الأدوات التمكينية للبلديات في تنمية الأقاليم المحلية في الجزائر

Enabling tools for municipalities in the operation of the local provinces in Algeria

لخضر بن يحيى[1*]، نور الدين حروش[2]

[1] جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية (الجزائر)، Benyahia.lakhder@univ-alger3.dz

[2] جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية (الجزائر)،harrouchen @univ-alger3.dz.

تاريخ الاستلام: 04 /2021/05 تاريخ القبول: 22 /2021/06 تاريخ النشر: 15 /2021/09

ملخص:

تعتبر التنمية المحلية من المفاهيم الحديثة في الفكر التنموي، بعد قصور التنمية بمفهومها القومي الشامل، إذ أن التنمية التي كانت قائمة على التخطيط المركزي أفرزت إختلالات هيكلية معقّدة بين أقاليم الدولة الواحدة وبين أفراد المجتمع، مما انجرّ عنها ظواهر إجتماعية سلبية .وتوكل مسؤوليات التنمية المحلية لفواعل رسمية وغير رسمية على المستوى المركزي والمحلي، تعتبر البلدية أهمّها، نظرا لخصوصيتها التنظيمية، وتعتبر الوحدة القاعدية للامركزية الإقليمية في الدولة، وفضاء الإرادة الشعبية. ومن خلال هذه الورقة البحثية، قدمنا تقييما لواقع التنمية المحلية في الجزائر، وحصر أهم أدواتها لقيام البلدية بدورها على أكمل وجه، وخلصنا إلى أن التنمية المحلية في الجزائر لم تحقق النتائج المرجوة، نظرا لعدة اختلالات في المنظومة الإدارية والمالية ومحدودية نمط تسييرها الكلاسيكي، كما قدمنا جملة من الاقتراحات والتوصيات التي تساعد في رأينا على تخطي الصعوبات التي تعترض البلدية للنهوض بواقعها التنموي، وخلق بيئة ملائمة للتطور.

الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية، البلدية، اللامركزية، المجتمع المدني، المورد البشري.

تصنيف JEL : G22، H12.

Abstract:

Local development is a concept adopted by the thought of development after the deficiency of development in its national dimension, since development is based on central planning has produced structural imbalances. The responsibilities of local development have been entrusted by a set of official and unofficial actors at the local level, in particular as the basic unit of basic territorial decentralization, and the space of confluence of all the wills of the local inhabitants . Through this research paper, we made an assessment of the reality of local development in Algeria, giving a description of the most important aspects of this development, and the evaluation of the most important tools to enable the municipality to carry out its role to the fullest, and concluded that local development in Algeria has not achieved the expected results, given the lack of tools granted to municipalities, in addition to the weakness the principle of participation as one of the most important foundations of local development.

Keywords: Local development; the municipality; the decentralization; civil society; human resources.

Jel Classification Codes: G22, H12.

* المؤلف المرسل.

1.مقدمة:

إن البلدية كهيئة إدارية إقليمية لا مركزية – محلية- تجسد مفهوم التنظيم الإداري في الدولة القائم أساسا على مبدأ اللامركزية كتقنية في التنظيم وفضاء رسميا لمشاركة ممثلي الشعب في تسيير شؤونهم المحلية من خلال المجالس الشعبية البلدية، وذلك بهدف تنمية الأقاليم المحلية وتطوير المستوى المعيشي لساكنتها في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية، الاقتصادية،الثقافية...

كما تعمل هذه الكيانات في إطار السعي لتحقيق تنمية محلية متكاملة، قائمة على تصور وانجاز برامج ومشاريع لتلبية الحاجات المعيشية للمواطن.

ومن هذا المنطلق فإنه يصبح من الضروري توفير إيكولوجيا ملائمة لعمل الجماعات المحلية سواءً من الجانب القانوني والإداري، أو من جانب توفر الموارد المالية الكافية، وتأهيل الموارد البشرية، مع الاعتماد على نمط تسيير حديث وفعّال، بالإضافة إلى إشراك الفواعل غير الرسمية كالأحزاب وجمعيات المجتمع المدني، من خلال تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية. التي كرّسها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 15 من دستور مارس 2016 " ... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية "

وتظهر أهمية هذه الورقة البحثية من خلال دراسة وتحليل الأدوات والوسائل التي تتوفر عليها البلدية والمخصصة للمسعى الإستراتيجي للتنمية وكذا الوقوف على مدى ملائمة المحيط الداخلي والخارجي لإنجاز مختلف برامج التنمية المحلية والبحث على طرق وأنماط تسييرية أكثر حداثة ونجاعة للسماح للبلدية كجماعة إقليمية للقيام بمهامها التنموية على أحسن وجه بعيدا عن أنماط التسيير والتمويل الكلاسيكية.

