

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية
شعبة التنظيم السياسي و الإداري
تخصص: حكمة وادارة محلية



كلية: الحقوق و العلوم السياسية
قسم: العلوم السياسية
رقم:

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية.

عنوان الموضوع

دور الحكامة في تحسين أداء الإدارة المحلية في
الجزائر.
دراسة حالة بلدية المسيلة.

اشراف

أ.د: سليمان ملوكي

اعداد الطالب:

سمير بريش

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	أستاذ التعليم العالي	فاطمة بودرهم
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	أستاذ التعليم العالي	سليمان ملوكي
مناقشا	جامعة محمد بوضياف	أستاذ محاضر أ	بوعيسي حسام الدين

السنة الجامعية : 2018-2019 م



شكر وعرفان

قال الله تعالى: { فليعبدوا رب هذا البيت الذي أطعمهم من جوع وآمنهم من خوف }

صدق الله العظيم

الآيتان 3-4 من سورة قريش

قال الرسول (صلى الله عليه وسلم): " الساعي على الأرملة والمسكين كالمجاهد في سبيل الله أو الذي

يصوم النهار ويقوم الليل "

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل أتوجه

بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل، ونخص بالذكر

المشرف الأستاذ الدكتور ملوكي سليمان الذي لم يخل علي بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لي

في إتمام هذا العمل العلمي.

سمير بريش

اهداء

إلى المرحومة أمي الغالية، مشعل النور الذي سطع في أرجاء دربي.

إلى أبي، سندي في زمانني.

إلى زوجتي وابني قرّة عيني الطيب عبد الجليل.

إلى عماد الدار وركائز القرار إخوتي وأخواتي.

إلى كل أقاربي وأصدقائي.

إلى كل زملائي وزميلاتي في العمل.

أهدي إليهم جميعهم هذا العمل العلمي.

عبد الله.



مقدمة:

شهد العالم خلال حقبة الثمانيات تحولات وتطورات، اقتصادية وسياسية، خلق أوضاعا جديدة، تستوجب إعادة صياغة أدوار مؤسسات الدولة والمجتمع والعلاقة فيما بينها، حيث ظهر مفهوم الحكامة المحلية في العديد من التقارير الدولية كآلية، لرفع مستويات التنمية في المجتمعات الإنسانية، خاصة مجتمعات الدول النامية أو المتخلفة التي أصبحت بحاجة ماسة لإصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية والإدارية، لتحقيق حاجات المواطنين.

تعد الجزائر واحدة من الدول التي وعت بأهمية الإصلاحات وترشيد الحكامة، من خلال توسيع المشاركة في عملية اتخاذ القرار، تعزيز الشفافية، ترسيخ الديمقراطية لتحقيق العدالة الاجتماعية، وضمان حقوق وحريات المواطنين، وفق ترتيب مؤسسي متمثل في ادارتها المحلية، ولكن يصطدم ذلك بمعوقات تواجه الإدارة المحلية في أداء وظائفها، مما يتطلب ضرورة البحث عن استراتيجيات لمعالجتها ولعل انجع الاستراتيجيات هو تبني إرساء مرتكزات الحكامة داخل تلك الإدارة المحلية.

وعليه سأحاول من خلال هذا الموضوع البحث عن إمكانية ترشيد الإدارة المحلية وبالأخص البلدية من خلال تطبيق أسس وآليات الحكامة المحلية، باعتبار ان الإدارة المحلية - البلدية - تلعب دورا أساسيا في تحقيق تنمية محلية والوسيط بين المواطن والإدارة المركزية.

الحوكمة عملية ترشيد الموارد البشرية والمادية بما يحقق الأهداف المعلنة للدولة ويلبي الأشواق المرجوة من الشعب. غير أن غياب الفلسفة التوجيهية (أي الرؤية) في بعض الحالات يؤدي إلى إرباك قانوني وإداري يجعل من الصعب، إذا لم يكن من المستحيل تفعيل خطة تهدف إلى إحكام دورة تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية الوطنية الناجعة.

من الإشكالات التي عانت منها الدول النامية، ومن بينها الجمهورية الجزائرية، الانشغال بالسياسة، بوصفها عملية بناء للدولة وتنظيمها السياسي، قاد هذا التوجه إلى الانصراف عن رسم السياسات وعن الفعل الجدي في الواقع العملي. ومن ينظر إلى مجمل حقبة ما بعدالاستقلال، يلاحظ أن انشغال القوى السياسية الخطابية وبالكسب السياسي قد صرف الجميع

عن السياسات وعن الخطط وعن الضبط القانوني المؤطر ومبادئ الحكومة الاقتصادية والسياسية.

أدت المسارات المتشابهة لعولمة حقوق الإنسان والقيم السياسية النيوليبرالية عبر مختلف السياسات والقرارات والبرامج التي اتخذتها المنظومة الأممية بعد مؤتمر فيينا (جوان 1993) إلى طرح عدد من المصطلحات الجديدة في الحقول العلمية المختلفة، من أمثال الجودة السياسية، علم الانتقال الديمقراطي، والحكومة السياسية والاقتصادية.

عرفت الأوساط العلمية مفهوم الحكومة على أنه: التسيير العقلاني المتمثل في إصدار القرار المناسب، ويشير إلى القوانين والقواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من ناحية وأصحاب المصالح أو الأطراف المرتبطة بالشركة من ناحية أخرى، بحيث يضمن الممولون حسن استغلال الإدارة لأموالهم وتعظيم الربحية، وتحقيق الرقابة الفعالة للاقتصاد والمال.

الحكم الرشيد أو الراشد هو مصطلح غير محدد الاستخدام في أدبيات التنمية لوصف كيفية تصرف المؤسسات العامة والشؤون العامة في إدارة الموارد العامة من أجل ضمان أعمال حقوق الإنسان. يصف الحكم "في عملية صنع القرار وعملية اتخاذ القرارات اللازمة". ونظرا لأن معظم الحكومات الناجحة في العالم المعاصر تكون في الدول الديمقراطية الليبرالية تتركز في أوروبا والأمريكيتين، تلك البلدان المؤسسات التي غالبا ما تكون المعايير التي يمكن من خلالها المقارنة بين الدول الأخرى المؤسسات. لأنه يمكن أن تركز جيدا على مدى الحكم بأي شكل واحد من الحكم، ومنظمات الإغاثة والسلطات في البلدان المتقدمة وغالبا ما تركز معنى الحكم الجيد لمجموعة من المتطلبات التي تتوافق مع أجندة المنظمات، مما يجعل الحكم "الراشد" تعني أشياء كثيرة مختلفة في سياقات مختلفة.

وقد بدأ استخدامه منذ عقدين، ويستند إلى النموذج الأوروبي والأمريكي في الحكم، وهو النموذج الديمقراطي الليبرالي. وللأسف أنه ترجم إلى العربية بمصطلح "الحكم الرشيد"، وترجمته تستمد مصطلحها من التراث العربي، وتستمد مرجعية المفهوم من النموذج الغربي، ومن هنا

تتشأ الإشكالية. وما نريد أن نقوم به الآن هو إرجاع المفهوم إلى أصله العربي. ولا يمنع هذا بعد ذلك من النظر في النماذج المعاصرة للإفادة منها في تطبيق المفهوم، وتفعيل برامجه، فالحكمة ضالة المؤمن، والتجربة الإنسانية مشتركة، ومتراكمة، بعضها يفيد من بعض. ويمكننا أن نضبط أربع ركائز مفهومية لمصطلح الحكم الراشد، كمصطلح ذي مفهوم عربي - نقيض الضلال، ونقيض الفساد، ونقيض الشر، ونقيض الضرر... وكلها مستخدمة في القرآن الكريم كقوله تعالى: { فَلْيَسْتَجِيبُوا لِي وَلْيُؤْمِنُوا بِي لَعَلَّهُمْ يَرْشُدُونَ }.*

1-مبررات اختيار الموضوع:

يمكن تلخيص أهم مبررات تناول الموضوع فيما يلي:

المبرر الذاتي: رغبتني في تناول هذا الموضوع نظرا لأنه يدخل ضمن اهتماماتي الخاصة والمتعلقة بالإدارة المحلية بمختلف جوانبها، لذلك بغية ان تكون الدراسة منطلقا لإسهامات الأكاديمية أخرى تساهم في تقديم عدد من التصورات والاقتراحات التي يمكن الاستفادة منها في تطوير اطر الحكامة المحلية ميدانيا من أجل تحسين الإدارة المحلية.

المبررات الموضوعية:

- التعرف على واقع الحكم الجيد والإدارة المحلية بدراسة بلدية المسيلة وأهم التحديات التي تواجهها وأهم الإجراءات المطروحة لإرساء مبادئ المحاكمة في تحسين أداء الإدارة المحلية
- دراسة الدور الذي يمكن ان تؤديه الحكامة المحلية كنمط لتسيير وتفعيل أداء الإدارة المحلية

1- أهمية الموضوع:

تتجلى لنا أهمية هذه الدراسة في كون موضوع المحاكمة ودورها في تحسين أداء الإدارة المحلية من أكثر المواضيع اثارة للنقاش في الوقت الراهن سواء على المستوى المحلي او الوطني ولأنه قضية حساسة تنعكس فيما بعد على الحياة اليومية للمواطن ويمكن إيجاز أهمية الدراسة التي نحن بصدد التطرق اليها في النقاط التالية:

* الآية رقم 186 من سورة البقرة.

- إن مفهوم المحاكمة المحلية وما ينطوي عليها من تكامل الأدوار ، للدولة والسلطات المحلية لتحقيق تنمية محلية، والاستجابة لمتطلبات المواطنين وفق مميزات تعكس الثقافة والمساءلة والمشاركة في تحمل الأعباء، ورسم السياسات وتعزيز دولة القانون لتكون الحكامة المحلية افضل استراتيجية لتسيير إدارة شؤون المواطنين.

كما تكمن أهمية الموضوع أيضا من الناحية العلمية والعملية، حيث تتضمن الدراسة الإطار المفاهيمي لكل من الحكامة المحلية والإدارة المحلية وتقييم الأداء ن ومن الناحية العلمية تتضمن تشخيص لواقع الحكامة والإدارة المحلية في الجزائر، واقتراح للحلول وتجاوزها.

2- أهداف الدراسة:

تنطوي هذه الدراسة على جملة من الأهداف يمكن اجمالها فيما يلي:

أهداف علمية: هذه الدراسة تهدف الى الحصول على درجة الماستر تخصص إدارة وحكامة محلية، وتحمل هدفا يتمثل في إشباع رغبة الطالب في معرفة محتوى الموضوع المناقش واختبار الفرضيات حوله، ومعرفة مدى سلامتها وجمع المعلومات والمعارف في هذا الاطار.

أهداف علمية: السعي إلى اقتراح اليات متضمنة في الحكامة تساهم في تعزيز كفاءة الإدارة المحلية والعمل على دعم المواطن للمشاركة والتغلب على مشكلات البيروقراطية وتحقيق الرشادة في عملية صنع واتخاذ القرار.

أهداف تطلعية: أسعى من خلال هذه الدراسة الى محاولة استشراف واقع الإدارة المحلية الجزائرية مستقبلا ومعرفة مدى تجسيد المحاكمة كضرورة لبناء قدرات الإدارة المحلية من اجل تحقيق تنمية محلية وبالتالي تنمية شاملة وكذلك تحسين وترقية جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن.

3- إشكالية البحثية:

انطلاقا مما تقدم نرى ان موضوع بحثنا يتطلب الالمام به من كافة الجوانب بطرح المشكلة البحثية التالية:

ما مدى مساهمة الحكامة في تحسين أداء الإدارة المحلية الجزائرية - دراسة حالة بلدية المسيلة 2018/2015 ؟

و للإجابة عن هذه الإشكالية نصيغ الفرضيات الآتية:

- تسمح اليات الحكامة المحلية بتحسين أداء الإدارة المحلية.
- توجد علاقة بين تحسين أداء الإدارة المحلية وتفعيل الية الشفافية.
- توجد علاقة بين تحسين أداء الإدارة المحلية وتفعيل الية المشاركة.

5/حدود الإشكالية:

1-الحدود الزمنية: يتراوح مجال الدراسة بين سنتي 2018/2015م باعتبارها السنوات التي عرفت توجهها اصلاحيا في عديد من المجالات في إطار إصلاح الإدارة المحلية بهدف دور الحكامة في تحسين الأداء وما يرتبط به من ممارسات سياسية وإدارية .

6/الدراسات السابقة:

إن دراسة موضوع معين تقتضي من الباحث الاعتماد على ما كتب سابقا في مجال بحثه، حيث يتمكن من الاعتماد على النتائج المستخلصة في الدراسة ومحاولة التركيز على جوانب اهملت، مع تجنب التكرار وإضافة جديد المعطيات والتطورات ولعل الموضوع محل الدراسة دور الحكامة في تحسين دور الإدارة المحلية الجزائرية دراسة حالة بلدية المسيلة، اعتمد على مصادر علمية مختلفة.

نذكر منها دراسة الأستاذ ناجي عبد النور من جامعة عنابة

حيث أن البلدية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، ومن هذا المنطلق تحاول هذه الدراسة تحليل وظائف وأدوار المجالس البلدية في تقديم الخدمات العامة حسب النصوص القانونية والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفت الجزائر مقارنة بالواقع المحلي.

هذه الدراسة تناولت جانب الخدمات العامة، لكننا نبني عليها تدخلنا مضيفين إليه طبيعة العلاقات بين السلطة المركزية والبلدية في مجال أهمية الحوكمة في مجال التنمية مبرزين أهمية الموضوع الذي تعاجله والمتعلق بدور البلدية في تقديم الخدمات العامة والتنمية المستدامة، إذ تعد البلدية النواة الرئيسية في التنمية المحلية وهذا بحكم قربها من المواطن، وقد وضعت أساسا بهدف تسير شؤون المواطنين وتحسين مستوى وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية، كما تؤدي البلدية وظيفة التنشئة الوطنية والمدنية وحتى السياسية، فهي مدرسة لتخريج إطارات الدولة، تمثل اقرب إدارة للدولة من المواطن والشريك الأوثق مع السلطة المركزية لتنفيذ السياسات العامة.

دراسة الأستاذ جمال بن دحمان و المتعلقة بالحكمة و سياقاتها الاقتصادية، غير أنها تبقى مرتبطة بجانب تطبيقي مالي بحث . ونحن نتطرق إلى الحكامة من زاوية أو جهة علاقتها بالتنمية المحلية و تحسين الخدمة العمومية و أداء الجماعات و الإدارة المحلية.

و على العموم فإن موضوع الحكامة أصبح موضع اهتمام الباحثين في نظرية التنظيم و غيرها من المجالات، و هي عديدة و كثيرة.

