مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية

Journal of Legal and Social Sciences

Issn: 2507-7333

Eissn: 1742-2676

الدور التنموي للمجالس المنتخبة: بين القانون و الواقع

The developmental role of the elected councils between law and reality

الدكتورة حليمة بسعود

Dr. Halima bessaoud

جامعة الجلفة

University of djelfa

ensbessaoud@gmail.com

تاريخ ارسال المقال: 2019/02/19	تاريخ القبول:2019/04/07	تاريخ النشر:2019/06/01

ملخص:

يفترض أن تكون الجماعات الإقليمية قاعدة تحقيق التنمية المحلية الشاملة في جميع المجالات السياسية والاجتماعية و الاقتصادية، وعلى ذلك سعت الجزائر إلى تدعيم الولاية و البلدية وجعلهما أداة للتنمية المحلية باعتبارهما الأقرب إلى معرفة الحاجات المحلية والأقدر على تجسيدها. غير أن توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية في إدارة التنمية المحلية لم يقابله تدعيم استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية، من خلال الاستمرار في سياسة المخططات الوطنية من جهة، ومن جهة أخرى ضعف دعم الاستقلالية المالية المحلية مما أعاق فعالية هذه الهيئات عن تحقيق تنمية محلية حقيقية.

و هذه المقالة تحاول تحليل هذه الإشكالات القانونية و العملية بدءا بمعالجة الصلاحيات القانونية الممنوحة للجماعات المحلية في المجال الاقتصادي و التنموي، ثم تبيان أهم المعوقات التي تحول دون تمكين هذه الهيئات من أداء دور تنموي حقيقي.

Résumé :

Les collectivités locales sont supposés être la base du développement local dans tous les domaines « politique, social et économique ». L'Algérie s'est attachée à renforcer les collectivités territoriales et à en faire l'outil de développement local car se sont le plus proche de la connaissance des besoins locaux et le mieux à même de les réaliser.

Toutefois, l'extension des prérogatives de les collectivités territoriales dans la gestion du développement locale, n'a pas été accompagné par le renforcement de l'indépendance des conseils élus du pouvoir centrale dans la planification et la mise en œuvre des programmes de développement national, et d'autre part, le manque de soutien à l'indépendance financière locale a nui à l'efficacité des collectivités territoriales pour parvenir à un véritable développement local.

Cet article tente d'analyser ces problèmes juridiques et pratiques en commençant par aborder les prérogatives juridiques conférés aux collectivités territoriales dans le domaine économique et du développement, puis en montrant les principaux obstacles qui empêchent ces institutions de jouer un véritable rôle de développement.

مـــقـدمـــة:

إن الحديث عن الدور التنموي للمجالس المنتخبة من الناحية الاقتصادية ينصرف في الأساس إلى الحديث عن الصلاحيات و الاختصاصات الممنوحة لكل من البلدية و الولاية بموجب الدستور و القوانين[1] المنظمة لهاتين الهيئتين في مجال التنمية المحلية، هذه التنمية التي يقصد بها كافة العمليات المتعددة الأبعاد والتي تضمن إحداث تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية، الاقتصادية، السلوكية ، الثقافية وكذلك النظم السياسية والإدارية جنبا إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي ومحاربة البطالة ، الفقر والحرمان .

فعملية التنمية ليست مرتبطة بالجانب الاقتصادي فحسب بل تتعدى إلى مجالات أخرى مثل ترقية مستوى التعليم، الصحة والإسكان والخدمات الأخرى، على أن تعود مكاسب التنمية على السكان بالزيادة في فرص التشغيل والرفع من المستوى المعيشي و يتم تجسيدها من خلال البرامج التنموية كبرامج التجهيز والبرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية[2].

و بالاعتماد على مفهوم التنمية الاقتصادية الذي يعني" تغير وتغيير كمي ونوعي نحو الأحسن في مستوى الحياة عن طريق زيادة الدخل الفردي والقومي، أو عن طريق تحسين ظروف الحياة وضرورياتها بطريقة تقود إلى مستوى أفضل[3]، وتتم عملية التنمية بعد حصر جميع الإمكانات المتوفرة، و وضع خطط واضحة الأهداف قابلة للتطبيق قي فترة زمنية محددة، ومحترمة لخصوصية المجتمع و ثقافته وآماله"، سوف نحاول تحليل ما منحه كل من قانوني الولاية و البلدية من صلاحيات لهذه الأخيرة تصب في مجرى تحقيق موضوع و أهداف التنمية الاقتصادية.

