات الإنسانية"[1].

نلاحظ من خلال التعريفين أن السياسة تتعلق بحكم الدول والمجتمعات، حيث وصفها التعريف الأول بأنها "علم" ووصفها التعريف الثاني بأنها "فن"، وبالتالي يمكن اعتبار أن السياسة هي العلم الذي ينظم الحكم والفن الذي يمارس به الحكم.

ويرى البعض من علماء الاجتماع أن السياسة هي علم الدولة باعتبار أن الدولة هي السلطة المنظمة في المجتمع ويرى آخرون بأن السياسة هي علم السلطة المنظمة في الجماعة الإنسانية[2]. فالسياسة إذن هي ممارسة السلطة على

[1] موريس دوفرجيه، **مدخل إلى علم السياسة**، (ت: جمال الأتاسي وسامي الدروبي)، المركز الثقافي العربي، ط1، بيروت: 2009، ص 14.

[2] . نفس المرجع ونفس الصفحة.

الآخرين سواء كانت الدولة او الأفراد، لكن تظل الدولة أبرز تجلي لممارسة السلطة على المؤسسات والجماعات المختلفة وعلى الأفراد.

إذن السياسة هي حاجة بشرية ضرورية لتنظيم الدولة والحفاظ عليها، كما أنها ضرورية للجماعات من أجل تنظيم العلاقات والقيادة بين أفرادها، وبالتالي فهي تعبير عن السلوك الإنساني الذي يبرز فيه الصراع حول المصلحة العامة ومصالح الأفراد والجماعات الذي تستعمل فيه القوة من أجل إنهائه أو تخفيفه أو استمراره[1].

إن السياسة حسب ملحم قربان هي: " الفض السلطوي للخلافات وهي الحل المطاع للمنازعات ـ الحل الذي يقدر، إذا ما تحداه أحد المتنازعين أو جميعهم معا، على فرض احترامه عليهم...السياسة هي التسويات المسموعة للخصومات[2].

من خلال ما تقدم فإن السياسة هي تدبير الحكومة من أجل التصدي للقضايا والمشكلات العامة وتحقيق السلم المجتمعي وحل المنازعات بين أفراد المجتمع، كما أن العملية السياسية تتطلب سلطة يمارسها الفاعلون الرئيسيون لتحقيق المصالح المرغوبة، إن ممارسة الحكومة للسلطة على المواطنين تتم بالإلزام والإكراه، أو التأثير والإقناع، كما تتضمن العملية السياسية مساومات ومفاوضات بين مختلف الفاعلين فيها من أجل تحقيق التسويات اللازمة، وبالتالي فإن السياسية تخضع للمصالح المتغيرة دوما، وفي الغالب فإن العملية السياسية تخضع لمجموعة من الضوابط، هي:

1 ـ وجود قواعد تنظم اللعبة السياسية.

2 ـ الموازنة بين مصالح جميع الأطراف، من أجل تحقيق الكل لبعض مصالحه.

3 ـ استعمال القوة من أجل تنفيذ الإرادة السياسية.

4 ـ تمتع السياسيين بقدرة كافية من أجل التواصل والإقناع للمعنيين[3].

ثانيا: مفهوم السياسة العامة:

تعني كلمة سياسة في الفكر الغربي على أنها حكم المدن، كما عرفت على أنها كل ما له علاقة بفن حكم الدولة وإدارة علاقاتها مع الدول الأخرى، كما تعنى بالشؤون العامة والأحداث السياسية.

وقد عرفت موسوعة العلوم السياسية لمحمد محمود ربيع وآخرون، السياسة بأنها: "برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات، وهي وضع وصياغة وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات فيما يخص مستقبل الذات مع الغير، وأن السياسة هي الإكراه المخطط عمدا أو أقوال تحدد غرض ووسائل وموضوع أشياء ممارسة الإكراه داخل سياق علاقة القوة في المنظمات، وأشار البعض إلى أنها المخرج لأي صانع قرار، ويرى البعض أنها تتعلق بالمدى الطويل ويرى

[1]ـ محمد فايز عبد أسعيد، **قضايا علم السياسة العام**، دار الطليعة للطباعة والنشر، ط3، بيروت: 1986، ص 10: عن:
Kolb and Could, a Dictionary of the Social Sciences: Tavistock, 1959. P. 515.

