

## مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وانعكاسات ذلك على واقع التنمية المحلية

### The Level of dependency or the independence of the local groups And its reflection on the local development

تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/09/10

تاريخ إرسال المقال : 2017/08/17

فلاك نور الدين / جامعة محمد بوضياف المسيلة

#### الملخص :

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على توزيع السلطات بين المركز والجماعات المحلية مع إعطائها نوع من الاستقلالية في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية، لكن الاستقلال لا يعني انقطاع الرابطة تماما مع الهيئة المركزية لأن ذلك قد يهدد وحدة الدولة من جهة، وفي المقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية، إلى تبعية الجماعات المحلية للمركز من جهة أخرى، وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية، وقد يؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاستقلالية المالية، التنمية المحلية.

#### Abstract:

The central authority (administrative) distribute the powers between the center and the local groups with giving it a kind of independence in administrative in administrative and financial management the right to initiate in different local projects. But in dependence doesn't mean a complete interrupt with the local authority because this may threaten the unity of the country this is in one hand in the other hand that may lead to the accreditation on the external central resources and the central authority resources to the dependency of the local groups this results a kind of supervisory central and it may lead to avoid some projects and decisions.

**Keywords:** Local Communities, Financial Independence, Local Development.

## مقدمة :

يعتمد التنظيم الإداري اللامركزي على توزيع السلطات بين المركز - السلطة المركزية - والجماعات المحلية مع منحها نوع من الاستقلالية في تسييرها للشؤون المالية والإدارية وذلك عن طريق منحها حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية-البلدية والولاية- شريطة أن تلك الاستقلالية لا تؤدي إلى قطع العلاقة تماما مع الهيئات المركزية العليا لان في ذلك تهديد لكيان الدولة ووحدتها من جهة، وفي مقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية إلى التبعية المطلقة لتلك الجماعات المحلية للمركز وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية والتي بدورها قد تؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات الحيوية والتي تكون في الغالب لصالح التنمية المحلية وتطويرها. وجاء الموضوع ليناقد الإشكالية الآتية : إلى أي مدى قد يؤثر مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية للسلطات المركزية على واقع التنمية المحلية المنشودة.

ومن أجل الإحاطة بموضوع مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية قمنا بتقسيم الدراسة إلى ثلاث محاور هي كالتالي:

**المحور الأول : مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها.**

**المحور الثاني : الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية.**

**المحور الثالث : انعكاسات تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.**

## المحور الأول : مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها

يعتبر مفهوم الاستقلالية واسع ويحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة المؤسسة ما في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية.

أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخير(الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية، حيث تخول لها اختصاصات محددة قانوناً والقاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه..

وقد تطرقنا في هذا المبحث إلى التعريف استقلالية المالية ثم مظاهرومبررات الاستقلالية وأخيراً محتويات الاستقلالية وأخيراً محتويات الاستقلالية المالية.

### أولاً: تعريف استقلالية المالية

كثيراً ما يترتب لفظ الإستقلال كثيراً ما يستخدم من طرف رجال السياسة، وذلك للدلالة على التحرر كلياً من أية سلطة خارجية، واستخدامها رجال القانون ولكن بمعنى مختلف لأن فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة

وهو استقلال عن الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة مع خضوع هذه الهيئات إلى الرقابة وإشراف السلطة المركزية، لذا يعتبر فقهاء هذا الاستقلال نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية والاستقلالية في اليونانية تعني التسيير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة وحسب هذا التعريف فإن الجماعات المحلية لا تتمتع بالاستقلالية بل هي تابعة لأنها لا تتمتع باختصاص سن القوانين بنفسها.

وهذا التعريف اللغوي للاستقلالية وإن كان مقبولاً في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات المحلية في مجال التشريع، بل إن الاستقلال لا تتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي وظيفة التنفيذية في الشق منها الإداري وإن هذا الاستقلال يمارس في إطار القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة.

والجدير بالذكر أن حجم ومضمون الاستقلالية في نظام اللامركزية الإقليمية يقاس انطلاقاً من علاقة الهيئة المحلية بالسلطة الوصائية.

وتعرف الاستقلالية: «بأن يكون للهيئة شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لها يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، من الموارد المالية التي يسمح لها بقيام باختصاصاتها .

ويعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية ركنها الأساسي والمعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية وبالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال .

هذا فيما يخص أهم التعريفات التي قيلت بشأن استقلال الجماعات المحلية، أما فيما يخص معايير هذا الاستقلال هناك جملة من المعايير على مدى ومضمون استقلال الجماعات المحلية ، إلا أنها لا تخلوا من انتقادات .

### ثانيا : مظاهر وأسس الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في ما يلي:

- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر.
- الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهتم الدولة.
- وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها .
- تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلال المحلية والذي يجب أن لا يصل حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه لابد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها .
- حرية التسيير الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانات المتوفرة لديها .

## مبررات الاستقلالية المالية والمحلية :

يؤكد الكثير من المهتمين على أهمية الاستقلالية المحلية في زيادة درجة الديمقراطية المحلية على عدة مستويات إن تطوير الاستقلالية المحلية يمكن من دفع بالعجلة الديمقراطية على عدة مستويات كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين، وكذا للناخبين والمسيرين، وكذا للناخبين والمكلفين بالضريبة .

- وتعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالمحاسن والمزايا عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للأنشطة العامة وتعزيز الثقافة المحلية .

وتلخص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية فيما يلي:

- تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات التي يجب أن تحترم حسب الأولويات، وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.

- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.

- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات وشروط إشباعها).

- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية .

المعرفة المفصلة للممتلكات من قبل الجماعات المحلية يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري وأولوي على كل عمل آخر ويتم هذا عن طريق إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية .

## 1/ الاستقلالية الميزانية :

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بحرية النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها التي تشمل على:

التحويلات، القروض، الجباية.

- التحويلات :

تشتمل على الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة والتي تقوم بتوجيه استعمالها.

#### - القروض :

الضغط الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن الجماعات المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض ، وذلك لما ينجر عنه من مشاكل، فهو نفقة مستقبلية تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.

#### 2/ الاستقلالية الجبائية :

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق استقلالية المالية، فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها مما يضمن السير الحسن لمصالحها، والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجات المواطنين، وسندكر فيما يلي الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي. في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة ونوجزها في ما يلي:

#### - حرية المورد :

ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله ، ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية .

#### - ذاتية المورد :

بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة سعر المورد، وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها، فالضريبة المحلية في انجلترا مثلا «ضريبة المباني» تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها، والقيام بتحصيلها وتقدير أوجه إنفاقها، بل ويخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثانية.

#### - سهولة إدارة الموارد:

ويقصد به تسير تقدير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، والعمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.

## المحور الثاني : الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية

تمارس على الجماعات المحلية رقابة وصائية بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هذه الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وأن لا تتجاوزها، كما تسهر الوصاية الإدارية على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية وتمارس هذه الرقابة إما على المجالس المنتخبة وإما على أعمال هذه المجالس المنتخبة وبالتالي فما مدى تأثير هذه الرقابة الممارسة على استقلالية الجماعات المحلية في التسيير.

### أولا : الرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة

يعتبر الاستقلال أحد أم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية ، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة الوصية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون غالبا، غير أن هذا الاستقلال نسبي مطلق حيث أن الهيئات المحلية تمارس اختصاصها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية

والوصاية الإدارية تتميز عن الرقابة التسلسلية في أن هذه الأخيرة تفرض إشرافا مباشرا من السلطة المركزية على التابعين لها بمنح هذه السلطة الحق بالتوجيه والرقابة والتأديب وهو ما لا يتوفر لها في إطار ممارسة السلطة الوصائية، وبالنسبة للمجالس المنتخبة فإنها تكون إما جماعية على المجلس ككل وإما على أفراد المجالس.

### - الرقابة الجماعية :

تتمثل الرقابة على المجالس المنتخبة في إطار ممارسة الوصاية بإنهاء حياة المجلس المنتخب إنهاء قانونيا عن طريق الحل وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها، بحيث يتعرض المجلس المنتخب سواء كان الولاية أو البلدية للحل بموجب مرسوم يتخذ على مستوى مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية وينص كل من قانون الولاية وقانون البلدية على الحالات التي يتم فيها حل المجلس والتي تتمثل في ما يلي:

- عندما يقلل عدد المنتخبين عن نصف العدد الكلي لأعضاء المجلس الانتخابي وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف من خلال اللجوء إلى القوائم الاحتياطية بحسب العارض الذي يصيب العضو من وفاة إقصاء أو استقالة.