و على ذلك فالتساؤل الرئيسي لهذه المقالة: **هل منح القانون فعلا صلاحيات ذاتية لهذه المجالس المنتخبة في شأن الاقتصاد و التنمية؟ و هل تملك هذه المجالس القدرة على لعب دور تنموي اقتصادي حقيقي على المستوى المحلي؟**

و الإجابة على هذا التساؤل سوف تكون وفق النقاط التالية:

المحور الأول: مفاهيم عامة حول التنمية المحلية.

المحور الثاني: الصلاحيات القانونية للمجالس المنتخبة في المجال التنموي الاقتصادي.

المحور الثالث: معوقات تحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي.

المحور الأول: مفاهيم عامة حول التنمية المحلية

لقد بدأت تتضح للجميع أهمية التنمية المحلية وفعاليتها منذ العقد الثاني من القرن العشرين[4]، و قد نالت اهتماما خاصا من هيئة الأمم المتحدة التي بدأت بدراسة أساليب التنمية المحلية كضرورة لمسايرة ومواكبة التحولات والتحديات التي فرضتها العولمة ، هذا التغيير لابد أن يتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الإدارة من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من جميع الطاقات.

و في الحقيقة أن الإدارة المحلية أو إدارة الموارد البشرية المحلية تواجه تحديات في ظل هذا التغيير" مرحلة المعرفة " و التي تكافئ رأس المال البشري و الذي بات ميزة تنافسية، وعليه فإن تحقيق تنمية محلية شاملة يتطلب تنمية بشرية.

أولا : تعريف التنمية المحلية

هناك عدة تعاريف للتنمية المحلية، حيث أن هناك عدد من المفكرين والباحثين أصبحوا يتناولون موضوع التنمية المحلية كل وفق اختصاصه، حيث عرفت التنمية المحلية بأنها: " العملية التي تتضافر فيها جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية والعمل على تكامل هذه المجتمعات في حياة الأمم وتمكنها من الإسهام في التقدم القومي."

كما تعرف كذلك بأنها" حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في محمله على أساس المشاركة الايجابية لهذا المجتمع وبناءا على مبادرة المجتمع إذا أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرات تلقائيا ، تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستشارتها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة[5]".

كما تعرف كذلك بأنها ":الوصول بالإنسان إلى حد أدنى لمستوى المعيشة لا ينبغي أن يقل عنه باعتباره حقا لكل مواطن تلتزم به الدولة وتعزز الجهود لتحقيق كفاءة استخدام الإمكانيات المتاحة وبالحلول الذاتية لسد الثغرات التي تبدو على مستوى هذا الحد بما تسعفها موارد الدولة[6] ".

ثانيا : خصائص التنمية المحلية

وعلى ضوء التعريفات السابقة يمكن تحديد خصائص التنمية كالتالي[7] :

1-التنمية عملية مقصودة ومخططة: هي مجموع الوسائل والطرق لتحسين الظروف بأنواعها وفق سلم زمني محدد يعتمد على مخطط بعيد المدى أو قصير بغية ترقيتها.

2-التنمية عملية ضرورية للتغيير المنظم: هي الطريقة المسلمة تحوي في طياتها البديل المهيكل والحاسم في جميع المجالات وعلى رأسها الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا ترقية القدرات والسلوكيات الإنسانية.

3-التنمية عملية ليست جزئية و إنما كلية شاملة: هي أسس وقواعد مبنية على المشاركة في تنظيم أسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي بصفة كلية وشاملة بمعنى على جميع المستويات وغير منحصرة على جهة أو جزء معين.

4-التنمية عملية داخلية ذاتية: تدخل التنمية على تميز المجتمع المحلي للعبور به إلى الرقي والازدهار الداخلي بتنسيق الجهود على مختلف المستويات، و أن العوامل الخارجية لا تكون سوى عوامل محفزة للعوامل الداخلية الأساسية.

