مجلة ضياء للدراسات القانونية ISSN 2710-7930
المجلد: 02 العدد: 01 السنة: 2020 الصفحة: 82 - 98

تأثير تشكيل وإختصاصات المجالس المحلية في الدفع بالتنمية.

The effect of formation and competences of local councils in advancing development

1- د.عبد النور أحمد*.

ABDENNOUR Ahmed

المركز الجامعي نور البشير، البيض University Center of Nour Bachir El-Bayadh

a.abdennour@cu-elbayadh.dz

ملخص:

تطبيقا لمبدأ اللامركزية يمنح القانون للمجالس المحلية العديد من الاختصاصات من أجل تلبية الحاجات المحلية، ويسمح باختيار أعضاءها، وتبين هذه الدراسة أن الطريقة التي يتم بها اختيار المجالس المحلية والاختصاصات الممنوحة لها تؤثر في قدرة هذه المجالس على الدفع بالتنمية، حيث تحتاج التنمية إلى اعتماد أسلوب يسمح باختيار أعضاء يمتلكون القدرة والكفاءة اللازمة لتسيير المجالس المحلية، ومنحها حرية فعلية كاملة من أجل تمكينها من ممارسة اختصاصها.

كلمات مفتاحية: اللامركزية، المجالس المحلية، التنمية، الإنتخاب، التعيين.

ABSTRACT:

In application of the principle of decentralization, the law gives local councils many of competencies in order to meet local needs, and allows the selection of their members. This study shows that the way in which local councils are chosen, and the competencies granted to them, have an impact on the ability of these councils to advance development, where development requires Adopting a method that allows for the selection of members who have the necessary capacity and competence to the effective functioning of local councils, And give them full effective freedom in order to enable them to exercise their competence.

Keywords: decentralization, local councils, development, election, appointment.

* المؤلف المرسل: د.عبد النور أحمد.

مقدمـــة:

تعتبر التنمية في مختلف مجالاتها مطلبا اجتماعيا ملحا على المستوى المحلي في الجزائر، كونها تمثل الإطار الذي من خلاله يتم توظيف الإمكانات واستغلال الموارد وتوجيهها نحو خدمة سكان الإقليم، وهذا الأمر يتطلب وجود مجالس محلية يتم تفعيل دورها من خلال تعزيز مشاركة السكان في عملية صنع القرار، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الإدارة المحلية التي تعبر عن التطبيق الحقيقي لمبدأ الديمقراطية.

وقد تعددت أساليب تنظيم الإدارة المحلية في دول العالم المختلفة، رغم أن كلها يتفق على ضرورة وجود هيئات محلية تنظم شؤون سكانها، غير أن التنظيم الإداري الحديث يقوم على نظام اللامركزية المحلية الذي يسمح بتقسيم الوظائف بين الإدارة المركزية في العاصمة والإدارات المحلية في أقاليم الدولة التي تتمثل بالنسبة للجزائر في الولاية والبلدية، وفي هذا الإطار يمنح القانون لهذه الجماعات المحلية العديد من الاختصاصات من أجل تلبية الحاجات المحلية، ولما كان نظام اللامركزية المحلية يقتضي وجود إطار بشري يسير هذه الجماعات المحلية فإن اختيار هؤلاء الأعضاء يختلف من دولة لأخرى فمن الدول من تتبع نظام الانتخاب، بينما تتبع دول أخرى نظام التعيين، وأخرى تجمع بين الأسلوبين.

إن تشكيل المجالس المحلية وتخويلها الاختصاصات اللازمة لمباشرة الدور المنوط بها المتمثل على وجه الخصوص في الدفع بالتنمية على المستوى المحلي يطرح الإشكالية التالية: ما مدى تأثير تشكيل وصلاحيات المجالس المحلية في الدفع بالتنمية المحلية؟ وللإجابة على هذه الإشكالية سنعتمد على المنهج التحليلي الوصفي، حيث سنحاول جمع أهم المعلومات الخاصة بهذه الإشكالية ثم تحليلها من أجل الوصول إلى نتائج تمكننا من الوقوف على أهم العوائق التي تعترض التنمية المحلية والمتعلقة بتشكيل المجالس المحلية والاختصاصات الممنوحة لها، ولذلك تم تقسيم الدراسة إلى محورين الأول نبين فيه الطرق التي يتم بها اختيار أعضاء المجالس المحلية والاختصاصات المسندة إليها، أما المحور الثاني فسنخصصه لتحديد تأثير تشكيل واختصاصات المجالس المحلية على التنمية.

المبحث الأول: المجالس المحلية تشكيلها والاختصاصات المسندة لها.