- في حالة الاستقالة الجماعية وهذا يمكن أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كان انتماءاتهم السياسية إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس.

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس.

- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها وهذه الحالة تتعلق فقط بالمجلس الشعبي البلدي.

- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس وهذه الحالة تتعلق فقط بالمجلس الشعبي الولائي.

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

### - الرقابة والفردية :

الرقابة الوصائية تمارس كذلك على أفراد المجالس الشعبية المنتخبة من خلال التوقيف والعزل والإقصاء.

#### 1- التوقيف :

بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي عند تعرض أحد أعضائه إلى متابعة جزائية تمنعه من أداء مهامه فإنه يمكن للمجلس توقيفه بمدولة يتم الاعلان بقرار معلل من طرف وزير الداخلية إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة أما بالنسبة للمجلس البلدي يصدر قرار التوقيف معلل من طرف الوالي إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية.

#### 2- الإقالة :

بالنسبة لأعضاء المجلس الولائي يعتبر العضو مستقبلا بموجب مداولة من المجلس عندما يكون تحت طائلة عدم قابلية انتخاب ويعلن رئيس المجلس بهذه الإقالة، أما بالنسبة لمجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يصرح بإقالة كل عضو من المجلس يتبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا.

#### 3- الإقصاء:

يكون الإقصاء أحد أعضاء المجلس الولائي بموجب مداولة يتخذها المجلس على عكس ما كان في إطار الأمر 69-38 حيث يتم إقصاء العضو بموجب هذا المرسوم.

أما بالنسبة للمجلس البلدي عند ثبوت إدانة العضو فإنه يقصى نهائياً من المجلس بشكل قانوني من طرف الوالي.

## ثانياً : الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة

### 1/ المصادقة:

ينص قانون الولاية على مبدأ عام يقضي بمداولات المجلس الشعبي الولائي تنفيذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوم إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به ومن بين هذه الاستثناءات كل مداولات التي تتناول (الميزانيات و الحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية) حيث تتطلب هذه المداولات مصادقة السلطة الوصية قبل الشروع في تنفيذها

أما بالنسبة للبلدية فإنه يتم تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي مباشرة بعد مضي 15 يوم من إيداعها لدى السلطة الوصية ويظهر أن المدة قد تقلصت مقارنة بالمدة التي نص عليها الأمر 67-24 والتي كانت تقدر بـ 20 يوماً.

لكن هناك بعض مداولات تتطلب مسبقاً من طرف الوالي قبل تنفيذها أي لا تكتسب أي قوة قانونية ملزمة - الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية للبلدية - إلا بعد مصادقة الوالي وتمثل هذه المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات أو إحداث مصالح ومؤسسات عمومية غير أن هذه المداولات إذ لم تقم السلطة الوصية بالمصادقة عليها في غضون 30 يوم من تاريخ إيداعها في الولاية تعتبر المصادقة عليها ضمنية.

بمقارنة هذه المداولات التي تتطلب المصادقة المسبقة مع ما كان عليه الأمر 67-24 في المادة 107 (مثل القروض وقبول الهبات و الوصايا، محاضر المزايدة والمنقصات، نقل ملكية والأموال والمبادلات العقارية...) يظهر أن عددها قد تقلص وهذا ما يبين إرادة المشروع في الحد من تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية، لكن يظهر أن المشروع قد غير من إرادته بحيث نجد أنه يعاود الرجوع من جديد إلى نص المادة 107 من الأمر 67-24 وهذا ما توضحه المادة 47 من المشروع التمهيدي للبلدية.

خضوع المداولات للمصادقة ضروري بعد 15 يوم من إيداعها لفحص مشروعيتها وتلك المصادقة تكون صريحة أو ضمنية بعد 13 يوم مما يعني اتساع مجال الرقابة على المجالس البلدية...

## 2/ الإلغاء:

تعتبر مداوات المجلس الولائي باطلة إذا خالفت القانون أو التنظيم، ويكون البطلان مطلقاً أو نسبياً بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية، كما يمكن للوالي أن يطالب بإلغاء مداولة المجلس الولائي من وزير الداخلية خلال 15 يوم وإذا لم يصدر هذا الأخير رد تصبح المداولة قابلة للتنفيذ.