5-التنمية عملية ديناميكية: هي وسيلة فعالة وناجحة إذا التفت المعايير والعوامل المحفزة لبعضها في ترسيخ التطور والبناء المتقدم داخل الإقليم الواحد.

6-التنمية عملية مستمرة: والغاية منها ضمان سيرورة و ديمومة تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع على أساس الوسيلة الايجابية في ترقية وضمان ومواصلة المسيرة للأجيال المقبلة.

7-التنمية ضرورية لكل مجتمع حتى المتقدم منها: كافة الأعمال والسبل المؤدية إلى الرفاهية حتمية لكل الأفراد والمواطنين سواء كانوا في البلدان المتطورة أي المتقدمة أو القاطنين في البلدان النامية اللاحقة بركب التطور اللازم للتخلص من التبعية المفرطة المبنية على الاستهلاك.

8-أهمية المشاركة الشعبية في جميع مراحل العمل التنموي: تكتسي مشاركة المواطن في بناء القاعدة التنموية من القاعدة إلى هرم أهمية في ترقية وبعث الفعالية وإعطاء الصبغة الشرعية للتنمية المحلية داخل كيانه لكون مشاركة المواطن مشاركة فعالة في تجسيد التنمية على أرض الواقع.

9-أهمية العدالة في جميع مراحل و إجراءات التنمية: للعدالة دور بارز في المحافظة على التنمية وبعثها من خلال الحياد والمساواة في التوزيع بين أفراد المجتمع الواحد من حماية الحقوق وصيانة الواجبات وردع المخالفين و تنوير القرارات الصادرة من الجهات الكافلة لمسيرة التنمية.

10-ضرورة إزاحة المعوقات التي تعوق عملية التنمية: للتنمية برامج حول تحسين الظروف بأنواعها من أجل رفع المستوى المعيشي و لكن تعتبرها بعض العوائق فلا بد من تجاوزها و ذلك من تنمية الموارد المالية و البشرية لدفع عجلة التنمية.

11-ضرورة أن تراعي التنمية البعد البيئي: لابد من الحفاظ على الجانب البيئي وذلك بالارتكاز على عملية التوازن للقضاء على الاختلال البيئي من خلال الاهتمام بالأثر الواسع الذي تخلفه البيئة على المجتمع لأنها تمثل النظام الكامل الذي تعيش فيه الإنسانية.

12-التنمية لها أنواع عديدة حسب المجال[8]: التنمية المحلية مسلمة وضرورة حتمية في جميع المجالات لمسايرة ومواكبة التحولات التي فرضها التطور العلمي من خلال القدرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية في الجوانب التعليمية والصحية والاقتصادية...الخ، وليست مرتبطة بمجال واحد بل تتعدى إلى العديد منها وذلك بمواجهة وإزالة كل المعوقات التي تهدف إلى عرقلتها.

13-التنمية لها مستويات عديدة على المستوى الجغرافي: التنمية ليست منحصرة في المجال الجغرافي داخل الرقعة الجغرافية الواحدة بل تتعدى إلى المستوى الدولي عبر المنظمات والهيئات الدولية وذلك بعقد مؤتمرات عالمية كمؤتمر ريودي جانيرو واتفاقية كيوتو لمحاربة التلوث... الخ.

14-التنمية لابد أن تكون تنمية مستدامة: يجب المحافظة على التنمية لديمومتها باعتماد قاعدة ثابتة للموارد وعدم الاستنزاف المتزايد وترقية عنصر الإنصاف والعدالة فيها وغلق مجال التفاوت الصارخ داخل إقليم الدولة الواحدة.

