تاريخ الاستلام:.2022/05/15 تاريخ القبول: 2023/03/01

الانعكاسات الايجابية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية

The positive repercussions of the intervention of the central autorities on the performance of the local collectivities.

لعمري محمد

المركز الجامعي صالحي أحمد النعامة، الجزائر.

mermoh.71@gmail.com

ملخص:

تهدف من خلال هده الورقة البحثية إلي إبراز الأليات المنتهجة من قبل السلطات العمومية لأجل تنشيط الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية خاصة سلطة الوصاية مند سنة 2016 مما سمح لها بالدفع بقدرات الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية حيث كرست النصوص التشريعية مجموعة من الإجراءات ابتداءا من تصور وإعداد لسياسة محلية فعالة وانتهاءا إلي تنفيذها مع استشراف سبل تطويرها علي غرار ما يمارس في معظم دول العالم مع تجنب أي معارضة لمبدأ وحدة وتناسق التنظيم الإداري للدولة.

كلمات مفتاحية: جماعة محلية، وصاية، ديناميكية اقتصادية، استشراف، تنمية.

Abstract

We aim through this research paper to highlight the mechanisms adopted by the public authorities in order to activate the new economic role of local communities, especially the guardianship authority, since 2016, which allowed them to advance the capabilities of local communities in the field of local development, where legislative texts devoted a set of procedures starting from the conception and preparation of a policy Effective localization and eventually to its implementation with the prospect of ways to develop it similar to what is practiced in most countries of the world while avoiding any opposition to the principle of unity and consistency of the administrative organization of the state.

Keywords: local collectivities, guardianship, economic dynamism, foresight, development.

مقدمة:

لا أحد ينكر أن النظام اللامركزي أصبح محط اهتمام وتركيز أساسيين للمقاربات التنمية المحلية لدى غالبية دول العالم من خلال تحويل الكثير من المسؤوليات المالية والإدارية وحتى السياسية إلى المستويات المحلية مع الاعتراف لها باستقلال جزئي وبالتالي استطاعت هده الدول تحقيق الفعالية الاقتصادية وتقوية الممارسة الديمقراطية.

المشرع الجزائري على غرار جميع التشريعات ساير هذا التوجة بحيث لم يحرم هذه الوحدات المحلية الإقليمية من الاستقلال الإداري والمالي والتقني التي تمثل أبرز العناصر التي من شانها أن تجعل الإدارة المحلية خلية فاعلة في المجتمع.

إن تنشيط الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية الذي انتهجته السلطات المركزية خاصة سلطة الوصاية منذ سنة 2016 سمح لها بالدفع بقدرات الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية حيث كرست النصوص التشريعية مجموعة من الآليات اللامركزية من تصور وإعداد وتنفيذ لسياسة محلية فعالة علي غرار ما يمارس في معظم دول العالم مع تجنب أي معارضة لمبدأ وحدة وتناسق التنظيم الإداري للدولة.

هذه الديناميكية الاقتصادية مكنت الجماعات المحلية من بناء استقلالية إدارية ومالية لنفسها وتعزز نشاطها الاقتصادي وتساعدها علي تحقيق برامجها التنموية المحلية وتعكس نوعية الخدمة العمومية المحلية المقدمة للمواطن.

- **أهميّةُ الدراسة:**

تكمن أهمية هذه الدراسة في كون الموضوع تطبيقي أكثر منه نظري لما نلمسه من تدخل للسلطات المركزية في صلاحيات الجماعات الإقليمية تحت ذريعة التوجيه والاستشارة طواعية والرقابة والتقويم قانونا وهذا ما حذا بنا لتوضيح مجالات التدخل الإيجابي للسلطة الوصية في اختصاصات الجماعات المحلية يمثل أهمّ القضايا وأحد الدعائمَ الأساسية لشرعنة قراراتها وصورة تعكس كفاءة تمثيلها لانشغالات الساكنة والتكفل بها، كما يعتبرُ تحقيق ذلك من أساسيات التّنمية الشَاملة، بحيث يضمن التّوافقِ بين النّمو الاقتصادي والديمقراطية التشاركية، وبالتّالي اللجوء ظل إلي الرقابة الايجابية حتمية خاصة في مجال اتخاذ القرار المحلي وتنفيذه .

- **أهدافّ الدراسة:**

جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء علي مفهوم الهيئات المنتخبة وعلاقتها بالسلطات المركزية من خلال تحديد طبيعة هذه العلاقة في إنجاح التنمية المحلية في إطار تحديد علاقة كل منهما بالأخر في ظل الضمانات المكفولة دستوريا وقانونا مع التطرق كذلك لدور جهاز الرقابة الإدارية والمالية على نشاط الجماعات المحلية إيجابا من خلال التطرق لمختلف الآليات والإجراءات والمبادرات المركزية التي تنعكس إيجابا علي الاستقلالية المحلية من خلال نوعية الأداء في مجال تسيير الخدمات وتساعد علي التواصل بين المركز والإدارة المحلية.