[2]ـ نفس المرجع، ص 11، عن: ملحم قربان، **المنهجية والسياسة**، بيروت، 1979، ص 63.

[3]ـ محمد قاسم القريوتي، **السياسة العامة: رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل**، دار وائل للنشر والتوزيع، ط2، الأردن (عمان): 2015، ص 22 ـ 23.

البعض على أنها جوانب التوجه نحو الهدف، ويرى البعض على أنها المرشد للتفكير في اتخاذ القرار من خلال إطار محدد يشمل القواعد التي تحكم وتوجه عملية اتخاذ القرار"[1].

كما يعرف » preusthus » السياسة بأنها: "أسلوب أو طريقه للتصرف الذي يتم اختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو الأفراد من بين العديد من البدائل في ظل ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الحالية والمستقبلية."[2]

وهناك من يرى السياسة بأنها:" مرشد للتفكير في اتخاذ القرار فهي تحكم وتصف إجراء عملية اتخاذ القرار في ضوء أو من خلال إطار محدد، وهذا الإطار هو مجموعة القواعد التي تحكم وتوجه عملية اتخاذ القرار".[3]

ومن التعاريف كذلك نجد أن: " اصطلاح السياسة بصفة عامة يطلق على تلك القرارات الجوهرية التي تتم في منشأة معينة وتتصف بأكبر قدر من التشعب وتعطي أطول مدي زمني وتتطلب أكبر قدر من المعلومات والتفكير الإبداعي والتأملي..."[4].

وفي الفكر العربي الإسلامي، نجد لمفهوم السياسة دلالات كبيرة، حيث جاءت في لسان العرب قيام الأمر بما يصلحه ويرى الفقهاء أن الحكم هو مناط السياسة، كما أن مفهوم الإمامة يقصد به تدبير شؤون الراعي والرعية بما يتفق وأحكام الشرع، كما تعني القيام بشؤون المواطنين، والرياسة والعمران كما أكد على ذلك ابن خلدون الذي يرى في السياسة ممارسة لعملية الحكم ونشاط دائم للقائمين علية[5].

هذا عن مفهوم السياسة لكن لا يجب الخلط بين مفهوم السياسة (policy) ومفهوم السياسات (politics) التي تعني:" تلك التوصيات العامة التي تشكل إطارا للتفكير في المواقف وتوجه القرارات نحو تنفيذ الغايات المنشودة وتكون

واضحة، محددة، مفهومة، تتسم بالثبات النسبي، واقعية ومنطقية، وألا تكون متعارضة مع الأهداف"[6].

وعرفت السياسات كذلك بأنها: "مجموعة القواعد والمبادئ التي يلتزم بها المخططون والمنفذون في كل مراحل العمل فهي تعبير عن الاتجاهات الرسمية في التنظيم نحو أنماط السلوك المسموح به، وتعبر أيضا عن الوسائل التي يمكن اتباعها لتحقيق الأهداف[7].

---

[1]ـ محمد محمود ربيع عبد الله الغنيم، وآخرون، **موسوعة العلوم السياسية**، الكويت،1993، ص.451.

[2] - Preusthus.r, **Public Administration**, the Ronal press. New York, 1975, p.15.

[3]ـ أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة**، دار المعارف، القاهرة: 1987، ص.13.

[4]ـ علي الشرقاوي، **السياسات الإدارية**، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية: 1988، ص.23.

[5]ـ محمد محمود ربيع، عبد الله الغنيم؛ وآخرون، مرجع سابق، ص.102.

[6]ـ مصطفى أبو زيد، حسين عثمان، **الإدارة العامة**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية: 2003، ص.308.

[7]ـ محمد قاسم القريوتي، مهدي حسين زويلف، **المفاهيم الحديثة في الإدارة: النظريات والوظائف**، عمان: 1993، ص.124.

يمكن القول إن السياسة هي مجموعة القرارات التي تتعلق بشؤون المجتمع والدولة، وهي المرشد للقرارات الخاصة بقضية أو مجال معين، وبهذا المعني فإن السياسة هي الدليل الملزم عند اتخاذ القرارات، والسياسات هي كل ما يتعلق بجملة الأساليب والصراعات والتفاعلات بين مختلق القوى المجتمعية حول السلطة وعملية الوصول إليها والبقاء فيها.