7-الاطار المنهجي: ان المتطلبات الأساسية للبحث العلمي بمختلف مراحله تستدعي استخدام المناهج والإدارة المختلفة حتى يتسنى للباحثة بلوغ الأهداف التي تتوخاها من دراستها من بين المناهج التي اعتمدت في هذا العمل اذكر منها:

-المنهج الوصفي: هو منهج يقوم أساسا على وصف الظاهرة محل الدراسة يعني يتتبع الموضوع والوقوف على ادنى جزئياتها وتفاصيلها والتعبير عنها كما وكيفا، وهو مجموعة الإجراءات البحثية التي تتكامل لوصف ظاهرة او موضوع ما اعتمادا على جميع الحقائق والبيانات وتصنيفها ومعالجتها وتحليلها تحليلا كافيا ودقيقا لاستخلاص دلالتها والوصول الى نتائج او تعليمات عن الظاهرة ومن اجل تكميل عملية الوصف كعملية أولية اخترت منهج دراسة الحالة، الذي يتجه الى جميع البيانات العلمية المتعلقة بأية وحدة، سواء كانت فردا او مؤسسة او نظاما اجتماعيا وهو يقوم على أساس التعمق في دراسة مرحلة معينة من تاريخ الوحدة او دراسة جميع المراحل التي مرت بها، وذلك بقصد الوصول الى تعميمات متعلقة بالوحدة المدروسة وبغيرها عن الوحدات المتشابهة.

8/ تقسيم الدراسة: قصد الالمام بحيثيات ومتطلبات البحث، ثم ادراج مضامينه وعرض محتوياته في مقدمة وفيها أهمية الموضوع والإشكالية والفرضيات البحثية.

و ثلاثة فصول هيعلى النحو التالي:

- **الفصل الأول:** يتعلق بالاطار النظري للدراسة وينقسم إلى ثلاثة مباحث:
- **المبحث الأول:** وجاء فيه مفهوم الحكامة المحلية ومرتكزاتها.
- **المطلب الأول:** وتم التطرق الى خصائص وسمات الحكامة المحلية
- **المطلب الثاني:** التطرق الى فواعل الحكامة المحلية.
- **الفصل الثاني:** تطرقنا فيه الى ماهية الإدارة المحلية من خلال مبحثين:
- **المبحث الأول:** يتمثل في مفهوم الجماعة المحلية.
- **المبحث الثاني:** التنظيم الهيكلي لبلدية المسيلة.
- **المبحث الثالث:** ترشيد النفقات العمومية.
- **أما في الفصل الثالث:** فواعل الحكامة والأدوار.
- **المبحث الأول:** أدوار الحكامة و فواعلها.

المبحث الثاني: البعد البشري ودوره في الحكامة.

المبحث الثالث: الرقابة الوصائية كآلية حوكمة.

و في الأخير ضبطنا خاتمة ملخصة لما جاء في البحث أو الدراسة مع ذكر استنتاجات بحثية وتوصيات. مع ذكر قائمة خاصة بالمراجع والفهرس.

الإطار النظري و المفاهيمي.

إن التطور الحديث الذي مس معظم المجتمعات أدى إلى تزايد حجم المطالب والضغوط على الدولة خاصة مع تغير دورها ووظائفها، والاعتماد على نظام الإدارة المحلية وما يواجهه هذا النظام من تحديات في ظل التحولات والتطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن بينها تداعيات ظاهرة العولمة، مما جعل الانتقال إلى الحكامة المحلية ضرورة ملحة لمواكبة هذه التغيرات والتطورات ولكونها أداة فعالة في تحقيق الرقادة في الإدارة المحلية.¹

المبحث الأول: مفهوم الحكامة المحلية .

إن التحولات التي حدثت في نهاية القرن العشرين نحو أنظمة ديمقراطية والذي فرض تحولاً في نمط الإدارة وكيفية التعامل مع متطلبات المواطنين، فبعد أن كان الحديث عن كيفية تلبية الحاجات من قبل الإدارة المحلية، أصبح الحديث عن الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، ورأى الكثير من المفكرين أن تطبيق الحكامة على المستوى المحلي من شأنه ترسيخ مبادئ وقيم الحكامة على المستوى الوطني وتعزيز الدور الذي تلعبه الحكامة المحلية في ترشيد الإدارة المحلية.²

1- سليمان الطماوي محمد، الوجيز في نظم الحكم و الإدارة ، دار الفكر العربي للنشر ، القاهرة، ب س ن ، ص 369.

2 - المرجع نفسه، ص 355.

وإذا جئنا إلى محاولة تعريف مصطلح الحكامة فنجد أنه يواجه إشكاليات عديدة في ذلك من ضمنها إشكالية الترجمة نتيجة عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها، فضلا عن عدم وجود ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس المعنى أو الدلالات التي تعكسها باللغة الإنجليزية أو الفرنسية، وهذا ما نجده بالنسبة لمفهوم Governance، حيث يحظى بترجمات عديدة كترجمة الحكامة، أو الحوكمة، والحكم الرشيد" ، ونحن هنا في دراستنا هذه سنعتمد مصطلح الحكامة باعتباره يعكس البعد الإداري.

المطلب الأول: تعريف الحكامة Good Governance

تشير معظم الدراسات إلى أن مفهوم الحكامة ليست وليد الفترة الراهنة، بل يعود ظهور مصطلح Governance إلى القرن الثالث عشر في فرنسا كمرادف للفظ الحكومة ليتطور ويصبح مصطلح قانوني سنة 1987، غير أن في سنة 1989 تعتبر سنة التحول في استخدامات المصطلح وذلك من خلال التقرير الذي أعده البنك الدولي العالمي عن الأزمة الاقتصادية في إفريقيا، أين تم الربط بين الكفاءة الإدارية والنمو الاقتصادي ليستعمل بعدها على نطاق واسع كتعبير عن حسن التسيير.

وهناك أسباب أخرى أدت لبروز هذا المصطلح منها:

1- إرجاع الصعوبات التي تواجه مسألة التنمية في إفريقيا إلى أزمة الحوكمة *crise de la Gouvernance* ما أدى إلى بروز مؤشرات عديدة للحكامة المحلية منها الشفافية والمساءلة... الخ.

2- ضعف بنية المؤسسات السياسية والإدارية وعدم الفصل بين العام والخاص وعدم الاستقرار السياسي داخل الدولة الإفريقية.

3- ارتفاع المديونية الخارجية التي من شأنها أن تعكس على الأزمات المالية للدول النامية واستشراف ظاهرة الفساد، بالإضافة إلى ارتفاع مستويات الفقر.

4- ضعف مستوى التنمية البشرية في الدول النامية من سوء التغذية، والأمراض، ونقص
المناعة، بالإضافة إلى أزمة البطالة التي تثقل كاهل المجتمعات النامية.

وإذا حاولنا تعريف أو تحديدات المقصود بالحكمة نجد أنه من الصعب الاتفاق حول
تعريف موحد ودقيق للحكمة نتيجة تعدد الآراء والأفكار حول هذا المصطلح سنحاول تناول
بعض التعاريف من الناحية اللغوية والاصطلاحية للمفهوم وهي كما يلي:

أ- لغة: في قواميس اللغة العربية الحكمة هي لفظ مشتق من الفعل حكم الذي يعني
العلم والحكمة، والذي يشتق منه عدة ألفاظ كالحكومة، والحاكمية، والحكمانية، وأصل الحكومة
رد الرجل عن الظلم، والحكم هو القضاء، وجاء في لسان العرب بأنه صفات من صفات الله
الحكم، والحاكم أي القاضي يحكم الأشياء ويتقنها وقيل حكيم ذو حكمة أي معرفة أفضل
الأشياء بأفضل معلوم، وحكمت بمعنى منعت، أما في قواميس اللغة الإنجليزية فتأخذ لفظ
Good Governance وتعني الحكم .

ب- اصطلاحاً: لقد اختلفت وتعددت التعاريف لهذا المفهوم ولذا سنشير إلى بعضها.
عرفه البنك الدولي على أنه " العمليات والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في
بلد ما، معتمدة في ذلك على التسيير الجيد للمؤسسات واختيار سياسات، وتنسيقها من أجل
تقديم خدمات جيدة وفعالة".

وعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه: " حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها أيضاً
من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة
لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين".

وفي تعريف لمحمد سيد أحمد هو: " تعبير عن أشياء ما، يتقرر كنظام حكم دون
تخطيط مسبق ودون رسم أو تحليل لنظام معين، فهو نظام ينبع من الضرورة وليس نظاماً
يتقرر وفق تصور سابق، وهو يستخدم تعبير الحكم العولمي تعبيراً عن نظام حكم في ظل
نظام ليس هو نظام الدول القومية.

أما المفكرين الأجانب الذين عرفوا المصطلح نجد "هرميتا لستهانس" فيرى أن الحكام المحلية هي: " إدارة التفاعلات الحكومية وغير الرسمية بين مختلف العناصر من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني".

أما " ماركو وثبولت" Marco withiebault : يرى بأنها: "الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية التي من خلالها يكون الأعوان الخواص، وكذا المنظمات العمومية، والجماعات أو التجمعات الخاصة بالمواطنين الذين يأخذون بعين الاعتبار المشاركة في تشكيل السياسة"، إن هذان التعريفان يبرزان الفواعل الرسمية وغير رسمية للحكمة وأهمية وجود تفاعل بين الحكومة والفواعل الغير رسمية. فالهدف الاستراتيجي في الحكام.

و تعني المحلية هو تعزيز التفاعل البناء بين الدولة من جهة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من جهة أخرى لتوضيح أهمية كل واحد من هذه الميادين ينبغي التعرض لكل عنصر على حدى الدولة: يمكن القول أن الدولة تقوم بالعديد من الوظائف نذكر منها أنها تركز على البعد الاجتماعي فهي تحدد المواطنة والمواطن في المجتمع، وكونها صاحبة السلطة فهي تتحكم وتراقب ممارسة القوة وكونها مسؤولة نحو تقديم الخدمات العامة للمواطنين تعمل على تهيئة البيئة المساعدة على التنمية البشرية في المجتمع، وبالتالي ينبغي على الدولة خلق الأطر الحوارية بين جميع الأطراف سواء كانت مؤسسات رسمية أو غير رسمية.

بتعدد تعاريف وفواعل الحكامة فإنها تتعدد معها آليات أو خصائص الحكامة وفق ما جاء بها أو حددها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهي كالتالي:

1- المشاركة: تشير إلى حق كل من الرجل والمرأة في إبداء الرأي والمشاركة في صنع

القرار، وهذا يتطلب توفير القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب.

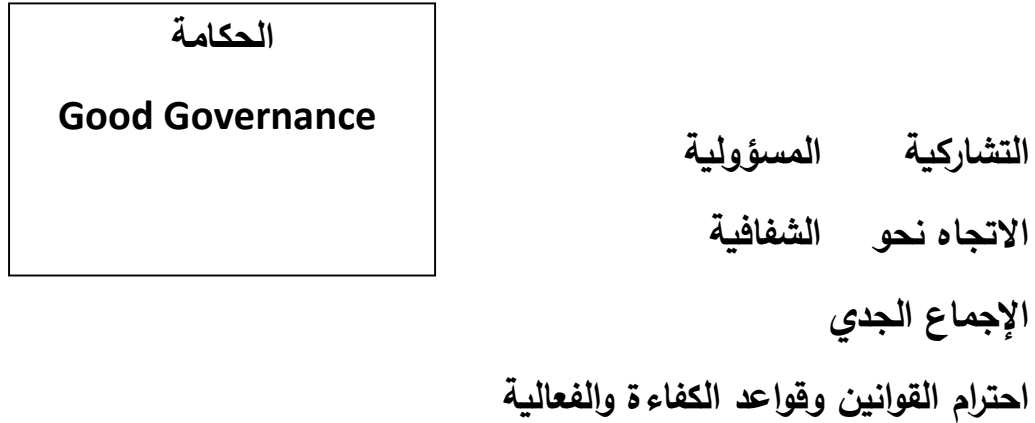
2- حكم القانون: المقصود به سيادة القانون على الجميع بدءا بالحفاظ على حقوق

الإنسان وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة واحترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء.

- 3- **الشفافية:** ترمز إلى حق المواطن في التعرف والاطلاع على المعلومات الضرورية والموثوقة من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة.
- 4- **حسن الاستجابة:** قدرة المؤسسات والعمليات على تقديم خدمات للمنتفعين والعملاء دون تفرقة أو استثناء.
- 5- **الفعالية والكفاءة:** تهدف إلى توفير القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية ورشيدة للموارد.
- 6- **الرؤية الاستراتيجية:** وهي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع والقدرات البشرية.
- 7- **المساءلة:** هي الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم¹.
- 8- **التوافق (الاتجاه نحو الإجماع):** سعي الحكامة إلى تسوية الخلافات في المصالح التحقيق الإجماع حول المصالح الأفضل وتبقى مصلحة الجميع فوق المصلحة الخاصة.
- 9- **المساواة (العدالة):** التي ترمز إلى ضرورة تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة من أجل تحسين أوضاعهم وتحقيق ارتقائهم الاجتماعي.

¹ عمراني كروسة، "الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، نقلا عن http://www.univchlef.dz/seminaires/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008.pdf

الشكل 1: شكل يوضح خصائص الحكامة



1/المصدر: يوسف أزروال، مرجع سابق، 54.

بوجود هذه الخصائص والأسس تكون هناك مؤسسات مجتمعية قوية ومتوازنة بشبكة من علاقات الضبط والمساءلة في الفصل والتوازن بشفافية، الأمر الذي يسهل المسألة بما يضمن احترام المصلحة العامة:

وما يمكن قوله عن الحكامة أنها: " أسلوب جديد في التسيير يعتمد على مبدأ الشراكة بين القطاع الخاص والمجتمع المدني والدولة لتحقيق التنمية".

المطلب الثاني: تعريف الحكامة المحلية و مبادئها local Governance

اختلفت التعاريف التي تناولت موضوع الحكامة المحلية نتيجة اختلاف أفكار ووجهات النظر للمفكرين والباحثين الأكاديميين في تقديم تعريف موحد للحكامة المحلية، ومن هذه التعاريف نجد:

عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنها: " هي مجموعة العمليات التي من خلالها يتم اتخاذ قرارات ورسم سياسات عامة، والفواعل الاجتماعيين والحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني التي تنطوي على المساواة التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية والزمين والطريقة التي يتم تسيير الشؤون المحلية فيها، وتجد أن هذا التعريف يولي أهمية لدور الفواعل

الغير رسمية في المشاركة في صنع القرار المحلي، والتعبير عن احتياجات وتطلعات المجتمع المحلي في إطار السياسة العامة للدولة.

أما شارليك Charlick فيرى أنها: " الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي".