كما تتلخص أهداف هذه الدراسة في إبراز أوجه القصور التي تعتري المنظومة القانونية والمالية والجبائية التي تتحكم في تسيير البلدية وكذا الإضاءة على دور المجتمع المدني في مساعدة السلطات العمومية في عملية انجاز مختلف البرامج التنموية.

وللإحاطة بأهم جوانب الموضوع، فإننا سنطرح الإشكالية الرئيسة التالية:

ما مدى نجاعة الأدوات التمكينية للبلديات في عملية التنمية المحلية في الجزائر؟

ومن خلال الإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية ومعاينة أهم الأدوات القانونية والمالية والبشرية المتاحة للبلديات للتكفل بعملية التنمية وتحسين الإطار المعيشي لسكان الأقاليم المحلية وإبراز مواطن العجز والقصور فيها، سنجتهد في تصور جملة من الاقتراحات والحلول لتجاوز معوقات التنمية على المستوى المحلي.

وانطلاقا من ذلك، فانه يمكن طرح واختبار الفرضيات التالية:

- التنمية المحلية مرهونة بتوفر الموارد المالية والبشرية الكافية للبلديات ومنها استقلالية أكثر في اتخاذ القرار وحرية المبادرة.
- تهيئة البيئة التمكينية لعمل البلدية عامل رئيس في تجاوز إكراهات التنمية.
- إشراك الفواعل غير الرسمية في تسيير الشأن العام يساعد على معرفة دقيقة للواقع المحلي.

وسوف نعتمد في معالجة هذه الإشكالية على المنهج الوصفي التحليلي، الذي يسمح لنا بتحديد ملامح وضع التنمية المحلية في الجزائر، كما سوف نعتمد على المدخل القانوني، لتحليل مختلف الآليات المتاحة للبلدية لتحقيق التنمية المحلية وجوانب القصور والقوة لهذه الآليات.

وسنركز في هذه الدراسة على المحاور التالية:

المحور الأول: الدور الكلاسيكي للدولة والجماعات الإقليمية في عملية التنمية المحلية

المحور الثاني: لامركزية غير مكتملة

المحور الثالث: أثر الموارد البشرية والمالية ونمط التسيير في التنمية المحلية

المحور الرابع: دور النشاطات التشاركية للمجتمع المدني في التنمية المحلية.

2. الدور الكلاسيكي للدولة والجماعات الإقليمية في عملية التنمية المحلية

1.2 مفهوم التنمية المحلية:

بعد الحرب العالمية الثانية، إحتكرت المذاهب الاقتصادية الكبرى الفكر التنموي، والمستمدة من النظريات الاشتراكية (الماركسية واللينينية) والنظريات الرأسمالية الليبرالية، وقد كان تركيز تلك النظريات على البعد الوطني أو القومي.

وقد بدأ التفكير في التنمية المحلية في بداية الثمانينيات وأشهر التعريفات المقدّمة في بداية الإهتمام بهذا المفهوم نجد: تعريف المفوضية الفرنسية لتهيئة الإقليم والنشاط الجهوي la DATAR سنة 1982 إذ عرفتها بأنها " إقامة علاقة تعاون بين البلديات حول مشروع شامل يربط بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للتنمية، وتتم بمبادرة من المنتخبين المحليين مع توسيع دائرة التشاور لتشمل المواطنين والشركاء المعنيين المحليين لوضع مشروع مشترك"(Louiza, 2016, p. 51). وفي عام 1983 قدّم J.L GUIGOU تعريفا للتنمية المحلية وإعتبرها "عملية تعبير عن التضامن المحلي المنشِأ لعلاقات إجتماعية تُظهِر إرادة سكّان إقليم ما لتثمين الثروات المحلية لتحقيق التنمية الإقتصادية" (Louiza, 2016, p. 50). كما عرف Xavier GREFFE التنمية المحلية بأنّها " عملية تنويع وتثمين للأنشطة الإقتصادية والاجتماعية على مستوى إقليم ما، من خلال تجنيد وتنسيق كل الموارد والطاقات ضمن إطار مشروع تنموي يدمج كل المكونات الاقتصادية، الإجتماعية والثقافية" (Louiza, 2016, p. 52)، فالتنمية المحلية هي نموذج تنموي بديل، وهو عبارة عن عملية تضامنية تتأسس على تكامل بين الأقاليم المختلفة للدولة، وهي عملية ديناميكية تتم عبر تجنيد الفواعل المحلية حول مشروع مشترك يقوم على تثمين مختلف موارد الإقليم لتحقيق متطلبات وإحتياجات المواطنين (abderrahmane, 2013, p. 3).