- **الإشكاليّة:**

تدورُ الإشكاليّةُ الأساسية الّتي نود الإجابة عليها من خلال هذه الورقة البحثية حول التساؤل التالي:

- إلى أي حد ساهم تدخل الوصاية علي نشاط الجماعات المحلية في تأهيلها من مرفق خدماتي إلي مرفق اقتصادي تصبح من خلاله أحد دعائم التنمية الوطنية ؟

سنعالج هذا التساؤل بالتحليل والمسح لمختلف الإجراءات والوسائل التي تقوم عليها الرقابة الايجابية المنتهجة من قبل السلطات المركزية وتأثيرها علي سير الجماعات المحلية معتمدين في ذالك الخطة التالية:

- توضيحُ الخطّة:

ركزتِ الورقةُ البحثيّة على ثلاث محاور حيث استعرضت الانعكاسات الايجابية للتدخل من خلال توسيع الشراكة ولامركزة التسيير المحليين وكدا ايجابيات التدخل في مجال التسيير والرقابة ثم الآثار التي تعترض التنمية المحلية بسبب رقابة الوصاية غلي أعمال وتصرفات الجماعات المحلية وانتهت الورقة البحثية بالخاتمة أدرجنا فيها نتائج الدراسة والتّوصيات.

2.المحور الأول: توسيع الشراكة ولامركزة التسيير المحليين.

إن استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها هي استقلالية ليست وليدة التعددية بل نص عليها تشريع الجماعات المحلية بأن تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا علي سلطة الدولة ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية.[1]

ولأجل دعم التنمية المحلية وتشجيع الاستثمار المحلي للجماعات المحلية سمح بتدخل السلطة المركزية إيجابا كجهة وصاية لتأهيل هذه الوحدات بما يتفق والإستراتجية الوطنية وبما يحقق اللامركزية الإدارية.

وانطلاقا من هذا سوف نتناول دور الشراكة والتوأمة المحلية علي أداء الجماعات المحلية ثم لامركزة التسيير وفعاليته علي لأداء وأخيرا الإجراءات المخففة للرقابة بشكليها السابقة واللاحقة.

1.2 دور الشراكة والتوأمة المحلية علي أداء الجماعات المحلية.

الشراكة مصطلح يشمل جميع أنواع الشراكة بين القطاع العام أو الخاص أو الدخول في شراكة أجنبية محلية لتنفيذ أو إنجاز كل جزء من الخدمة العمومية وتتم هذه العلاقة بموجب عقد تمويل طويل المدة وهي تختلف عن الخصخصة والمناولة.[2]

أ- **التعريف بمفهوم الشراكة:** من بين تعريفات التي أعطيت للمصطلح من منظور دولي هي:

عرفها الصندوق النقد الدولي بتلك الترتيبات التي يقوم بها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة أن تقدمها الحكومة تنشأ من خلال عقود الامتياز التشغيلي ويمكن والتأجير الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من المشاريع البنية التحتية لاجتماعية والاقتصادية تستخدم بصفة أساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالمواصلات كالطرق والمواصلات والإنفاق وأماكن الإقامة كالمستشفيات والمدارس والسجون.[3]

ومن بين التعريفات كذلك أنها تلك الترتيبات التعاقدية مابين الهيئات العامة والكيانات التابعة للقطاع الخاص يتم من خلال هذا الإنفاق تقاسم المهارات والأصول ، المخاطر، المكافآت المرافقة لتقديم الخدمة العامة.[4]

أما المشرع الجزائري فقد عرف المصطلح بأن: شراكة في إطار التعاون المحلي والوزاري تتم من خلال عقد اتفاقيات بين البلديات والولايات وكذا بين الوزارات.

وهو بالفعل ما تم بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الطاقة مثل :اتفاقية مبرمة بين وزارة الداخلية ممثلة في 33 بلدية ووزارة الطاقة تتضمن استبدال المصابيح الزئبقية العادية بمصابيح اقتصادية في الإنارة العمومية واتفاقية الشراكة بين وزارة الداخلية والأكاديمية الصينية لتبادل المهارات والتجارب في مجال تأهيل المورد البشري.[5]

2.2 لامركزة التسيير وضمان فعاليته.

إن العودة للتسيير المحلي من خلال مركزة القرار يمنح الجماعات المحلية نوع من المحلية والاستقلال في التصرف وان كانت يتم داخل هيئات عدم التركيز ممثلة في مجلي الولاية[6] الذي تتم من خلاله مراجعة عدة تدابير قانونية وتنظيمية ترسيخا لمبدأ لامركزة للقرارات من أجل دفع عملية التنمية المحلية تمثلت في:[7]

* التكفل بالإجراءات الإدارية وعمليات منح الرخص الممركزة بصورة كبيرة علي المستوي المحلي ضمن مجلس الولاية في إطار الصلاحيات الوالي كممثل للدولة ومندوب للحكومة بالرغم من تواجد الامتداد الوظيفي والإداري لكل القطاعات على المستوى المحلي والتي لا تتطلب في دراستها مستويات أعلي في التحكم بل كونها إجراءات منصوص عليها في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ويكون ذلك تفعيل الدور الحقيقي لمجلس الولاية برئاسة ومنحه صلاحيات أوسع في مجال تشجيع الاستثمار الاقتصادي.