المحور الثاني: الصلاحيات القانونية للمجالس المنتخبة في المجال التنموي الاقتصادي

قبل الخوض في موضوع الصلاحيات التنموية للمجالس المنتخبة و الممنوحة لها بموجب القوانين، يتوجب علينا أن نعرج بداءة على ما قامت الدولة الجزائرية من جهود و استراتيجيات في مجال تمويل التنمية المحلية، ترجمت على أرض الواقع من خلال عديد البرامج القطاعية و البلدية للتنمية، أهمها:

1- برامج التجهيز : حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم380/81 تتمثل في بعض المخططات التي تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية على مستوى البلدية و الولاية:

أ -المخطط البلدي للتنمية : هو مخطط شامل على مستوى البلدية يجسد اللامركزية ومهمته توفير الحاجيات الضرورية وتدعيم القاعدة الاقتصادية مثل :التجهيزات الفلاحية والقاعدية، وتجهيزات الانجاز ... الخ، وتتولى البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها وذلك من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أما تسجيل المخطط البلدي فيكون باسم الوالي، ويشترط في المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي والمخطط الوطني للتنمية .

ب -المخطط القطاعي للتنمية :هو مخطط ذو طابع وطني تدخل ضمنه استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيله باسم الوالي ،ويتم تحضير هذا المخطط عن طريق دراسة واقتراحات لمشاريعه في المجلس الشعبي الولائي، ويصادق عليه بعد ذلك[9] ، أما الجوانب التقنية فتدرس من طرف المصالح المختصة بعد إرسال المخططات لها.

ج- الصندوق المشترك للجماعات المحلية(F.C.C.L): يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و يخضع لوصاية وزارة الداخلية، و يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات[10].

يقوم هذا الصندوق البلدي للضمان بتغطية العجز الناجم عن نقص حصيلة الضرائب المتوقعة للبلدية وتغطية كل ما يتعلق بقسم التسيير، في حين يتولى صندوق التضامن البلدي تغطية قسم التجهيز والاستثمار ومنح الإعانات الاستثنائية و تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية و هذا كله لتدعيم برا مج التنمية المحلية في البلديات، التي يعرف وضعها المالي صعوبة جراء كوارث طبيعية أو أحداث غير متوقعة. و يتمثل الشيء الأساسي الذي يجعل من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية- الذي يعتبر أهم الصناديق- إعانة مركزية مشروطة، هو الإجراءات المرتبطة بمنح هذه الإعانة، حيث تؤخذ العديد من الاعتبارات عند منح هذه الإعانات كمساحة البلدية ومعدل نموها ومدى تماشي مخططها التنموي مع أولويات المخطط الوطني وغيرها من الشروط، وأخيرا ترتبط هذه الإعانة بموافقة الوالي، الذي يتولى بنفسه تحديد مضمون المشروع وغلافه المالي[11].

2- البرامج المرفقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية : وهي برامج تستجيب لوضعيات معينة، فهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات لتجاوزها، ومن أهم هذه البرامج:

أ –**برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي** :هو برنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات 2001 – 2004 ومثال ذلك : البرنامج الخماسي ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات المنتجة، وتعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل لترقية التنمية وتعزيز الموارد البشرية.

ب –**الصناديق الخاصة** : تهدف إلى التكفل بالعجز عبر ولايات الوطن خاصة في ميدان التجهيزات وذلك في إطار محاربة الفوارق الجهوية نذكر منها[12]:

– **الصندوق الاجتماعي للتنمية**: يوجه هذا الصندوق بشكل خاص إلى تشجيع المبادرات الخاصة بإنشاء المؤسسات الصغرى للشباب وتوفير مناصب الشغل والشبكة الاجتماعية والقروض الصغرى لتمويل النشاطات الصغيرة ...وتتولى وكالة التنمية الاجتماعية تنفيذ عمليات هذا الصندوق فهي بمثابة أداة تنفيذ له طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 232/96 المؤرخ في 29 جوان 1996 .

– **الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية**: يهتم هذا الصندوق خاصة بدعم مختلف النشاطات وبرامج التنمية الفلاحية، خاصة في المناطق الريفية، التي تعاني عجز في مصادر التمويل المحلي.

– **صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى**: لقد أنشأ هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم / 90 402 المؤرخ في 15 ديسمبر 1990 ، ويهتم هذا الصندوق بتسيير الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى، التي تتعرض لها البلدية وذلك حرصا على الأمن المدني الذي له تأثير مباشر على الأشخاص والممتلكات.