وفي تعريف آخر هي : " استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية".¹

والملاحظ أن هاذين التعريفين يربطان بين البعد السياسي والمتمثل في الالتزام بتحقيق صالح المجتمع المحلي، وبين البعد الإداري، متمثلا في الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية إلا أنهما لم يوضحابيعة العلاقة بين الأطراف الفاعلة:

ويعتقد أن صاحب أن الحكامة المحلية لا تقتصر فقط على توفير الخدمات المحلية وإنما تستلزم الحفاظ على الحريات والحقوق الأساسية للسكان المحليين عبر توفير البيئة المناسبة للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني الفعال وتسيير السوق المحلية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة من أجل زيادة رفاهية السكان.

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكامة المحلية Local Governance على النحو التالي:

أ- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

ب- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

ج- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

^{1/} الدكتور خميس السيد إسماعيل : الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية (دراسة مقارنة) ، جامعة الجزائر، الطبعة الأولى سنة 1975 ، ص 67 .

د- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة القطاع المحلي.

ومن هنا نستنتج أن الحكامة المحلية تعني مختلف العمليات التي تسعى من خلالها الإدارة المحلية لترشيد سياستها من خلال التسيير الجيد لمختلف مواردها المحلية المتوفرة وتوجيهها إلى ما يخدم المجتمع المحلي، مع إشراك فواعل موجودة على المستوى المحلي في إطار السياسة العامة للدولة.¹

الفصل الثاني: - ماهية الجماعات المحلية .

المبحث الأول: الجماعات المحلية.

المطلب الأول: التعريف بالجماعات المحلية.

الجماعات المحلية حسب الفصل الأول من دستور الجمهورية الجزائرية. هي: الأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وكل جماعة أخرى تحدث بقانون" وهي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. تتوفر الجماعة على مجموعة بشرية وتنظيم إداري وأجهزة منتخبة وأجهزة إدارية وموارد بشرية ومالية مستقلة. فالجماعة تدير وتدير شؤونها من قبل مجلس جماعي منتخب على اعتبار أنها الدائرة الأولى التي يتمكن فيها المواطنون بواسطة من انتخبوهم في المجلس الجماعي من أن يديروا شؤونهم بحرية ويمارسوا حقوقهم المدنية و بأن تكون لديهم إدارة قريبة وفعالة تصغي إلى انتظاراتهم وتطلعاتهم.

وتجربة الجماعات المحلية بالجزائر هي تجسيد لخيار اللامركزية الإدارية الذي اعتمده الجزائر منذ الاستقلال وهي تمثل خياراً لا رجعة فيه وورشاً يحظى بالأولوية في السياسات العامة للدولة الجزائرية. فكرة اللامركزية الإدارية أو الإقليمية تقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية بالعاصمة وبين هيئات محلية مستقلة. ويشترط في ذلك توفر ثلاث أركان:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة ومتميزة عن المصالح الوطنية.

- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة.

¹ المرجع نفسه، ص 69.

- أن تستقل هذه المجالس في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية.

لقد شهدت اللامركزية على مستوى الجماعات إصلاحاً جذرياً من خلال اعتماد إطار قانوني جديد خوّل الجماعات مسؤوليات واسعة فيما يتعلق بتدبير الشؤون المحلية، ونقّل¹ منتخبة سلطة إجراء مداولات المجالس من ممثل الدولة إلى رئيس المجلس الجماعي باعتباره سلطة

المطلب الثاني: مهام واختصاصات الجماعات المحلية.

يتضح أن المسؤولية التنموية للجماعة تتخذ ثلاثة أوجه:

مسؤولية اقتصادية: وتبرز في البرامج الاقتصادية المحلية التي يعدها المجلس بصفته شريكاً في التنمية، إما كمساعد للدولة بتثبيته لبنيات استقبال لمشاريع وإما كفاعل محلي يسعى إلى أهداف اقتصادية تتماشى مع خصوصياته. يضع المجلس كل التدابير التي من شأنها المساهمة في الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والصناعة التقليدية والسياحة والخدمات. يقوم المجلس كذلك بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولا سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاولات...

مسؤولية اجتماعية: بما أن المجلس الجماعي هو المعبر عن إرادة الناخبين على المستوى المحلي، فهو بذلك الأقرب لمعرفة حاجيات المواطنين و ترتيب أولوياتها ومدى تأثير الاستجابة لها على نفسية سكان الجماعة. فالمجلس يضع برامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن إشارتها... وتشمل هذه البرامج مجالات الصحة، التربية الوطنية والشبيبة والرياضة.

¹ - حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ، في كتاب إسماعيل الشطي(وآخرون)، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، 2004، ص97.

مسؤولية ثقافية: تتمثل في النهوض بالشأن الثقافي على المستوى المحلي ودعم الجمعيات الثقافية من أجل الحفاظ على التراث الثقافي المحلي وإنعاشه... كما يساهم في إنجاز وصيانة وتدبير المراكز الاجتماعية للإيواء ودور الشباب والمراكز النسوية ودور العمل الخيري ومأوى العجزة والمنتزهات ومراكز الترفيه... يساهم المجلس كذلك في إنجاز وصيانة المركبات الثقافية والمتاحف والمسارح والمعاهد الفنية والموسيقية ويشارك في التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي بمساعدة الهيئات العمومية المختصة¹

إذا ومن خلال ما تقدم، يمكن أن نعتبر الجماعات المحلية مؤسسات للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و السياسية إذا توفرت الشروط الدستورية و القانونية و الاقتصادية التي تساعد فعلا على قيام تلك الجماعات بدورها التنموي المحلي الرائد، و يتمثل الشرط الأساسي لإفراز مجالس جماعية تعبر عن إرادة الساكنة على المستوى المحلي و يعطي للجماعات المحلية سلطة القيام بالتنمية المتعددة الأوجه كما سبق تفصيله، في توفير الضمانات اللازمة لإجراء انتخابات حرة و نزيهة لإفراز مسؤولين جماعيين يعبرون قولا و فعلا عن إرادة الناخبين الذين اختاروهم للقيام بالعمل الجماعي. أما الشرط الاقتصادي، فيتمثل في ضبط الموارد القائمة، و البحث عن موارد جديدة بعيدا عن إثقال كاهل المواطنين بالضرائب المختلفة، وترشيد صرف تلك الموارد في مشاريع تنموية تساعد على نهوض الجماعة وتحقيق إقلاع اقتصادي متكامل... والتصدي ومحاربة المشاريع الوهمية، أو شبه الوهمية، التي يراد بها فقط على نهب الموارد الطبيعية للجماعة والإثراء السريع على حساب الساكنة المحلية وتقويت فرص التنمية على الجماعة.

المطلب الثالث: الاكراهات والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية .

الاكراهات والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية هي في الحقيقة كثيرة ومتنوعة، وتناولها بالتفصيل يتطلب شرحا مستقيضا من خلال وضع تقييم كلي لتجربة اللامركزية بالجزائر... لكن نكتفي بالإشارة فقط إلى بعض النقاط بشكل عام ومقتضب¹.

أول الاكراهات التي تحد من حرية المجالس الجماعية، نجد الوصاية الإدارية والمراقبة المالية التي تعاني منها الجماعات والتي وبالرغم من نداءات المناظرات المتعاقبة ودعوات الأحزاب

¹ - بعلي محمد صغير ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، غابة ، 2004 . ص.53.

السياسية الملحة، لم تعرف تطورا ايجابيا في اتجاه تخفيفهما... ففي ظل سيف الوصاية المسلط على رقاب المجالس الجماعية، يصعب الحديث عن حرية المبادرة أو الاستقلال المالي لهذه المؤسسات التمثيلية لتتمكن من تحقيق تنميتها المستدامة. لهذا نقترح تقويم الاختلال القائم حتى تملك المجالس استقلاليته عن السلطة الوصية في تدبير الشأن الجماعي على مستوى التسيير والتقرير وعلى مستوى البحث عن موارد جديدة بعيدا عن إقبال كاهل المواطنين ، وسعيها إلى القيام بتنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية لتوفير شروط حياة أحسن لساكنة الجماعة.

هناك أيضا مشكل انغلاق المجلس الجماعي على ذاته وعدم انفتاحه على المواطنين ومكونات الرأي العام المحلي والمجتمع المدني، مما يسقطه في فخ القطيعة مع الهيئة الناعبة ويصبح بالتالي مجرد إدارة بيروقراطية إضافية لا تملك أية تمثيلية و لا أية شرعية سياسية. من الأخطاء كذلك التي يمكن أن يسقط فيها المجلس الجماعي هو سلوك الغطسة والعجرفة التي يقع فيها بعض المستشارين الجماعيين المقربين من الرئيس، فما أن تنبثق الأغلبية داخل المجلس حتى تهمل الأقلية وتصبح مضايقة ومحاصرة ومشلولة الحركة، لان كل ما يصدر منها، هو في رأي المجلس المسير مناورة للإيقاع به ونسف وحدته...فهذه السلوكات تزيد من عزلة المجلس عن محيطه وتجعله غير قادر على تحمل الانتقاد وسماع الفكر المخالف وطبيعي أن المجلس المتصف بهذا السلوك يعتقد أن كل ما يقوم به هو عين الصواب، ومن ثمة يصبح مستبدا لا يتوانى في فرض إرادته ويسقط في فخ البيروقراطية والانتهازية وخدمة المصلحة الخاصة¹

هناك أيضا فئة من المستشارين، ونضرا لجهلهم بالقانون ولحدود اختصاصاتهم، يضمنون أن عملية الانتخاب كافية لإخضاع الموظف الجماعي لرغبتهم وقد يذهب به الجهل ورغبتهم في تلبية حاجيات الناخبين أو حاجياتهم الخاصة إلى أن يطلبوا من الموظف القيام بأفعال غير مشروعة قانونا... لهذا نحن نقترح في هذا المجال ضرورة تكوين المستشار الجماعي وتلقيه دروسا ولو شفهوية من اجل معرفة حدود اختصاصاته والدور الموكول له كما يجب اشتراط الكفاءة العلمية والأدبية والقانونية في الترشيح.

من الاكراهات كذلك غياب شروط العمل بالإدارة الجماعية، فالتحولات المجتمعية والتطورات السياسية تقتضي توفر بنيات جماعية في مستوى الدور المنوط بهذه المؤسسات الدستورية... غير أن واقع الحال بجل الجماعات بالجزائر هو غير ذلك .

وهناك مشاكل أخرى من قبيل الاختلالات ، نقص الموارد البشرية المؤهلة، وتدني أجور الموظفين الصغار، وبطء تنفيذ المشاريع التنموية بسبب النقص في التمويل وعدم القدرة على المواكبة...

وهذه العوائق وغيرها مما لم نأت على ذكره تجعل الدور التنموي للجماعات المحلية شبه منعدم و بالتالي فإن المجالس الجماعية لا يمكن أن تقوم إلا بدور تسيير بعض شؤون المواطنين مما يمكن أن تشرف عليه السلطة الوصية نفسها.

التنمية المحلية لا تكون إلا بتوفير شروط محددة، من أهمها أن يكون المجلس الجماعي معبرا عن إرادة الناخبين في الدائرة الانتخابية بصفة خاصة، و عن إرادة المواطنين في تراب الجماعة بصفة عامة، أي أن تكون هناك ديمقراطية من الشعب و إلى الشعب ديمقراطية حقيقية تحرم شراء الضمائر في الانتخابات من قبل سماسرة الانتخابات الذين يستغلون جهل الناس و فقرهم، نظرا لما لذلك من اثر في إفساد الحياة السياسية بصفة عامة وإفشال تجربة العمل الجماعي. كما يجب على السلطة المحلية أن تلعب دورها كاملا في الحرص على إجراء انتخابات حرة و نزيهة وتجريم كل أشكال التزوير المعروفة كالسماح بإقامة الولائم بمناسبات مختلفة، أو حتى بدون مناسبة، أو بغض الطرف عن شراء الضمائر، أو قيام المقدمين و الشيوخ بتوجيه الناخبين... هذه الممارسات التي لا تتماشى أبدا مع التوجه العام للسلطات العامة ببلادنا والتي تعطي انطبعا جديا سلبيا وتفقدها المواطن الثقة في المؤسسات التمثيلية المحلية.¹

1 - الدكتور عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، سنة 2014، ص 280.

المبحث الثاني: بلدية المسيلة وهيكلها التنظيمي.

المطلب الأول: التعريف ببلدية المسيلة .

مرت على مدينة المسيلة عدة حقبة تاريخية حيث تركت كل حقبة بصمتها ونذكر منه:

الحقبة الرومانية: حيث أنشأت النواة الأولى بالقرب من منطقة بشيلقا الذي يبعد حاليا حوالي 03 كلم عن مقر البلدية وسميت المدينة بزاييجوستنيانا (يعني مدينة مصب المياه أو سيل المياه) لكن المدينة لم تعرف معمارا كبيرا لكونها مدينة ذات طابع فلاحي نظرا لخصوبة أرضها وأقام الرومان سندا ونظاما لتوزيع المياه وقد دمرت هذه المدينة في سنة 740هـ.

الفترة الفاطمية: أعاد الفاطميون بناء المدينة في 935م على مسافة 3 كلم من الموقع الأثري بجوسنتيانا.

الفترة الحمادية: عندما انفرد جعفر بن حماد بحكم ذاتي سنة 1015م عن العاصمة الحمادية (قلعة بني حماد) قام بإنشاء النواة الأولى للمدينة الحالية والمسماة حاليا بحي الجعافرة نسبة إليه وبعدها توسع هذا الحي في الضفة الشرقية كواد القصب فظهرت أحياء رأس الحارة، خربة اليس، الشتاوة، كان يتوسط هذه الأحياء مركز تجاري يومي يدعى الشماس (موقع مسجد بلال حاليا)، حيث تميز النسيج العمراني بالبساطة واحترام الملكيات والواجهات الصماء التي تتماشى مع القيم كما عرف المجال الحضاري بنشأة الحارة.

مرحلة الاستعمار الفرنسي:

دخل الاستعمار الفرنسي المدينة سنة 1840م حيث تميزت هذه المرحلة الممتدة بين 1840م و1940م بظهور بعض المنشآت نذكر منها ثكنة عسكرية على الضفة الغربية لواد القصب وهي الظهرة الاستعماري ومقر إقامة الحكم والكنيسة وقسم الشرطة والبريد والمحكمة. كما أنشأت حي العرقوب الذي أقام فيه اليهود وبعض المعمرين وحي الكوش للتجار وبعض الأعيان.

فترة ما بعد الاستقلال:

عرفت المدينة تغيرات جوهرية حيث في الفترة الأولى 1962-1974م تم إنشاء حي 300 مسكنا و 500 مسكنا على إثر الزلزال الذي ضرب المدينة في سنة 1965، ثم أنشأت التجزئة (حي الشواف) الذي صممه المهندس رولان ROLAND.