كما قدّمت هيئة الأمم المتحدة تعريفا للتنمية المحلية على أنّها " العملية التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية الإجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ومساعدة هذه المجتمعات على الإندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدّمها" (حجاب، 2017، صفحة 357) وعرفتها وكالة التنمية الدولية للولايات المتحدة الأمريكية بأنها " عملية للعمل الإجتماعي تساعد الناس على تنظيم أنفسهم للقيام بعمليات التخطيط والتنفيذ، حيث يقومون بتحديد حاجياتهم الجماعية والفردية والتعرف على مشاكلهم ويقومون برسم الخطط الكفيلة لسد هذه الإحتياجات وعلاج تلك المشكلات وتنفيذ هذه الخطط على المستوى المحلّي ..." (حجاب، 2017، صفحة 358)

ومن خلال هذه التعريفات يمكن تحديد الأسس الرئيسية التي تقوم عليها عملية التنمية المحلية وهي كالآتي (Louiza, 2016, p. 52):

- نمط للتنسيق متعدد الأبعاد (الاقتصادية، الثقافية، والإجتماعية) بين الفواعل المحلية للوصول إلى النتائج المرجوة ضمن إقليم معيّن.
- اللامركزية من الأسس الرئيسية للتنمية المحلية، فاللامركزية هي تيّار متصاعد يتطوّر من خلال ديناميكية الفواعل الاقتصادية والاجتماعية من أجل تقوية الروابط ضمن فضاء تنموي .

تهيئة الاقليم ودورها في التنمية بشكل عام والتنمية المحلية بشكل خاص.

2.2 أي تنمية محلية في الجزائر

تعتبر التنمية المحلية كمسعى إستراتيجي ، دائم ومستمر توظف من أجله الدولة والجماعات الإقليمية كل إمكانياتها ومقدراتها البشرية والمادية المتاحة لتحقيقه من خلال التكفل بالحاجيات المحلية الخاصة بكل بلدية وتحسين الإطار الحياتي للمواطن.

فالتنمية المحلية إذا هي القدرة على الإستفادة من مصادر التنمية البشرية والمادية المتوفرة، وزيادة تلك المصادر كما ونوعاً و تطويعها بما يعود نفعه على جميع أفراد المجتمع من ضمان استدامة هذه المصادر، ويبقى العنصر البشري و تطويره مادياً وثقافيا وروحيا الشرط الأساسي لكل تنمية محلية (العريضي، 2006).

كما يعرفها البعض بأنها تلك العمليات التي توحد بين جهد السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية والإجتماعية و الثقافية للمجتمعات المحلية (زكي، 1967).

وترتكز جهود الدولة الموجهة لتنمية الأقاليم المحلية على جملة من التدابير والمخططات الإنمائية ممولة من ميزانية الدولة. كالبرامج القطاعية للتنمية "PSD"، أو المخططات البلدية للتنمية "PCD" وغيرهما من البرامج الإنمائية المندرجة في مشتملات السياسة العامة للدولة، والتي عادة ما تتجسد في انجاز الهياكل المدرسية ، الصحية ، الثقافية، والرياضية ، وبرامج السكنات والبنى التحتية الأخرى كالطرقات ، السدود، وشبكات المياه و الصرف الصحي... الخ.

إلا أن هذا الأسلوب الكلاسيكي في تحقيق تنمية محلية مستدامة والذي يعتبر من صلب مهام الدولة ، لم يعد وحده كافيا لتلبية الحاجيات المحلية، خاصة في مجال التشغيل ، ورفع المستوى المعيشي للمواطن، وخلق الثروة، وتطوير حركية رأس المال الإستثماري.

إن المتصفح للأحكام المتضمنة لقانون البلدية ، بحكم أنها تعتبر الإطار التشريعي لتحديدها آليات عمل البلدية ، التي تضطلع بمهام واسعة في تسيير الشؤون المحلية بمختلف مجالاتها وخاصة فيما يتعلق بالتنمية المحلية.

فالبلدية مثلاً تتولى إعداد مخططها التنموي القصير، المتوسط والطويل بموجب مداولة ، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المستندة لها قانونياً بالتنسيق مع مخطط الولاية، وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة، كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن هذه المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء (عشي، 2011، صفحة 29).

كما أن المجلس الشعبي البلدي يمكنه أن يبادر بأي عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الإستثمار وترقيته، وهذا ما تضمنته المادة 111 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

غير أن الملاحظ في هذه المادة أن آليات تجسيد عملية تشجيع الإستثمار وترقيته ، تركت لإختصاص نصوص تنظيمية لاحقة.

ونظرا لقصور التوجه الكلاسيكي للتنمية المحلية المرتكز على برامج التنمية، حيث لا تملك البلدية سوى دور هامشي في صياغته يتمثل في الإقتراح فقط، ولا تدخل تلك البرامج حيّز التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوصاية على المستوى المركزي بعد مرحلة التحكيم، وهي مرحلة تقصي العديد من المشاريع على الصعيد المحلّي.