المطلب الثاني: تنفيذ السياسة العامة:

نتناول هذا المطلب من خلال العناصر التالية:

أولا: مفهوم تنفيذ السياسة العامة:

تنفيذ السياسة العامة هو تلك العملية التي يتم من خلالها تجسيد قرارات السياسات العامة في شكل برامج ومشاريع بواسطة الأجهزة الإدارية المعنية أو الهيئات المستحدثة بغرض تنفيذ السياسات العامة والوصول إلى غاياتها التي وضعت من أجلها، لذلك فإن وسائل وأنشطة التنفيذ يجب أن تتكيف مع كل ما يستجد على مستوى غايات السياسة العامة ونتائجها.

يمكن التأكيد بأن التنفيذ هو تلك الأنشطة التي تمكن من تحقيق البرامج المعدة وتظهر نتائجها ومفعولها على مستوى المجتمع عامة والفئات المستهدفة على الخصوص.

إن عملية التنفيذ هي المحك الحقيقي للحكومات لتثبت قدراتها في الأداء وتحقق مصداقية لوجودها وبقائها من خلال الأنشطة التي تقوم بها مختلف الأجهزة الحكومية، لكن يجب أن تتم هذه العملية في مناخ ديمقراطي وشفاف يمكن المواطن من التعبير عن أرائه بشأن السياسات ومخرجاتها وأداء الحكومة بشأن التنفيذ ومدى الأضرار التي لحقت به نتيجة لتنفيذ السياسات، وعليه فإن بقاء النظام السياسي واستمراريته مرتبط بشكل كبير بما يتحقق للمواطن من مكاسب مادية ومعنوية، كما يجب أن تكون الحكومة قادرة على الابتكار وإيجاد الحلول لمشاكل ومعيقات التنفيذ وأن يصاحب جهدها التنفيذي مراقبة ومساءلة من جهات رسمية ومؤسسات بحثية وفواعل المجتمع المدني من أجل التحكم الجيد في التنفيذ واكتشاف أخطائه وتداركها قبل أن تنحرف السياسة العامة عن غاياتها وتضيع الأموال والجهود والوقت، وحينها تفقد

الحكومة قدرتها على البقاء وخاصة أجهزتها المكلفة بتنفيذ السياسة العامة.

مما سبق فإن عملية التنفيذ ليست عملية روتينية بسيطة لجهاز إداري معين توكل إليه تنفيذ بعض المهام من خلال نصوص قانونية معينة، وإنما هي عملية معقدة ومتشابكة وتحتاج في كثير من الأحيان إلى قدرات ومهارات استثنائية من المنفذين من أجل العمل على تجاوز ما يعترض التنفيذ من صعوبات وعراقيل تبعد السياسات عن الوصول إلى غاياتها وأن الفشل في التعامل مع هذه العراقيل وعدم التكيف وإيجاد الحلول يعرض النشاط الحكومي عامة ومنفذي السياسات خاصة إلى فقدان المصداقية لدى الجماهير ويصبح رد فعله مهددا أحيانا للاستقرار السياسي والاجتماعي نتيجة للإخفاق في عملية التنفيذ والفشل في الوصول بالسياسات إلى أهدافها.

ثانيا: نتائج تنفيذ السياسة العامة والقوى المؤثرة فيه:

ووفقا لنموذج النخبة في صنع السياسة العامة، فإن نتائج تنفيذ السياسة العامة تتأثر بالجهات التي تصنعها وبالجهات المشاركة فيها وهي التي تحدد وتوزع المنافع على المستفيدين منها، وفي الغالب فإن هذا النموذج في صنع السياسة العامة تكون نتائج السياسات موجهة إلى عموم جمهور المواطنين على اعتبار أن النخبة ترى في نفسها القدرة والأهلية من أجل التكفل بكل مطالب الجماهير ودون تفتيتها إلى فئات وشرائح اجتماعية[1] لما تصنع السياسات العامة من قبل جماعات المصالح التي تتنافس وتتعارض مصالحها، لكنها تلتقي عند الحد الذي تتوافق عنده مصالحها من خلال أساليب المساومة والتفاوض، وبذلك تكون نتائج تنفيذ السياسات في الغالب ملبية لمصالح كل الأطراف ويستفيد منها كذلك باقي المواطنين، وهذا يفسر توازن القوة بين القوى المؤيدة للسياسة العامة والقوى الرافضة لها. وعندما تكون جماعات المصالح الفاعلة غير متساوية القوة، فإن اتجاه السياسة وصانع السياسة يميلان لصالح الطرف الأقوى، وعليه تصبح نتائج تنفيذ السياسات تميل لصالح الطرف الأقوى.