يقوم نظام اللامركزية على وجود مجالس محلية تعتبر المحرك الأساس لنظام الإدارة المحلية[1]، فكيف يتم تشكيل هذه المجالس، وماهي الاختصاصات الممنوحة لها؟ هذا ما سنجيب عنه في هذا المبحث مع التركيز على الأسلوب المتبع في الجزائر في اختيار أعضاء المجالس المحلية، وعلى أهم الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس بموجب القانون والتي لها تأثير كبير في مجال التنمية.

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في الجزائر.

لقد اختلفت الدول حول الأساليب التي يتم بها تشكيل المجالس المحلية، ففي حين تتبع بعض الدول نظام التعيين دول اخرى تتبع نظام الانتخاب، ودول أخرى تجمع بين النظامين، وبين هذا وذاك إتخذ المشرع الجزائري موقفا معينا.

الفرع الأول: أساليب اختيار المجالس المحلية بصفة عامة.

تختلف الدول في الطريقة التي يتم بها اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فبعض الدول تتبع أسلوب الانتخاب بينما تتبع دول أخرى أسلوب التعيين، بالنسبة للدول التي تعتمد أسلوب الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية ترى فيه أهمية كبيرة لكونه يكرس مبدأ الديمقراطية، وينزع كل تبعية لها كما أنه يضمن لها استقلالية عضوية تجنبها ضغوط السلطة الإدارية المركزية[2]، ويعرف الإنتخاب بأنه الوسيلة الديمقراطية التي تسمح للمواطنين بالمشاركة في الحياة السياسية، وتمكنهم من اختيار الأشخاص الذين يمثلونهم في ممارسة الحكم والسيادة داخل الدولة[3].

من يعتمدون على الانتخاب كوسيلة مثلى لتشكيل المجالس المحلية يرون أن نظام الانتخاب يعتبر الأسلوب الأنسب لضمان استقلالية الجماعات المحلية،

---

1 – عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الادارة المحلية دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة بغداد، العراق، المجلد 14، 2008، ص 24.

2 – يدر منال، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد الرابع، نوفمبر 2017، ص 96.

3 – علاء الدين عشي، النظام الانتخابي وأثره على الممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2013، ص 74.

وأن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يجعلهم على علاقة مباشرة بالمصالح المحلية، وهذا يمثل تجسيدا لجوهر اللامركزية المتمثل في قدرة الأفراد على اشباع حاجاتهم بأنفسهم من خلال اشرافهم على المصالح المحلية بأنفسهم، وبما أنه يتعذر على كل أفراد الإقليم الاشراف على هذه المصالح المحلية فإنه يتم انتخاب مجموعة منهم لتمثلهم في هذا الدور[1].

من جهة أخرى يرى أصحاب أسلوب تعيين أعضاء المجالس المحلية أنه يكفل وجود أعضاء ضمن الهيئة المسيرة للجماعات المحلية يتميزون بالكفاءة والجدارة[2]، وأنه يجب عدم الخلط بين ما تصبوا إليه الادارة المحلية والهدف من تمتعها بالاستقلالية في مباشرة أعمالها وبين الوسيلة التي تضمن تحقيق هاته الأهداف، لذلك هم يرون أن الانتخاب لا يعد هدفا أو غاية في حد ذاته إنما هو وسيلة يمكن الاستغناء عنها بأخرى ما دامت أنها تحقق نفس النتيجة، كما أن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب سيسمح بوجود أفراد ضمن الجماعات المحلية ليست لهم الكفاءة اللازمة لتسيير شؤون المصالح المحلية.

الفرع الثاني: أساليب اختيار المجالس المحلية وفق القانون الجزائري.

تعتمد الجزائر في نظام الإدارة المحلية على مبدأ اللامركزية الإدارية والذي يعتبر من أهم الوسائل التي يمكنها تحقيق التنمية المحلية في الجزائر وذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي تم منحها لهذه الجماعات (الولاية والبلدية)[3]، وقد تبنى المشرع الجزائري نظام الانتخاب المباشر الحر في اختيار الهيئة المسيرة لهذه المجالس[4]، ويتم انتخاب المجالس المحلية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب بالقائمة، حيث يقوم هذا النظام

---

1 – سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014، ص 133.

2 – نفس المرجع والصفحة.

3 – سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد السابع، نوفمبر 2011، ص 76.

4 – المادة 02 من القانون عضوي رقم 16–10 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 50، سنة 2016، ص 09.