أما بالنسبة للمجلس البلدي فإنه يحق للوالي أن يلغي أي مداولة غير شرعية تكون مخالفة لأحكام الدستور أو القوانين التنظيمية ويصرح هذا الأخير ببطلانها بموجب قرار معلل ودون تقييد بأجال معينة.

## 3/ الحلول:

يمكن للوزير الداخلية أن يحل المجلس الولائي عندما يرفض هذا الأخير أن يلتزم بالإجراءات القانونية وضبط الميزانية بتسجيل النفقات الإلزامية تلقائياً كما يتدخل بإزالة العجز على سنتين ماليتين أو أكثر ولم يتمكن المجلس من احتوائه.

أما على مستوى البلدية يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل سلطات البلدية في الحالات التالية:

- يمكن للوالي أن يتخذ إجراءات تتعلق بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية عندما لا تقوم البلدية بذلك .

- عندما يمتنع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له يمكن للوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل.

- في حالة حدوث اختلاس للبلدية يحول دون التصويت على الميزانية يمكن للوالي ان يصادق عليها.

يعتبر الحلول من أخطر الإجراءات التي تبين الخرق الواضح للقاعدة الأساسية للامركزية في التنظيم الإداري فهو يضيق على ممارسة السلطات المحلية الاستقلالية في التسيير خوفاً من مخالفة القوانين والتنظيمات الخاصة بالمجال المالي.

### ثالثاً: تأثير الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية

الرقابة في ظل النظام اللامركزي وصائي لا تكون إلا بنص قانوني وهي ليست مفترضة على عكس الرقابة السلمية، يقول «جون ريفيور» ليس هناك وصاية إدارية دون نص قانوني وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتوى هذا النص...».

العلاقة بين الرقابة ومجال التدخل علاقة فردية فكلما اتسع مجال التدخل ضيقت الرقابة منه وهذا يدل على أن المركزية في النظام الإداري الجزائري مقيدة .

الرقابة المفروضة على المجالس المتخذة تبقى عاملا معرقلا لنشاطها وحريتها وهذا ناتج عن التصور القائم لدى السلطات المركزية أن تلك المجالس عاجزة عن تحقيق التنمية المنشودة فلا بد أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطاتها.