وحتى لا تنحرف السياسات لصالح الطرف الأقوى في أهدافها ونتائجها فإن صنع قرارات السياسة العامة يكون مناسبا ومنصفا من خلال اعتماد أسلوب النظام، حيث أن مدخلات السياسة تعبر عن مطالب واحتياجات كل المواطنين ومختلف القوى الفاعلة، ويتحقق الدعم للنظام السياسي الذي يتفاعل مع هذه المطالب من خلال هيئاته المختلفة والعملية الانتخابية وهيئات البحث العلمي وجماعات المصالح والأحزاب السياسية، وذلك بواسطة مجموعة من الإجراءات والبرامج التي تقدم للمواطنين في شكل مخرجات للنظام السياسي تتمثل في السلع والخدمات والمنافع المعنوية وقواعد

ضبط السلوك[2] العام والخاص.

من خلال ما سبق يمكن القول إن نتائج التنفيذ تتأثر بتوجهات صانعي السياسات والقوى المشاركة فيها، كما أن السياسة العامة تتأثر بمن ينفذها.

ثالثا: متطلبات تنفيذ السياسة العامة:

يتطلب تنفيذ السياسة العامة مجموعة عناصر تتمثل في الآتي:

- معرفة ما يراد فعله من السياسة العامة ومن تنفيذها.
- توفير الإمكانيات الضرورية للتنفيذ.
- القدرة على التنظيم من أجل تحقيق أهداف السياسة المحددة.
- ضبط أسلوب الأداء والتأكد من القدرة على إنجاز الأعمال المتعلقة بتنفيذ السياسة[3].

[1] -Nicholas. Henry, **Public Administration and Public Policy**, Prentice Hall, Englewood Press, 2001, P 295.
[2] -Idem, P 296-297.
[3]- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 279.

يمكن أن تنفذ السياسة العامة من خلال أسلوب الطاعة والإذعان، أو من خلال أسلوب التهديد والتحفيز أو من خلال أسلوب التنفيذ عبر المشاريع، أو من خلال أسلوب التفتيش والضبط.

رابعا: مشكلات تنفيذ السياسات العامة:

ليس تنفيذ السياسة العامة بالعملية السهلة على الإطلاق وإنما هناك مشاكل متعدد تعترض هذه العملية، وتتمثل هذه المشكلات في الآتي:

- تعارض السياسات وتداخلها بسبب عدم رسم الاستراتيجيات بوضوح تام.
- صعف عملية تحليل السياسات العامة مما ينعكس سلبا على صانع القرار السياسي.
- قلة المعلومات المتعلقة بالمشكلة وبعملية التنفيذ وعدم دقة المتوفر منها.
- قلة التنسيق بين الأطراق الموكل لها تنفيذ السياسة العامة.
- غياب التنفيذ الفعال للسياسات بسب قلة كفاءة وقدرة المنفذين.
- تداخل مراحل صنع وتنفيذ السياسات العامة.
- تداخل العمل الفني الميداني مع الاعتبارات السياسية لصانع ومنفذ السياسة[1].

ـ المبحث الثاني: دور البلدية في تنفيذ السياسات العامة المحلية:

تعتبر البلدية أهم منفذ محلي للسياسات العامة المحلية، نظرا لقربها من المجتمع المحلي ولما تتمتع به من صلاحيات واسعة تخص الشؤون المحلية، وسنتناول هذا لمبحث من خلال مطلبين، المطلب الأول: التعريف بالبلدية وبصلاحياتها والمطلب الثاني: تنفيذ البلدية للسياسات المحلية.

المطلب الأول: التعريف بالبلدية وبصلاحياتها:

نتناول هذا المطلب من خلال العناصر التالية:

أولا: التعريف بالبلدية:

إن البلدية هي الهيئة التي تجسد سياسة التنمية المحلية، فالبلدية عبارة عن:" جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية، كما أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم وطاقاتهم للمشاركة والمساهمة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل"[2].