الانتخابي على أساس طرح قوائم تتضمن عدد من المترشحين يتم اختيار واحدة منها من طرف المنتخبين، هذه القوائم قد تتشكل من طرف أعضاء حزب معين، أو عن طريق أعضاء لا ينتمون إلى أي حزب، ويجب أن تحتوي كل قائمة على عدد من المترشحين بحسب عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة في الإقليم[1].

ويتحدد عدد المقاعد التي تفوز بها كل قائمة بحسب نسبة الأصوات المحصل عليها، حيث أضاف المشرع لطريقة الانتخاب نظام التمثيل النسبي الذي يرتكز على نظام الانتخاب بالقائمة، هذا النظام يسمح أيضا بتمثيل الأقليات، حيث اعتمده المشرع الجزائري في انتخاب المجالس المحلية بهدف ضمان تمثيل للمرأة داخل هذه المجالس[2]، هذا التمثيل تضمنه نصوص القانون العضوي رقم 12-03 الخاص بتحديد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة[3]، وقد تميز القانون المتعلق بنظام الانتخابات الصادر سنة 2012 بأحكامه الجديدة التي خفضت سن الترشح من 25 سنة إلى 23 سنة كاملة يوم الانتخاب بهدف إعطاء أكثر حظوظ لتمثيل طبقة الشباب داخل المجالس المحلية وتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية[4]، كما حرم هذا القانون بعض الفئات من الترشح مثل فئة الأمناء العامين والولاة ورؤساء الدوائر والقضاة[5].

المطلب الثاني: الإختصاصات المسندة للمجالس االمحلية في الجزائر.

إن وجود الجماعات الإقليمية في الجزائر أمر فرضه الدستور الجزائري، ومكن لها الوسيلة التي تسمح بإنشائها المتمثلة في الإنتخاب كنمط ديمقراطي

---

1 – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص85.

2 – المرجع السابق، ص88.

3 – قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، عدد 01، 14 يناير 2012، ص46.

4 – إسماعيل لعبادي، المجالس الشعبية المحلية في الجزائر بين أزمة الديمقراطية التمثيلية وسبل تحقيق الديمقراطية التشاركية، إضافات: المجلة العربية لعلم الاجتماع، مركز دراسات الوحدة العربية، العددان 26-28، سنة 2014، ص 239.

5 – المادة 79 والمادة 81 من قانون عضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات السابق الذكر.

لاختيار مجالسها المحلية التي تؤدي دورا هاما في مجال التنمية المحلية، هذا الدور تستمده من الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، كحرية التسيير في المجال الإداري والمالي[1]، حيث تمثل هذه المجالس أداة خدمة المواطن لتحقيق طموحاته[2].

الفرع الأول: الإختصاصات الإدارية المخولة للمجالس المحلية.

يمنح القانون الجزائري الجماعات المحلية ممثلة في مجالسها المنتخبة الشخصية المعنوية التي تمكنها من مباشرة مهامها باعتبارها كيانا مستقلا، هذه الشخصية المعنوية هي الركيزة الأساسية لوجود اللامركزية، هذا الأمر تؤكده المادة 49 من القانون المدني والتي جاء فيها: " الأشخاص الاعتبارية هي: – الدولة، الولاية، البلدية، ..."[3]، وكذلك المادة الأولى من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون."[4]، كذلك المادة الأولى من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية التي جاء فيها: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."[5].

إن إعطاء الجماعات المحلية الشخصية المعنوية يترتب عنه حريتها في تسيير كل النشاطات المسندة إليها في المجال الإداري باستعمال حقها في المبادرة، الذي يتمثل في ممارسة سلطتها في التوظيف والقيام بالتصرفات القانونية، وابرام العقود، واكتسابها أهلية التقاضي، وقيام مسؤوليتها، هذا الحق تظهر أهميته في منح

---

1 – ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والأفاق)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الموسم الجامعي 2015/2014، ص 66.

2 – سرير عبد الله رابح، المرجع السابق، ص 86.

3 – القانون رقم 58–75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدّل والمتمّم.

4 – القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، لسنة 2011، ص 04.

5 – قانون رقم 12–07 مؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، 29 فبراير سنة 2012، ص 05.

استقلالية للجماعات المحلية حيث يسمح لها بالتعبير عن كيانها في مختلف الميادين[1].

إن الدفع بالتنمية داخل الإقليم يحتاج إلى العنصر البشري للقيام بأي عمل يدخل ضمن الدفع بالتنمية، وفي إطار حرية التسيير الإداري للجماعات الإقليمة فإنه يسمح لها إضافة إلى أعضائها المنخبين باختيار موظفيها من غير العناصر المنتخبة[2]، كما يمكنها إنشاء وظائف دون خضوعها للسلطات المركزية[3].