–**الصندوق الخاص بتنمية الجنوب**: لقد أنشئ هذا الصندوق بموجب قانون المالية لسنة 1998 ويخضع للمرسوم رقم 242/2000 المؤرخ في 16 أوت 2000 ويتكفل هذا الصندوق بشكل خاص بتدعيم مشروعات التنمية المحلية في المناطق الجنوبية، خاصة البلديات التي تعاني من العزلة ونقص الموارد المحلية أو انعدامها في بعض الأحيان.

أولا: صلاحيات الولاية في السهر على تنفيذ خطط التنمية

تقوم الولاية بوظائف متعددة ومختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها خاصة المجلس الشعبي الولائي الذي يعالج جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته وصلاحياته عن طريق المداولة حول كل قضية تهم الولاية، لذا فإن صلاحيات الولاية ذات الطابع التنموي الاقتصادي نظمها القانون 12-07 بالمواد من 73 إلى 101، لتتمثل في:

أ– **على المستوى الاقتصادي والفلاحي** : يقوم رئيس المجلس بالمصادقة على مخططات الولاية من أجل ضان التنمية الاقتصادية* يتخذ كافة الإجراءات التي تشجع وترقي الاستثمار الاقتصادي على مستوى الولاية.* تجسد العمليات التي تهدف إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية من خلال اتخاذ تدابير وقائية من الكوارث والآفات الطبيعية.* العمل على إنجاز أشغال التهيئة والتطهير* يقوم رئيس المجلس بمبادرات من أجل حماية الثروة الغابية والثروة الحيوانية[13] .* مد يد المساعدة للبلديات الفقيرة والعاجزة تقنيا وماليا في مشاريع التنمية .

ب –على مستوى التهيئة العمرانية والتجهيز : * يقوم رئيس المجلس بتوجيه نشاطات المجلس وتهيئة مشاريع طرقات الولاية وصيانتها وتصنيفها وترقية هياكل الاستقبال على مستوى الولاية.

* توجيه مصالح الإنارة..... إلخ في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز.

ج–على المستوى الاجتماعي والثقافي : يقوم بعقد ملتقيات خاصة في مجال الشغل والتنسيق مع المصالح المكلفة بذلك .* القيام بالمبادرات والأعمال الخيرية الموجهة ذات الطابع الإنساني مثل :المعوقين والمسنين.* عقد اتفاقيات توأمة مع المجالس الشعبية الأجنبية، من خلال بعث تنمية التراث الثقافي والسياحي.* تشجيع التنمية السكنية من خلال ترقية برامج الإسكان رفقة أعضاء المجلس .

د– على المستوى السياحي :* يتخذ رئيس المجلس من خلال الصلاحيات المعطاة له كل إجراء يساعد في استغلال القدرات السياحية داخل الولاية.

هـ– على المستوى المالي : * يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمشاركة في التصويت على الميزانية وضبطها بأنواعها سواء كانت الميزانية أولية أو نهائية او إضافية[14].

ثانيا: مظاهر الدور التنموي للبلدية في ظل القانون11–10

تعتبر البلدية نواة الدولة على المستوى المحلي، ورمز الديمقراطية المتجسدة في تشكيلات مجالسها المحلية المنتخبة، وجاء الإصلاح البلدي بالقانون 11/ 10 لسنة 2011 ليحدد بصورة واضحة مجال نشاط البلدية في تجسيد التنمية المحلية على المستوى البلدي، وعلى ما سبق يمكن إجمال صلاحيات البلدية على مستوى التنمية المحلية في إطار القانون10/11 في:

أ – في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط: يتولى المجلس الشعبي البلدي إعداد مخططه التنموي القصير والمتوسط وطويل المدى الموافق لعهدته، ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة، ويعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة إليه قانونا، بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة، كما تشارك البلدية في إجراءات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء[15] .

كما تعمل البلدية على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجالس على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الأضرار بالبيئة، وكل هذا بهدف المحافظة على البيئة والصحة[16].

وعلى صعيد آخر حمل المشرع البلدية حماية التراث المعماري والمواقع الطبيعية، وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية[17]، ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية، كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.