* تفعيل عمل اللجان القطاعية على المستوي المحلي خاصة بالنسبة للمشاريع التي لا تتجاوز نطاق الولاية وإعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم القطاعات النشاطات الحيوية والتي تتسم بالمركزية الحادة لجل القرارات والرخص خاصة فيما يتعلق بمناطق النشاط والتوسع السياحي بتحويل كل من إجراءات الموافقة على إعداد الدراسات وأشغال التهيئة وتسليم رخص البناء إلى اللجان المحلية.[8]

*معالجة كل الطلبات ومنح الرخص المسبقة لمخططات الاستثمار في هذا المجال كمشاريع الفندقة والاستثمار في المياه المعدنية والحموية محليا عوض اللجان القطاعية المركزية.

* تحويل وصاية بعض المؤسسات لمرافقة التدابير التي وضعها الحكومة أو باعتبار أن نشاطاتها هي مصممة خصيصا علي مستوى كل ولاية. مثل شركات تسيير المناطق الصناعية ومؤسسات النقل الحضري للولايات.

3.2 التخفيف في إجراءات الرقابة السابقة واللاحقة.

جاءت مظاهر التخفيف في القوانين سنوات 1967 و1969 المتعلقات بالبلدية والولاية كضمانات خدمت استقلالية الجماعات المحلية من خلال فرض عدة إجراءات إدارية علي السلطة الوصية من حيث الوصاية الإدارية والمالية إتباعها.[9]

2.3.1 - نحو إلغاء الوصاية الإدارية.

إن الهدف من تخفيف الرقابة الوصاية يعود لاعتبار القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات المحلية ناقدة بمجرد نشرها او تبليغها للمخاطبين بها وكل من يعترض عليه اللجوء للقضاء خلال شهرين بعد اطلاع الإدارة المحلية بنية الطعن خلال 20 يوم بل وأكثر من ذلك يمكن للقضاء سلطة تعليق تنفيذ القرار.

ويتضح ذلك جليا عند الفصل بين الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية لعدم الخلط بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية والتفريق ما بين المداولة والتسيير والمراقبة من جهة ومن جهة ثانية التحديد بدقة مجالات الوصاية التي يجب أن تقتصر علي مدي مطابقة العمل الإداري للقانون وليس مطابقة الملائمة علي مدي مناسبة المداولة أو اقتراح المشروع خاصة في مجال التصديق والإلغاء:

أ- فيما يخص إجراءات ص التصديق:

التصديق هو قرار تتخذه السلطة المركزية بإقرار القرارات والتصرفات الهيئات المنتخبة و الأصل أن قرارات المجلس الشعبي البلدي نافدة بعد مضي 15 يوم من إيداعها بالولاية على عكس مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تصبح نافدة بعد 15 يوم من نشرها وتبليغها من طرف الوالي.فهي لا تحتاج لموافقة سلطات الوصية إلا استثني بنص،[10] يمكن للبلدية مطالبة وزير الداخلية المصادقة في حال رفض الوالي.[11]

ب- فيما يخص إجراءات الإلغاء:

تبطل المداولات بعد تسبيبها من طرف الوصاية التي يشارك عند اتخاذها عضو أو أكثر بالمجلس إن كانت له مصلحة أو بصفته وكلاء للغير في القضية، كما يجوز لكل طرف حق المعارضة على الإبطال المطلق القرارات القبلة للإبطال خلال 15 يوم من إيداع المداولة لدى الوالي وعليه أن يبث في الطلب خلال 30 يوم.كما يجوز للوالي أو أي ناخب في الولاية أن يطلب إلغاء القرار الولائي القابل

للإبطال خلال 15 يوم من تاريخ إغلاق الدور البت صدر فيها القرار دون أن يحدد القانون المدة التي يتعين فيها على وزير الداخلية في مثل هدا الطلب،[12]

وبالنقيض يجوز للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي التصدي لقرار الإلغاء الصادر عن السلطة الوصية.[13]

2.3.2- نحو إلغاء الوصاية المالية.

يتمثل إلغاء الوصاية المالية بنقل اختصاص نقل تقدير الحسابات الميزانياتية والرقابة علي تسييرها للغرف الجهوية للمحاسبة وبالتالي إلغاء سلطة الحلول التي تتمتع بها السلطة المركزية في إعادة توازن الميزانية وإدراج النفقات الإجبارية وبرقابة الغرف الجهوية للمحاسبة التي تعتبر رقابة توجيهية قائمة على الملاحظات المقدمة في تقاريرها.[14]

3.3.2- نحو تفعيل الرقابة والقضائية:

ضمن التشريع المتعلق بالجماعات المحلية بعض الحالات في مجال التقرير حول الوضعيات المتعلقة بالعضو المنتخب والسماع في حالات زوال العضوية وتفعيل الرقابة القضائية.