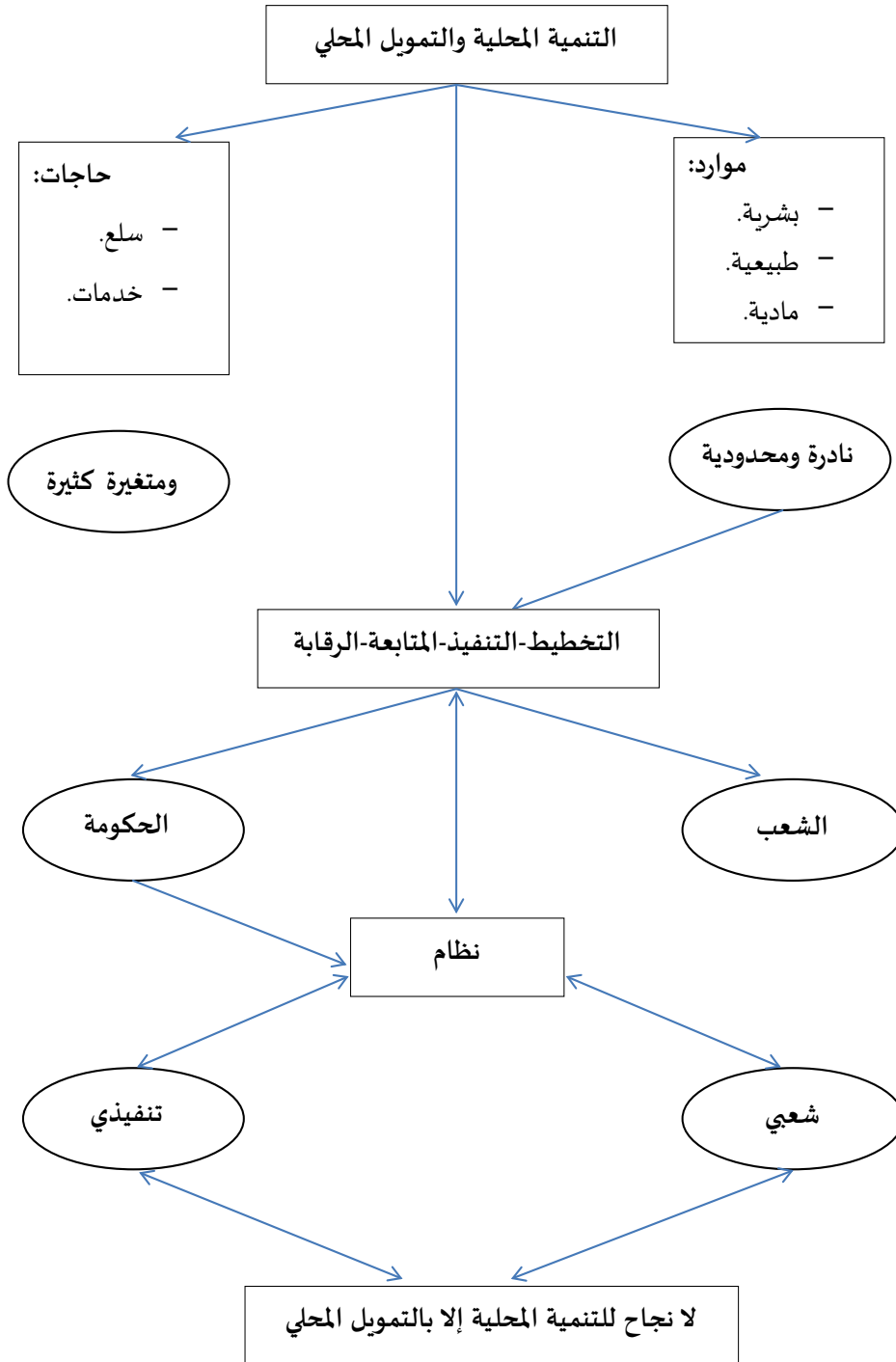
نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة كما هو في المجالات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية وهو بذلك يعكس تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحيتها وهذا يعني أن التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة يحاول ان يجمع بين التمثيل الشعبي والذي ينعكس قانونيا في شغل أجهزة تسيير تلك الجماعات المحلية بواسطة الانتخاب وتقوية سلطة الدولة القائمة في الأساس على مبدأ المركزية هذه الخيرة مجسدة في الدور الفعال لنظام الوصاية الإدارية وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير الشؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية وهذا من شأنه أن يترك آثار سلبية على أسلوب تسيير تلك الجماعات .

### المحور الثالث : انعكاس تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

#### أولا : الدور التنموي المحلي للجماعات المحلية

التنمية المحلية هي عبارة عن العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للرفع من المستوى الاقتصادي الاجتماعي والثقافي والحضاري لسكان تلك التجمعات المحلية.

الملاحظ الدقيق لمفهوم التنمية المحلية يدرك بعمق المبدأ الجوهري والأساسي الذي تقوم عليه تلك التنمية وهو ديمقراطية التنمية المحلية، فالجماعة في الأصل تخدم نفسها بنفسها وفقا لإمكاناتها ومواردها هذا من جهة ومن جهة أخرى أن التنمية المحلية تقوم على أساس تلك الموارد الذاتية والموارد الخارجية وبالتالي فإنها - أي التنمية المحلية - تعمق مبدأ المشاركة في التنمية تحت مبدأ ديمقراطية التنمية المحلية ويمكن إيضاح ذلك من خلال المخطط الآتي:



الجماعات المحلية هي مجموعة الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات المحلية وتكون منتخبة تباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض وهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية<sup>1</sup>.

إن الإدارة المحلية تستوجب قدرا من الرقابة من الوصاية تهدف لضمان وسلامة حسن السير المرافق العمومية للحفاظ عليها كما تمتاز بأنها تخفف العبء على الإدارة المركزية.

الدولة هي هيئات محلية تقوم بإجارة المرافق المحلية عبر أقاليمها تلك الهيئات تتمتع بالاستقلالية إلى حد يسمح لها بأداء مهامها بحرية وديمقراطية وفي نفس الوقت تخضع لإشراف السلطة المركزية بما يضمن الالتزام بالسياسة العامة للدولة.

أحد أهم التطورات المسجلة في السنوات الأخيرة بروز الجماعات المحلية كفاعل أساسي في الساحة الدولية من خلال تشجيع التعاون اللامركزي وجعله أداة للاستقطاب الاستثمار وهذا الدور يقوم به المنتخب المحلي من أجل جلب التمويلات الخارجية لدفع وتيرة التنمية في جماعته المحلية.