ب– في المجال الاجتماعي: وفي هذا المجال تنص المادة **122** من قانون1011 على أن ":البلدية تقوم بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي، وذلك طبقا للخريطة الرسمية الوطنية، وتقوم بضمان صيانتها مع إنجاز وتسيير

المطاعم المدرسية مع السهر على ضمان توفير وسائل النقل، كما تتكفل بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية، كما تعمل على إنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها[18] .

أما في مجال سياسات السكن، فقد حددت المواد من **113** إلى **120** من القانون 11 /10 دور المجلس الشعبي البلدي في ميدان السكن، من خلال وضع ميكانزمات وتقاليد قد تدفع إلى خلق ثقافة عقارية عمومية، وقد خول القانون للبلدية بعض الصلاحيات منها:

–تشجيع تأسيس جمعيات السكن ولجان الأحياء، وتنظيم نشاطها من أجل القيام بعملية حماية العقارات أو الأحياء السكنية وصيانتها.

–تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفاتهم التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المراد القيام بها.والمساعدة على ترقية برامج السكن والمشاركة فيها[19].

ج– في المجال المالي: طبقا للمادة **180** من قانون البلدية 10/11 و التي تنص كالآتي : "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية. يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه."

أما المادة **181** فنصت على أن يصوت المجلس على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها، وهذا ما أكدته المادة **182**بحيث نصت على أنه :يصوت على الإعتمادات بابا بابا و مادة مادة .

د– في المجال الاقتصادي: وفي هذه النقطة ورجوعا إلى المادة **31** من القانون البلدي10/11، أعطى المشرع الجزائري للبلدية حق إنشاء بموجب مداولة لجنة مكلفة بالشؤون الاقتصادية والمالية والاستثمار، إضافة إلى إمكانية إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة النشاطات الاقتصادية، أما المادة **109** من القانون10/11 فنصت على أن تخضع إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق لمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة."

وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية .

المحور الثالث: معوقات تحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي

باستقراء بسيط لما جاء به كل من قانوني 11-10 و 12-07 من صلاحيات عديدة و واسعة للبلدية و الولاية في مجال التنمية الاقتصادية المحلية، نكاد نجزم أنها تتطابق و المفهوم المتفق عليه للتنمية المحلية نظريا هذا من جهة، ليبقى أمامنا من جهة ثانية، تأكيد أو نفي هذه الحقيقة النظرية من خلال دراسة الدور الحقيقي للمجالس المحلية البلدية و الولائية عمليا و واقعيا، و تبين إن كان يستجيب حقا لمتطلبات التنمية المحلية؟.

و هنا يمكننا الإشارة إلى أهم المعوقات التي تحول دون قدرة هذه المجالس المنتخبة على تجسيد التنمية المحلية المنشودة:

أولا: تماثل الصلاحيات و تباين الهيئات:

منح كل من قانون البلدية و الولاية للمجالس الشعبية البلدية و الولائية صلاحيات تكاد تكون متماثلة قيما يخص التنمية و المبادرة الاقتصادية، و هذه قد يخلق نوعا من التصادم و التنازع في الاختصاص كلما قل التنسيق بين هاتين الهيئتين.

ثانيا: تأثير الرقابة على أداء المجالس المنتخبة:

فالبرامج التنموية و الخطط الاقتصادية تكون متضمنة في الأساس بالميزانيات البلدية و الولائية، و المجالس المنتخبة لا تملك إزاءها القرار المستقل بل تخضع دوما لفكرة الرقابة عن طريق المصادقة القبلية من قبل الوالي أو وزير الداخلية.

ثالثا: توسيع دور الهيئات المركزية على حساب الهيئات المنتخبة:

و هنا لا يمكننا تجاهل الأدوار الجديدة الممنوحة إلى الولاة، من خلال الندوات الوطنية التي تعقدها الحكومة معهم، و التي تحرص من خلالها على توجيه تعليمات للولاة بضرورة الاضطلاع بادوار أكثر جدية من أجل تكريس التوجه الاقتصادي الجديد للولايات، و المتمثل في خلق الثروة المحلية و التمويل الذاتي للتنمية.