لذلك أصبح من الضروري تبني توجه جديد يتيح للبلدية استقلالية أكبر في إختيار وتنفيذ مشاريعها التنموية، ويعتمد هذا التوجه على استقطاب وجذب الإستثمار باعتباره داعماً أساسياً لعملية التنمية المحلية وعاملاً مهماً في تحقيق هذه الحاجات. كما يعتبر أحد الروافد الأساسية لعملية التنمية المحلية، والإعتماد عليه من قبل البلدية يسمح لهذه الأخيرة بالتخلّص من التبعية المالية للدولة، وبالتالي توسيع مجال استقلاليتها، نظير إعتمادها على الموارد المالية الذاتية الناتجة عن ترقية الاستثمار المحلي، كما يسمح كذلك للدولة كفاعل تنموي أساسي ووحيد من تخفيض مساهماتها الكبيرة المخصصة للجماعات الإقليمية والتخفيف من العبء التنموي (إذ يمكن إحصاء أكثر من 70 % من بلديات الوطن تعاني ميزانيتها من عجز مالي عادة ما يتحمله ضندوق التضامن للجماعات المحلية – الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا-).

وقد حددت المادة 111 من القانون 11-10 مهام البلدية في مجال الاستثمار، إذ تتيح للمجلس الشعبي البلدي إتخاذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته ولأن هذه الفقرة في تقديرنا تحمل معنى فضفاضاً وعاماً فقد أعقبها المشرع بفقرة أخرى تشير إلى أن كيفيات تطبيق هذه المادة سيكون عن طريق التنظيم، إلا أن هذا النص التنظيمي الذي ينتظر منه أن يحدد الآليات القانونية والعملية التي تنطوي عن مفهوم تشجيع وترقية الإستثمار من طرف المجالس الشعبية البلدية لم يتم إصداره حتى الآن. إن هذا القصور القانوني في منح البلديات الأدوات القانونية اللازمة للمساهمة في جلب الإستثمار والإكتفاء بأحكام تشريعية عامة لا تضبط الآليات العملية لتدخل المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال يقلل من دورها في خلق المناخ الإستثماري ملائم.

كما أن القانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016 المتعلق بترقية الإستثمار، لا يتضمن في مواده أي دور للجماعات الإقليمية في التدابير التحفيزية التي أتى بها هذا القانون .

وللإشارة كذلك، فإن المرسوم التنفيذي رقم 07-120 المؤرخ في 23 أفريل 2007 المتضمن تنظيم وتشكيل وسير لجنة المساعدة وتحديد وترقية الإستثمارات والضبط العقاري المنشأة على مستوى كل ولاية قد تم إلغاؤه سنة 2015، حيث كان لرؤساء البلديات الحق في إبداء آرائهم حول عملية ضبط العقار الموجه للإستثمار. وقد إقتصر دور البلديات فقط في اقتراح وإنشاء أماكن موجهة للنشاطات التجارية الصغيرة والتي تستفيد من الإعفاءات الخاصة بالضريبة الجزافية الوحيدة وذلك بموجب المادة 12 من القانون 11-11 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

كما أن إنشاء الوكالة الوطنية للإستثمار ANDI ومنحها الصلاحيات القانونية وإحداث فروع لها على مستوى الولايات جعل دور الجماعات الإقليمية يكاد يكون منعدماً في عملية جذب وترقية الإستثمار حيث أن هذه الوكالة تضطلع بالمهام التالية :

- تسجيل الإستثمارات.
- ترقية الإستثمارات في الداخل والخارج .

- ترقية الفرص والإمكانات الإقليمية .
- تسهيل ممارسة الأعمال ومتابعة تأسيس الشركات وإنجاز المشاريع
- دعم المستثمرين ومساعدتهم ومرافقتهم
- الإعلام والتحسيس في مواقع الأعمال .
- تأهيل المشاريع التي تمثل أهمية خاصة بالنسبة للإقتصاد الوطني و تقييمها وإعداد إتفاقية الإستثمار التي تعرض على المجلس الوطني للإستثمار للموافقة عليها.
- المساهمة في تسيير دعم الإستثمار طبقاً للتشريع المعمول به .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عملية التنمية المحلية، تتطلب تمويلا محليا يتمثل في كل الموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية وخارجية لميزانية البلدية، لتحقيق التنمية المنشودة (عبد المطلب، 2001، صفحة 25).

وفي الجزائر هناك عدد محدود من البلديات القادرة على تحمل أعباء التنمية ذاتيا، وعادة تتميز هذه البلديات بالخصائص التالية:

- وجودها في مناطق حضرية هامة، وزاخرة بالنشاطات التجارية والمهنية، والصناعية.
- تكون حاضنة لأسواق أسبوعية وطنية وجهوية عامة.

حاضنة لمجمعات بترولية وغازية..

