

متطلبات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

Requirements for reform of local communities in Algeria

عبد الحاكم عطوات¹¹ المدرسة العليا للأساتذة بورقلة، ataowt@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2024/07/13

تاريخ القبول: 2024/09/22

تاريخ النشر: 2024/10/15

ملخص: تحاول هذه الدراسة تسليط الضوء على موضوع اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر، بحيث نركز على متطلبات اصلاح نظام الجماعات المحلية لتساهم هذه الأخيرة بدورها في تقديم خدمات أفضل للمواطنين والرفع من وتيرة التنمية المحلية، وقد حاولنا في تناولنا لهذا الموضوع التركيز على الجماعات المحلية في الجزائر وما هي أبرز الإصلاحات التي مستها، وهل استطاعت ان تواكب هذه الإصلاحات التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدتها الدولة منذ الاستقلال، وماهي أهم المقاربات التي يجب التركيز عليها في عملية اصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر.

كلمات مفتاحية: الجماعات المحلية، الإصلاح الاداري، التنمية المحلية. الديمقراطية التشاركية، الحوكمة المحلية.

Abstract: This study attempts to shed light on the issue of reforming local communities in Algeria, so that we focus on the requirements for reforming the local municipalities system so that the latter in turn contribute to providing better services to citizens and increasing the pace of local development. In dealing with this topic, we have tried to focus on local communities in Algeria and what they are. The most prominent reforms that it touched upon, and were these reforms able to keep pace with the political and economic transformations that the country has witnessed since independence, and what are the most important approaches that must be focused on in the process of reforming the local government system in Algeria.

Keywords: local communities, administrative reform, Local development, participatory democracy, Local governance.

المؤلف المرسل: عبد الحاكم عطوات، ataowt@mail.com

مقدمة:

تكتسي الجماعات المحلية أهمية بالغة في المنظومة السياسية والقانونية للدولة، كونها منظمة إدارية عامة تقوم بالعديد من المهام التي تخدم الصالح العام في الإطار الذي يخوله لها القانون، وتحتاج دائما إلى العديد من الإصلاحات مواكبنا للتطورات العالمية وكذا لتحسين جودة خدماتها، وتقوم هذه الإصلاحات على مداخل ومقاربات متعددة، والتي تعتبر الدعامة الأساسية في عملية إصلاح الجماعات المحلية، فهذه الأخيرة لن تستطيع القيام بغاياتها بدون توفر مجموعة من المتطلبات التي تساعد في تحقيق التنمية المحلية.

وتعتبر الجزائر من الدول التي تقوم على نظام الجماعات المحلية ممثلة في مستويين البلدية والولاية، وتسعى منذ الاستقلال الى تطوير أداء الجماعات المحلية وفق مقاربات قانونية وإدارية تسمح لها بمواكبة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني والدولي، وكذا المساهمة في تحسين الخدمة العمومية للمواطن.

- إشكالية الدراسة: سنحاول في دراستنا هذه معالجة الإشكالية التالية:

- ماهي أهم المقاربات والآليات التي تمكننا من الرفع من أداء الجماعات المحلية في الجزائر؟

وتندرج ضمن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات:

- ماهي أهم المداخل الواجب التركيز عليها في اصلاح الجماعات المحلية؟

- أين تكمن مظاهر إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر؟

- ماهي الآليات الممكنة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

ولالإجابة على هذه الإشكالية وضعنا الفرضيتين التاليتين:

- الفرضية الأولى: إن إصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر يقوم على مقارنة شاملة تخص الجوانب القانونية والإدارية والمالية، وكذا توفير العنصر البشري الكفاء.

- **الفرضية الثانية:** تتطلب أي عملية إصلاحية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر التركيز على توظيف مقاربات الحوكمة المحلية.

- **أهداف الدراسة:** كما يهدف بحثنا هذا الى تحديد اهم المفاهيم المرتبطة بعملية إصلاح الجماعات المحلية، وكذا إيضاح أهم المداخل التي تساعد في عملية الإصلاح هذه، بالإضافة الى تسليط الضوء على أهم الإصلاحات التي مست نظام الجماعات المحلية في الجزائر، وآليات تطوير نظام الجماعات المحلية في الجزائر للرفع من أدائها على المستوى المحلي.

- **منهج الدراسة:** اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وذلك بغية وصف وتحليل أهم المداخل والمقاربات الواجب اتباعها في أي عملية إصلاحية للجماعات المحلية، كما يساعد هذا المنهج أيضا في توضيح اهم مظاهر اصلاح الجماعات المحلية بشكل عام والجزائر موضوع الدراسة بشكل خاص.