- **في قانوني 24/67-38/69.**

عرفت بعض الحالات ضمنها التشريع المتعلق بالجماعات المحلية في مجال التقرير حول الوضعيات المتعلقة بالعضو المنتخب برجوع سلطة عدم التركيز لاستشارة الهيئة المنتخبة وهي:

ا -**الاستشارة :** ألزم المشرع الجزائري السلطة الوصية عند اتخاذ قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي أخذ رأي المجلس التنسيق الولائي[15] أما بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي فقد أوجب علي وزير الداخلية أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي قبل اتخاذ قرار التوقيف.[16]

ب-**السماع للعضو المنتخب:** سمح قانون البلدية للعضو المنتخب بالدفاع عن نفسه والمثول أما المجلس البلدي لتقديم إيضاحات قبل اتخاذ أي قرار إقصاء أو تصريح باستقالة.[17]وكذلك يسري الإجراء علي عضو المجلس الشعبي الولائي.[18]

- **في قانون 08/90-09/90.**

لقد حاول المشرع الجزائري الجمع بين مطلب التمثيل الشعبي باعتماده لأسلوب الانتخاب وتقوية سلطة الدولة الذي يتجسد من خلال تشديد نظام الوصاية الإدارية[19] فالرقابة علي أعمال تصرفات الجماعات الإقليمية من طرف السلطة المركزية وإن كانت نوعا مخففة إل أنها لم تدم طويلا لسبب الأوضاع السياسية والأمنية التي عرفتها الجزائر وقد ظهرت مظاهر التشديد الذي جاء بصدور المرسوم 215/94 المتعلق بالإدارة العامة من خلال حصر المشرع مجالات التداول التي تخضع للمصادقة من طرف السلطة الوصاية[20]مع الاحتفاظ بمبدأ ضرورة تسبيب عدم المصادقة وأخذ الرأي السلطة المركزية.[21]

- **في قانوني 07/12 و10/11.**

الملاحظ أن المشرع الجزائري دعم الاستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال التفريق بين شكل الوصاية المفروضة علي المجلس الشعبي الولائي وتلك المفروضة علي المجلس الشعبي البلدي حين استغني عن الوصاية الإدارية واعتمد نظام الرقابة القضائية[22] وبذلك يكون قد ساير الأنظمة المقارنة خاصة النظام الفرنسي الذي أوكل إثارة الدعوى من طرف ممثل السلطة إذا رأى في التصرف إخلالا بمبدأ المشروعية فعلا ،[23] وهدا تكريس لمفهوم الاستقلالية والنظام اللامركزي من خلال ممارسة حريتها في التصرف واتخاذ القرار دون أي ضغط أو تخوف من الإلغاء أو الرفض.[24] فنجده حصر بالتحديد مداولات المجلس الشعبي الولائي التي يكون محلها الإبطال بقوة القانون دون مداولات المجلس الشعبي البلدي وهذا ما يمثل تقييدا للمجلس الشعبي الولائي.

كما منح للولي حق الطعن القضائي خلال 21 يوما أمام الجهات القضائية المختصة في المداولات التي تخالف مضمون المادة 53 من القانون 12/07 والملاحظ أن المشرع الجزائري أوكل ممارسة هذا الحق للوالي بوصفة سلطة عدم التركيز بدلا عن رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي كان يحوز هذه الصلاحية ضمن قانون الولاية 1969 و1990 طبقا لمواد 62-54 من قانون الولاية الحالي مما يطرح الإشكالية التالية: ضد من ترفع دعوى الإبطال إذا كانت رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يحوز صفة التقاضي لانعدام الصفة إلا أن القضاء الإداري الجزائري فصل في عدة دعاوي من هذا الشكل دون أن يوضح الأساس القانوني الذي قبل بموجبه هذه الدعاوى شكلا.[25]

كما مكن لرئيس البلدية من استقلالية ومن ضمانات خاصة ما تعلق بإمكانية الطعن القضائي أمام الجهات القضائية المختصة في بعض قرارات والي الولاية باعتباره جهة وصية.[26]

3. المحور الثاني: إيجابيات التدخل في مجال التسيير المالي والرقابة.

نتناول في هذا المجال القروض المؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخيل كمصدر جديد في التمويل وأخيرا دور الاستثمار المحلي في إطار مخصصات مخططات البلدية للتنمية.

1.3 - دور الاستثمار المحلي في إطار مخصصات مخططات البلدية للتنمية

المخططات هي آلية للتنمية المحلية لانجاز وتحقيق البرامج التنموية للاستثمار والتجهيز العمومي علي المدى القصير والطويل يهدف إلي رصد إمكانيات ووسائل وأهداف التنمية، تنقسم المخططات إلي المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية للتنمية:

ا -**المخططات البلدية للتنمية** هي مخططات شاملة للتنمية فهي تجسد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية وتمس كل الجوانب ذات العلاقة المباشرة بالمواطن فهي دعامة للقاعدة اقتصادية.