3. لامركزية غير مكتملة

إن اللامركزية الإقليمية كمقابل للامركزية المرفقية التي ينحصر مجال إختصاصها في نشاط معين ومميز، فإن الأولى تستند إلى قاعدة جغرافية معينة، حيث يمتد مجال إختصاصها ضمن إقليم معين، وعليه فإن هذا المبدأ في التنظيم يعتبر مكملا لمفهوم الديمقراطية، و يشكل كابحاً للنزعات المهيمنة للسلطة المركزية (Vlachos, p. 252).

كما تعتبر أسلوباً ضروريا في تقسيم العمل داخل الدولة إضافة إلى أن الإدارة المركزية غير قادرة على تشخيص وتقييم الحاجات المادية لكل إقليم، ومن هنا فإن اللامركزية التي بموجبها تمنح سلطة القرار للبلدية، وتسمح لهذه الأخيرة في حل هذه المشاكل وضمان فعالية النشاط الإداري

إن إستقلالية التسيير المنبثقة عن تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية في البلدية تقابلها رقابة إدارية عن طريق ما يعرف بالسلطة الوصية، وتنصب هذه الرقابة أساسًا في الحفاظ على مشروعية نشاطاتها أي تطابق أعمال البلدية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتقوم اللامركزية الإدارية الأسس التالية:

- وجود مصالح محلية متميزة.
- التمتع بالشخصية المعنوية.
- الاستقلال المالي.
- وجود رقابة على هذه الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية (لباد، 2001، صفحة 61).

وإنطلاقا من قاعدة (لا وصاية بدون نص أو خارج النص : (Pas de tutelle sans texte ni au-delà des textes

ومن خلال المواد 57-59-60 من قانون البلدية رقم 11-10 التي تنص على أن المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، وإتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية ، لا تدخل حيز التنفيذ الا بعد مصادقة الوالي، مما يعكس وجود وصاية كاملة على مداولات المجلس الشعبي البلدي من خلال إجراء المراقبة أو المصادقة من طرف السلطات الوصية ممثلة في الوالي أو من يمثله خاصة على مستوى الدائرة.

وهنا يصطدم مع مبدأ الإستقلالية في التسيير بإجراءات الرقابة و الوصاية المنصوص عليها قانوناً، خاصة إذا علمنا أن قرار إلغاء أو رفض أعمال المجلس البلدي من طرف الوصاية لا يخضع إلى أي تسبيب أو تعليل. وعليه فإنه من الصعوبة بمكان أن نتصور قيام المجلس البلدي بتسيير الشأن المحلي خاصة في مسار التنمية باستقلالية، في ظل وصاية مشددة.

4. أثر الموارد البشرية والمالية ونمط التسيير في التنمية المحلية

إن المتصفح للأحكام المنظمة لقانون البلدية كإطار تشريعي لتحديد آليات عمل البلدية ومهامها، يعرف أن هذه الأخيرة تضطلع بمهام واسعة في تسيير الشؤون المحلية بمختلف مجالاتها وخاصة في ما يتعلق بالتنمية المحلية.

فالبلدية مثلا تتولى إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدة المجلس ، ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة، كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن هذه المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء (عشي، 2011، صفحة 29).

كما تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للخريطة المدرسية وكذا المراكز الصحية وقاعات العلاج وتساهم في صيانة الهياكل الرياضية والشبانية المتواجدة عبر ترابها، وتنظيم شروط التَّرقية العقارية العمومية والخاصة، إضافة إلى قيامها بالإجراءات في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف و معالجة المياه وحماية البيئة ومكافحة التلوث واتخاذ كل ما من شأنه المحافظة على الصحة العمومية والسكينة العامة.

فالتكفل بهذه المهام يتطلب بالضرورة إمكانيات بشرية مؤهلة وموارد مالية ومادية كافية، وليس هذا فحسب، بل يجب توفير نمط تنظيمي وتسييري ملائم وحديث.

فإذا علمنا أن تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية يخضع لأحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد أن هذا النظام يعرف بالنظام المغلق الذي يعتمد أساساً على التوظيف والوظيفة الدائمة، ويجعل من النمط التعاقدي استثناء ويخص شريحة بسيطة من الموظفين كالعمال المهنيين وأعوان النظافة .....

كما أن إجراءات التوظيف في مستويات أعلى يخضع لشروط وعمليات إدارية معقدة، وعادة ما تتوقف على إمكانيات البلدية المحدودة أصلا، إضافة إلى ذلك نقص مراكز التكوين الإداري التي تتكفل بتكوين وتدريب ورسكلة موظفي الإدارات العمومية.

وأمام هذه الوضعية التي تواجهها الجماعات المحلية، فإن تمكين الموارد البشرية فيها للمساهمة في تعزيز ركائز التنمية المحلية يصبح أمراً صعباً يتطلب إصلاحات تنظيمية وهيكلة داخل المنظومة الإدارية للجماعات المحلية.