فالملاحظ من خلال هذا التعريف، أن البلدية تقوم بمهام جسيمة، لاسيما في مجال تنفيذ التنمية المحلية والتخطيط لما تكون عليه المشاريع التنموية مستقبلا، كما أنها تشكل المكان المناسب الذي يتمكن المواطن من خلاله مشاركة الدولة والمساهمة معها في تحقيق أهداف سياسات التنمية المحلية ببلديته.

[1]ـ أحمد صقر، عاشور، **إدارة سياسات التنمية**، أوراق وقائع ندوة إدارة سياسات التنمية، سالزبورغ، 31 ماي ـ 2 يونيو، 1995، ص ص 55 ـ 61.

[2]ـ إسحاق يعقوب القطب، "التطوير الإداري للمدن العربية"، **مجلة المدينة العربية**، الكويت، العدد 10، أكتوبر 1983 ص9.

تدار البلدية في الجزائر من طرف مجلس شعبي بلدي منتخب يمثل هيئة المداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية.

ويجسد المجلس الشعبي البلدية الديمقراطية باعتباره هيئة منتخبة يشارك من خلالها مواطنو المجتمع المحلي في اختيار أعضائه مما يجعله بشرعية رسمية وشرعية شعبية تمكنه من تحمل المسؤوليات الجسام المتعلقة بتدبير الشأن المحلي في المجالات

الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وتنمية إقليم البلدية.

لقد أكد قانون البلدية رقم11-10 في مادته الثانية عشر على الدور المحوري للمجلس الشعبي البلدي والتي جاء فيها: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري .... يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية، تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم "[1].

ثانيا: صلاحيات البلدية:

تمارس البلدية أدوارا مهمة في تنفيذ السياسات العامة المحلية سواء كان ذلك من المجلس الشعبي البلدي كهيئة جماعية لاتخاذ القرار، أو من رئيسه كهيئة منفذة لقرارات المجلس الشعبي البلدي، ولأهمية هذه الأدوار فقد تضمنها القانون البلدي رقم 11 ـ 10، والتي نذكرها أهمها في الآتي:

ـ التهيئة والتنمية: يقوم المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال بإعداد برنامجه وبرامجه السنوية وينفذها في إطار صلاحياته وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستديمة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية، ويعمل في هذا الصدد على اختيار المشاريع التنموية التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، كما يساهم في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستديمة.

ـ التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: تعمل البلدية في هذا المجال على التزود بأدوات التعمير، واحترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والمراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء المتعلقة ببرامج التجهيز والسكن، وتوفر الشروط التحفيزية للترقية العقارية وتساهم في ترقية برامج السكن في إقليم البلدية[2].

ولقد ألزم التنظيم البلدية بإعداد مخططها التوجيهي للتهيئة والتعمير باعتباره أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري فمن خلاله تضبط التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية في البلدية.

[1]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم11-10، مؤرخ في 20رجب عام 1432ه الموافق ل 22يونيو سنة2011، والمتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادر بتاريخ 3يوليو2011، ص8.

[2]- نفس المرجع، ص 17 ـ 18.

ـ التربية والحماية الاجتماعية والشباب والرياضة: تتكفل البلدية في هذا المجال بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمطاعم المدرسية وتوفير وسائل النقل المدرسي وترقية حدائق الأطفال والتعليم التحضيري والثقافي والفني، والمساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية من أجل احتضان نشاطات الشباب الرياضية والثقافية ونشاطات التسلية، والمساهمة في بناء المساجد

والمدارس القرآنية وصيانتها[1].

ـ الاقتصاد والاستثمار: إن المجلس الشعبي البلدي يساهم في البنية التحتية للمشاريع والنشاطات الاقتصادية وتخصيص أراضي من العقارات البلدية لهذه النشاطات، وذلك من أجل تحفيز المستثمرين وتشجيعهم على تجسيد مبادراتهم الاقتصادية على مستوى إقليم البلدية.

ويمكن للبلدية أن تمارس الأنشطة الاقتصادية بصفة مباشرة أو عن طريق منح تسييرها للقطاع الخاص عن طريق أسلوب الامتياز، كما تقوم البلدية بتسيير الأسواق الأسبوعية واليومية، ومصلحة النقل العمومي والمياه.