ب - **المخططات القطاعية للتنمية** تشمل كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية تسجل باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذها.[27]

وقد اختلفت نظرة السلطات العمومية في معايير وإجراءات تخصيص اعتماداتها وتوزيعها قبل 2019 وبعدها.

1- المخططات البلدية للتنمية الممولة علي حساب ميزانية الدولة.

تعد هذه المخططات آليات هامة لدورها في دفع عجلة التنمية حيث تعتبر المخططات التنمية البلدية تجسيدا للامركزية علي المستوي المحلي كونها موارد التنمية المحلية من جهة ومن جهة أخرى تعد من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الذي يعدها بناءا علي اقتراحات وانشغالات المواطنين ويسهر علي تنفيذها فهي تشمل التطهير ، الصحة ، التزيد بالمياه الصالحة للشرب ظن النظافة ، البيئة التهيئة الحضرية ،الثقافة.....،وقد بينت النصوص القانونية [28]شروط تبليغ وتسيير الإعتمادات المخصصة من طرف الدولة تمثلت في:

* شروط تنفيذ العمليات المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.
* طبيعة العمليات المسجلة بعنوان هذه البرامج.
* تحديد دور المتدخلين في تنفيذ هذه البرامج.
*كيفيات توزيع الإعتمادات السنوية علي الولايات.[29]

ونلاحظ الأولويات التي ينبغي تمويلها عبر هذه البرامج خاصة مشاريع التطهير فك العزلة مياه الصالحة للشرب.

الجدول 1: تطور الإعتمادات المالية الممولة علي حساب ميزانية الدولة بعنوان المخططات البلدية للتنمية للفترة ما بين 2000 - 2017:

المخططات البلدية التنمية الخماسية		الاعتمادات المخصصة
الخماسي: 2000-2004		175 مليار دينار.
الخماسي: 2005-2009		434 مليار دينار.
الخماسي: 2010-2004		475 مليار دينار.
الخماسي: 2015-2019	سنة 2015	100. مليار دينار
	سنة 2016	36. مليار دينار
	سنة 2017	70. مليار دينار
	سنة 2018	100. مليار دينار
المجموع الإجمالي 2000- 2018		1352.4.مليار دينار

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2018، ص. 44.

2.3 القروض المؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخيل كمصدر جديد في التمويل.

ومن بين الآليات الحديثة للتمويل التي بادرت بها السلطات المركزية جاءت من خلال استحداث آلية جديدة تمثلت في تمكين لصندوق الضمان والتضامن ما بين البلديات بمنح قروض مؤقتة لتمويل المرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخيل كمصدر جديد في التمويل.والسماح بمنح قروض موجهة لتمويل مشاريع منتجة بهدف الرفع من أملاك الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية في شكل مساهمات ظرفية قابلة للاسترجاع ومخصصة وبالتالي بعث وإقرار إمكانيات مالية للصندوق من استرجاع القروض المجدولة[30] وكذا التضامن الاجتماعي من خلال منح إعانات بغرض توزيع عادل للأموال.[31]

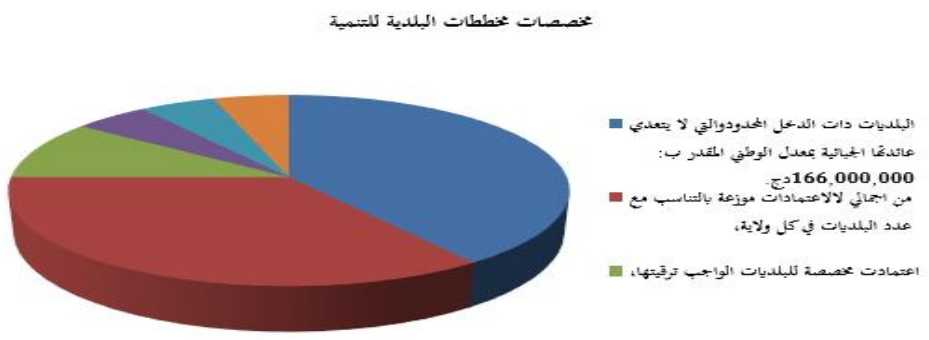
3-3 مظاهر إصلاح معايير وإجراءات توزيع مخصصات مخططات التنمية للبلدية:

3-3-1 مخصصات مخططات التنمية للبلدية: هي مخصصات تمنح سنويا للبلديات بعنوان ميزانية التجهيز في شكل مساهمة من جهة لتمويل عدد من العمليات الحوارية قصد تقريب مستويات التنمية بين البلديات وبعث ديناميكية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية والاستجابة بالسرعة والفعالية اللازمتين للاحتياجات الأساسية المعبر عنها محليا من طرف السكان.