- **خطة الدراسة:** تسعى دراستنا هذه الى معالجة مجموعة من النقاط الأساسية هي:

- أولا: مفهوم إصلاح الجماعات المحلية.
- ثانيا: مداخل إصلاح الجماعات المحلية.
- ثالثا: مظاهر إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.
- رابعا: آليات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

أولا مفهوم إصلاح الجماعات المحلية

1. تعريف إصلاح الجماعات المحلية

تباينت التعريفات التي تناولت مفهوم اصلاح الجماعات المحلية، فقد عرفها البعض بأنها كل عمل مقصود يستلزم إنشاء آليات حديثة أو تعديل الآليات القديمة لتسيير الجماعات المحلية، أو اتخاذ إجراءات عامة لإعادة توزيع مهام بعض وظائف التنمية المحلية بين الحكومة المركزية ووحدات الجماعات المحلية أو زيادة إسهام ومشاركة المواطن في التنمية على المستوى المحلي القاعدي¹.

كما عرف إصلاح الجماعات المحلية بأنه مجهود سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي يهدف إلى إحداث تغيرات ايجابية أساسية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات بما يوفر للمجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة الفعالية وانجاز أهدافها، وقد يكون الإصلاح شاملا لنظام الجماعات المحلية برمته، وقد يكون منصبا على جزء معين دون غيره ولكن المهم أن يكون الإصلاح مخططا له ومتتاليا يتماشى مع طبيعة العصر².

وبناء على ما سبق، نخلص أن عملية الإصلاح للجماعات المحلية يجب أن تقوم على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير، وتسيير وفقا لتخطيط معين واستراتيجية محكمة وتنقذ على مراحل كأى عملية تخطيطية أخرى، وهذا ما يجعل عملية الإصلاح هادفة ومقصودة ومخططة وليست تطورا متروكا للصدف والظروف.

2. أسباب ودوافع إصلاح الجماعات المحلية

1 - مزمنة الأحداث والتغيرات التي تمس جوانب حياة الانسان، فالتطورات العلمية والتكنولوجية وزيادة المخترعات، كلها تستلزم إدخال الإصلاحات الإدارية اللازمة لتلك الأجهزة، كما أن ارتفاع الكثافة السكانية، وزيادة انشغالات الساكنة وارتفاع الطلب على الخدمات يحتم على الهيئة المحلية خلق طرائق جديدة للتسيير للقيام بهذه الواجبات.

2 - استحداث أساليب جديدة للتسيير الاداري، وذلك بسبب زيادة الخدمات العامة وارتفاع تكاليف انجازها ومطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من قلة الموارد المالية، فالواقع يقتضي إدخال ميكانيزمات جديدة على أساليب الإدارة ووسائلها لتمكينها من النهوض بالمتطلبات المتزايدة والرفع من مستوى أداء الجماعات المحلية.

3 - زيادة المطالب بتفعيل مؤشر مشاركة المواطنين في الادارة، فالجماعات المحلية تسهم بشكل كبير في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية ومن الواجب إعطاء المواطن حق المشاركة في تحديد أهداف التنمية المحلية وفي صنع القرارات التي تؤثر على معيشتهم بشكل مباشر، ويتطلب ذلك إيجاد البرامج المناسبة التي من شأنها تفعيل المشاركة بشكل واضح ومنظم³.

ثانيا: مداخل إصلاح الجماعات المحلية

1. الإصلاحات على مستوى التشريعات والقانونين

باعتبار الإطار التشريعي هو الأساس القانوني لأي عملية إصلاحية، فلا يمكن أن نتحرك في أي اتجاه لتطوير هيئة عامة أو تغيير منهجية محددة إلا بعد أن نصل إلى حزمة تشريعية مرت بعملية مرجعية شاملة. وهذا يتفق مع الرؤية الإصلاحية التي نسعى إليها، ويمكن القول إن الإصلاح الإداري يحتاج إلى ثورة تشريعية لتهيئة الأراضي المناسبة له⁴.

ولكي تلعب التشريعات دورها في الإصلاح لا بد من تشريعات إدارية حديثة تواكب التطورات الإدارية في العالم وتضع قواعد الخدمة المدنية وأسس اختيار الموظفين وتعيينهم وترقيتهم، وتوزيع العمل بينهم، وتحديد مسؤولياتهم، وتوزيع حقوقهم، وتقاسم نجاحاتهم، وطرق تأديهم وإعطائهم الضمانات الكافية ضد التعسف والظلم.

وتستوجب عملية إصلاح الجماعات المحلية من الجانب القانوني الآتي⁵:

* تضمين الإدارة المحلية في أي تعديل دستوري بما يتوافق واحتياجات المرحلة، ويكون ذلك بتخصيص مواد دستورية للجماعات المحلية يمنحها المزيد من الصلاحيات ويفرق بين الاختصاصات المركزية واللامركزية، والتميز بين التسيير والرقابة والمداولة في إطار سلطة الدولة ووحدتها.

* تحين قوانين الجماعات المحلية بما يتلاءم والمتغيرات على المستوى المحلي، وترجمة النصوص القانونية عمليا في الميدان.

* العمل على ضمان استقلالية المجالس المحلية، وتحديد اختصاصات بدقة والحد من تدخل الوصاية على المستوى المركزي.

* توسيع صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة واعطائها سلطات أوسع.