تنمية الموارد الجماعية بما يحافظ على ممتلكات الجماعة وجعلها أكثر مردودية دون إثقال كاهل المواطنين بالضرائب.

ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة المواطنين في مجالات السكن والصحة والتعليم وغيرها إضافة إلى الاستثمار في مجال المقالات.

على مستوى الاجتماعي يجب تشخيص حاجيات السكان المختلفة لتمكين ذوي الدخل المحدود من تحقيق مستوى مناسب للعيش.

على المستوى الثقافي لا بد أن ينصب الاهتمام بجمعيات ثقافية ودعمها ماديا ومعنويا كي تساعد في القضاء على مختلف الأمراض الاجتماعية ونشر الوعي والثقافي.

## ثانيا: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية

### 1/ المشاكل المالية :

تعتبر الموارد المالية الركيزة الأساسية لنظام الحكم المحلي الفعال يمكن قياس درجة الفعالة والاستقلالية لأي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل البرامج الخدمائية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية دون الاعتماد على إعانات الدولة هذا يجعلها تضمن الاستقلالية وتبتعد عن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية .

إذا كانت الجماعات المحلية تعتمد على الدعم المركزي فإنها تفتقد لبعض استقلاليتها المنصوص عليها وهذا ما يخلق مشكلة الرقابة المركزية الصارمة والمتعدد القنوات والآليات كالجهاز التنفيذي والتشريعي.

### 2/ المشاكل الفنية:

تعاني معظم الدول منها الجزائر من الخلل الذي يصيب بنيتها الهيكلية المحلي نتيجة إلى نقص الخبرات الفنية وانخفاض مستوى الكفاءة لدى موظفي الجماعات المحلية، إلى جانب ذلك تعاني هذه الأخيرة من عنصر المشاركة الشعبية نتيجة لانفراد النخب الحاكمة بإدارة الشؤون العامة لدى المجتمعات المحلية ففي الجزائر وبالرغم من النص القانوني للبلدية وللولاية على الرقابة الشعبية والتي تكون علنية<sup>2</sup> غير أن الكثير منها يداول في جلسات مغلقة.

### 3/ الانفجار السكاني :

هو ناتج عن التحضر والتمدين السريعين والهجرة المتزايدة إلى المدينة هذا ما تسبب في ظهور العديد من المشاكل والظواهر السلبية مما استدعى مواجهتها وإيجاد الحلول لها من قبل الجماعات المحلية بتوفير الخدمات وزيادة وسائل المواصلات والقضاء على التلوث البيئي واكتظاظ المدارس.. الخ .

### 4/ المشاكل الإدارية :

تعاني الجماعات المحلية من المشاكل الإدارية خاصة في ظل غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بين المركز والهيئات المحلية ( البلدي والولائي ) واختصاصاتها إلا أنها لا تتمتع بالاستقلالية الحقيقية في دارة شؤونها خاصة وأنها تتلقى دعمها من الحكومة المركزية هذا مما يزيد من اختلال العلاقة .

- إضافة إلى كل ما سبق هناك مشاكل إدارية عديدة :
- الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية .
  - فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها .
  - ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق .
  - ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية.<sup>3</sup>

### ثالثا : آفاق وسبل تجاوز تلك المشاكل

يمكن أن نختصر أهم العوامل التي تساعد في تهيئة المناخ المناسب لتطبيق الإصلاحات الجوهرية مما يسهم بفعالية في تطوير وتحديث الجماعات المحلية حتى تتمكن من تحقيق أهدافها:

#### - الإصلاح المالي:

إذا كانت الجماعات المحلية تعاني من ضعف الإمكانيات المالية فلا بد من العمل على تطبيق جملة من الإصلاحات المالية منها:

- منح الهيئات المحلية الاستقلالية المالية.
- زيادة الاستثمارات في المناطق المحلية مع إعطاء المجالس المحلية حرية التصرف في أموال القروض والضرائب .
- تطوير قدرات الجماعات المحلية على تنوع مصادر دخلها وإرادتها المحلية.
- إصلاح مداخل الأملاك وتأمينها وتحديد بدقتها والتحكم في تسييرها.
- إشراك القطاع الخاص .