3-3-2 معايير توزيعها: توزع مخصصات هذه المخططات حسب المعايير التالية:

حسب دخل كل بلدية، والاعتمادات الموزعة بالتناسب مع عدد البلديات في كل ولاية، البلديات المبرمجة للترقية، بلديات الهضاب والجنوب الكبير، البلدية الجبلية.

الجدول 2:يوضح نسب توزيع مخصصات مخططات التنمية البلدية:



المصدر وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2019، ص. 53.

3-3-3 إجراءات تقسيم المخصصات المالية:

تمنح هذه المخصصات من طرف الوالي بصفته المسئول الأول علي تنفيذها ومتابعتها بمنح الأفضلية للبلديات التي لا تملك الموارد المالية اللازمة التي تمكنها من التكفل على عاتق ميزانيتها ببرامج التجهيز وتفضيل المشاريع ذات الأثر المباشر علي تحسين معيشة المواطنين لتفادي العمليات المتكررة كل سنة علي والتكفل بعمليات أكثر أهمية مثل فك العزلة، التربية ...وغيرها[32] بناءا علي اقتراح المجلس الشعبي البلدي للمشاريع المحلية طبقا لمدونة المشاريع وفقا لعدد السكان ويقدمها للوالي لدراستها بمجلس الولاية لكي لا تتطابق هذه الاقتراحات مع المشاريع القطاعية المبرمجة بنفس البلدية من جهة ومن جهة ثانية مراعاة تخصيص الأولوية.

4- أثار رقابة الوصاية و انعكاسها علي التنمية المحلية.

تعتبر رقابة الوصاية من بين وسائل التدخل في الشأن المحلي بحيث تظهر في إجراءات المصادقة بشكليها الصريح والضمني ،الإلغاء والحلول إيجابا وسلبا وإن كانت تهدف إلي تقويم تصرفات الجماعات المحلية وفق احترام مبدأ المشروعية **فإنه بالمقابل تحد نسبيا من استقلاليتها كوحدة لامركزية في اتخاذ القرارات التي تراها تتلاءم وحاجاتها المحلية.**[33]

وانطلاقا من هذه التوطئة ارتأينا أن نتناول مفهوم الوصاية وصورها ثم مظاهر ممارسة رقابة الوصاية .

4-1- الوصاية" تشديد للرقابة وتضييق في استقلالية".

رقابة الوصاية هي تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الإدارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزية[34] والغاية من وجودها هو العمل علي التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية بغية الحفاظ علي الانسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة[35] إذ تعتبر الأداة الفعالة لضمان حياد الجهات الإدارية وإجبارها على الالتزام بالقوانين التي يقتضيها مبدأ المشروعية.وضمان فكرة الملائمة. لكن بالمقابل تجعل من الاستقلالية التي منحت للجماعات المحلية تسلب منها عن طريق الرقابة المسبقة والمشددة من قبل السلطة المركزية.

4-2- مظاهر تطبيق الحلول في ظل رقابة الوصاية.

تظهر أثار رقابة الوصاية من خلال تطبيقات إجراء الحلول بالخصوص في حالات التالية:

1- حلول الوصاية محل المجالس المنتخبة.

يمكن للوصاية حلول محل المجالس المنتخبة في حال عدم ضبط هدا الأخيرة لميزانية الولاية أو البلدية أو يرفض التصويت علي مشروع الميزانية بسبب اختلال قد يطرأ علي تشكيلته ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استدعاء المجلس من طرف الوالي في دورة غير عادية وفي حالة عدم التوصل إلي المصادقة علي الميزانية تتخذ الوصاية التدابير الملائمة لامتصاص العجز في تنفيذ الميزانية وضمان التوازن بالميزانية الإضافية للسنة المالية الجارية.[36]

2- تدخل الوصاية في حل المجالس المنتخبة.

بالرغم من القوة التمثيلية التي يتمتع بها المجلس المنتخب علي المستوي المحلي إلا أنه يمكن للسلطة المركزية حله من طرف وزير الداخلية بمرسوم بعد إعلامه من طرف الوالي عند توفر الحالات المشروطة ضمن قانون الولاية أو البلدية لكن ما يلاحظ في قانون الولاية خلافا لقانون البلدية أن المشرع لم يحدد مدة زمنية أو يعطي صلاحية تقريرها للسلطة التقديرية للجهة الوصية لتقررها بمرسوم الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي،[37] دون أن يشير كذلك إلي الفترة الواقعة بين قرار الحل المجلس وتنصيب المجلس الجديد.

كما يعاب علي ذات القانون أنه في حال ارتكاب مخالفات هامة من طرف العضو المنتخب قد أغفل بعض الإجراءات تتمثل في:

ا- عند عدم التصريح بالتخلي عن العضوية أو إثبات فقدان الصفة وكذلك في حالة التوقيف بقرار معلل من طرف الوالي.

نجد أن المشرع الجزائري لم يقيد الإعلان أو التصريح بأجل ولم يوضح الإجراءات المتخذة في ذلك.