أما فترة 1974-1987 فأهم ما ميز هذه المرحلة هو ترقية المسيلة من مقر دائرة إلى ولاية.

وفي سنة 1977 تم إعداد أول مخطط توجيهي، وفي سنة 1992 تم إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتبعته عدة دراسات أخرى.¹

أ-الموقع الجغرافي:

تقع بلدية المسيلة في الجهة الشمالية الغربية لحوض شط الحضنة، حيث يحدها من الناحية الشمالية جبال الحضنة، ومن الناحية الجنوبية شط الحضنة، وهي نقطة تقاطع لكل من الطريق الوطني رقم 40، والطريق الوطني 45 والمجرى المائي (واد القصب) من أهم الأسباب التي جعلت مدينة المسيلة تنشأ وتتطور عبر مراحل مختلفة من الزمن.

تقدر مساحة المسيلة بـ 252 كلم²، يشغله حوالي 156647 نسمة حسب تعداد 2008 أي بمعدل 620 نسمة/كلم².

ب-الموقع الإداري:

تقع بلدية المسيلة في أقصى الحدود الشمالية لولاية المسيلة، حيث يحدها:

من الشمال: ولاية البرج (بلدية العش).

من الجنوب: بلدية أولاد ماضي.

ومن الشرق: بلدية المطارفة و السوامع.

ومن الغرب: بلدية أولاد منصور.

¹ مديرية التعمير والبناء لولاية المسيلة، "مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية المسيلة"، (المنجز من طرف مركز الدراسات والإنجاز العمراني بسطيف، المديرية الجهوية المسيلة)، سنة 2008، ص02.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة: يتكون الهيكل التنظيمي لبلدية المسيلة من:

1-الأمانة العامة: تتكون من 02 مصلحتين.¹

أ-مصلحة المصالح المشتركة وتسيير شؤون رئاسة المجلس.

تتكون من 03 مكاتب:

- مكتب تسيير شؤون المجلس.

- مكتب المصالح المشتركة.

- مكتب تسيير الأرشيف والإعلام واللازم المكتبية.

وهي مصلحة استحدثت في إطار الهيكل التنظيمي للبلدية المصادق عليه بالمدولة رقم 46 المؤرخة في 27 جوان 2009.

- استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- تحرير محاضر جلسات المجلس الشعبي البلدي.

- تدوين المداولات وتسجيل القرارات والمقررات.

- يتولى المهام الإدارية الخاصة برئيس المجلس الشعبي البلدي.

- الاستقبال والرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

- تسجيل البريد الصادر والوارد.

- تسجيل البري، وتوزيع البريد عبر المصالح.

- الهاتف، الأمر بهمة.

ب-مصلحة المنازعات والشؤون القانونية:

-متابعة القضايا والمنازعات أمام المحاكم والمجلس القضائي.

-متابعة جميع القضايا المتنازع فيها.

¹ كتاية المجلس، مداولة رئاسة المجلس الشعبي البلدي بتاريخ 2009/06/27 رقم 46 المعدلة للمداولة رقم 70 بتاريخ 2008/11/26 المصادق عليها بتاريخ: 2009 09/03 تحت رقم 38، من طرف رئيس دائرة المسيلة، ص، (01).

2-مديرية الإدارة والمالية:

أ-مصلحة الميزانية والعمليات المالية:

- إعداد الميزانية الأولية.
- إعداد الميزانية الإضافية.
- الحساب الإداري.
- الإحصائيات المالية.
- متابعة مختلف الإيرادات والنفقات.
- أجور العمال.
- تحرير الفاتورات.
- التأشيرة المالية لسند الطلب والتأكد من القروض المالية.
- كل أعمال المحاسبة بالتسيير.
- ترتيب سجل الجرد.

ب-مصلحة ممتلكات البلدية:

- متابعة حالة أملاك البلدية من (عقود إيجار-الأسواق-المذابح المحاشر...إلخ).
- تحصيل رسوم (الماء، الإيجارات، الحفلات، الأشغال والترميم).

ج-مصلحة تسيير الموظفين:

- تتبع مختلف ملفات ووضعيات المستخدمين الإداريين والتقنيين.
- إحصاء الاحتياجات من المستخدمين.
- وضع جدول فئات العمال.
- متابعة مختلف الترقيات (الدرجة، الرتبة) لكل فئات العمال والموظفين.
- التكوين والتأهيل للمستخدمين بالبلدية.
- الإعلان عن مسابقات التوظيف.

- إعداد ملفات التقاعد ومتابعتها.
- استخراج شهادة التوظيف.
- يقوم بإعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي يبين الوضعية العامة للتوظيف بالبلدية.

3- مديرية التنظيم والشؤون الاجتماعية:

أ- مصلحة التنظيم والشؤون العامة:

- ترتيب سجلات المواليد، الزواج، الوفيات.
- إحصاء الحالة المدنية والحفاظ على السجلات.
- تسليم وثائق الحالة المدنية ووثائق أخرى.
- ترتيب البطاقات والقوائم الانتخابية.
- الخدمة الوطنية.

- العمليات الإدارية المتعلقة بالتسجيل في الحج.

ب- مصلحة الشؤون الاجتماعية:

- ملف الشبكة الاجتماعية والحماية الاجتماعية.
- إعانات اجتماعية (معوقين، مسنين، ذوي الأمراض المزمنة).
- إحصاء الفئات الاجتماعية المحرومة والمعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسة العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
- تنظيم تظاهرات رياضية.

4- مديرية الصيانة العامة والوسائل والبيئة:

أ- مصلحة الصيانة العامة:

- الإنارة العمومية.
- صيانة إشارات المرور الضوئية.

- صيانة الطرق والأرصفة وتركيب لافتات والأعلام الوطنية.
- تركيب إشارات المرور وتنظيف مقرات البلدية والمدارس بصفة دائمة وصيانة المساجد والمقابر.

ب- مصلحة الوسائل العامة:

- تصليح تشحيم وتبديل الزيوت وتصليح العجلات والكهرباء الخاص بعتاد البلدية.
- الإشراف على عمليات قتل الحيوانات المتشردة وحرق ودفن جثثها وغسل الطرق وتطهيرها.
- تنشيط وتوعية ومراقبة فرق التنظيف وعمليات رفع القاذورات عبر الأحياء والتجمعات السكانية.

ج- مصلحة البيئة والصحة: تلقي شكاوي المواطنين في مجال التعمير والبناء.

5- مديرية الصفقات والمتابعة والتعمير:

أ- مصلحة الصفقات:

- إحصاء مشاريع البلدية والتنسيق بين المصالح التقنية والبلدية.
- إنجاز بطاقات تقنية للمشاريع المقترحة، و الإعلان عن المشاريع وتقييمها.
- تقديم تقارير دورية على الوضعية العامة للمشاريع.
- متابعة سيرورة المشاريع.

ب- مصلحة المتابعة:

- متابعة مشاريع التهيئة العمرانية والبناء.
- متابعة مشاريع الري والأشغال العمومية.
- إعداد الكشوف الإدارية والمصادقة عليها.

ج- مصلحة التعمير:

- السهر على احترام قواعد التهيئة والتعمير.
- إعداد وتسليم الوثائق الخاصة بالتعمير والبناء (رخصة البناء، الهدم، المطابقة، التجزئة، الشبكات المختلفة، الترميم، البنايات الفوضوية).

- إعداد ملفات تسوية الملكية.

- ترتيب الممتلكات العقارية.

- مصلحة الدراسات الهندسية.

المبحث الثالث: دور الجماعات المحلية في ترشيد النفقات العامة

المطلب الأول: الحكامة ومتطلبات ترشيد النفقات العامة:

مع اتساع دور الدولة في عمليات الإنتاج والتوزيع وتقديم الخدمات قصد تلبية وإشباع الحاجات العامة وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين، من خلال اعتماد برامج تنموية كبيرة زادت الحاجة إلى الإنفاق العام، وفي المقابل نجد أن إمكانيات وموارد الدولة محدودة، ومن هنا وجب على الدولة إيجاد آليات للاستغلال الأمثل لهذه الموارد المتاحة من خلال انتهاج سياسة ترشيد النفقات العامة بإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة في إدارة المال العام وترشيد نفقات العامة للدولة.

1- مفهوم النفقات العامة:

أ- النفقة لغة: مشتقة من الفعل نفق وتعني انقطاع الشيء وذهابه.

ب- اصطلاحاً: النفقة العامة مبلغ مالي يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لتلبية الحاجات العامة للمجتمع أو مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

ت- ضوابط الإنفاق العام: لتحقيق الغاية من الإنفاق العام لابد من تحقيق أكبر قدر من النفع العام عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقة ومن دون إسراف وهذا بإتباع الضوابط التالية:

• النفقة تحقق المصلحة العامة ولا تهدف إلى إشباع حاجات خاصة وبقدر الإنفاق بقدر

تحقيق المنفعة العامة.¹

¹- عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2001 ، ص58

- الاقتصاد في النفقة تجنب التبذير والإسراف أي استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة.
- ترخيص وتقنين النفقة العامة أي لابد من وجود رخصة وموافقة الجهة المختصة بالتشريع على النفقة وإتباع الإجراءات القانونية المحددة في الموازنة العامة وقوانين المالية.

2- أسباب زيادة الإنفاق العام:

أ- الأسباب الظاهرية:

- ارتفاع معدل التضخم وتدهور قيمة النقود والانخفاض في القدرة الشرائية بسبب زيادة الأسعار وزيادة الإنفاق بزيادة الأسعار لا الكمية.
- طريقة المحاسبة المالية واعتماد مبدأ عمومية الموازنة أي إدراج جميع النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة عكس طريقة المقاصة المباشرة بين الإيرادات والنفقات.
- زيادة عدد السكان ونصيب الفرد من الإنفاق العام بالنسبة لمجموع الدخل الكلي.
- اتساع إقليم الدولة من خلال ضم إقليم إلى دولة معينة وتغيير الحدود الجغرافية.¹

ب- الأسباب الحقيقية لتزايد الإنفاق العام:

وهي الأسباب التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية من الإنفاق العام وتتمثل في ما يلي:

- الأسباب الاقتصادية النمو الاقتصادي وزيادة الدخل القومي وارتفاع متوسط الدخل الفردي وبالتالي زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية بالإضافة إلى زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في صورة إعانات للإنتاج.

¹ المرجع نفسه، ص 60.

- الأسباب الإدارية لزيادة النفقات نتيجة لتوسع دور الدولة في الخدمات العامة التي تقدمها للمجتمع وبالتالي زيادة في عدد الوزارات والإدارات والهيئات إلى مبدأ تقسيم العمل وبالتالي زيادة عدد صورة إعانات للإنتاج.
- الأسباب الاجتماعية زيادة معدل النمو الديمغرافي وتركز السكان في المدن والمراكز الصناعية وزيادة طلب سكان المدن على الخدمات الاجتماعية.
- الأسباب المالية تطور الفكر المالي الذي أصبح يرى أن زيادة الإنفاق العام يدفع عجلة التنمية في البلاد وتحقيق الاستقرار والتوازن الاجتماعي.
- الأسباب السياسية يمكن حصر الأسباب السياسية التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق العام في النقاط التالية:
- ✓ انتشار مبادئ الديمقراطية وزيادة الاهتمام بالطبقات محدودة الدخل والمحرومة والتوسع في المشاريع الاجتماعية لكسب رضا أفراد المجتمع من أجل الحصول على الأصوات الانتخابية.
- ✓ نمو مسؤولية الدولة من خلال مجموعة المرافق العامة الموجهة لخدمة الصالح العام وتعويض الأفراد عن الأضرار المترتبة عن سير المرفق العام.
- ✓ زيادة نفقات التمثيل الخارجي المتمثلة في اتساع التمثيل الدبلوماسي وتزايد نفقات الاشتراك في المنظمات الدولية والإقليمية بالإضافة إلى واجبات التعاون الدولي المتمثلة في المساعدات والمنح.¹
- ✓ زيادة النفقات العسكرية والإنفاق العسكري عامل مهم في زيادة الإنفاق العام خاصة في الدول الغير مستقرة من خلال ارتفاع فاتورة التسليح.

¹- ناجي عبد النور ، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة ، منشورات جامعة باجي مختار ، غنابة ، 2010 . ص35.

3- مفهوم النفقة المحلية:

وهي النفقات التي تقوم بها الولايات أو المجالس البلدية. وهي النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولاية والبلدية وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة، وتتميز النفقة المحلية بكونها:

أ- النفقة العامة المحلية كم قابل للتقويم النقدي سواء خدمات أو سلع.

ب- تصدر هذه النفقة من هيئة محلية كالولاية والبلدية بالنسبة للجزائر.

إشباع حاجة مالية: يجب أن يكون الهدف من النفقة العامة المالية هو إشباع الحاجات العامة المالية وتحقيق مصلحة المواطنين المقيمين على إقليمها جمعا دون استثناء أو تمييزه، وتنقسم النفقة المحلية إلى:

1- نفقات عادية وغير عادية.

2- نفقات اختيارية وإجبارية.¹

4- ظاهرة تزايد النفقات العامة المحلية:

تختلف أسباب زيادة النفقات العامة المحلية بين الدول المتقدمة والدول النامية وذلك حسب التطور الاقتصادي الذي وصلت إليه كل دولة ومدى قدرتها على تحقيق الرفاهية للسكان ومدى تحقيقها لحاجات الأفراد المتزايدة عبر الزمن وتكون الزيادة في النفقات العامة المحلية راجعة لعدة أسباب نذكر منها:

¹ أحمد عبد اللطيف رشاد ، أساليب التخطيط للتنمية ، المكتبة الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 . ص 48.

أ- تطور مهام الجماعات المحلية:

وقد نص قانون البلدية على أهم المهام الموكلة للبلدية وهي كما يلي:

✓ التهيئة والتنمية المحلية: حيث تعد البلدية مخططها التنموي وتبادر وتشجع كل أجزاء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

✓ التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز: من حيث التزويد بوسائل التعمير وتبادر وتشجيع كل أجزاء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

✓ التعليم الأساسي وما قبل المدرسي: تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي.

✓ الأجهزة الاجتماعية والجماعية: مثل إنجاز المراكز، الهياكل الصحية، الثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

✓ السكن: توفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.

✓ حفظ الصحة والنظافة والمحيط: تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة مياه الشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وصيانتها وحماية البيئة.¹

✓ الاستثمارات الاقتصادية: للجماعات المحلية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به ومن جهة أخرى تتدخل الولاية بواسطة الصلاحيات التي خولها لها القانون " قانون الولاية 90 - 09 " التي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة في المجالات التالية:

¹- العمري بوحيط ، البلدية : إصلاحات ، مهام و أساليب ، شركة زغياش ، الجزائر ، 1997 . ص.109.