ـ النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية: تسهر البلدية في هذا المجال على توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه القذرة ومعالجتها، وجمع النفايات ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض والأمراض المتنقلة، والمحافظة على نظافة الأغذية والأماكن المستقبلة للجمهور وصيانة طرقات البلدية، وتنظيم إشارات المرور التابعة لطرقات البلدية وتهيئة المساحات الخضراء وصيانة أماكن الترفيه والشواطئ[2].

هذه المجالات التي تتدخل فيها البلدية تشكل أهم الاهتمامات للسياسات العامة المحلية، وعليه فإن البلدية إذا أدت أدوارها على أحسن وجه ومارست مهامها التنفيذية، فإن ذلك يعود بالإيجاب على حياة المواطنين من الناحية الصحية والبيئية وبالتالي تحسين الظروف المعيشية لهم.

المطلب الثاني: إمكانيات البلدية في تنفيذ السياسات العامة المحلية:

نتناول هذا المطلب من خلال العناصر التالية:

أولا: تنفيذ البلدية للسياسات العامة المحلية:

من خلال الصلاحيات المخولة للبلدية والمذكورة أعلاه، فإن البلدية تقوم بتنفيذ السياسات العامة على مستوى إقليمها، من خلال عدة آليات، لعل أهمها التنفيذ عن طريق إنجاز المشاريع التنموية، والتي نذكرها في الآتي:

أـ آلية تنفيذ السياسة العامة عن طريق المشاريع:

في هذا المجال تقوم البلدية ب: إنجاز بطاقات تقنية للمشاريع ثم مناقشة اقتراحات المشاريع التنموية على مستوى البلدية، ثم ترفع إلى اللجنة التقنية على مستوى الدائرة، حيث يتم ترتيب المشاريع حسب الأولوية ثم ترفع المشاريع

[1]ـ نفس المرجع، ص 19.

[2]ـ ج ج د ش، القانون رقم 11ـ10، مرجع سابق، ص 19.

المرتبة على مستوى الدائرة إلى الولاية حيث تجمع كل اقتراحات بلديات الولاية ويطلب الوالي من الوزارة الوصية الاعتمادات المالية للمشاريع.

بعد تقديم اقتراحات المشاريع من البلدية وبعد تلقيها مقررات اعتماد المشاريع من الوالي، تقوم البلدية بمداولات تخصيص وفتح اعتمادات مالية بالميزانية البلدية، وبعد المصادقة على هذه المداولات يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ هذه المشاريع من خلال الإجراءات التالية:

ـ الإعلان عن مناقصات وطنية مفتوحة للمتعاملين من أجل التنافس على إنجاز المشاريع بواسطة الصحف المحلية والوطنية.

ـ فتح عروض المتعاملين المتنافسين حول المشاريع وترتيبها حسب الغلاف المالي للمشروع وحسب دفتر الشروط الذي تعده البلدية لإنجاز المشاريع.

ـ إسناد المشاريع للمتعاملين الفائزين بالصفقات.

ـ إنجاز مداولات لإسناد المشاريع للمتعاملين المعنيين.

ـ بعد المصادقة من السلطة الوصية على مداولات الإسناد، يصدر رئيس المجلس الشعبي أوامر بالعمل لصالح المتعاملين المتعاقدين المعنيين، حيث يبدؤون في إنجاز المشاريع المسندة إليهم مباشرة.

ـ تقوم المصالح التقنية للبلدية مع المصالح التقنية للدائرة بمراقبة ومتابعة عملية إنجاز المشاريع، وحساب الأشغال المنجزة.

ـ يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي حوالات لصرف تكاليف الأشغال المنجزة لصالح المتعاملين المتعاقدين.

ـ إنجاز بطاقات قفل المشاريع بعد الانتهاء من إنجازها.

تمول المشاريع التنموية للبلدية التي تتكفل البلدية بتنفيذها من خلال الآليتين التاليتين:

1ـ المخطط البلدي للتنمية:

إن المخطط البلدي للتنمية يندرج ضمن سياسة الدولة لتحقيق التوازن الجهوي بين أقاليم الوطن من أجل تنميتها بشكل متساو، وتأتي المخططات البلدية للتنمية من أجل التكفل بالبرامج المتعلقة بالقطاعات التالية: الري، والهياكل الاقتصادية والإدارية، والتربية والتكوين، والمنشآت الاجتماعية والثقافية، والتخزين والتوزيع[1].