كما أن غياب المورد البشري اللازم والمؤهل والقادر على التخطيط لتنمية محلية تتجاوب وخصوصيات الاقليم ومتطلبات الساكنة المحلية، لا يسمح بالانتقال نحو تدبير محلي يحدث قطيعة مع طرق التسيير الحالية التي أثبتت فشلها في تحقيق التنمية المنشودة.

وهناك مظاهر أخرى للتسيير الحالية التي تمثّل عائقا أمام تحقيق التنمية المحلية أهمها (سي فضيل، 2017، صفحة 169):

- تعقد الإجراءات وتفشي الروتين والبطء الشديد في إصدار القرارات، وانتشار اللامبالاة والسلبية.
- سيطرة المصلحة الخاصة للمنتخبين على المصلحة العليا للسكان.

نقص الكفاءات الإدارية المؤهلة والقادرة على تحمل مسؤولية التنمية المحلية الشاملة. إلى جانب ضعف المكونات التعليمية والخبراتية لدى المنتخبين المحليين.

5. دور الأنشطة التشاركية للمجتمع المدني في التنمية المحلية

البلدية بالإضافة إلى كونها مستوى تنظيميا وإداريا يمثل إمتدادا للدولة على المستوى المحلي ومجالا لتجسيد الإرادة الشعبية، فإنها كذلك فضاء سياسي وإجتماعي يتأثر بالفواعل غير الرسمية في توجهه وفعاليته، إذ تعتبر المجالس المحلية إفرازا لإنتخابات محلية تشارك فيها مختلف الأحزاب بجميع أطيافها، وتحاول تلك الممثلة في المجالس المساهمة في رسم السياسة التنموية المحلية من خلال برامجها المقدمة للمواطن أثناء الحملة الانتخابية.

وبالإضافة إلى الأحزاب السياسية، هناك جمعيات المجتمع المدني التي تعتبر أحد المكونات الأساسية لمجموعة الفواعل غير الرسمية، وتؤثر بدورها سلبا أو إيجابا على أداء المجلس المنتخبة.

لكن بعد ظهور القطيعة بين المنتخبين والناخب بمجرد إجراء الانتخابات، وتعاظم الإحتجاجات ذات الطابع الاجتماعي واستمرارها، أدى إلى بروز توجهات بديلة لإصلاح آلية الديمقراطية النيابية التمثيلية، بغرض تعزيز مساهمة المواطن في إعداد وتنفيذ القرارات والمشاريع العمومية وذلك عبر ما أصبح يعرف بالديمقراطية التشاركية، التي تمثل شكلا من أشكال التدبير المشترك للشأن العام يتأسس على تقوية مشاركة السكان في إتخاذ القرارات ذات النفع المشترك، كما تشير هذه الآلية إلى نموذج سياسي بديل يستهدف إلى تعزيز ودعم إنخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي أي دعوة الأفراد والجمعيات للقيام باستشارات كبرى تهم مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر.

ورغم التكريس الدستوري لمبدأي الديمقراطية التشاركية والحوكمة المنفتحة (في المواد 15 و51 من دستور 6 مارس 2016). إلا أن قانون البلدية الحالي يخلو من أي مظهر من مظاهر مشاركة المواطنين في قرارات التنمية المحلية، إذ يقتصر حق المواطنين في الإطلاع على مداولات المجلس، وهي أدنى درجات المشاركة المتمثلة في حق الإعلام، بموجب المادة 14 من القانون 11-10، كما تنص المادة 11 من نفس القانون على أن " .... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتننمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ... ويمكن في هذا المجال إستعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الاعلامية المتاحة ..."، كما تتيح المادة 13 لرئيس المجلس الشعبي إمكانية الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير او ممثل جمعية محلية معتمدة لتقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

ومن خلال أحكام المواد المذكورة آنفا التي أتت تحت عنوان " مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، يتضح أن المشرع الجزائري قلّص مفهوم المشاركة في حق الإطلاع والإعلام فقط، ومنح حرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الاستعانة بصفة استشارية فقط، وكل هذه الآليات لا تسمح بمشاركة فعلية في تسيير الشأن المحلّي.

وقصد إصلاح هذا الجانب الضروري والذي يعتبر من أهم الأسس لتحقيق تنمية محلية حقيقية، أعدت وزارة الداخلية مشروع قانون متعلق بمشاركة المواطنين والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي وفي قراءة دقيقة له ، يمكن عرض أهم المحاور المتضمنة في هذا المشروع (2009).

- الديمقراطية التشاركية إطار لترقية مبادرات المواطنين والحوكمة التشاركية
- الديمقراطية التشاركية هي مجموع الإجراءات والآليات التنظيمية المتخذة لتشجيع المبادرة الصادرة من طرف المواطن في إعداد وتنفيذ القرارات والمشاريع العمومية.
- الديمقراطية التشاركية هي مكمل للديمقراطية التمثيلية.