2. الإصلاحات على مستوى الموارد البشرية والهيكل التنظيمية

أ- **تأهيل العنصر البشري وتكوينه:** يلعب المورد البشري داخل أي منظمة دور كبير باعتباره العنصر الأساسي في العملية الإنتاجية، ولا يمكن للعناصر الأخرى المادية أن تحقق أي نجاح داخل المنظمة دون وجود موارد بشرية ذات كفاءة عالية، فهناك علاقة تكامل بين العنصر المادي وكفاءة وتأهيل المورد البشري، فبدون وجود موارد بشرية فنية ومؤهلة لن نصل الى مردودية وإنتاجية فعالة للمنظمة.

وكون الجماعات المحلية منظمات أصبح لازماً أن تلعب دور مهم في تحسين قدراتها البشرية من أجل تحسين جودة خدماتها. ولذلك يجب أن تصبح إدارة الموارد البشرية كياناً فنياً ذا بعد استراتيجي يعتمد على الأسلوب العلمي لإدارة الموارد البشرية والإدارة الاستباقية لاحتياجات الجماعات المحلية من هذه الموارد، وتحديد المهارات الأساسية الضرورية للاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي وتقديم خدمات عالية الجودة ترضي العملاء والمواطنين.

ويستند الإصلاح في هذا المجال على ما يلي⁶:

* تطوير قدرة الهيئات المحلية وتشجيعها على جذب الاطارات البشرية باعتماد نظام فعال للخدمة.

* ترتيب الوظائف ورسكلة العاملين وتمكينهم مما يؤثر ايجابيا على مستوى أدائهم.

* تحيين مستوى الأجور بما يتناسب مع الظروف المعيشية للعامل ووضع المحفزات المادية والمعنوية التي تضمن الاحتفاظ به والاستفادة من خبراته وقدراته.

ب- **تدعيم المجالس المحلية وتقويتها:** تعتبر قوة المجالس المحلية من مقومات الإدارة المحلية، فالمجالس هي الصوت الذي يعبر عن رأي المواطنين وينقل احتياجاتهم، وإدارة مصالحهم المحلية ضمن الحيز الجغرافي المحدد لإقليمهم، ويختلف نظام المجالس المحلية من دولة إلى أخرى، فهناك نظام المجلس الواحد والذي تكون له المسؤولية في القيام بالمهام التقريرية والمهام التنفيذية في آن واحد، وهناك نظام المجلسين المحليين الأول يكون

مجلس له السلطة التقريرية ويكون منتخب بشكل مباشر من قبل المواطنين وهو الذي يرسم السياسة العامة المحلية، والثاني مجلس له السلطة التنفيذية وهو الذي ينفذ المشروعات والخدمات المحلية للمواطن⁷.

ويقوم إصلاح المجالس المحلية على:

* انتقاء الموظفين وانتخاب الممثلين في المجالس وفق أسس ومبادئ الكفاءة والشفافية والقدرة وتحضيرهم للقيام بمهامهم بوضع برامج تكوينية وتعليمية فعالة وفقا لقدراتهم ومؤهلاتهم العلمية من اجل رفع نسبة الأداء لوظائفهم بكل نزاهة، والابتعاد عن الاختيار العشوائي المبني على أسس الوساطة والمحاباة.

* تهيئة نظام الأجور: يعد تهيئة نظام الأجور أحد الطرق الرئيسية لأداء الموظفين لمهامهم بكل فعالية، ولذلك يجب أن يتماشى هذا النظام مع مستويات القدرة الشرائية وتكاليف المعيشة مما يضمن العيش الكريم للموظف ويرفع من مستوى أدائه لمهامه، ويبعده عن الفساد واستغلال وظيفته خارج القانون⁸.

* تشكيلة المجالس المحلية وحجمها: حيث يلزم أن يكون عدد أعضاء المجالس المحلية كافيا للعمل المطلوب القيام به، ويمثل جميع السكان ويضمن تحقيق التوازن بين الفعل الإداري والتمثيل السياسي، ويكون تشكيلة وفق أسلوب الانتخاب المباشر فهو الأمثل لاختيار رئيس وأعضاء المجالس المحلية⁹.

ج- شكل العلاقة بين السلطة المركزية واللامركزية (الإدارة المحلية): يركز الإصلاح في هذا المجال على:

- توسيع اختصاصات الإدارة المحلية بشكل تدريجي منظم لتشمل كافة السكان المحليين.
- دعم الجماعات المحلية من طرف السلطات المركزية في الجوانب التي تحتاجها مثل دراسة خطط التنمية المحلية بناء على المخطط التنموي الشامل للدولة، ومشاركتها في طرق استغلال وتنمية مواردها المحلية والمساعدة في تنفيذ المشروعات التي لا تقوى الجماعات المحلية على إنجازها بصفة منفردة.
- تحجيم الوصاية المركزية المفروضة على المجالس المحلية وتدعيم استقلالها وفق رؤية استراتيجية تشجع على التسيير المحلي.