رابعا: محدودية الموارد المالية للهيئات المحلية[20]:

تتشكل الموارد المالية المحلية للبلدية بشكل أساسي من الضرائب المباشرة و غير المباشرة والرسوم والخدمات ومحاصيل الأملاك ومداخيلها والهبات والوصايا والقروض ....، و رغم ما يظهر من تنوع نظري في مصادر التمويل المحلي للبلدية غير أنه يبق غير كاف، حيث يخصص في معظمه لقسم التسيير الذي تزداد نفقاته بشكل دائم، خاصة بالنسبة للنفقات الإجبارية كأجور ومرتبات المستخدمين ونفقات صيانة الطرق البلدية ونفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية وتسديد الحصص والأقساط المترتبة على البلديات ونفقات تسيير المصالح البلدية وفوائد الديون، بينما يبقى قسم التجهيز والاستثمار الذي يرتبط مباشرة بالتنمية المحلية في البلدية يعاني من ضعف الإيرادات، مما يدفع بالمجلس الشعبي البلدي إلى طلب المعونات الخارجية من الدولة أو الولاية بشكل خاص وهذا يعني زيادة المراقبة الحكومية على طريقة صرف الأموال التي تقدمها ، و تدخلها في نشاطات المجالس الشعبية البلدية و إعاقتها أو إفشالها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها ، و هذا يعني أن نقص الموارد المحلية يبقي المجالس الشعبية البلدية، دائما تحت رحمة السلطة المركزية بحكم تمويلها المالي لمشروعات التنمية المحلية بالبلدية.

خامسا: الإعانات المركزية و تأثيرها على التنمية المحلية:

يمكن القول أن التمويل المالي المركزي لبرامج ومخططات التنمية المحلية بالبلدية ، يمكن أن يشكل أداة ضغط خانقة في يد السلطات المركزية ضد البلديات ومجالسها المنتخبة، بحيث تقيد اختصاصاتها وحريتها في التسيير وتوجه قراراتها المحلية، فالتمويل المالي المركزي للتنمية المحلية، يعبر عن هيمنة السلطة المركزية، خاصة من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، إذ تعتبر وصاية إضافية على المجالس الشعبية البلدية يمكن أن تصل إلى درجة التدخل في تحديد الأولويات والحاجيات المحلية، بدلا من المجالس المنتخبة ذاتها التي أنشئت من أجل هذا الغرض، وتصبح عند إذن التنمية المحلية صادرة من القمة بقرارات مركزية و لا تقوم على الإدارة الفعلية للسكان المحليين[21] .

خـــــــاتـمـــة:

تظل التنمية المحلية الهدف الأساسي الذي تسعى إليه الدولة والجماعات الإقليمية على حد سواء، من خلال تفعيل إستراتيجيات التنمية المحلية على المستوى الوطني والمحلي، بإبراز دور المجالس الشعبية المنتخبة التي بإمكانها تجاوز كل الصعاب والعوائق التي تعترضها، وذلك بالحرص على تطبيق الإصلاحات والأخذ بعين الاعتبار المقترحات المطروحة عليهم خاصة في مجال التنمية، و تعزيز دور المواطنين على المستوى القاعدي في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية وتبني كل المقترحات والتطلعات التي من شأنها تحقيق التنمية المحلية لتعزيز وتقوية التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل.

و هذا لن يكون إلا بتنمية الثقافة السياسية اللازمة لتخطي ثقافة الاتكال، فالبلدية أصبحت مجرد مرفق عام إداري يقدم خدمات بالمجان، و تنتظر التمويل من الخزينة العمومية، لذا على المجالس المنتخبة العمل في سبيل مسعاها التنموي على تكريس فكرة أن " الإنسان هو من يخلق المال "، فالغاية ينبغي أن تنحصر في الأساس حول تطوير الهيئة المحلية و خدمة المصلحة العامة و ليس إثراء الذات.

و إضافة لما سبق لابد من الخروج بتوصيات مبنية على واقع عملي وتطبيقي لتفعيل دور هذه المجالس، ويمكن رصد **التوصيات** التالية:

* بث روح الديمقراطية ورفع الوعي الجماعي للمجتمع عامة ولدى المسؤولين خاصة وذلك بجعل الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات تعكس رغبات المواطنين لتحقيق الهدف المشترك وهو المنفعة العامة في جميع المستويات والميادين.