وتتمتع الجماعات الإقليمية في إطار حق المبادرة بالقدرة على ابرام العقود الإدارية ومن ضمنها الصفقات العمومية وذلك ما يثبته نص المادة 189 من قانون البلدية بالنسبة للبلدية والذي جاء فيه: " يتم إبرام صفقات اللوازم والاشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية"، ولا يسري هذا القانون بالنسبة للجماعات الاقليمية إلا فيما تعلق بالنفقات وهذا ما نصت عليه المادة 06 من قانون الصفقات العمومية التي جاء فيها: " لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات:...- الجماعات الإقليمية،..."[4]، هذا الأمر سيسمح للجماعات الإقليمية بابرام صفقات عن طريق إجراء التراضي[5].

الفرع الثاني: الاختصاصات المالية المخولة للمجالس المنتخبة.

إن تكريس اللامركزية الإقليمية ومنح صلاحيات التسيير الواسعة للجماعات الإقليمية بهدف دفع التنمية فيها في كل المجالات لا يكفي وحده لقيام التنمية بل

---

1 – ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 68.

2 – هذه الصلاحيات يكتسبها مثلا رئيس المجلس الشعبي البلدي من نص المادة 78 من قانون البلدية التي تنص على: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما."؛ راجع القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

3 – ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 69.

4 – مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، سبتمبر 2015، ص 03.

5 – ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 78.

يحتاج إلى الموارد المالية الضرورية لهذه العملية، لذلك منح القانون الذمة المالية المستقلة لهذه الجماعات[1]، حيث يخول القانون للمجالس المنتخبة عدة صلاحيات في الجانب المالي، فالمجالس المحلية تصادق على ميزانيتها الخاصة بها[2]، كما أنها تتصرف في مواردها الجبائية المحلية والإعانات والمنح وغيرها.

يتيح القانون في إطار حرية التسيير المالي للجماعات المحلية قدرتها على إعداد ميزانيتها الخاصة، حيث تمثل الميزانية الوسيلة التي من خلالها يتم تنظيم الأنشطة المالية سواء من حيث النفقات أو من حيث الإيرادات، ويفترض مفهوم الاستقلالية المالية القدرة على تهيئة وإعداد الموارد بما يتناسب مع احتياجات الإنفاق الناجمة عن ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصها[3]، وتعرف المادة 176 من القانون المتعلق بالبلدية الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية[4]، ويتم إعداد مشروع الميزانية بالنسبة للبلدية من طرف الأمين العام للبلدية، غير أنها تخضع للمصادقة من طرف المجلس المنتخب من خلال التصويت، أضف إلى ذلك فإن هذه الميزانية لن تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادق عليها الوالي بالنسبة للبلدية ووزير الداخلية بالنسبة للولاية[5].

فيما يخص موارد الجماعات الإقليمية والتي تعتبر الركيزة الأساسية لتزويد الجماعات المحلية بما تحتاج من أموال ضرورية لتسيير شؤونها[6]، فإننا نذكر من أهمها إيرادات وعوائد الأملاك الخاصة بهذه الجماعات والتي تنتج عن استعمال هذه الأملاك أو تحصيل حقوق مقابل استغلالها من طرف الغير، ومن بين أهم هذه الاملاك المعارض والأسواق، كما تعتبر الإيرادات الجبائية أهم مورد مالي يُمَكِّن

---

1 – راجع بالنسبة للبلدية المادة الأولى من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية السابق الذكر.

2 – المادة 180 وما بعدها من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

3- Guengant, Alain. « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, no. 5, 2004, p. 655.

4 – القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية السابق الذكر.

5 – راجع المادة 57 والمادة 181 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية السابق الذكر، والمادة 55 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية السابق الذكر.

6 – المادة 195 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية السابق الذكر.

الجماعات الإقليمية من التدخل في كل المجالات المتعلقة بالتنمية المحلية[1]، فهي المحرك الأساسي للتنمية المحلية على المستوى المحلي، حيث تتمثل موارد هذه الجباية في الرسم على النشاط المهني والرسم العقاري ورسم التطهير ورسم الذبح، والضريبة على الأملاك...إلخ، غير أننا نلاحظ أن تحصيل الجباية ليس مخصصا كليا لفائدة الجماعات المحلية، فمثلا بالنسبة للبلدية من بين الضرائب المحصلة كليا لفائدة البلديات هي الضرائب المتعلقة بالرسم العقاري ورسم التطهير[2].