3. الإصلاحات على مستوى المالي الجبائي

تعتبر الموارد المالية الشريان الأساسي في عملية التنمية التي تختص بها الجماعات المحلية، ولا يكون ذلك إلا بوجود مداخل مالية واسعة ومتنوعة للجماعات المحلية، وتتطلب عملية إصلاح إيرادات الجماعات المحلية توسيع سلطاتها في الحصول على إيراداتها الذاتية، وإن يكون لها ميزانية مستقلة يتم إعدادها واعتمادها على المستوى المحلي وترشيد الإنفاق العام، وتأهيل القدرات الفنية والإدارية للموظفين، وإعداد الدراسات الفنية للمشروعات لتجنب عدم انجائها أو عدم الاستفادة منها بعد اكتمالها، وتهيئة المناخ الجيد للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالمعاملين المحليين والقطاع الخاص، كما يمكن دعم اللامركزية المالية وفق دراسة معمقة تنوع من الجباية المحلية¹⁰.

وتقوم عناصر الإصلاح في مجال مالية للجماعات المحلية في ما يلي¹¹:

- . توسيع الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية وفق خطة مدروسة.
- . التقليل من الاعتماد على القروض والمساعدات الحكومية بشكل تدريجي.
- . إصلاح الجباية والمالية المحلية وفق طرق مدروسة، لتجنب هدر المال العام وتحقيق أفضل حصيلة لتنفيذ المشاريع الهامة على المستوى المحلي.
- . إيجاد معادلة تناسبية أفضل لتحقيق التكافؤ بين تسيير الجماعات المحلية ومواردها المضبوطة.
- . العمل على تحقيق التوازن بين موارد الجماعات المحلية ومهامها قصد القضاء على الصعوبات المالية للبلديات وتجنب العجز.

ثالثا: مظاهر إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

1. تطور البنية التشريعية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر

مر نظام الإدارة في الجزائر بعد الاستعمار بمشاكل واختلالات كبيرة، خاصة مع بقاء البلديات الجزائرية تسيير وفق التنظيم المورث عن حقبة الاستعمار، ولعل أبرز هذه المعضلات التي شهدتها نظام الإدارة يكمن في ندرة الأطارات التي تسيير شؤون الإدارات والبلديات وذلك بسبب مغادرة المعمرين الأوربيين والعودة لأوطانهم، مما أدى إلى ظهور اختلالات كثيرة في التسيير الإداري للبلديات على مستوى الوطن¹²، بالإضافة إلى ظهور عدة معوقات مالية بسبب العجز الحاصل في ميزانية البلديات وقلة مواردها المالية مقابل زيادة النفقات الاجتماعية المفروضة على عليها، حيث ورثت الجزائر بعد الاستقلال حوالى

1578 بلدية و 15 ولاية كلها تعاني أنواع العجز والحرمان والتهميش والبطالة والفقر، وهذا ما جعل السلطات آنذاك تعطي أهمية بالغة لإصلاح الجماعات المحلية وظهر هذا واضحا في أول دستور بعد الاستقلال سنة 1963 والذي جاء في مضمونه مواد تتحدث على الجماعات الإقليمية، حيث أشار في المادة 09 منه إلى أن "البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية"¹³.

قامت السلطات الجزائرية في نفس السنة 1963م بإعادة تقسيم الإقليم الجغرافي بتقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية، أما عدد الولايات بقي نفسه 15 ولاية، واستمر على ذلك الوضع إلى ما بعد انقلاب 19 جوان 1965 حيث صدر أول قانون للبلدية بالأمر رقم: 67-24 المؤرخ في: 18-01-1967 وأول قانون للولاية رقم: 69-38 المؤرخ في: 28-05-1969 واعتبر هذا الأخير أن الولاية تعتبر حلقة الربط بين البلدية و الدولة، والولاية هي منظمة لامركزية¹⁴.

وأستمر العمل بهذه القوانين إلى غاية صدور القانون للولاية الجديد بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أفريل 1990 والذي جاء في ظل مرحلة تحولات سياسية جديدة عرفتها البلاد وضع معالمها دستور 1989، الذي فتح باب التعددية السياسية وانتهاء مرحلة الحزب الواحد بموجب المادة 40 منه¹⁵.

وحصيلة للظروف والعوامل العديدة التي أثرت على تنظيم هيئات ومؤسسات الدولة وبصفة خاصة الولاية وما نتج عنه من عملية الانسداد التي شهدتها الكثير من المجالس الولائية على مستوى الوطن قامت السلطات العليا في البلاد بتبني إصلاحات جديدة تتماشى والمستجدات السياسية والظروف الاقتصادية وذلك ما يترجم في آخر قانون للولاية بموجب 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 الذي يحتوي على 121 مادة والذي يهدف لبناء نظام اداري محلي يسير المجالس الولائية وفق رؤية رشيدة تتماشى والتحويلات السياسية والاقتصادية التي شهدتها البلاد على المستوى المركزي، وتمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية المحلية وخدمة المواطن المحلي.