- الفلاحة والري: توسيع وترقية الفلاحة والوقاية من الآفات الاجتماعية، التشجير وحماية البيئة والغابات الصحية الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.
- الهياكل الأساسية الاقتصادية: وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة التالية: تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها وترقية هياكل الاستقبال الأنشطة والإنارة الريفية وفك العزلة.
- التجهيزات التربوية والتكوينية: حيث تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني.
- النشاط الاجتماعي والثقافي: حيث تقوم الولاية بعدة أعمال ف هذا المجال والمتمثلة أساسا في:

التشغيل وخاصة بالنسبة للشباب، إنجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية "المعاقين والمسنين".

- السكن: إذ تساهم الولاية بتشجيع وإنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية.
- سياسة التوظيف والأجور في الجماعات المحلية: في الوقت الذي يتحدد فيه الطلب على عنصر العمل في القطاع الخاص وفقا لتكلفة عنصر العمل، بالنسبة لقيمة المخرجات وكذلك تكلفته النسبية مقارنة بالمدخلات الأخرى البديلة، بما يضمن تعظيم الأرباح، فإن العديد من الدراسات تشير إلى أن الطلب على عنصر العمل في الحكومة والقطاع العام بالدول النامية، يبتعد بدرجة كبيرة، فزيادة التوظيف في الجماعات المحلية تتم باعتبارها عنصرا مستقلا عن أي زيادة في الطلب على مخرجات الجماعات المحلية.¹

ب- الإنفاق المحلي المظهري:

يرجع نمو الإنفاق العام المحلي في البلاد النامية إلى الإنفاق المحلي المظهري حيث تقوم الجماعات المحلية باستهلاك موارد مالية معتبرة على إقامة مباني وحدائق عمومية وتزيين الطرق الرئيسية الهامة أو إقامة الحفلات...الخ.

¹ - شحلي عبد الرزاق ، الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، جامعة مؤتة ، 2001 ، ص42.

ت- قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها:

وذلك أغلب البلديات محملة بأعباء كثيرة نتيجة قدم المرافق الأساسية أو عدم وجودها والتي تتاح إلى أموال طائلة ودقة في التنفيذ وهذه المرافق الأساسية هي المهام الأولى للجماعات المحلية ولذلك فهي تحتاج إلى زيادة نفقات الإنفاق العام لإقامتهما التوسيع فيها أو تجديدها بما يتلاءم وظروف كل مجتمع.

1- مفهوم وخصائص ميزانية الجماعة المحلية "البلدية":

أ- تعريف ميزانية البلدية: ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 149 من قانون البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية وتشكل كذلك أمرا بالإذن والإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية، وميزانية الجماعات المحلية عبارة عن وثيقة تقرر النفقات والإيرادات النهائية للجماعة المحلية بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة المحلية.¹

ب- خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية: لإعداد الميزانية بصفة صحيحة وقانونية يجب الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة وهي:

1- مبدأ السنوية: يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبة على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أم إيرادات الجماعة المحلية ونفقاتها تتجدد كل سنة لتتبع بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات.

2- مبدأ وحدة الميزانية: الميزانية تجمل كل النفقات والإيرادات وتظهر في بيان واحد من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعة.

3- مبدأ التخصيص: على عكس ميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية "الولاية، البلدية"، هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة.

¹ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، قالمة، الجزائر، مطبعة قالمة، 2001-ص52.

4- مبدأ التوازن: يتم إعداد الميزانية المحلية المتوازنة.¹

ت- وثائق ميزانية البلدية: وهي تتمثل حسب التسلسل.

- الميزانية الأولية: تتم في بداية السنة.

- الميزانية الإضافية: وهي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية سواء بالنقصان أو الزيادة.

2- تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

يستدعي تنفيذ الميزانية خلال السنة أي تبدأ من فاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر في نفس السنة من أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية إلى غاية مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بالصرف الخاص بنفقات تتناسب خدمات تم تديمها خلال السنة الاجتماعية وكذلك بالنسبة لإيصال سندات إيرادات تتناسب حقوقا مكتسبة إلى غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات المداخل المحررة.

المطلب الثاني: الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية.

تكتيب الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية أهمية خاصة باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية أموال الجماعة والموارد العامة وضمان الاستخدام الأمثل لها.

أ- مفهوم الرقابة المالية: يقصد بالرقابة المالية مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال التنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف عن أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب والمحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال، وتنفيذ الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية على ثلاث أشكال: رقابة قضائية، رقابة المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصفية، والرقابة الإدارية.

ب- مجال اختصاص المراقب المالي: إن وظيفة المراقب المالي محددة بموجب المرسوم التنفيذي 92-414، حيث يقوم المراقب المالي بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمن التزامات

¹حسب المادة 136 من القانون الولائي والمادة 251 من قانون البلدي .

بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف والمجالات التي يحددها المرسوم السابق الذكر، المراقب المالي مكلف إلى جانب الصلاحيات والمهام المخولة إليه بالمهام التالية:

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.

- يمسك سجلات تدوين التأشير والرفض.

- ارتباط وتحويل الاعتمادات...الخ من المهام.

ت- رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلدية: القابض البلدي هو المحاسب العمومي لميزانية البلدية والرقابة التي يمارس عليها ويعتبر السلطة المسؤولة عن صحة شرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة الجماعة المحلية.¹

ث- الرقابة اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية: الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية فإنها تبدأ من بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الإداري للولاية أو البلدية وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة علاوة على ذلك التأكد من قيام الجماعة المحلية لتحصل جميع مواردها وإن كل ما تحصل قد ورد بالفعل إلى خزينة الجماعات المحلية ويقوم بهذا النوع المراقبة المفتشية العامة للمالية.

ثالثاً: ترشيد الإنفاق العام مفهومه، عناصره، ومتطلبات نجاحه:

عرفت العديد من الدول أزمات اقتصادية تمثلت في انخفاض الواردات وزيادة النفقات العامة مما أدى إلى عجز في الموازنة العامة وظهور أصوات تدعو إلى ضرورة عقلانية التسيير وترشيد النفقات العامة.

¹. المادة 136 من القانون الولائي والمادة 251 رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

1- مفهوم ترشيد النفقات العامة:

لغة: هو الهداية والاعتدال.

الاصطلاح الاقتصادي: أي سلوك إذا تم إنجازه في إطار مجموعة من المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقاً ومن خلال مدى التوافق والانسجام معها يمكن الحكم على رشادة أو سفاهة سلوك معين، ومن هنا فإن مفهوم الترشيح على الإنفاق العام يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف ولا تقتير.

كما أن ترشيح الإنفاق العام يظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها والعمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص لضمان زيادة رفاهية المجتمع من خلال ما يفضلونه من سلع وخدمات.

2- أهداف ترشيح الإنفاق:

يهدف ترشيح الإنفاق العام إلى تحقيق ما يلي:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع.
- دفع عجلة التنمية ومواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر أشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية مستقرة متغيرة محليا وعالميا.

- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة وبعيدة المدى.

- تجنب مخاطر المديونية.

3- عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

أ- عناصر ترشيد الإنفاق العام:

- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام.

- توجيه النفقات العامة نحو النفع العام. إتباع مبدأ الأولوية.¹

- التحديد الدقيق لمقدار الوقت ومقدار النفقة و توفير المعلومات المالية.

ب- متطلبات ترشيد الإنفاق العام وتتمثل في:

- ضرورة توفير بيئة سليمة للحكم والالتزام بمبادئ الحكامة.

- وجود إدارة سياسية قوية في تخصيص الموارد الأولية وعدم الخضوع لضغط أصحاب المصالح الخاصة على حساب الصالح العام.

- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها.

- الاستفادة من المعارف العلمية المكتسبة، وتوفير نظام مراقبة ومحاسبة فعال.

- اشتراك القطاع الخاص خاصة في مجال الخدمات وتسيير المرافق العامة.²

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص 45.

² المرجع نفسه: ص 48.

المبحث الأول: فواعل الحكامة والأدوار.

المطلب الأول: التنمية المستدامة.

إن مفهوم الحكامة تطور بموازاة مع تطور مفهوم التنمية، لا سيما لما انتقل محور الاهتمام من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي ثم إلى التنمية الإنسانية. و ذلك عندما تبين بجلاء أن تحسين الدخل القومي لا يعني تلقائيا تحسين نوعية حياة المواطنين و مستوى عيشهم.

ليظهر مفهوم الحكامة بجلاء عندما أضحت التنمية مرتبطة بالتكامل بين النشاط الاجتماعي والاقتصادي و السياسي و الثقافي و البيئي و مستندة على العدالة في التوزيع و المشاركة، أي التنمية المستدامة التي بدونها لا يمكن تحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة.

وبالتالي فالحكامة المحلية كمفهوم جديد للتدبير الجماعات المحلية، باعتبارها الرهان الأهم وأحد المحاور ذات الأولوية في تدبير الشأن المحلي، خاصة في ظل ما تتضمنه من تدبير سليم للمالية المحلية وتثمين بالغ للموارد البشرية للجماعات.

وبالفعل فقد تجسدت، ومن خلال مجموعة من المبادرات الوطنية، إرادة السلطات العمومية في تعزيز الحكامة المحلية الجيدة للكيانات اللامركزية بغرض تأهيلها في اتجاه تقديم خدمات تتميز بالجودة لفائدة المواطن، وتحفيز انخراطها على نحو أكثر فاعلية في التنمية المحلية.¹ إن قضايا التنمية أصبحت الهاجس الأكبر لكل الدول والجماعات المحلية ومع ذلك لازال البون شاسعا بين واقع متردي والانخراط في تطبيق برامج شاملة صلاحية وهيكلية وتنظيمية. فالجماعات المحلية التي نجحت في قيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي تلك التي تتوفر على القدرة والكفاءة في تنظيم وتعبئة على الفاعلين حول مشاريع مشتركة.²

1/ الأخضر عزي و جلطي غالم، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد (إسقاط على التجربة الجزائرية)"، في مجلة: دراسات استراتيجية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر العاصمة، العدد الأول، جانفي 2006. ص 12.

2- طلعت محمود منال ، تنمية و المجتمع : مدخل لدراسة المجتمعات المحلية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2010 . ص

و لذلك فإن الحكامة المحلية مكون أساسي في مسلسل هذه التنمية، و ذلك لارتكازها على إدماج مختلف الفاعلين في مشروع تشاركي شمولي، للاستفادة من الموارد التي من شأن هؤلاء الفاعلين المحليين توفيرها.

و أصبح التعاون أهم مجالات استثمار هؤلاء الفاعلين غير الحكوميين، و مجالا لتقوية دينامية التعاون و التنسيق المحلي، خاصة و أن الانفتاح على المجال الخارجي للتراب يفرض حدا أدنى من تنظيم هذا التراب من أجل تثمين الموارد المحلية و تطوير القدرة التفاوضية مع الشركاء الخارجيين.

وتهدف كذلك أولا وقبل كل شيء إلى الوصول إلى ضمان تنمية مستدامة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

وحيث تتصل الحكامة بتطبيق خيار اللامركزية و اللاتمركز في الفضاء المحلي، وتحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، ولذلك فإن الحكامة المحلية الرشيدة، بالإضافة إلى ما سبق؛ فإنها تتعزز بجملة من السياسات والمقومات السياسية والتمويلية والإدارية.

وإن مجهودات التحديث والدمقرطة لا تتأتى إلا بالمشاركة المكثفة للسكان في تدبير الشأن العام المحلي والوطني عن طريق «الديمقراطية التشاركية» وفي إدارة مميزة تشجع انخراط المجتمع المدني بفعالية لكونه طرفا فاعلا في عملية التغيير المنشودة، وفتح المجال أمامه لتحمل المسؤولية في اتجاه تبني مبادئ التفاوض والإشراك والتشارك لإبراز مؤهلات الإبداع والخلق.

والحكامة كونها آلية لتحسين وتدبير قطاعات الدولة، ينبغي أن يتمحور كل ذلك حول النتائج التي توضع في إطار الأهداف المرجوة، خاصة عبر تحميل المسؤولية للمشرفين على هذا التدبير ولأهداف محددة مسبقا ومنظمة بواسطة مؤشرات الفاعلية، وبما إن الهدف من الحكامة هو التحسين ووضع آليات للتدبير الرشيد والجيد لمكونات الدولة وقطاعاتها ، ومن هذا المنطلق تتجلى العلاقة بين الحكامة المحلية و التنمية .

فلا يمكن أن نتحدث عن الحكامة المحلية دون تكريس المشاركة و المحاسبة و الشفافية. و لا وجود للحكامة المحلية إلا في ظل الديمقراطية.

كما أن الأبعاد الجديدة للتنمية والتي تندرج ضمن الأبعاد الحقوقية والمتمثلة في الحق في التنمية وكذا تعزيز الديمقراطية و الحكامة المحلية الجيدة.

إن غياب الحكامة المحلية الرشيدة من حيث الديمقراطية المحلية والشفافية والمسؤولية واحترام القانون، يكرس وضعاً مزمياً وهو الذي تعرفه الجماعات المحلية والدلائل عليه كثيرة، فكان من اللازم أن تأتي إجراءات وتدابير تعالج هذه الإشكالية، ومن ثم تحقق التنمية المحلية، والتخليق والحكامة الرشيدة والديمقراطية.

من هذا المنظور، تتأكد حقيقة أن الحكامة المحلية شرط جوهري لا محيد عنه لتحقيق التنمية الشاملة للجماعة وللبلاد ككل، وسبيل لتعزيز الديمقراطية "التشاركية" التي تفضي بدورها إلى تحديد الأهداف وتحسم في مدى فاعلية تحقيقها، كما تستدعي بالضرورة انخراط الفاعلين المحليين في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ برامج التنمية. حيث أنه وبالرغم التطورات الحاصلة على مستوى النصوص التشريعية الهادفة إلى تفعيل الحكامة المحلية وإدماجها في السياسات العمومية والتدبير على مستوى الجماعات المحلية فلا بد من تجاوز معوقات أساسية من قبيل حاجات الجماعات المحلية للإمكانيات والموارد المالية الضرورية وافتقارها للدعم وسلبات التقطيع الترابي ومركزية القرارات وسلطات الوصاية وتأهيل المنتخبين المحليين وكفاءة الإدارة الجماعية.¹

والتنمية المستدامة تنمية طويلة الأمد، حيث تأخذ بعين الاعتبار حقوق الأجيال القادمة في موارد الأرض وتسعى إلى حمايتها. كما أنها تلبي احتياجات الفرد الأساسية والضرورية من الغذاء، والكساء، والحاجات الصحية والتعليمية التي تؤدي إلى تحسين الأوضاع المادية والاجتماعية للبشر دون الإضرار بالتنوع الحيوي، وهذا من أولوياتها عناصر البيئة منظومة متكاملة والحفاظ على التوازن ما بين هذه العناصر يوفر بيئة صحية للإنسان. كما تحافظ على عناصر المحيط الحيوي ومركباته الأساسية، مثل: الهواء والماء؛ حيث تشترط الخطط عدم استنزاف الموارد الطبيعية في المحيط الحيوي، وذلك برسم الخطط والاستراتيجيات التي تحدّد طرق استخدام هذه الموارد مع المحافظة على قدرتها على العطاء. وتعتمد على التنسيق

¹ عبد الله (زوبيري)، محاضرات في العلوم السياسية مخصصة لطلبة السنة الثانية في سياسات التنمية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة المسيلة. ص 15.