المبحث الثاني: دور تشكيل واختصاصات المجالس المحلية في التنمية.

إن أسلوب تشكيل المجالس المحلية ونوع ونطاق الاختصاصات المسندة إليها على المستوى المحلي له تأثير مهم في مجال الدفع بعملية التنمية وهذا ما سنبينه في هذا المبحث.

المطلب الأول: تأثير تشكيل الجماعات المحلية على التنمية.

اختيار أسلوب التعيين أو الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية سيحدد قدرة هذه المجالس على الدفع بالتنمية، لذلك سيتم تقييم تأثير كل أسلوب على دور الجماعات المحلية في الدفع بالتنمية.

الفرع الأول: تأثير أسلوب الإنتخاب في التنمية المحلية.

يرى المؤيدون لأسلوب الانتخاب أن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لن يؤدي إلى حرمان هذه المجالس من ذوي الكفاءات، بينما يرى معارضيهم أن الاعتبارات السياسية والاجتماعية في أسلوب الإنتخاب تلعب دورا كبيرا في اختيار أعضاء المجالس المحلية وهنا يتم تجاهل الخبرة والكفاءة في اختيار ممثلي الأفراد لدى المجالس المحلية[3].

---

1 – ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 90.

2 – زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الإستراتجية والتنمية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، المجلد 03، العدد 05، سنة 2013، ص 213 وما بعدها.

3 – سامي حسن نجم الحمداني، المرجع السابق، ص 132–133.

في هذا الإطار وإذا كانت الخبرة والكفاءة من بين الركائز الأساسية لقيام التنمية فإن نظام الانتخاب بشكل عام يمكن أن يعيق عملية الدفع بالتنمية، وحتى مع إعتبار أن أسلوب الانتخاب يمكنه أن يساعد في الدفع في التنمية فإن الأسلوب المعتمد في الجزائر والذي يأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة في تشكيل المجالس المحلية يشكل مهمة صعبة بالنسبة للناخب من حيث اختيار أعضاء هذه المجالس[1]، وقد يؤثر على حريته في اختيار من يراه الأقدر والأكفء على تسيير الإقليم والمساهمة بدفع التنمية فيه، فاختيار قائمة واحدة لتمثيل المواطن على مستوى الإقليم يجبر الناخب على اختيار أعضاء يجهل كفائتهم وقدرتهم على تسيير الإقليم أو أنه يعلم بها لكنه مجبر على اختيار هؤلاء ما دام من ضمنهم من يراه قادرا على تحقيق التنمية بالإقليم الذي يعيش فيه.

في المقابل فإن النظام الفردي الذي تعتمده بعض الدول في اختيار ممثلي المواطنين في المجالس المحلية قد يضمن الدفع بالتنمية من حيث أنه يضمن وجود عدد من المرشحين من ذوي الكفاءة، ورغم أن مؤيدي الانتخاب بالقائمة يرون أنها الأفضل لأنها تمكن الناخب من الاختيار بين الأفكار والبرامج التنموية بعيدا عن الصراع والتنافس بين الأشخاص في نظام الانتخاب الفردي[2]، إلا أن هذه المسألة يمكن تجاوزها في الواقع حين يطرح المرشحون برامجهم وأفكارهم الداعمة للتنمية كما يحدث ذلك مثلا عند اختيار رئيس الجمهورية في الجزائر أو في بلدان مختلفة.

بالنسبة للتمثيل النسبي المعتمد في نظام الانتخاب، فإنه يبدو أن ضمان تمثيل المرأة داخل المجالس المحلية قد لا يضمن التنمية لهذه المجالس، فالدور الذي تلعبه المرأة يبقى معلقا على مدى حضورها ومشاركتها ضمن هذه المجالس، خاصة وأنه يلاحظ أن الأحزاب السياسية أو القوائم المترشحة عادة ما تجلب فئة النساء فقط من أجل ضمان مكانها في العملية الانتخابية[3].

الفرع الثاني: تأثير أسلوب التعيين في التنمية المحلية.

1 – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 85.

2 – المرجع السابق، ص 86.

3 – إسماعيل لعبادي، المرجع السابق، ص 240.