أما فيما يخص المجموعة الإقليمية القاعدية ألا وهي البلدية فلقد بقي العمل بالأمر 67-24 كأول قانون لتنظيم البلدية في ظل الجزائر المستقلة، وحرص هذا القانون على إعطاء البلدية أهمية كبيرة حيث اعتبرها الخلية القاعدية الأساسية في اللامركزية الإقليمية، كما تضمن هذا القانون كيفية تسير وتنظيم انتخابات المجالس البلدية، ووضح هذا القانون الوسائل المادية والبشرية التي تعتمد عليها البلدية

لتحقيق أهدافها لا مركزيا وبقي العمل به إلى غاية صدور القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتضمن قانون البلدية، والذي ألغى الأمر 67-24 القديم¹⁶.

تضمن قانون البلدية الجديد 158 مادة واستند في مقتضاه إلى دستور 1990م و12 نصا منه بين أمر وقانون، وعمل هذا القانون على الحفاظ على استقرار المجالس البلدية وتقليص عمليات الانسداد مع مراعاة مختلف الانتماءات السياسية للمنتخبين، إذ نصت المادة 24 منه على مراعاة التمثيل السياسي عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس بما يعكس المكونات السياسية للمجلس المنتخب¹⁷.

وتماشيا مع التطورات السياسية الجزائرية على المستوى الداخلي والخارجي وما شهدته من فترة محاض وعنف سياسي وارهابي سنوات التسعينات وما أسفر عنه من تقلبات على مستوى السلطة السياسية، كان التفكير منصب على القيام بإصلاحات هيكلية عميقة على مستوى الجماعات المحلية تتماشى والتطورات المتسارعة والتأسيس لمفاهيم جديدة كالمواطنة والحوكمة المحلية والديمقراطية التشاركية، فأقرت سنة 2011 ثالث قانون بلدي للجزائر منذ الاستقلال بمقتضى الأمر 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والذي أكد في المادة 02 منه على أن البلدية قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

وجاء في ديباجة عرضه للأسباب التي استدعت هذا الإصلاح أكد المشرع على أن "الحالات المعاشة خلال عشرون سنة الماضية من تطبيق قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 أظهرت محدودية منظومة تشريعية غير قادرة على تفكيك التوترات والانسدادات، ناهيك عن عدم قدرتها على تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولدة خاصة عن التعددية لازالت فتية وغير ناضجة سياسيا"، وعليه أصبح من الواجب الانتقال إلى مرحلة جديدة أخرى في عملية تنظيم وتسيير الجماعات المحلية بحيث تصبح احد الفاعلين الأساسيين في الإصلاحات المباشرة التي باشرتها الدولة في كل أبعادها بصفة فعالة وجعلها تتأقلم والديناميكيات التي تضيفها الإصلاحات إلى تطور المجتمع الجزائري.

وحت المشرع في بيان الأسباب التي أدت لصدور قانون البلدية الجديد إلى جملة من النقاط:

- ✓ مخرجات الانفتاح السياسي الذي عرفته الدولة أدى لظهور منتخبين ذوي مواقف متضاربة انعكست على تسيير البلديات بشكل سلبي نتيجة ظهور الانسدادات وجعلت من الصعب التوصل إلى رؤية موحدة في اتخاذ القرار والذي يعد أداة ضرورية لتسيير البلدية.
- ✓ حادثة التجربة السياسية لدى الكثير من المنتخبين جعلت العقلية القبلية الضيقة تغطي الحقائق الاجتماعية للبلاد
- ✓ ضعف مستوى التكوين لدى الهيئة التنفيذية للبلدية مما أحدث لديهم صعوبة في التسيير التي تقتضي الخبرة لاسيما في الجانب المالي والاداري.
- ✓ طغيان الصراع لدى المنتخبين مما قلله اهتمامهم بتسيير المرافق العمومية الأساسية على رأسها الحالة المدنية وصيانة الطرقات والتنمية بصفة عامة.

2. الإصلاحات القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية في الجزائر

يرتبط الحديث عن اصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر بميئتين وجب التركيز عليهما ألا وهما هيئتا الولاية والبلدية فهما يعكسان صورة نظام الجماعات المحلية في الجزائر حسب ما نص عليه دستور 1996م، حيث نصت المادة 15 منه أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"¹⁸.

أ- الإصلاحات الواردة في آخر قانونين متعلقين بالجماعات المحلية في الجزائر

❖ الإصلاحات الواردة في قانون البلدية 11-10 لسنة 2011م

أحتوى هذا القانون الكثير من الاصلاحات التي جاءت تسير التحولات السياسية والاقتصادية والجغرافية التي شهدتها البلاد، والتي أراد من خلالها المشرع أن يرسخ مفاهيم جديدة في نمط تسيير وإدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ومن ضمن هذه الإصلاحات:

1. ترسيخ مبدأ المواطنة: فلقد أعتبر قانون البلدية 10.11 وعلى خلاف جميع القوانين التي مرت، أن البلدية مكان لممارسة المواطنة، حيث نصت المادة الثانية (2) منه: "تعتبر البلدية قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" وهنا يظهر مقصد المشرع في تأكيده على جعل المواطن حجر الزاوية في تسيير البلدية بل الفاعل الرئيسي فيها.