يتضح لنا اللبس في تفسير وتحديد ماهية المخالفات الهامة مما ينبغي وضع أصول لممارسة هذه الصلاحية حتى لا يبقي المجلس المنتخب تحت رحمة السلطة المركزية.[38]

ب-حالة التصريح بالإقالة والاستقالة للعضو المنتخب.

أوكلت صلاحية إقالة أو استقالة عضو المنتخب دون أخذ رأي السلطة الوصية التي ينحصر دورها في التصريح بالإقالة أو الاستقالة. وبنفس الإجراء يتم التوقيف أو الإقصاء.

3 - تبعية صحة عقود الشراكة لرأي وزير الداخلية."التعاون اللامركزي واتفاقيات التوأمة."

يظهر جليا تدخل السلطة المركزية في استقلالية الجماعات المحلية في مجال عقود الشراكة واتفاقيات التوأمة التي تبرمها هذه الأخيرة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية إذ يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بناءا علي اقتراح وزير الشؤون الخارجية أن يطلب من الجماعة الإقليمية التي هي طرف في اتفاقية تعاون لامركزي – إنهاء العمل بالاتفاقية سارية المفعول- أو باقتراح مسبب ومعلل من الوالي بالنسبة للبلديات التي تقع بإقليم اختصاصه[39] وإن كان دور كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الشؤون الخارجية –غير ملزم[40] حيث يقتصر على الوساطة في حال قبول المشروع الذي يتم إرساله للطرف الأجنبي عبر القناة الدبلوماسية[41]

فعملية الإنهاء تعتبر إجبارية وهذا يمثل مساس باستقلالية الجماعات المحلية باعتبارها جماعات تسير شؤونها بنفسها.[42]

4. خاتمة:

إن الانعكاس الايجابي لمظاهر التدخل نلمسه في فتح الشراكة بمختلف أشكالها المحلية والأجنبية مع تخفيف بعض القيود الكلاسيكية التي ظلت تمثل عائق أمامها، بالإضافة إلي عصرنة أليات التمويل التي مست الصندوق الضمان والتضامن المحلي ومخططات البلدية للتنمية رغم تشديد الرقابة في بعض الحالات التي قد تأثر علي التنمية المحلية خاصة عند ممارسة إجراء الحلول من طرف السلطة المركزية في صورة اللاتركيز الاداري .

كل هذه الإجراءات والقيود جعلت من الجماعات المحلية تعاني المشاكل والمعيقات مما أدي بالسلطات المركزية من اعتماد تسهيلات مست مختلف الجوانب ساهمت في تحقيق متطلباتها المحلية وتمكنها من ممارسة استقلاليتها المعهودة لها قانونا.

نتائج الدراسة:

نخلص من خلال هذه الدراسة إلي دور وفاعلية هذا التدخل إلي النتائج التالية:

* سعي السلطات العمومية إلي نقل مرفق الجماعات المحلية من مرفق خدماتي إلي مرفق اقتصادي خلاق للثروة ومدى تجاوب الجماعات الإقليمية في تحقيق هذه القفزة النوعية.

* الوقوف على المبادرات التشريعية والإدارية والتقنية التي ساعدت علي استقلالية الجماعات الإقليمية.

* توفر جميع الشروط والمؤهلات التي كرست آليات الشراكة والاستثمار وجعلت من الجماعات المحلية قادرة علي دفع عجلة التنمية المحلية.

* يمثل الحلول إجراءا خطيرا علي مفهوم الاستقلالية الجماعات المحلية مما جعل المشرع يفرض قيودا علي ممارسته من حيث الاختصاص والإجراءات وكذا الموضوع.

* يكرس الحلول رقابة مطلقة لهيئات عدم التركيز المواضيع المحددة قانونا بحيث يصبح نظيرا للسلطة الرئاسية مما قد يخلق تعسفا في استعمال السلطة.

* تحويل دور هده الهيئات من المتفاعل مع المحيط الاقتصادي إلي فاعل مؤثر وجعلها تندمج وتتأقلم مع التغيرات الوطنية وتضيف قيمة مضافة علي المستوي المحلي كما تدعم الإستراتجية التنموية المحلية وتحسن من المرودية الضعيفة المسجلة في ميزانيتها.

كما ارتأينا تقديم بعض التوصيات التي يمكن أن تساعد في تنشيط وتعزيز الدور الاقتصادي للجماعات المحلية تمثلت:

- تعقيد الإجراءات التي مست مجالات: الرقابة الإدارية علي أعمالها والتقليل من إخضاعها للرقابة القضائية.
- وكدا خضوعها لإجراءات الرخص المسبقة قبل اتخاذ أي مبادرة،
- تأثير الخصوصية المحلية علي تنفيذها للبرامج التنموية،
- سوه تقدير الإنفاق وعدم عقلنته لسبب ضعف التمويل وشح الموارد.
- رفع من الكفاءة في التسيير للمنتخبين والإداريين.