رغم أن أسلوب التعيين يعتبر ركيزة من ركائز النظام المركزي[1]، وأن نظام اللامركزية يمثل الركيزة الأساسية لفكرة الديمقراطية وأنها الوسيلة الافضل لتحقيق الأهداف سواء الإدارية أو الاقتصادية لتحقيق عملية التنمية، إلا هناك من يرى أن أسلوب الانتخاب ليس ركنا لازما في الإدارة المحلية ولا شرطا لتحقيق اللامركزية الإدارية، والركن المعتبر هو استقلال الهيئات المحلية وهذا الاستقلال يمكن أن يتحقق بالتعيين، الذي يسمح باختيار أفراد أكفاء قادرون على الإضطلاع بأعباء المرافق المحلية خاصة في الدول التي لا يملك سكانها مستوا معينا من التأهيل العلمي والثقافي يمكنهم من حسن اختيار ممثليهم في المجالس المحلية[2]، وهنا يبرز الدور الهام الذي يلعبه التعيين في التأثير في عملية التنمية.

في الحقيقة إن التفكير السليم يقتضي أن تقوم الإدارة المحلية على أساس التوازن ما بين متطلبات المشاركة الشعبية المتمثلة في الانتخابات ومتطلبات الكفاءة التي يؤمنها أسلوب التعيين، كما أن الركن الأساسي لقيام نظام الإدارة المحلية هو وجود استقلال نسبي اتجاه السلطة المركزية وهذا سيقودنا إلى الاعتراف بأن الوسيلة التي تضمن هذه الاستقلالية يمكن أن تكون في الانتخاب أو التعيين، لذلك فإن تكريس اللامركزية في الأقاليم المحلية لا يعني بالضرورة أن يكون جميع أعضاء المجلس المحلي قد تم اختيارهم بواسطة الانتخاب بل يمكن أن يوجد أعضاء معينين من طرف السلطة المركزية ضمن هذه المجالس المحلية[3]، وهكذا يسمح بالإستفادة من مزايا الأسلوبين الخاصين باختيار المجالس المحلية في الدفع بالتنمية الإقليمية خاصة وأن مجتمعنا يكاد لا يملك مستوى علمي وثقافي بالمقارنة بمجتمعات أخرى يمكنه من اختيار أحسن العناصر التي تمثله في المجالس المحلية.

المطلب الثاني: تأثير الإختصاصات المسندة للمجالس المحلية على التنمية.

1 – ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص39–69.

2 – نوفان العجارمة، مجالس المحافظات بين الانتخاب والتعيين..وجهة نظر قانونية، موقع صحيفة الرأي، «http://alrai.com/article/10403554»، تاريخ التصفح 2020/04/03، الساعة 13:42.

3 – سامي حسن نجم الحمداني، المرجع السابق، ص 133.

الفرع الأول: تأثير إختصاصات المجالس المحلية في مجال التسيير على التنمية.

يمنح القانون الجماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية العديد من الصلاحيات، غير أن تشابه هذه الصلاحيات يؤثر على التنسيق فيما بينها بسبب التنازع في الاختصاص بين هاتين الهيئيتين، أضف إلى ذلك فإن الرقابة الممارسة على هذه الجماعات تمنعها من امتلاق استقلالية كاملة في تسيير شؤونها، ففي ما يخص اعداد الميزانية تخضع البلدية أو الولاية للراقبة القبلية من طرف الوالي أو وزير الداخلية[1].

كما أن الهيئات المركزية تتدخل بشكل أكبر من وقت مضى، هذا التدخل يظهر من خلال التوجيهات التي يتلقاها الولاة بمناسبة الندوات الوطنية التي تعقدها الحكومة معهم على المستوى المركزي، وذلك من أجل التدخل في المجالس المحلية بحجة تكريس التوجه الاقتصادي الجديد للولايات[2].

ويظهر هذا التدخل للسلطات المركزية بشكل واضح من خلال تعزيز مركز الوالي في مواجهة الهيئات المحلية المنتخبة[3]، حيث يملك الوالي مركزا هاما منحته أياه بعض النصوص القانونية، يجعل من المجلس المحلي إما تابع له كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي أو ضعيفا أمامه كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فالوالي يمتلك صلاحيات الطعن في مداولات المجلس البلدي، ويمكنه حتى رفض المصادقة عليها، في حين لا يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي القدرة في الطعن في هذه القرارات تفاديا لإثارة التحفظ من طرف الوالي كون هذا الأخير يستطيع التضييق على رئيس المجلس الشعبي البلدي لأنه يتحكم في مصادر التمويل الأساسية الخاصة بالبلدية، كما أن أنماط المراقبة الممنوحة للوالي والتي

1 – حليمة بسعود، الدور التنموي للمجالس المنتخبة: بين القانون والواقع، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، جوان 2019، ص 695.

2 – المرجع السابق، ص 695.

3 – سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2012، ص 40 وما بعدها؛ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 322 وما بعدها.