يتكفل المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامجه السنوية ولسنوات عهدته ويصادق عليها وينفذها في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستديمة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية، ويختار المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية[1].

[1]ـ ج ج د ش، وزارة المالية، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 ربيع الثاني 1434، الموافق لـ 21 فبراير 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، **الجريدة الرسمية**، عدد 40، الصادر بتاريخ 04 غشت 2013، ص 20 ـ 21.

تخضع عمليات تنفيذ المخطط البلدي للتنمية التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي، حيث " يقوم الوالي الآمر بالصرف الوحيد في الولاية بالتسيير المالي لعمليات التجهيز والاستثمار العمومي والمنجزة على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية" [2]، كما يقوم الوالي بمنح أذون واعتمادات الدفع المخصصة للعمليات المنصوص عليها في مخططات البلديات الخاصة بالتنمية.

وباعتبار الوالي الآمر بالصرف في الولاية يقوم بتسيير الاعتمادات المخصصة نهائيا للتنمية المحلية وذلك من خلال توزيع وتحويل أذون البرامج على البلديات بواسطة مقررات التسجيل المعتمدة في إطار المخطط البلدي للتنمية، والتي تقيد في ميزانية البلدية في قسم التجهيز والاستثمار.

كل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تنفيذ العمليات المتخذة في إطار المخطط البلدي للتنمية تكون تحت رقابة الوالي، حيث يمكنه أن يسحب الاعتمادات كليا أو جزئيا التي لم يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من الأمر بتصفيتها.

2 ـ صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

كان هذا الصندوق يسمى الصندوق المشترك للجماعات المحلية وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضع لوصاية وازرة الداخلية، وأصبح يسمى: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14ـ 116 مؤرخ في 24 مارس 2014[3].

يدفع الصندوق تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%، وتخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40%، وتوزع إعانات التجهيز والاستثمار من أجل إنجاز مشاريع التجهيز، وتوجه كذلك من أجل تمويل المشاريع المنتجة للمداخيل على مستوى الجماعات المحلية، وتوجه لدعم المرافق العامة المحلية، كما يمكن دفع هذه الإعانات لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة المحلية[4].

فهذا الصندوق يدعم برامج التنمية المحلية في البلديات، التي يعرف وضعها المالي صعوبة نتيجة لكوارث طبيعية أو أحداث غير متوقعة كما أن إعاناته ترتبط بموافقة الوالي، الذي يتولى بنفسه تحديد مضمون المشروع وغلافه المالي.

من خلال هذا العرض لمصادر التمويل الخارجي للبرامج المحلية، يظهر أن هذا التمويل هو الأساس لتنفيذ السياسة المحلية، وبالتالي يؤثر على مهام البلدية التنفيذية.

---

[1] ـ ج ج د ش، القانون رقم 11ـ10، مرجع سابق، ص 107.

[2] ـ والمرسوم رقم 73 ـ 136، يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، **الجريدة الرسمية**، عدد 67، الصادر بتاريخ 21 غشت 1973، ص 1003.

[3] ـ ج ج د ش، مرسوم تنفيذي رقم 14 ـ 116، مؤرخ في 22 جمادى الأولى 1435، الموافق لـ 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، **الجريدة الرسمية**، عدد 19، الصادر بتاريخ 02 أبريل 2014، ص 2.

[4] ـ نفس المرجع الآنف الذكر، ص 5 ـ 6.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة تبين مدى أهمية تنفيذ السياسة العامة، خاصة إذا كان التنفيذ يعكس حقيقة أهداف السياسة وغاياتها ونتج عنه تلبية مطالب وحاجات المجتمع، وهنا يبرز الدور الفعال للبلدية باعتبارها أقرب هيئة رسمية للمجتمع المحلي، ولذلك خولتها النصوص القانونية صلاحيات واسعة في مجال إدارة التنمية وتنفيذ السياسة العامة، لكن الواقع التنظيمي والاجتماعي والمالي والبشري، يعيق البلدية في تنفيذ السياسة العامة، وعليه فقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، نذكرها في الآتي:

أولا: النتائج:

1 ـ لا يمكن تنفيذ سياسة عامة محلية دون تنظيم فعال ومورد بشري مؤهل وأموال كافية.

2 ـ لا تنجح عملية تنفيذ السياسة المحلية دون قبول الولاية لمقترحات المشاريع التنموية التي تقدمها البلدية.