* إدراك المسؤول المحلي بضرورة الإنعاش الاقتصادي المحلي وتشجيع المواطن وتحفيز على المساهمة المحلية بتدعيم المجتمع المدني وتطوير المناطق النائية من دون الاعتماد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، وهذا ما تعتبر أهم ميزة في التنمية.

* تدعيم اللامركزية على المستوى الإقليمي يفرض بطبيعته تحديات ومسؤوليات ضخمة على عاتق رؤساء الإدارات المحلية مما يتطلب منها الاستعداد التنظيمي الملائم والقدرة التسييرية اللازمة والاستقلالية في ا لموارد والابتعاد عن التمويل المركزي.

* تطوير المقومات والإمكانات المحلية وتوفير البنية التحتية اللازمة نهوض بالاستثمار المالي والبشري.

* المطالبة بإعطاء صلاحيات أوسع واستقلالية أكبر لرؤساء المجالس، وذلك من خلال التحرر من القيود التي تفرضها الهيئات الوصية، و سن التشريعات المالية اللازمة لتمكين السلطات المحلية من الاحتفاظ بنسبة من الرسوم.

* تطوير أساليب التسيير الإداري المحلي والمالي وعصرنتها، و تعزيز الأجهزة الفنية المحلية ومدها بالخبرات اللازمة .

* تفعيل آليات مكافحة الفساد و توخي النوعية و الكفاءة و النزاهة في اختيار المرشحين لعضوية هذه المجالس المحلية المنتخبة.

الـــهـوامـش:

[1] – القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 متعلق بالبلدية، و القانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 متعلق بالولاية .

[2] – **رمزي علي إبراهيم سلامة**، اقتصاديات التنمية، القاهرة، 1991 ، ص107 . و **عساسي يوبا**، دور رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر – بسكرة، 2013-2014، ص 17-22.

[3] – **صفاء الدين محمد عبد الحكيم الصافي** ، حق الإنسان في التنمية الاقتصادية وحمايته دوليا، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 123.

[4] – **كمال التابعي**، تقريب العالم الثالث، دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، دار المعارف، القاهرة، 1993 ، ص 20 -21 .

[5] – **رشيد أحمد عبد اللطيف**، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2000 ، ص19 .

[6] – **أحمد مصطفى خاطر**، تنمية المجتمع المحلي، الاتجاهات المعاصرة، القاهرة، المكتب الجامعي الحديث، 2000 ، ص 34.

[7] – **صادق الصادق** ، المكتبة الإلكترونية http://www.hrdiscussion.com/hr42134.html#.U3t8_XYVyqY .

[8] – **المرجع نفسه**.

[9] – **موسى رحماني، وسيلة السبتي**، تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، ملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية ، جامعة باتنة، 2004 ، ص9 .

[10] – المرسوم رقم 86 / 266 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشتركة وعمله، المؤرخ في 1986/11/04، الجريدة الرسمية رقم 45 .

[11] – **محمد خشمون**، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية– دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية– قسنطينة، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2010-2011، ص 210 .

[12] – **موسى رحماني، وسيلة السبتي**، المرجع السابق، ص9 . **محمد خشمون**، المرجع السابق، ص 211-213.

[13] – **نادية درياس**، الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ليسانس، جامعة العقيد حاج لخضر، باتنة، 2007-2008 ،ص55.56 .

[14] – **المرجع نفسه**، ص 57.

[15] – المادة 109-110 قانون البلدية رقم 11-10 .

[16] – **طالبي يمينة**، الدور التنموي للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2016/2015، ص 75-76.

[17] – المادة **116** من القانون10/11 .

[18] – **طالبي يمينة**، المرجع السابق، ص 76-77 .

[19] – **المرجع نفسه**، ص 77 .

[20] – **محمد خشمون**، المرجع السابق، ص 115-120. و: **نادية بلعربي**، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013/2012، ص 39-43.

[21] – **محمد خشمون**، المرجع السابق، ص 213-215. و: **نادية بلعربي**، المرجع السابق، ص 44-47.