تستند إلى القوانين والتنظيمات المنظمة لعدة مجالات، وسلطة الوالي في التوجيه والتعديل والحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي تجعل المجلس البلدي يخضع لتعليمات الوالي بصفة تكاد تكون مطلقة، وتجعله يفقد الاستقلالية التي تهدف إليها اللامركزية ومن ثم ستؤثر لا محالة على التنمية في الأقاليم الخاصة بهذه المجالس.

الفرع الثاني: تأثير اختصاصات المجالس المحلية في المجال المالي على التنمية.

لا يكفي تمتع المجالس المحلية بالعديد من الصلاحيات في المجال المالي، بل لابد من وجود موارد كافية من أجل الدفع بالتنمية، في هذا الإطار فإن محدودية الموارد المالية للمجالس المحلية يشكل عائقا أمام التنمية الاقتصادية، حيث أن أغلب النفقات يستهلكها قسم التسيير الذي تزداد نفقاته بشكل مضطرد، كأجور المستخدمين ونفقات صيانة الطرق ونفقات تسيير المصالح، هذه الزيادة تسجل على حساب قسم التجهيز والإستثمار الذي له علاقة مباشرة بالتنمية المحلية، هذا الأمر يجعل المجالس المحلية تطلب تدخل الدولة من خلال طلب الإعانة الخارجية مما يعني تدخل الهيئات المركزية أكثر في نشاطات المجالس الشعبية وبالتالي إفشال تحقيق الأهداف المرجوة منها[1]، كما أنه يبقي الجماعات المحلية تحت هيمنة السلطة المركزية ما دامت هي التي تقرر متى تمنح الإعانات وتحدد نسبتها وتخصيصها، وهنا تكون المبادرة المخولة للجماعات المحلية قد انتقلت منها إلى السلطة المركزية[2]، وهذا يشكل عائقا أمام التنمية المحلية لدى الأقاليم التي تسيرها هذه الجماعات.

إن هذا العجز الذي نتكلم عنه تساهم به بصفة خاصة قلة الموارد الجبائية والرسوم التي تفرضها الجماعات المحلية كونها تشكل المصدر الأساسي لمواردها[3]، حيث نلاحظ أن الجماعات المحلية لا تستفيد من كل هذه الموارد بشكل كلي، حيث يذهب بعضها إما للدولة أو إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، كما أن

---

1 – حليمة بسعود، المرجع السابق، ص 695.

2 – ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 317.

3 – بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية 2007/2006، ص 184 وما بعدها.

مسألة الارتباط الضريبي تعيق الجماعات المحلية في أداء دورها في التنمية، حيث يخضع فرض الضريبة وتحديد وعائها وتحصيلها للسلطة المركزية، ولو أنه كان هناك فيه نظام ضريبي محلي مستقل وفعال مثل ما هو الحال في دول أخرى لكان بالإمكان أن نرى تطورا ملحوضا للتنمية لدى الجماعات المحلية خاصة تلك التي تمتلك بيئة خصبة تساهم في تنوع الضريبة.

الخاتمة:

تستدعي التنمية المحلية في الجزائر ترقية وتطوير مختلف المجالات المتصلة بالمواطن على المستوى المحلي من طرف الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية، وفي هذا الإطار تشغل المجالس المحلية مكانا هاما في عملية تحسين نوعية الحياة للسكان المحليين، غير أن هذه الأهمية تعتمد على أسلوب تشكيل هذه المجالس ونوعية الاختصاصات الممنوحة لها، وقد حاولت هذه الدراسة من خلال البحث في الإشكالية التي طرحتها الوصول إلى أهم النتائج الممكنة والتوصيات اللازمة لمعالجة النقائص الملاحظة في عملية الدفع بالتنمية على مستوى المجالس المحلية في الجزائر.

استنجت الدراسة إلى أن الطريقة التي يتم بها اختيار المجالس المحلية تبين مدى تأثيرها في قدرة هذه المجالس وبشكل عام الجماعات الاقليمية على الدفع بالتنمية، حيث تشكل هذه المسألة أمرا حاسما في تنمية الإقليم، فأسلوب الانتخاب يمكن أن يؤثر بطريقة سلبية على التنمية لدى الجماعات المحلية حين يساهم في وجود أشخاص غير مؤهلين داخل المجالس المحلية، أو أنهم لا يمارسون الصلاحيات المخولة لهم لسبب أو لآخر، ولما كان الهدف ليس هو الآلية التي يتم بها انتخاب هؤلاء الأعضاء وإنما هو تحقيق التنمية بأقاليم الدولة، فيبدو أننا في حاجة ماسة إلى تحسين هذه الآلية بما يكفل تحسين أداء المجالس المحلية، على الخصوص وضع نظام انتخابي قادر على تمكين وجود اعضاء ذوي كفاءة عالية في تسيير المجالس المحلية، مع الأخذ بعين الاعتبار الأقاليم التي تفتقد لمستوى تعليمي وثقافي حيث يمكن تدعيم مجالسها المحلية بأسلوب التعيين.