5. قائمة المراجع:

مسعود شيهوب، استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01 – 2001 ص. 122[1]

[2] Frédéric Marty. Armand voisin .le partenariat public prive. Paris. 2006. p.03.

[3] صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عيد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط1، دار البازورى للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.ص.201

[4] The national council for public – private partnership at web www ncppp org du 31/07/2016.

[5] انظر الاتفاقية تمويل المبرمة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الطاقة بتاريخ 2018/06/28

انظر المادة: 110 من قانون الولاية التي تنص علي:" أن الوالي ممثلا للدولة علي المستوي المحلى ومندوب للحكومة وبالتالي هو ينشط وينسق نشاط المصالح غير الممركزة [6] للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

[7].مذكرة رقم: 2267 المؤرخة في: 2017/12/13 تتضمن مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية حول " اللامركزية"

[8] صفوت المبيضين، حسين الطراولة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية،ط1، دار البازوري للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص78.

[9] انظر برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2016-2017.ص. 165

[10] انظر المواد 42 من قانون البلدية10/11 والمادة 50 من قانون الولاية 07/12..مرجع سابق.

[11] انظر المادة 46 من قانون البلدية 10/11. مرجع سابق.

[12] انظر المادة:60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

[13] انظر المادة:61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

[14] صليحة مليابي،الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة المسيلة، 2015. ص. 96

[15] انظر المواد 59-69 من الأمر رقم 38/69 المتعلق بقانون البلدية مرجع سابق "ملغي".

[16] انظر المادة: 19 من الأمر رقم: 38/69.المتعلق بقانون الولاية " مرجع سابق." ملغي"

[17] انظر المواد 90-92 مكرر من الأمر رقم:24/67 المتعلق بقانون البلدية مرجع سابق." ملغي"

[18] انظر المواد 19-19 مكرر من الأمر رقم: 38/69 المتعلق بقانون الولاية. مرجع سابق." ملغي".

[19] محمد زغداوي، انعكاسات نظام التعددية الحزبية على الجماعات المحلية، مجلة حوليات العدد: 03 جامعة الجزائر 1 . 1999. ص 70 .

[20] انظر المواد 49-50 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

[21] انظر المواد 32-44-45 من القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية.ج.و 15 في 1990/04/10..مرجع سابق ملغي

[22] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، ص. 160. مرجع سابق.

[23] Philippe Bondavene contrôle de légalité de collectivité territoriale berger levraut. paris 2011 p.81.

[24] He an Bernard Auby la décentralisation et le droit LGDJ 2006 p 127-129.

الأمر الصادر عن القسم ألاستعجالي للمحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 2015/02/10 قضية رقم: 00069/15 بين والي ولاية بجاية كمدعي ورئيس المجلس الشعبي ألولائي بوصفه مدعي عليه وكذا الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 2015/02/18 في قضية رقم: 00070/15 بين الوالي الولاية كمدعي ورئيس المجلس الشعبي الولائي مدعي عليه.[25]

عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع الطبعة 1، الجزائر، 2012.ص. 293-294.[26]

يحياوي خ.صناد ف، الإصلاح الإداري في الجزائر –الإخفاقات والانجازات- مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة بجاية، 2017-2018. ص.68.[27]

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2013/02/21 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.[28]

المرسوم التنفيذي رقم 98/227 المؤرخ في 1998/07/13المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز العمومي.[29]

المرسوم التنفيذي رقم: 116/14 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المعدل والمتمم. مرجع سابق.[30]

طيب ماتلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، ندوة مجلس الأمة حول مدى تكيف نظام الإدارة الجزائرية المحلية ع الحقائق الوطنية الجديدة، مرجع سابق. ص. 49[31]

مذكرة توجيهية رقم 0063 بتاريخ 2019/02/04 تتعلق بكيفيات تحضير وتنفيذ المخططات لبلدية للتنمية بعنوان سنة 2019 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.[32]

خليفة صاح أحواس، الأسس القانونية في تنظيم اللامركزية، ص 256 مرجع سابق.[33]

Marie-Christine BOUAULT. Droit Administrative 4 édition .Paris 2007. p 92.[34]

بوطيب بن ناصر ، رقابة السلطة المركزية علي البلديات، مرع سابق، ص.80.[35]

انظر المواد 168-169 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق.[36]

انظر المادة : 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق.[37]

انظر المواد: 8-9-10 من المرسوم رقم 104/16 المؤرخ في 2016/03/21 المحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية المحلة عدد 18 في 2016/03/17.[38]

انظر المواد 32 - 33 من المرسوم 293/17 المتعلق بالتعاون اللامركزي، مرجع سابق.[39]

انظر المادة 21 من ذات المرسوم 329/17 علي أنه" ...يخضع مشروع الاتفاقية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية".مرجع سابق.[40]

هدي عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة 1 ، مركز الدراسات العربية، مصر، 2017. ص. 201.[41]

دارعبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 293/17، مرجع سابق.[42]