وتتشكل الأصناف المجتمعية المعنية بالمشاركة من المواطن المتمتع بحقوقه المدنية، الجمعيات المعتمدة، الأشخاص ذوي الكفاءات. وتشارك مكونات المجتمع المدني في كل المجالات ذات الصلة بالإطار المعيشي للمواطن وحددها مشروع القانون بالمهام والنشاطات ذات المصلحة العامة وإنجاز المشاريع ذات النفع العام، كما استثنى بعض الأنشطة التي لا تدخل ضمن الأنشطة التشاركية وحصرها في الآتي:

- التدخل في صلاحيات المجالس المنتخبة.
- التنظيم الاقليمي للبلاد
- الدفاع الوطني، الأمن وحماية الأشخاص والممتلكات.
- النقاش السياسي والحزبي.
- نظام وسير مصالح الدولة والجماعات المحلية.

وفي انتظار تفعيل هذا القانون وتدابير أخرى مرافقة، قصد تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني وتعزيز دورها التنموي، يبقى الوضع الحالي لهذه الجمعيات، والتي من المفترض أن تقوم بدور هام في عملية التنمية المحلية والمشاركة في صنع السياسات المحلية ومراقبة مشاريع التنمية المحلية، ولكن نجد هذه الجمعيات غائبة ولا تملك القدرة على أن تكون فاعلا في صنع وتخطيط سياسات التنمية المحلية، وهذار راجع لعدة أسباب مرتبطة من جهة بتكوين هذه الفواعل، التي لا تملك المقومات التي تسمح لها بالضغط والمشاركة المحلية، ومن جهة أخرى طبيعة تسيير الشأن المحلي في الجزائر والذي يتميز بالبيرقراطية وعدم الانفتاح على بيئة الفواعل غير الرسمية (إنرازن، 2017، صفحة 380).

6.خاتمة:

ترتبط قرارات التنمية المحلية على مستوى البلدية بإعتبارها الوحدة القاعدية للامركزية الاقليمية بعدّة محدّدات رئيسية، فهناك مجموعة محددات مرتبطة بعناصر إيكولوجية البلدية، ومن أهم تلك العناصر نجد المجتمع المدني، الذي يُفترض أن يلعب دورا هامّا وبارزا في عملية التنمية المحلية من خلال مشاركته أو العمل على تعزيز مشاركته.

فالتنمية المحلية هي عملية تشاركية في الاصل، تمثّل حصيلة تفاعل مجموعة من الأدوات والفواعل على عدّة مستويات، لتمكين البلدية بإعتبارها أهم فاعل على المستوى المحلي.

ومن خلال هذه الورقة البحثية حاولنا رصد واقع التنمية المحلية في الجزائر، عبر تقييم أهم الأدوات التمكينية (القانونية، التنظيمية، المالية، والبشرية)، وقد خلصنا إلى أن هذه الأدوات يشوبها قصور واضح، بحيث لا تسمح للبلدية بالاضطلاع بالدور التنموي المنوط بها. ويمكن حصر أهم أوجه القصور في الآتي:

- البيئة الخارجية الكابحة لدور البلدية في المجال التنموي، فمن الجانب الاقتصادي ونظرا لكون الجزائر دولة ريعية بإمتياز فهذه الميزة عادة لا تفرز اقتصادا يخلق الثروة، ويجعل من عملية التنمية – بشكل عام- رهينة الأسعار العالمية للمحروقات. أما من الجانب السياسي، فطبيعة النظام السياسي الجزائري السلطوي والمركزي يحدّ من المبادرات المحلية ويعيق عملية التنمية المحلية في ظل محدودية الصلاحيات الممنوحة للبلدية. إضافة إلى العامل الإجتماعي المتمثل في سيطرة قيم البنى التقليدية على المستوى المحلّي.
- اللامركزية غير المكتملة، إذ لم تصل البلدية بعدُ الى الإستقلالية الإدارية والمالية المطلوبة لتحقيق التنمية المحلية المنشودة فكل أعمال المجالس الشعبية البلدية خاضعة لرقابة وصائية مشددة، بالإضافة إلى ضعف الموارد المالية الذاتية لأغلب البلديات، والنسب العالية لمساهمة الدولة (حيث تبلغ تلك المساهمات لأغلب بلديات الوطن ما نسبته 90% من المداخيل الكلية)
- ضعف المورد البشري المحلي وقلة كفاءته لتحمل مسؤوليات التنمية المحلية، وهذا راجع لعدّة أسباب مرتبطة بجمود تشريعات التوظيف وغياب الحافز المادي والمعنوي يحد من قدرة البلدية على استقطاب المورد البشري الكفؤ، بالإضافة إلى ضعف أداء أغلب المنتخبين المحلّيين بسبب قصور التشريعات الانتخابية التي تهمل شرط الجدارة ضمن شروط الترشح لمثل هذه المناصب، علما وأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يحصل على صفة الآمر بالصرف بمجرّد إنتخابه، وهذه الصفة تتطلب كفاءة وخبرة في التسيير.