2. تطبيق المقاربة التشاركية: عمل المشرع الجزائري وكاستجابة لمختلف الفعاليات السياسية والاجتماعية التي تنادي بضرورة إشراك المواطن في صنع القرار المحلي في الجزائر عمل على تضمين مواد تنص على ذلك حيث جاء قانون البلدية الجديد لسنة 2011 بالجديد في هذا المقام والذي لم تعبر عنه جميع القوانين التي مرت، فلقد تضمن الباب الثالث من هذا القانون في مجمله آليات مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية، فقلد تحدثت 11 و 12 و 13 على ضرورة استشارة المواطنين حول خيارات التهيئة والتنمية، كما أن على المجلس الشعبي البلدي تشجيع المواطنين ودفعهم للمشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف حياتهم.

3. الإصلاحات التي مست المجالس المحلية للبلديات: وشملت هذه الإصلاحات عدة نقاط نذكر منها:

➤ **زيادة أعضاء المجالس البلدية:** جاء قانون الانتخابات لسنة 2012 متماشيا مع الإصلاحات التي جاء بها قانون البلدية 2011م، حيث تم زيادة الحد الأدنى لتشكيلة أعضاء المجلس البلدي من 07 أعضاء في قانون الانتخابات 1997 إلى 13 عضوا في قانون 2012م، ممثلا لكل 100,000 نسمة من سكان البلدية، بينما أرتفع الحد الأعلى لأعضاء المجلس البلدي في القانون 2012م إلى 43 عضوا لكل 200,000 نسمة، بعد أن كان 33 عضوا فقط، وهنا يظهر حرص المشرع على زيادة ممثلي المواطنين في المجالس البلدية بقدر اكبر وذلك من اجل ضمان الشفافية والنزاهة أكثر في معالجة القضايا وأخذ رأي الأغلبية الحقيقية الممثلة لآراء المواطنين في المجلس.

➤ **توسيع تمثيل المرأة في المجالس المحلية:** نص القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012م على حق المرأة في التواجد داخل المجالس المحلية، حيث حددت المادة 02 من القانون للقوائم الانتخابية سواء حرة أو معتمدة من أحزاب سياسية نسبة تمثيل المرأة ب 30 بالمئة من التمثيل في القوائم.

➤ **تقليص سن الترشح للانتخاب:** حيث أصبح 23 سنة حسب القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012م بعد أن كان 25 سنة في قانون الانتخابات لسنة 1997م، وهنا يظهر حرص المشرع على إدماج عنصر الشباب في الحياة السياسية وفتح المجال أمامه للمشاركة في التنمية على المستوى المحلي.

➤ **زيادة عدد دورات المجلس الشعبي البلدي:** خلافا لما كان عليه الحال في قانون البلدية لسنة 1990 والذي تنعقد فيه دورات المجلس مرة كل ثلاثة أشهر حسب المادة 14 منه ، جاء قانون البلدية الجديد لسنة 2011 ليزيد من عدد الدورات إلى ستة دورات عادية في السنة بمعدل دورة كل شهرين حسب المادة 16 منه، وهذا للسرعة في معالجة القضايا المطروحة امام المجلس وريح الوقت، كما نصت المادة

18 من القانون الجديد على اجتماع المجلس البلدي في حالة الظروف الاستثنائية بخطر وشيك أو كارثة، وهذا ما لم تنص عليه مختلف القوانين السابقة وهو ما يظهر حرص المشرع على وضع المنتخبين المحليين في حالة متابعة دائمة للأوضاع المحلية وحلها بسرعة قصوى.

❖ إمكانية انعقاد المجلس خارجه مقره: حيث نصت المادة 19 من قانون البلدية 10.11 على إمكانية انعقاد المجلس خارج مقره في حالة وجود ظروف قاهرة، وهذا لأجل بقاء المجلس البلدي يقوم بعمله في جميع الظروف، وهذه سابقة لم تشير عليها القوانين السابقة، وإن كان القانون لم يوضح صراحة طبيعة هذه الظروف القاهرة وترك المجال مفتوح لاجتهادات المجلس ورئيسه.

4 . تنظيم عمل اللجان: ما يلاحظ أن قانون البلدية لسنة 2011م أبقى على نفس تشكيلة اللجان التي نص عليها قانون 1990، إلا انه حرص على ضبطها وتنظيمها، بحيث قسم عدد اللجان حسب عدد السكان حسب المادة 13 منه، كما أكد في المادة 35 منه على وجوب مراعاة التركيبة السياسية المشكلة للمجلس الشعبي البلدي عند القيام بتشكيل اللجان الدائمة أو اللجان الخاصة وهذا ما لم يشر له قانون 1990م، ويتضح من هذا أن المشرع أراد ضمان مبدأ المشاركة لجميع التشكيلات السياسية للمجلس بما يتماشى ومرتكزات الحوكمة المحلية.