إن أسلوب تشكيل المجالس المحلية لا يمكن له التأثير في تنمية الجماعات الإقليمية إلا إذا اقترن بمنح اختصاصات واسعة لهذه الجماعات في تسيير شؤونها المحلية، وفي هذا الجانب يبدو أن الاستقلال المالي الممنوح للجماعات المحلية

يحتاج من أجل تجسيده توفر موارد مالية كافية لتسيير هذه الجماعات شؤونها، وإعطائها حرية فعلية كاملة من أجل تمكينها من أداء مهامها، هذه الفعالية يجب أن تظهر من خلال قدرة المجلس المحلي على استغلال موارد الإقليم وتوجيهها وفقا لمتطلبات الإقليم مع الأخذ بعين الاعتبار التوازن الإقليمي على المستوى الوطني.

وتبقى أهم الإشكاليات التي تواجه التنمية على المستوى المحلي هي عدم الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية والعوامل الموضوعية الخاصة بكل إقليم والتي تساهم في نجاح الأنظمة التي نعتمدها في تنظيم الإدارة المحلية وتطبيق نظام اللامركزية، سواء من حيث تشكيل المجالس المحلية أو من حيث منحها الاختصاصات اللازمة لتسيير شؤونها، لذلك يجب الاعتراف بخصوصية كل ولاية وبلدية على المستوى الوطني وأخذها بعين الاعتبار، فلكل ولاية وبلدبة ظروفها الخاصة بها، هذا الأمر سيساعد في تحديد نوعية الخدمات التي تحتاجها كل ولاية وومن ثم دفع التنمية على مستوى الإقليم وعلى المستوى الوطني بشكل عام، فمثلا في ولاية البيض تحتل تربية الأغنام والزراعة حيزا هاما في اقتصاد المنطقة لذلك فإن من بين الخدمات الواجب تقديمها لتنمية هذه المنطقة هي توفير كل الوسائل اللازمة لهذا النوع من الاقتصاد الزراعي والرعوي، هذه المسألة يجب مراعتها ضمن مفهوم التنمية المتوازنة بين مناطق الجزائر، والذي حتما سيعطي نتائج جد مرضية خاصة مع تنوع إمكانات التنمية على المستوى الوطني.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية:

الكتب:

– سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014.

المقالات:

– إسماعيل لعبادي، المجالس الشعبية المحلية في الجزائر بين أزمة الديمقراطية التمثيلية وسبل تحقيق الديمقراطية التشاركية، إضافات: المجلة العربية لعلم الاجتماع، مركز دراسات الوحدة العربية، العددان 26–28، سنة 2014.

– حليمة بسعود، الدور التنموي للمجالس المنتخبة: بين القانون والواقع، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، جوان 2019.

– زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الإستراتجية والتنمية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، المجلد 03، العدد 05، سنة 2013.

– سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد السابع، نوفمبر 2011.

– عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، أتجاهات مقارنة في تنظيم الادارة المحلية دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة بغداد، العراق، المجلد 14، 2008.

– علاء الدين عشي، النظام الانتخابي وأثره على الممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2013.

– يدر منال، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد الرابع، نوفمبر 2017.

الأطروحات والمذكرات:

– ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والأفاق)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الموسم الجامعي 2015/2014.

– بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية 2007/2006.

– سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2012.

النصوص القانونية:

– قانون عضوي رقم 16–10 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 50، سنة 2016، ص 09.

– قانون عضوي رقم 12–03 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، عدد 01، 14 يناير 2012، ص 46.

– قانون رقم 12–07 مؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، 29 فبراير سنة 2012، ص 05.

– القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، لسنة 2011، ص 04.

– القانون رقم 58–75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدّل والمتمّم.

– مرسوم رئاسي رقم 15–247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، سبتمبر 2015، ص 03.

مصادر إلكترونية:

– نوفان العجارمة، مجالس المحافظات بين الانتخاب والتعيين..وجهة نظر قانونية، موقع صحيفة الرأي، «http://alrai.com/article/10403554»، تاريخ التصفح 2020/04/03، الساعة 13:42.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

- Guengant, Alain. « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, no. 5, 2004.