- غياب أي دور للفواعل غير الرسمية على المستوى المحلي بفعل غياب التدابير القانونية الكافية التي تسمح بالمشاركة الفعالة والإيجابية لهذه الفواعل، إذ أن قانون البلدية الحالي لم يكرّس هذه الآلية، ونصّ فقط على الحق في إعلام وإطلاع المواطنين على أعمال البلدية، بالإضافة إلى إمكانية إختيارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستشير من يراه مناسبا من بين النخب المحلية في بعض الشؤون المحلية.

إن كل العراقيل المذكورة آنفا لا تسمح للجماعات المحلية والبلدية بشكل خاص الإنتقال نحو نمط تسيير قائم على الحوكمة، التي تعتبر منظومة للتدبير تتطلب إحداث قطيعة مع كل عناصر المنظومة التقليدية، ومن أهم الإصلاحات الواجب تبنيها لتحقيق هذا الانتقال والوصول الى تنمية محلية منشودة.

- مراجعة المنظومة التشريعية والتنظيمية المتعلقة بسير المجالس المحلية وإدارة الجماعات المحلية عموما بما يضمن التكريس الحقيقي والفعلي لمبدأ اللامركزية الإدارية والتخفيف من نظام الرقابة الإدارية المشددة خاصة على أعمال المجالس البلدية
- اعتماد نظام تسيير للموارد البشرية أكثر مرونة وانفتاحا، والتوجه نحو النظام المفتوح open system الذي يعتمد على نظام التعاقد والعقد بالأهداف، يمس كل اصناف المستخدمين.
- إعادة النظر في كيفية منح الإعانات المالية المقدمة من طرف صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، وذلك بما يسمح للمجالس المحلية بإختيار وتحديد طبيعة البرامج والعمليات التي تلائمها محليا.
- إعادة النظر في الأحكام التشريعية المتضمنة في القانون العضوي لنظام الانتخابات والمتعلقة بشروط الترشح للمجالس المنتخبة، وذلك بوضع شروط ومقاييس لضبط الحد الأدنى للمستوى التعليمي والمهني.

تحديث وعصرنة نمط تسيير إدارة الجماعات المحلية وإعتماد التوجهات الحديثة في إدارة المنظمات، كإدارة المعرفة، الإدارة بالأهداف، التمكين الإداري، إدارة الجودة الشاملة، الإدارة الالكترونية، وغيرها.....، والابتعاد عن الهياكل التنظيمية الهرمية والبيرقراطية السلطوية.

7. قائمة المراجع:

- المؤلفات:

عبد المجيد عبد المطلب. (2001). التمويل المحلي والتنمية المحلي. الاسكندرية: الدار الجامعية.

ناصر لباد. (2001). القانون الاداري. الجزائر: مطبعة قالمة.

فاروق زكي. (1967). تنمية المجتمع في الدول النامية. القاهرة.

علاء الدين عشي. (2011). شرح قانون البلدية. عين مليلة، الجزائر: دار الهدى.

- المقالات:

الحاج سي فضيل. (2017). إشكالية التنمية المحلية - المقومات والمعوقات. المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة (9).

عادل إنرازن. (2017). التنمية المحلية في الجزائر- دراسة في الفواعل والمحددات. مجلة العلوم القانونية والسياسية (16).

عبد الله حجاب. (2017). التنمية المحلية .... النظريات الاستراتيجيات والاطراف الفاعلة لتحقيقها. مجلة الدراسات القانونية والسياسية (6).

نهى العريضي. (2006). دور الوعي البلدي في التنمية المحلية. مركز البحوث للمؤتمرات.

- مواقع الانترنت:

(s.d.). Consulté le 09 10, 2020, sur www.interieure.dz

.

- المراجع باللغة الأجنبية:

ben abderrahmane .(2013) .gouvernance locale.

Louiza, H. (2016). Gouvernance territoriale et développement local. *revue de recherches et etudes en developpement* (7).

Vlachos, G. *Principes gneraux du droit administratif.* paris: edition Aubin Poitiers.

كيفية الاستشهاد بهذا المقال حسب أسلوب APA: (يجب كتابة هذه العبارة في آخر المقال)

لخضر بن يحيى، وآخرون (السنة 2021)، **الأدوات التمكينية للبلديات في تنمية الأقاليم المحلية في الجزائر** ، مجلة الاقتصاد والتنمية المستدامة، المجلد 04، العدد 02، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، الصفحات 118-135.