3 ـ غياب أموال ذاتية للبلدية بجعلها أقل استقلالا في عملية التنفيذ.

4 ـ هيمنة الوالي على إدارة عملية تنفيذ المشاريع المحلية.

5 ـ غياب الوعي الكامل للمجلس الشعبي البلدي بأهمية الصلاحيات المخولة له، وعجزه عن تنويع وتثمين وتحيين مصادر التمويل الذاتية.

ثانيا: التوصيات:

1 ـ إعطاء صلاحيات أكثر ومرونة أكبر للبلدية، لكي تتمكن من صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية.

2 ـ ضرورة مراعاة قيم وتقاليد المجتمع المحلي عند إقرار السياسات وعند تنفيذها، حتى لا تتعرض للفشل.

3 ـ ضرورة تفعيل دور القطاع الخاص وتشجيعه من أجل المساهمة في تنفيذ السياسة العامة المحلية.

4 ـ ضرورة التنسيق بين المجلس الشعبي البلدي والهيئات التابعة للوصاية على مستوى البلدية من أجل التنفيذ الجيد للمشاريع.

5 ـ إعطاء أهمية أكبر للعملية الديمقراطية ولشفافية مخرجات العملية الانتخابية على المستوى المحلي، ووضع آلية فعالة لمحاربة الفساد.

قائمة المراجع

أولا: الكتب بالعربية

1ـ أبو زيد مصطفى، عثمان حسين، **الإدارة العامة**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية: 2003.

2 ـ القريوتي، محمد قاسم، **السياسة العامة: رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل**، دار وائل للنشر والتوزيع، ط2، الأردن (عمان): 2015.

3 ـ القريوتي محمد قاسم، زويلف مهدي حسين، **المفاهيم الحديثة في الإدارة: النظريات والوظائف**، عمان: 1993.

4 ـ الشرقاوي، علي، **السياسات الإدارية**، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية: 1988.

5 ـ أسعيد، محمد فايز عبد، **قضايا علم السياسة العام**، دار الطليعة للطباعة والنشر، ط3، بيروت: 1986.

6 ـ دوفرجيه، موريس، **مدخل إلى علم السياسة**، (ت: جمال الأتاسي وسامي الدروبي)، المركز الثقافي العربي، ط1، بيروت: 2009.

7 ـ ربيع محمد محمود، الغنيم عبد الله، وآخرون، **موسوعة العلوم السياسية**، الكويت،1993.

8 ـ رشيد، أحمد، **نظرية الإدارة العامة**، دار المعارف، القاهرة: 1987.

ثانيا: الكتب باللغة الأجنبية:

9-Kolb and Could, a Dictionary of the Social Sciences: Tavistock, 1959.

10-Nicholas. Henry, **Public Administration and Public Policy**, Prentice Hall, Englewood Press, 2001.

11-Preusthus.r, **Public Administration**, the Ronal press. New York, 1975.

ثالثا: المقالات:

13 ـ القطب، إسحاق يعقوب، "التطوير الإداري للمدن العربية"، **مجلة المدينة العربية**، الكويت، العدد 10، أكتوبر 1983.

رابعا: النصوص القانونية:

14 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم11ـ10، مؤرخ في 20رجب عام 1432ھ الموافق ل 22يونيو سنة2011 والمتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادر بتاريخ 3يوليو2011.

15 ـ ج ج د ش، المرسوم رقم 73 ـ 136، يتعلق بتسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، **الجريدة الرسمية**، عدد 67 الصادر بتاريخ 21 غشت 1973.

16 ـ ج ج د ش، مرسوم تنفيذي رقم 14 ـ 116، مؤرخ في 22 جمادى الأولى 1435، الموافق لـ 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، **الجريدة الرسمية**، عدد 19، الصادر بتاريخ 02 أبريل 2014.

17 ـ ج ج د ش، وزارة المالية، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 ربيع الثاني 1434، الموافق لـ 21 فبراير 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، **الجريدة الرسمية**، عدد 40، الصادر بتاريخ 04 غشت 2013.

خامسا: الملتقيات والندوات:

18 ـ عاشور، أحمد صقر، **إدارة سياسات التنمية**، أوراق وقائع ندوة إدارة سياسات التنمية، سالزبورغ، 31 ماي ـ 2 يونيو، 1995.