#### - الإصلاح الهيكلي والإداري :

وذلك من خلال :

- تحسين بيئة أعمال الهيئات المحلية وإحصاء عدد البلديات والتجمعات ووضعيتها.
- تقليص عدد البلديات وترسين حدودها .

- مواجهة كافة أوجه البيروقراطية وتبسيط السياسات والإجراءات وازدواجية الاختصاصات عند المسؤولين وضرورة التنسيق بين كافة الأجهزة.
- توفير المعلومات اللازمة للمساعدة على اتخاذ القرارات المتعلقة بالمراقبة والمتابعة.
- تطوير قدرات الهياكل التنظيمية للهيئات المحلية لاستكمال النقص في الكوادر المحلية وتطوير خبرات والمهارات المحلية.
- تفعيل المشاركة الشعبية :

وذلك عن طريق:

- إحداث الانفتاح السياسي على الجماهير الشعبية حتى تساهم في تقرير مستقبلها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي .
- توفير المناخ الديمقراطي وإطلاق العمل السياسي يساهم في ازدهار المجتمع المدني.
- إدخال إصلاحات جوهرية تمس الجماعات المحلية في جانبها الإداري والمالي والتشريعي مما يفرز أثارا ايجابية على حياة المواطنين .

خاتمة :

يتبن لنا مما سبق أن الرقابة على الجامعات المحلية جاءت في صورة رقابة مسددة حيث شملت المجالس المنتخبة مجتمعة كما أن وسائلها التي تعتمد عليها السلطة المركزية في المراقبة المالية يجب أن تقف عند المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل وهو الاستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية ن فيجب أن تكون الرقابة مضبوطة بشكل دقيق لأن أي تجاوز يؤدي إلى فقدان اللامركزية ومن ثم تصبح تلك الجماعات مجرد فروع للسلطة المركزية وأداة بيدها وهذا ما يخيب آمال المواطنين في تلك المجالس يخلق العزوف عن المشاركة الانتخابية.

قيام الجماعات المحلية بأداء سليم في مجال التنمية المحلية أصبح ضرورة مفروضة على السلطات المركزية أوجب عليها إعادة النظر في النصوص التي كبلتها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جنائية محلية ، يضاف إلى ذلك التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود إلى السلطة المركزية .

لأبد من البحث عن الصيغ لتقريب الإدارة من المواطن بإنشاء فروع وملحقات إضافة إلى تثمين الموارد الذاتية سواء المالية الغير جبائية أو البشرية عن طريق تحسين التكوين والأداء الوظيفي وعصرنة التسيير بإدخال وسائل التكنولوجيا الحديثة.

## الهوامش :

- 1 عزيز محمد الطاهر، آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010.
- 2 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 7-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المادة 26، ص 11.
- 3 نور الدين يوسف، "الجبابة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" أطروحة دكتوراه معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقر، بومرداس، 2010، ص 58.
- 4 ياقوت قديد، «الاستقلالية للجماعات المحلية»، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 1002، ص 57.
- 5 المرجع نفسه، ص 67.
- 6 ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 77.
- 7 ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 87.
- 8 مشري عبد الحليم، «نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر» مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد السادس، ص 2.
- 9 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 7-21 المؤرخ في 82 ربيع الأول عام 3341 الموافق لـ 12 فبراير سنة 2102، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المادة 94، ص 31.
- 10 بدة عيسى، «مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية» رسالة ماجستير في علوم التسيير جامعة الجزائر 8002، ص 201.
- 11 كواشي عتيقة، «اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية» رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 46.
- 12 بالخير محمد، «التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية» رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة الجزائر 5002، ص 212.
- 13 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 01\_11 المؤرخ في 82 رجب عام 2341 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2102، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73، المادة 001، ص 71.
- 14 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي، مرجع سابق، ص 71.
- 15 بالعباس سعد كمال الدين، «واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية» مذكرة تربص المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، 6002، ص 91.
- 16 عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الاسكندرية دار الجامعية 4002، ص 31.
- 17 المرجع نفسه، ص 31.
- 18 عزيز محمد الطاهر، آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق جامعة قاصدي مرباح

ورقلة، 0102.

19 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 7-21 المؤرخ في 82 ربيع الأول عام 3341 الموافق لـ12 فبراير سنة 2102، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المادة 62، ص11.

20 نور الدين يوسف، «الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر» أطروحة دكتوراه معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقر، بومرداس، 0102، ص85.