بين سلبيات استخدام الموارد واتجاهات الاستثمارات؛ حيث تعمل جميعها بانسجام داخل منظومة البيئة، بما يحقق التنمية المتواصلة المنشودة¹.

لهذه الأسباب نذكر اهم مجالات التنمية للبلدية فيما يلي:

1/ مساعدة المجتمعات الفقيرة على تطوير مصادر دخلهم لمنعهم من تدمير عناصر البيئة من حولهم.

2/ تشجيع المشاريع الملائمة لكل منطقة حسب ظروفها البيئية.

3/ تشجيع المبادرات الفردية والمجتمعية لإقامة المشاريع التي تلائمهم. تطوير مهارات المجتمعات الفقيرة لرفع مستوى حياتهم.

4/ خلق مصلحة مشتركة ما بين الإنسان والبيئة بحيث ترتبط البيئة بارتفاع مستوى حياته.

5/ العمل على زيادة الوعي حول الطاقة المتجددة كطاقة الرياح وطاقة الشمس وطاقة الرياح وغيرها من أجل التقليل من الاعتماد على مصادر الطاقة البترولية كمصدر رئيسي².

وتشمل هذه التغيرات الاهتمام بالصناعة التي تحتل الصدارة في السياسات الاقتصادية وتتضمن أيضا هجرة القوى العاملة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية وتقليل الواردات من السلع الاستهلاكية وتقليص الاعتماد على المساعدات المالية من الدول الأخرى وعلى المنتجات الفلاحية والمعدنية في الصادرات ، أما الماركسيون فكانوا ينظرون إلى التنمية من خلال التغيرات إلى تحديث في نمط الإنتاج المتجر في النظام الرأسمالي وفي الصراع الطبقي وقد كان تعريفهم لنمط الإنتاج من منظور الملكية والرقابة على وسائل الإنتاج ونوع الحكومة والنظام القانوني ، وتتصل هذه العناصر جميعها بمستوى التنمية للعلاقات الاجتماعية للإنتاج ولقوى الإنتاج.

1 مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، سيادة القانون في الأردن- قراءات في متناول الشباب، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني ، جوان 2007. ص 34.

² درغوم أسماء، البعد البيئي في الأمن الإنساني -مقاربة معرفية-،(مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلاقات دولية، قسم العلوم السياسية، ، جوان 2009)، ص 97 .

المطلب الثاني: البعد البيئي

في ظل الانتشار الواسع لمختلف الأنشطة في بعض القطاعات كالبتروك والغاز واستخراج المعادن وامتداد العمران وإنشاء صناعات تبرز الآثار المدمرة للبيئة نظرا لما تسببه هذه الأنشطة من التلوث للجو والمياه والتربة والقضاء على الغابات وارتفاع درجة حرارة الأرض والتصحّر ، كل هذه العوامل تعيق بشكل أو بآخر التنمية المستدامة ومنها :

1/ - إتلاف التربة، استعمال المبيدات، تدمير الغطاء النباتي والمصايد : نلاحظ أن تعرية التربة وفقدان إنتاجيتها يؤديان إلى التقليل من غلتها، ويخرجان سنويا من دائرة الإنتاج مساحات كبيرة من الأراضي الزراعية، كما أن الإفراط في استخدام الأسمدة ومبيدات الحشرات يؤدي إلى تلويث المياه السطحية والمياه الجوفية، أما الضغوط البشرية والحيوانية، فإنها تضر بالغطاء النباتي والغابات أو تدمرها، وهناك مصايد كثيرة للأسماك في المياه العذبة أو المياه البحرية يجري استغلالها فعلا بمستويات غير مستدامة، أو أنها توشك أن تصبح كذلك.

2/ - صيانة المياه :في بعض المناطق تقل إمدادات المياه، ويهدد السحب من الأنهار باستنفاد الإمدادات المتاحة، كما أن المياه الجوفية يتم ضخها بمعدلات غير مستدامة، كما أن النفايات الصناعية والزراعية والبشرية تلوث المياه السطحية والمياه الجوفية، وتهدد البحيرات والمصبات في كل بلد تقريبا، والتنمية المستدامة تعني صيانة المياه بوضع حد للاستخدامات المبددة وتحسين كفاءة شبكات المياه، وهي تعني أيضا تحسين نوعية المياه وقصر المسحوبات من المياه السطحية على معدل لا يحدث اضطرابا في النظم الإيكولوجية التي تعتمد على هذه المياه، وقصر المسحوبات من المياه الجوفية على معدل تجدها.

3/ حماية الموارد الطبيعية : إن التنمية المستدامة تحتاج إلى حماية الموارد الطبيعية اللازمة لإنتاج المواد الغذائية والوقود - ابتداء من حماية التربة إلى حماية الأراضي المخصصة للأشجار وإلى حماية مصايد الأسماك- مع التوسع في الإنتاج لتلبية احتياجات السكان الآخذين في التزايد، وهذه الأهداف يحتمل تضاربها، ومع ذلك فإن الفشل في صيانة الموارد الطبيعية التي تعتمد عليها الزراعة كفيل بحدوث نقص في الأغذية في المستقبل.

وتعني التنمية المستدامة هنا استخدام الأراضي القابلة للزراعة وإمدادات المياه استخداماً أكثر كفاءة، وكذلك استحداث وتبني ممارسات وتكنولوجيات زراعية محسنة تزيد الغلة. وهذا يحتاج إلى اجتناب الإسراف في استخدام الأسمدة الكيميائية والمبيدات حتى لا تؤدي إلى تدهور الأنهر والبحيرات، وتهدد الحياة البرية، وتلوث الأغذية البشرية والإمدادات المائية، وهذا يعني استخدام الري استخداماً حذراً، واجتناب تمليح أراضي المحاصيل وتشبعها بالماء.

4- حماية المناخ من الاحتباس الحراري: والتنمية المستدامة تعني كذلك عدم المخاطرة بإجراء تغييرات كبيرة في البيئة العالمية - بزيادة مستوى سطح البحر، أو تغيير أنماط سقوط الأمطار والغطاء النباتي، أو زيادة الأشعة فوق البنفسجية - يكون من شأنها إحداث تغيير في الفرص المتاحة للأجيال المقبلة، ويعني ذلك الحيلولة دون زعزعة استقرار المناخ، أو النظم الجغرافية الفيزيائية والبيولوجية أو تدمير طبقة الأوزون الحامية للأرض من جراء أفعال الإنسان.¹

5- تقليص ملاجئ الأنواع البيولوجية:

وتواصل مساحة الأراضي القابلة للزراعة - وهي الأراضي التي لم تدخل بعد في الاستخدام البشري - انخفاضها، مما يقلص من الملاجئ المتاحة للأنواع الحيوانية والنباتية، باستثناء القلة التي يديرها البشر إدارة مكثفة، أو التي تستطيع العيش في البيئة المستأنسة، وتتعرض الغابات المدارية والنظم الإيكولوجية للشعب المرجانية والغابات الساحلية وغيرها من الأراضي الرطبة وسواها من الملاجئ الفريدة الأخرى لتدمير سريع، كما أن انقراض الأنواع الحيوانية والنباتية آخذاً في التسارع، والتنمية المستدامة في هذا المجال تعني أن يتم صيانة .

¹ المرجع نفسه، ص25.

المبحث الثاني : البعد البشري ودوره في الحكامة(الدور السياسي).

المطلب الأول: الدور المزدوج للتمثيل النسوي في المجالس الشعبية البلدية:

ما زال موضوع مشاركة المرأة في صنع القرار موضوعا جدليا يستحوذ اهتمام الناشطين في مجال الديمقراطية وحقوق الانسان والمواطنة. ذلك خاصة في المنطقة العربية التي تشهد حراكا سياسيا مهما ، مما يستوجب استنفار كل الطاقات البشرية لإرساء الاستقرار فيها، بما في ذلك الحاجة لدور المرأة التي شاركت في بعض التحركات الشعبية في الدول العربية. تلك الدول التي ما زالت تبحث في صراع عنيف عن إمكانية إحلال السلام والتي يجب أن تعد المرأة بطبيعتها داعية أساسية للأمن والامان فيها. علما بأن تلك المرأة نفسها هي التي دفعت غالبا ثمن الصراعات السياسية على حساب كرامتها وفقدانها للإمكانية التأثير الفاعل في مجريات الاحداث التي تساهم في تهميشها، لا بل بتراجع كبير لدورها في ظل التطرف والتحجر الفكري.¹

قبل تلك التغيرات في المنطقة العربية وفي خلالها ما زال التساؤل الذي يلح علينا دائما هو أنه على الرغم من كافة الدراسات التي أجريت بشأن المشاركة السياسية للمرأة، والندوات والمؤتمرات التي عقدت لتداول هذه القضية، فما تم إحرازه على أرض الواقع من تقدم يعد محدوداً للغاية.

رغم كل ذلك ثمة تطورات قد حدثت في بعض الدول العربية لا يمكن إغفالها. بعض المجتمعات التي لم تكن تعترف بأي دور سياسي للمرأة بدأت تعين النساء في بعض المجالس والهيئات كذلك البرلمانات بدأت تفسح المجال للمرأة ولو بصورة رمزية ونخبوية. ويمكن القول بصورة عامة أن بعض الحواجز التي كانت قائمة منذ ما يقرب من عقدين قد شهدت تحسنا نسبيا.

¹. زهية رباحي، ترقية المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة: بين الضمانات القانونية والمعوقات العملية، المجلة الجزائرية للسياسة العامة رقم 1 ، المجلد رقم 6 ص ص- 25.

لكن ما سبق لا يعني أن الوضع الحالي يدعو للاسترخاء، بل على العكس فإن الوضع الحالي يطرح تساؤلات من نوع جديد بشأن نسبة مشاركة المرأة ومستوى ادائها وكيفية، ومدى قدرتها على التأثير في الحياة السياسية والحزبية ومؤسسات المجتمع المدني. ومدى صلتها بالنضال القائم من أجل الحريات العامة وحقوق الإنسان في المجتمعات العربية. وهل يمكن تأطير عمل النساء كي يمثلن نصف الهيئة الناجبة. هل المجتمع المدني لديه القدرة على تعبئة النساء والرجال المؤيدين لحقوق النساء لإحداث تغيير في النظرة لأهمية الاستفادة ممن يشكل نصف المجتمع؟

أقر المؤتمر العالمي الرابع للمرأة منذ 14 سنة (بجين 1995) بضرورة مشاركة المرأة في عملية صنع القرار وتولي المناصب السياسية. والتزمت بذلك العديد من الدول. لكن ما زال وضع المرأة في المنطقة العربية مقارنة بباقي دول العالم أقل بكثير من إمكانية الوصول إلى المناصب القيادية السياسية والمشاركة في عملية صنع القرار، سواء من زاوية تمثيل المرأة في السلطات الرئيسية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.¹

وإذا أخذنا تمثيل المرأة في المجالس النيابية نجد أن نسبة تمثيلها في الدول العربية و في الجزائر بالذات تعد من أدنى النسب على مستوى العالم، مع الأخذ في الاعتبار التفاوت فيما بين الدول العربية في هذا الصدد. بعض الدول لا تسمح بتولي النساء فيها مناصب قضائية، ودول أخرى لم تصل المرأة إلى منصب القضاء فيها إلا منذ فترة قريبة. كذلك أن عدد النساء اللواتي يشغلن مناصب وزارية محدود للغاية، وتترك بعض الوزارات تحديداً لكي تشغلها النساء. ناهيك عن شبه انعدام وجودها في مناصب المحافظين وفي المناصب العسكرية والأمنية. لا أشك أن هناك جهود عديدة بعد مؤتمر بجين لمشاركة المرأة في صنع القرار، ولكنها ليست بالقدر المطلوب.

¹ حسني قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماناتها، دار الكتب القانونية، الاسكندرية، 2006. ص 102.

هناك صعوبات وعقبات على المرأة تخطيها إذا ما ارادت خوض غمار العمل العام. نذكر من هذه العقبات عوامل متصلة بالمرأة نفسها وبوضعها الاقتصادي، وعوامل متصلة بالمؤسسة السياسية، وعوامل متصلة بالمجتمع والثقافة السائدة فيه. وفي سياق العقبات لا بد من التوقف عند بعض النقاط الأساسية:

يستوجب التنويه الى الفرق ما بين مشاركة المرأة في العملية الانتخابية التشريعية أو المحلية، وبين المناصب التنفيذية أو القضائية أو غيرها التي تتم بالتعيين. إن العملية الانتخابية - والمرأة لم تشارك في وضع قواعدها أساسا- تبنى على أساس المنافسة بكافة أشكالها ما بين الرغبة في خدمة الصالح العام وبين العمل على خدمة المصالح الشخصية في الكثير من الأحيان. وفي حين تتطلب هذه المنافسة مراس طويل نجد أن المرأة حديثة العهد بالتعامل مع الآليات الانتخابية. فمثلا اذا ما أخذنا بعين الاعتبار التلاعب بسقف الانفاق المالي للحملات الانتخابية الذي يحصل في كثير من الأحيان نجد أن المرأة غالبا لا تملك بسهولة حتى المال المشروع للحملة الانتخابية.

أضف الى ذلك استعمال النفوذ وتبادل المصالح المادية والسياسية التي تضطر المرأة للتصدي لها ضمن أنظمة غير ديمقراطية. حتى المجتمع نفسه بحاجة الى تثقيف وتوعية ديمقراطية تبدأ منذ التنشئة الأولى بهدف تغيير النظرة النمطية لدور وقدرات المرأة في صنع القرار. هذا بالإضافة الى بعض أنواع الخطاب الديني المتطرف الذي يؤثر سلبا على تقبل المرأة في الحقل العام.¹

¹ زكريا حريزي، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية -الجزائر نموذجا-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011. ص 75.

المطلب الثاني: دور المرأة كمؤشر على الحكامة و التسيير.