5 طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه: كان قانون البلدية لسنة 2011 أكثر دقة من قانون 1990م، فيما يخص اختيار رئيس المجلس البلدي، حيث حدد بان يكون متصدر القائمة الفائزة بالأغلبية في الانتخابات، بينما أكتفى قانون البلدية لسنة 1990م بعبارة يختار من بين القائمة الفائزة فقط، كما أشار القانون الجديد أنه في حالة تساوي الأصوات فإن المنتخب الأصغر سنا يعلن رئيسا حسب قانون البلدية 2011م وهذا عكس قانون 1990م أين كان يختار رئيسا المنتخب الأكبر سنا.

ونظرا لكثرة حالات سحب الثقة من الرؤساء التي شهدتها البلديات في ظل القانون 1990م، وما نتج عنه من شلل لسير المجالس البلدية، قام المشرع الجزائري في قانون 2011 بإلغاء حالات سحب الثقة في السنة الأولى من العهدة وفي السنة الأخيرة من رؤساء البلديات، وبالمقابل أضاف حالات جديدة لإنهاء مهام رئيس المجلس البلدي لم تكن موجودة في القانون السابق، ومنها التخلي عن المنصب بسبب

الاستقالة وهو ما نصت عليه المادة 74، وكذلك التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر حسب نص المادة 75 من قانون البلدية 2011م.

6 . الوصاية الإدارية: أضاف قانون البلدية لسنة 2011م وضعية جديدة من وضعيات الرقابة على الأشخاص لم يتضمنها قانون 1990 وهي الاستقالة التلقائية للمنتخب البلدي الذي يتغيب لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة الواحدة، وذلك من أجل إلزام المنتخب لاحترام الحضور للدورات وبشكل منتظم. وبخصوص المصادقة الصريحة للوالي فإن القانون أضاف حالتين لم تكونا موجودتين في القانون القديم، وهي حالة قبول الهبات والوصايا الأجنبية وحالة إمضاء اتفاقيات التوأمة، أما فيما يخص بطلان المداولات فقد نص القانون على حالات جديدة للبطلان المطلق وهي المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها والمداولات غير المحررة باللغة العربية، أما بخصوص الرقابة على الهيئة فلقد أضاف القانون حالة جديدة لحل المجلس البلدي، ألا وهي في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس البلدي.

7. منصب الأمين العام للبلدية: تضمن قانون البلدية الجديد لسنة 2011م، إضافة شخصية الأمين العام للبلدية، حيث نصت المادة 125 على أن " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية"، أما المادة 129 فجاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام للبلدية.

❖ الإصلاحات الواردة في قانون الولاية 12-07 لسنة 2012م

جاء في قانون الولاية 12. 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 العديد من الأحكام الجديدة نوضحها فيما يلي:

1 . الأحكام العامة: تضمنت عملية الإصلاح في هذا الباب النقاط الآتية:

❖ نص القانون الجديد للولاية 2012م في المادة الأولى منه أن: "الولاية جماعة إقليمية للدولة بما يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية والدولة، وكذا اعتبارها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصورة مجال لتنفيذ السياسة العامة التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"، وهذا مالم تنص عليه المادة الأولى من قانون 1990م في ديباجته.

2. الإصلاحات التي مست سير المجلس الشعبي الولائي: لقد تضمن قانون الولاية 2012م العديد من الإصلاحات في هذا المجال وهي كما يلي:

- ❖ أشارت المادة 17 من قانون الولاية 2012م الى طريقة جديدة من طرق إرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويتعلق الأمر بالإرسال عبر البريد الالكتروني، كما نصت المادة 18 على وجوب وضع جدول أعمال الدورة في الموقع، وهذا ما يدل على حرص المشرع على مواكبة التطور التكنولوجي وتطبيق الإدارة الالكترونية، والذي مالم يتضمنه قانون الولاية سنة 1990م.
- ❖ نصت المادة 23 من القانون 07.12 على استثناء يتعلق بإمكانية تبديل مكان انعقاد المجلس الشعبي الولائي في حال القوة القاهرة، وهذا بعد التشاور مع والي الولاية، وهو مالا نجده في القوانين المحلية السابقة.
- ❖ سمحت المادة 23 من قانون الولاية 12-07 للوالي الحق في تفويض من ينوب عنه في دورات المجلس الشعبي الولائي في حال وجود مانع قانوني.
- ❖ ترجمة لما جاء في تعديل الدستور لسنة 2008م نصت المادة 25 من قانون الولاية الجديد على أن تجرى المداولات باللغة الوطنية بدل لفظ العربية، كون التعديل الدستوري في المادة 03 اعتبر الأمازيغية لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية، لكن تحرير المداولات يبقى باللغة العربية.
- ❖ سمح قانون الولاية 12-07 ولأول مرة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة، وتعتبر هذه الحق بالذات من أهم معالم الإصلاح الذي مس الجماعات المحلية لما له من أثر ايجابي في توسيع نطاق المساءلة والرقابة في خطوة نحو تجسيد مبادئ الحكم الراشد، وإعادة الاعتبار للمنتخب المحلي.
- ❖ نص القانون 12.07 لأول مرة بحق الوالي في رفع دعوى بطلان مداولة أمام المحاكم الإدارية في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون أو التنظيم المعمول به، وهذا في 21 يوما من إقرار المداولة، وجاء إقرار هذا الحق بعد تنصيب المحاكم الإدارية على مستوى الولايات بحكم عدم وجودها في القانون السابق.
- ❖ تضمن قانون الولاية لسنة 2012م هيكلًا جديدًا من هيكل المجلس الولائي أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي أعلنت المادة 28 عن تشكيلته وأحالت مهامه للتنظيم.