بناء عليه نحن بحاجة ملحة للتغيير في العديد من المفاهيم للمساهمة في مشاركة المرأة في صنع القرار. ان هذا التغيير مرتبط ارتباط وثيق بعملية التحول الديمقراطي واحترام حقوق الانسان والمفهوم الصحيح للمواطنة.

لتغيير الوضع الحالي نحن بحاجة الى قوانين انتخابية أكثر عدلاً وأقل تحيزاً، وإحدى الوسائل الأساسية لتحقيق هذه الغاية هي الكوتا، فتطبيق الكوتا يعد أحد آليات تغيير قواعد اللعبة السياسية. فبعض الدول العربية يطبق نظام الكوتا الذي رفع معدل مشاركة المرأة في المؤسسة التشريعية.

ولا شك أن الكوتا على مستوى الأحزاب ترفع من مشاركة المرأة في البلديات وفي البرلمان. وعليه، يجب أن تسعى النساء من أجل فرض كوتا نسائية داخل الأحزاب، تماماً كما حدث في ألمانيا وبعض الدول الاسكندنافية. الكوتا كما يعرف الجميع مرحلة ومؤقتة لتعويض المجتمع لا لتعويض عدم قدرة المرأة على الوصول إلى المجالس النيابية. نظام الكوتا اشارت اليه اتفاقية "السيداو" باعتباره نوعاً من التمييز الإيجابي. ولكن هل قامت الدول العربية بما يتعين عليها القيام به قبل تبني نظام الكوتا؟ فقد أشارت اتفاقية "السيداو" إلى أنه يجب على الدول التي ستطبق نظام الكوتا القيام بمجموعة من الإجراءات من بينها العمل على تغيير التنشئة الاجتماعية.

إن نظام الحصص 'الكوتا' Cota بطبيعته مؤقت وخطوة على طريق تحقيق المساواة. ومنتساءل هل النساء اللاتي وصلن إلى مراكز القرار في ظل نظام الكوتا أحدثن تغييراً ما، أم قمن فقط مثل الرجال بتنفيذ سياسة السلطة القائمة؟ هل غيرن شيئاً في نظرة الرجل إلى المرأة حتى إذا ما ألغي نظام الكوتا يمكن للناخبين من الرجال أن يصوتوا لصالح مرشحات من النساء؟ ما مدى ارتباط الأداء السياسي للمرأة بالقضايا النسائية؟ ما هو نموذج المرأة التي وصلت عن طريق نظام الكوتا إلى المجالس النيابية؟ نتيجة لأن ذلك تم دون تهيئة

بيئة حاضنة لفكرة المشاركة السياسية للمرأة تبقى قضية الكوتا قضية خلاف ونزاع داخل أوساط مختلفة من المثقفين والناشطين السياسيين بين معارض ومساند، وكل له خلفيته في ذلك.¹

ويجب أن تبدأ التهيئة لقيادة واعدة وصحيحة للمرأة بالتنشئة السياسية وفي مؤسساتها .

مطلوب تعديل التشريعات العربية بإسقاط جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والعمل على إدماج الاتفاقيات الدولية التي تزيل كافة أشكال التمييز ضد المرأة ضمن التشريعات الوطنية. وعلى الرغم من توقيع كافة الدول العربية على أغلب الاتفاقيات الدولية الخاصة بإزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة إلا أنها لم تدمجها حتى الآن ضمن تشريعاتها الوطنية. وما زالت مؤسسات المجتمع المدني الموجهة نحو المرأة في حاجة إلى مزيد من التنظيم حتى تؤدي إلى تراكم نوعي. فثمة حاجة إلى وضع الآليات التي تمكن المرأة من ممارسة الدور المنوط بها، وكذلك تفعيل هذا الدور.²

فلكي تتجح النساء في الوصول إلى المشاركة في السلطة والبناء الديمقراطي، تحتاج إلى إصلاحات واسعة كلية وليست جزئية. فالواقع في الدول العربية هو واقع أنظمة سياسية أكثر منه واقع مشاركة امرأة أم لا، والأنظمة السياسية اللاديموقراطية لن تسمح غالباً إلا بمشاركة النساء اللواتي تحظين برضا هذا الأنظمة. نحن بحاجة الى المؤسسات الحامية للديمقراطية وللمجتمع المدني والحريات والحقوق، فنشاط المجتمع المدني هو أيضاً أحد آليات التدريب السياسي للمرأة.³

إن العملية الانتخابية بما تتضمنه من فعاليات وممارسات وأنشطة وحشد ومشاركة من قبل مؤسسات المجتمع المدني تعد أفضل مدرسة للتدريب السياسي على الممارسة الديمقراطية

¹ عبد الحميد الزيات، التنمية السياسية، ج 2، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، ص. 25.

² القانون 03-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد رقم 01، الصادر بتاريخ 14 جانفي 2012.

³ راجع رأي المجلس الدستوري رقم 05/ ر. م. د/ 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد كيفية توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 01، 14 جانفي 2012.

وبخاصة بالنسبة للشباب، حتى وإن شابها بعض الممارسات السلبية، وحتى وإن انتهت بفشل المرشحات من النساء لأسباب خارجة عن إرادتهن.

إن الانتخابات لا تشكل وحدها الديمقراطية، ولكن الذي نفتقر إليه هو ثقافة الديمقراطية، وهي الثقافة التي يجب أن نسعى من أجل ترسيخها في المجتمع عن طريق مؤسسات التنشئة الاجتماعية والسياسية، وكذلك عن طريق مؤسسات المجتمع المدني.

يضمن النظام الديمقراطي حصول المرأة على حقوقها، بما يمثله في الدستور والقانون والتعليم والنظام الانتخابي وقانون الأحزاب وكيفية التعامل مع الإعلام الذي يجب أن يكون مستقلاً عن الدولة. كذلك تعزيز الثقافة الديمقراطية وتغيير المناهج، بالإضافة إلى ضرورة وجود الآليات الرقابية، والسعي نحو مفاهيم الحكم الصالح والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وإعطاء الشباب دور رئيسي والاهتمام بالفئات المهمشة.¹

إن طرح مثل هذا الإشكال في موضوع المرأة في التسيير الإداري و السياسي والاقتصادي في الجزائر يحيلنا إلى البحث في أهمية الروابط الاجتماعية والعلاقات الأسرية في تحديد مدى إدماج المرأة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية ومدى نجاعة مشاركتها. وقد أشارت دراسة لفريق من الباحثين في المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية إلى أنّ النساء الجزائريات يتأقلمن مع مختلف التغيرات الحاصلة في المجتمع، وفي مختلف المستويات الاقتصادية، الاجتماعية والعائلية. ولكن ثمة مجموعة من المشاكل تعترض المرأة الجزائرية، فالكثير من الصعوبات تمسّ بحياتهن وتثير شعوراً من القلق لديهنّ، و يمكن حصر أهم هذه الصعوبات في الوسط المهني كالنقل و التحرش وعدم المساواة في الأجر والترقية، ونقص دور الحضانة إضافة إلى تلك المشاكل المرتبطة بالوسط العائلي .

¹ يعتبر اعتماد نظام الحصص النسائية آلية مرحلية مؤقتة لتحقيق مبتغى التمكين السياسي للمرأة، كأحد أهم الاستراتيجيات لإرساء مبدأ المساواة بين الجنسين، ضمن مسارات العملية الديمقراطية والإصلاحات السياسية في الجزائر ص 52..

² بوجمعة صويلح، تفاعل قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2010. ص 43.

وهكذا فإن مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية عن طريق التمثيل السياسي في المجالس البلدية قد تزايدت في السنوات الأخيرة، لكنها تبقى ضعيفة مقارنة بالدول المجاورة. ولم تتجه السياسات العامة إلاّ في السنوات الأخيرة إلى إيلاء بعض الاهتمام إلى مسألة إدماج المرأة في الحياة الاقتصادية، حيث أن النساء الجزائريات واكبن بأنفسهم التغيرات التي عايشتها الجزائر، خاصة بعد الثمانينيات و دخولها عالم اقتصاد السوق. بذلك بدا الإدماج الاقتصادي للمرأة و كأنه اتجاه طبيعي بسبب الظروف الاقتصادية و ظروف المعيشة و متطلباتها¹.

1- مشاركة السياسية للمرأة... بين نظام الكوتا وتكريس الحق في المساواة، د. نرجس صفو، أستاذة محاضرة صنف أ بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف 2-، الجزائر. مقال نشر في العدد 18 من مجلة جيل حقوق الإنسان الصادر بشهر أبريل 2017، ص 79.

2 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المحمدية، الجزائر، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ص102.

المبحث الثالث: الرقابة أو الوصاية الإدارية كألية حوكمة.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة أو الوصاية الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية:

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية، يجب تمييز هذا الشكل من الرقابة بشكل آخر وهو الرقابة الرئاسية (التسلسلية)، باعتبار أن الأولى هي من سمات اللامركزية الإدارية، بينما الثانية تتميز بها المركزية الإدارية بصورتها -التركيز وعدم التركيز الإداري- ، إن السلطة الرئاسية في نظام المركزية الإدارية تعتبر أساس هذا النظام الذي لا يقوم بدونها، فهي تمارس بصورة آلية أو تلقائية، ولا تستبعد إلا بنص قانوني أما بالنسبة للهيئات المحلية فالأصل أنها مستقلة إداريا وماليا عن الهيئات أو السلطات المركزية ، وهذا يعني انفصالا كلياً عن هذه الأخيرة، بل تمارس السلطات المركزية استثناء من المبدأ العام رقابة إدارية تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروطها ، وهذا من أجل ضمان عدم خروج هذه الهيئات المحلية ، بدعوى أنها مستقلة عن مبدأ المشروعية .

تلعب الرقابة على الإدارة العامة دوراً مهماً في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها وتقاديرها في الوقت المناسب.

وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأساسية الأخرى (الوظيفة التنفيذية، التشريعية، القضائية....الخ)، فإن الدستور الحالي المعدل في 2008 قد خصص لها فصلاً كاملاً. و تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في: الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، الرقابة التشريعية (البرلمانية) وأخيراً الرقابة الإدارية و هي رقابة داخلية، ذاتية و تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة. و تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة مظهرين هما: الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ، و يقصد بهذه الأخيرة مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية¹.

¹. محمد الصغير بعلي : قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، سنة 2005 ص.37.

لقد مس المشرع الجزائري بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية ، و ذلك من خلال تطبيقه للرقابة المشددة المستمدة من النموذج الفرنسي ، وطبقها على المجالس المحلية ،حيث أن ومن خلال الرقابة الوصائية على أعمال هاته الأخيرة لم يحترم استقلالية هذه الهيئات . و على هذا الاساس حاولنا من خلال دراستنا لموضوع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية إظهار أهميتها وتبيان مختلف أنواعها ، في ممارسة هذا العمل الرقابي .

وللتعريف بماهية الرقابة الإدارية بإظهار مفهومها وخصائصها و أهدافها و صورها وطبيعتها ومظاهرها، وفي الفصل الثاني تطرقنا للتفصيل في الرقابة على أعمال المجالس المحلية، من خلال طرح الرقابة على اعمال المجل الشعبي الولائي في المحث الاول وجاء المبحث الثاني ليتناول الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي اما المبحث الثالث فتضمن آثار الرقابة على أعمال المجالس المحلية.

يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات المحلية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية، إن نظام الوصاية الإدارية لا يقيد من حرية الهيئات المحلية في القيام بأعمالها أو اتخاذها للقرارات التي تراها مناسبة لخدمة مواطنيها، بل هو الضمان من أجل أن تعمل هذه الهيئات في الحدود التي رسمها القانون، وهذا ضمانا لحقوق الأفراد ، ووحدة الدولة¹ .

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، مع التذكير بأن هذا المصطلح مستعمل في فرنسا ولا يراد به وصاية الولي على القاصر أو ناقص الأهلية بمفهوم القانون المدني بل تعني وصاية السلطات المركزية على السلطات المحلية، و التي يراد منها فرض رقابة قانونية على الهيئات المحلية أو الإقليمية من أجل حماية المصلحة العامة و احترام مبدأ المشروعية.

¹ أنظر المادة 03/ ف 02 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني: أهم نقاط الاختلاف بين الرقابة الإدارية و السلطة الرئاسية :

1- تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بها بواسطة التشريعات المنظمة لها مثل: قانون الولاية ، وقانون البلدية تطبيقاً لقاعدة « لا وصاية بدون نص» في حين أن السلطة الرئاسية تكون تلقائية أو آلية ولا تحتاج للنص عليها بقانون لأنها من متطلبات النظام الإداري المركزي الذي يعتمد على علاقة التبعية بين الرئيس و المرؤوس والذي تخول بموجبها سلطات للرئيس على المرؤوس يمارسها الرئيس على المرؤوس دون الحاجة للنص عليها بقانون.

2- إن السلطة الرئاسية هي رقابة سابقة ولاحقة تخول للرئيس سلطة الإشراف و التوجيه وإصدار الأوامر والتعديل والحلول بالنسبة لأعمال المرؤوس كما تخول له الرقابة على شخص المرؤوس فهي رقابة واسعة وشاملة، بينما الوصاية الإدارية هي رقابة لاحقة وهي رقابة مشروعية فقط ولا تهدف إلا لتحقيق المصلحة العامة لا غير.

3- ملزم بطاعة رئيسه وتنفيذ أوامره و هذا ما أقره القضاء الفرنسي. وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهات المركزية .

4- تقرض السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية المستقلة¹ .

المطلب الثالث: مظاهر الوصاية الإدارية التي تمارسها الهيئات المركزية على الهيئات المحلية:

تتجلى مظاهر الرقابة الوصائية في مجالات ثلاث: رقابة على الأشخاص و رقابة على الهيئة و رقابة على الأعمال .

1- الرقابة على الأشخاص: تملك السلطات المركزية المختصة أو ممثليهم على المستوي المحلي بالنسبة للمنتخبين صلاحية وقفهم أو إقصائهم من المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وفقاً للكيفيات و الإجراءات المحددة قانوناً.

1/ المادة 03/ ف 02 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

2- الرقابة على الهيئة: إذا كان إنشاء وحل الهيئات المحلية من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية، فإن ذات القانون يخول السلطات الإدارية المركزية حل هذه الهيئات وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين).

ونظرا لخطورة هذا الإجراء (الحل) فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتبيان حالاته وإجراءاته.

3- الرقابة على الأعمال: وتتمثل في المصادقة و الإلغاء والحلول.
أ- المصادقة: تنص قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء المصادقة وهذا بهدف مراقبة مدى مشروعيتها و ملاءمتها، وفقا للأوضاع والإجراءات و الكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية .

والمصادقة تكون ضمنية أو صريحة وفق ما ينص عليه القانون، ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ الجهة الوصية إلى إصدار قرار صريح تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها، وقد اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح.

ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية المترتبة عن أعمالها وقراراتها، كما يمكن للهيئات المحلية الصادرة عنها هذه الأعمال الرجوع والتخلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت ذلك وفقا لما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية في جانب الملائمة.¹

ب-الإلغاء: ويتمثل في السلطة التي يمنحها القانون للهيئات المركزية في إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والمشوبة بعيب عدم المشروعية وهذا في حالات معينة حددها وحصرها القانون وهذا لا يحدث الاضطدام المتكرر بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية مما يعطل تحقيق الحاجات العامة للجمهور والإخلال بالمصلحة العامة.

¹ فريدة قصير مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، باتنة، الجزائر، ص108

ج- الحلول: يقصد به حلول السلطة المركزية (سلطة الوصاية) محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة.

ويتضح من هذا التعريف أن هذا الإجراء خطير لأنه يمس أساسا صارخا باستقلالية الهيئات المحلية لذا وجب تقييده من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع أي لا يستخدم هذا الإجراء إلا في حالات نادرة، وهذا للتوفيق بين ما تتطلبه الهيئات المحلية من استقلال وبين متطلبات المصلحة العامة. التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية.

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة المحلية بالقيام بعمل معين ، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية. كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية. ويمكن القول أن كل من المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس مستقلان عضويا و وظيفيا، وبالتالي فمجال الرقابة الوصائية في قانون البلدية الجديد رقم :10-11 المؤرخ في 3 جويلية 2011 ضيق ووسائل ممارستها قليلة، ماعدا وسيلتي المصادقة و الحلول الممنوحتان للوالي وذلك في إطار حماية العهدة الانتخابية و مصالح المواطنين ، وكذا ضمان حسن سير الإدارة.¹

¹ .أنظر : المادتين 149 و 150 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

الخاتمة

نستنتج من خلال هذه الدراسة أن نظام الإدارة المحلية ميزة الدولة الحديثة العصرية، ويمثل أداة فعالة لتحقيق المشاركة الشعبية، وتمثل المجالس المحلية الخلايا القاعدية لأي نظام سياسي فهي اللبنة الأولى لبناء الهرم السياسي .

فيمكن الإجابة عن الإشكالية بأن الحكامة الجيدة للمصالح المادية و المعنوية للمواطنين من قبل مسيرين أكفاء تؤدي إلى رفع التنافسية الجيدة و الخدمة العمومية ، كما تؤدي دورا أساسيا في تسيير وإدارة الجماعات الإقليمية المحلية.

وباعتبارها هي الهيئة المنتخبة على مستوى الجماعات الإقليمية المحلية، وبما أن المحور الأساسي للتنمية هو الفرد من خلال إتاحة الفرصة له في القدرة على الاختيار من أجل تجاوز العوائق لتحقيق حياة أفضل من خلال تحسين الإطار المعيشي للفرد، وهذا كله يكون من خلال إشراكه في عملية التنمية بالنسبة للمستوى المحلي فيكون عن طريق المجالس المنتخبة.

ففي الجزائر يستند نظام الإدارة المحلية على خليتين أساسيتين هما "البلدية والولاية" وتجسد المجالس المحلية لهاتين الخليتين الجانب الديمقراطي كونها تحمل صفة المنتخب فهي معنية بالتعبير عن حاجيات المواطن المحلي من أجل إحداث التنمية المحلية وتحقيق الاستقرار على المستوى المحلي لذا منحنا قانوني البلدية والولاية صلاحيات موسعة لكل من المجلس الشعبي البلدي في مجال تحقيق التنمية المحلية فهذه الصلاحيات تشمل كافة المجالات منها: اقتصادية، اجتماعية، ثقافية.

حظي مفهوم الحوكمة باهتمام بالغ خلال السنوات الأخيرة، إن كان على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي، فظهرت بذلك عدة آليات وتدابير لدعم نظام الحوكمة في الإدارة العمومية، كما اقترحت عدة مؤشرات ومعايير لقياس الحوكمة الرشيدة والجيدة، فمع تنامي مقتضيات اللامركزية واتساع مبادئ استقلالية وصلاحيات الأقاليم والجماعات المحلية في أغلب الدول أضحت الحوكمة أكثر اقترانا بتكريس التنمية المحلية، وأضحى الحكم المحلي

الراشد ترجمة لتنمية محلية فعالة، تركز من خلاله شرعية الهيئات المحلية وتوضح أهميتها في خدمة وتحقيق الصالح العام.

فثمة نصوص وسياسات وخطابات أنشئت وبلورت لتكريس الحوكمة المحلية في الجزائر، في إطار توسيع صلاحيات الجماعات المحلية وإشراك المجتمع المدني، أفضت إلى نتائج معتبرة في مجال التنمية المحلية ومع ذلك تبقى الحاجة ملحة لمبادرات جادة من شأنها تعزيز هذا التوجه دعماً لأداء الجماعات المحلية في مختلف المجالات، وتجسيماً لجهود التنمية المحلية والتنمية الإقليمية عبر إشراك مختلف الفاعلين في المجتمع.

نؤكد من جهة أخرى صحة الفرضيات المصاغة لتحليل العلاقة بين المتغيرين و هما الحكامة و أداء الإدارة العامة في بلدية المسيلة خاصة و في الجمهورية الجزائرية بشكل خاص.

وتعتبر البلدية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ومن أجل ربط الجانب النظري العلمي بالواقع والتحقق من دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية قمنا بإدراج الجانب التطبيقي في هذه الدراسة من خلال دراسة الحالة والمتعلقة ببلدية المسيلة بالأخص المجلس الشعبي البلدي لذا وجدنا أن المجالس المحلية نظريا تمثل وجه من أوجه الديمقراطية، ولها اختصاصات واسعة في مختلف المجالات لكن من خلال دراستنا الميدانية أي على مستوى التطبيق، فهي تواجه العديد من العراقيل التي تجعله عاجزة على أن تكون طرفا فاعلا في عملية التنمية المحلية.

نستنتج من خلال هذه الدراسة أن نظام الإدارة المحلية ميزة الدولة الحديثة العصرية، ويمثل أداة فعالة لتحقيق المشاركة الشعبية، وتمثل المجالس المحلية الخلايا القاعدية لأي نظام سياسي فهي اللبنة الأولى لبناء الهرم السياسي لذا فهي تلعب دورا أساسيا في تسيير وإدارة الجماعات الإقليمية المحلية وباعتبارها هي الهيئة المنتخبة على مستوى الجماعات الإقليمية المحلية، وبما أن المحور الأساسي للتنمية هو الفرد من خلال إتاحة الفرصة له في القدرة على الاختيار من أجل تجاوز العوائق لتحقيق حياة أفضل من خلال تحسين الإطار المعيشي للفرد،

وهذا كله يكون من خلال إشراكه في عملية التنمية بالنسبة للمستوى المحلي فيكون عن طريق المجالس المنتخبة.

ففي الجزائر يستند نظام الإدارة المحلية على خليتين أساسيتين هما "البلدية والولاية" وتجسد المجالس المحلية لهاتين الخليتين الجانب الديمقراطي كونها تحمل صفة المنتخب فهي معنية بالتعبير عن حاجيات المواطن المحلي من أجل إحداث التنمية المحلية وتحقيق الاستقرار على المستوى المحلي لذا منح قانوني البلدية والولاية صلاحيات موسعة لكل من المجلس الشعبي البلدي والولائي في مجال تحقيق التنمية المحلية فهذه الصلاحيات تشمل كافة المجالات منها: اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، وتعتبر البلدية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر.

ومن أجل ربط الجانب النظري العلمي بالواقع والتحقق من دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية قمنا بإدراج الجانب التطبيقي في هذه الدراسة من خلال دراسة الحالة والمتعلقة ببلدية المسيلة بالأخص المجلس الشعبي البلدي لذا وجدنا أن المجالس المحلية نظريا تمثل وجه من أوجه الديمقراطية، ولها إختصاصات واسعة في مختلف المجالات لكن من خلال دراستنا الميدانية أي على مستوى التطبيق، فهي تواجه العديد من العراقيل التي تجعله عاجزة على أن تكون طرفا فاعلا في عملية التنمية المحلية .

أهم التوصيات:

الحكامة أداة لتأهيل للدخول في التنافسية على مستوى الجماعات والإدارة المحلية الوطنية و الاستجابة للمهام الرئيسية التي أناطها بها القانون.

1. ابتكار أسلوب جديد في التشارك بين المسيرين والمساهمين.

2. ضبط و توجيه و تسيير التوجهات الإستراتيجية الكبرى للمؤسسة، يمكن تطبيقها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

3. توخى حسن التنظيم و توزيع المسؤوليات وصقل القدرات و دعم التواصل داخليا و خارجيا

4. التوجه الاستراتيجي لتحديد الأهداف واتخاذ القرار (المجالس).

5. تقييم واقعي للمنجزات.

6. تحليل المعطيات و رصد الإمكانيات من أجل رسم سياسة تنمية.

7. إنجاز الدراسات و التقارير الاهتمام بالدراسات المستقبلية و اليقظة التكنولوجية . وإشراك الإعلام في صناعة القرار المحلي.

قائمة المصادر و المراجع:

القرآن الكريم

أولاً: الكتب :

- 1/- العمري بوحيط، البلدية، إصلاحات، مهام و أساليب، شركة زغياش، الجزائر، 1997 .
- 2/ المادة 136 من القانون الولائي والمادة 251 رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.
- 3/ أحمد عبد اللطيف رشاد، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002 .

4/ أسماء درغوم، البعد البيئي في الأمن الإنساني -مقاربة معرفية-، (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلاقات دولية، قسم العلوم السياسية،، جوان 2009.

5/ المادة 16 من القانون رقم 16/ 01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

6/ المجلس الدستوري رقم 05/ ر. م. د/ 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 01، 14 جانفي 2012.

- 7/-الأخضر عزي و جلطي غالم، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد) إسقاط على التجربة الجزائرية)"، في مجلة:دراسات استراتيجية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر العاصمة، العدد الأول، جانفي 2006.
- 8/بوجمعة صويلح، تفاعل قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2010.
- 9/حسين مصطفى حسين : الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982 .
- 10/ حسني قمر ، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماناتها، دار الكتب القانونية، الاسكندرية، 2006.
- 11/ د/ خميس السيد إسماعيل : الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية دراسة مقارنة)، جامعة الجزائر ، الطبعة الأولى سنة 1975 .
- 12/ سليمان الطماوي محمد، الوجيز في نظم الحكم و الادارة، دار الفكر العربي للنشر القاهرة. 2010.
- 13/فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، باتنة، الجزائر، 2003 .
- 14/محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004
- 15 ناجي عبد النور، الدور التتموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، 2010 .
- 16-ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، قالمة، الجزائر، مطبعة قالمة، 2001.
- 17 د/ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، سنة 2014.
- 18 عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001 .
- 19 عبد الرزاق شبحلي الإدارة المحلية دراسة مقارنة، جامعة مؤتة، 2001 .

20 عبد الله (زوبيري)، محاضرات في العلوم السياسية مخصصة لطلبة السنة الثانية في سياسات التنمية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة المسيلة.

21 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المحمدية، الجزائر، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007.

عبد الحميد الزيات، التنمية السياسية، ج 2، دار المعرفة الجامعية، القاهرة.

22 زهية رياحي، ترقية المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة: بين الضمانات القانونية والمعوقات العملية، المجلة الجزائرية للسياسة العامة رقم 1، المجلد رقم 6 .

23 زكريا حريزي، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية -الجزائر نموذجاً-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011.

24 طلعت محمود منال، تنمية و المجتمع : مدخل لدراسة المجتمعات المحلية ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010 .

25 د. نرجس صفو، مشاركة السياسية للمرأة... بين نظام الكوتا وتكريس الحق في المساواة، أستاذة محاضرة صنف أ بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2-، الجزائر. مقال نشر في العدد 18 من مجلة جيل حقوق الإنسان الصادر بشهر أبريل 2017، ص 79.

26 موكة محرز، "المكانة السياسية للمرأة في القانون الدولي والتشريع الجزائري"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2014.

27 د/ محمد الصغير بعلي : الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2014، ص 24 وما بعدها.

د/ محمد الصغير بعلي : قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، سنة 2005.

28 مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، سيادة القانون في الأردن - قراءات في متناول الشباب، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جوان 2007.

29 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع.

ثانيا : مراجع باللغة الفرنسية:

Jacques Blanc, Bruno Rémond :les collectivités locales Dalloz, Paris,17 1995.

– Vedel G ; Droit administratif , P.U.F ,Paris –27

ثالثا : مواقع من الأنترنت:

3/عمراني كربوسة، "الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، نقلا عن
http://www.univchlef.dz/seminaires/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008.pdf.

فهرس المحتويات

تشكرات

اهداء

مقدمة.....أ.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و المعرفي

- المبحث الأول: مفهوم الحكامة المحلية..... 11
- المطلب الأول: تعريف الحكامة..... 12
- المطلب الثاني: تعريف الحكامة المحلية و مبادئها..... 17

الفصل الثاني: ماهية الجماعات المحلية و ترشيد النفقات

- المبحث الأول: الجماعات المحلية..... 20
- المطلب الأول: التعريف الجماعات المحلية..... 20
- المطلب الثاني: مهام واختصاصات الجماعات المحلية..... 21
- المطلب الثالث: الاكراهات والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية..... 22
- المبحث الثاني: التنظيم الهيكلي لبلدية المسيلة..... 25
- المطلب الأول : التعريف ببلدية المسيلة..... 25
- المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لبلدية المسيلة..... 27
- المبحث الثالث: ترشيد النفقات العمومية..... 32
- المطلب الأول :. الحكامة ومتطلبات ترشيد النفقات العامة..... 32
- المطلب الثاني الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية..... 40

الفصل الثالث: فواعل الحكامة، الأدوار

المبحث الأول: أدوار الحكامة و فواعلها	45
المطلب الأول: التنمية المستدامة.....	45
المطلب الثاني : البعد البيئي.....	49
المبحث الثاني: البعد البشري و دوره في الحكامة (الدور السياسي للمرأة).....	52
المطلب الأول: الدور المزدوج للتمثيل النسوي في المجالس الشعبية البلدية.....	52
المطلب الثاني: دور المرأة كمؤشر على الحكامة و التسيير.....	55
المبحث الثالث: الرقابة أو الوصاية الإدارية كألية حوكمة.....	59
المطلب الأول: مفهوم الرقابة أو الوصاية الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية.....	59
المطلب الثاني :نقاط الاختلاف بين الرقابة الإدارية و السلطة الرئاسية.....	61
المطلب الثالث: مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات المركزية والمحلية.....	62
الخاتمة.....	65
قائمة المصادر و المراجع.....	70
الفهرس.....	75