❖ رفع قانون الولاية لسنة 2012م من عدد اللجان الدائمة والذي وصل إلى 09 لجان دائمة، بعد أن كان 03 لجان في ظل قانون البلدية 1990، بالإضافة إلى أن قانون 07.12 كان أكثر تفصيلا فيما يخص تشكيل لجان التحقيق، حيث نصت المادة 35 على أن لجنة التحقيق تشكل بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث الأعضاء.

3. الوصاية الإدارية: نص قانون الولاية 12-07 على العديد من الحالات الرقابة الجديدة التي تضمن السير الحسن للأعمال المجلس الشعبي الولائي، بحيث:

❖ نصت المادة 43 من القانون الجديد لسنة 2012 عن تخلي المنتخب الولائي عن عهده إذا تغيب ثلاثة دورات عادية متتالية خلال السنة الواحدة دون عذر مقبول، وبهذا الاجراء يكون المشرع قد فرض صرامة على أعضاء المجلس لحضور دورات المجلس الولائي.

❖ وضحت المادة سبب توقيف المنتخب ويكون ذلك ارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، لكن إذا صدر حكم بالبراءة في حق المنتخب الموقوف يمكنه استئناف مهامه بشكل طبيعي.

❖ نصت المادة 48 على حالة جديدة لحل المجلس وهي بحالة الظروف الاستثنائية الذي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، وفي حال حل المجلس تعين مندوبية ولائية مؤقتة إلى حين انتخاب مجلس ولائي آخر.

❖ أضافت المادة 53 ثلاثة حالات من حالات بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي لم يشر إليهم قانون 1990، ويتعلق الأمر بالمساس برموز الدولة وكذا غير المحررة باللغة العربية بالإضافة إلى المداولة خارج مقر المجلس الولائي.

❖ أجاز قانون الولاية الجديد للوالي رفع دعوى قضائية ببطلان مداولة أمام المحكمة الإدارية في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون، هذا بعد أن كانت في القانون السابق لسنة 1990 تبطل بقرار مبرر، وذلك قبل تنصيب المحاكم الإدارية على مستوى الولايات.

❖ وضحت المادة 55 من قانون الولاية الجديدة الحالات التي تتوجب المصادقة الصريحة، فأضافت حالة التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، والهبات والوصايا الأجنبية، وهو ما لم يرد في قانون الولاية لسنة 1990.

تعتبر هذه الإصلاحات من أهم ما تضمنته قوانين الجماعات الإقليمية الجديدة في الجزائر، مع صدور العديد من الأحكام التنظيمية الأخرى، والتي صدرت في إطار عصرنة الجماعات المحلية وتحسين الخدمة العمومية للمواطن وتحسين ظروفه، وجعل الجماعات المحلية في الجزائر تواكب التطورات الحاصلة في العالم.

ب-الإصلاحات على مستوى الهيكل الإداري والمالي

1. تطوير المرفق العمومي: تتماشيا مع مخطط عمل الحكومة الذي يهدف إلى تطوير أداء الإدارة العمومية وجعلها تتميز بالشفافية والسرعة في تنفيذ مصالح المواطن، قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتنفيذ عدة مشاريع هامة في مجال تطوير المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية المتطورة. تهدف مجمل هذه الإنجازات إلى تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية. من بين أهم الإنجازات في هذا المجال:

❖ رقمنة البلدية

- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على مستوى الوطني وفق للمادة 25 مكرر من القانون 14-08 الموافق ل09 اوت 2014م والذي ينص على إحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية به، ولقد مكن هذا الإنجاز من:
 - إصدار وثائق الحالة المدنية بطريقة الكترونية وذلك حسب ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 15-315 المؤرخ في 10 ديسمبر 2015م والمتعلق بإصدار نسخ ووثائق الحالة المدنية بطريقة الكترونية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل.
 - تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12 خ مباشرة عبر خدمة الانترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.
 - إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية ودون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل.
- ❖ استخراج الوثائق البيومترية الالكترونية

- تداول جواز السفر البيومتري من القرار المؤرخ في 2011م كتجربة أولية تم تعميمها على جميع دوائر الوطن سنة 2015م
 - استخراج بطاقة التعريف البيومترية طبقا للمادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 17- 143 المؤرخ في 01 أبريل 2017م.
 - استصدار أو ل رخصة سياقة بيومترية بتاريخ 01 أبريل 2018م في تقديم للمواطن خدمة عمومية ذات جودة عالية
 - تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12خ مباشرة عبر خدمة الانترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.
 - 2. تخفيف الإجراءات الإدارية: أقرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة إجراءات إدارية تهدف إلى محاربة البيروقراطية التي تعرقل حصول المواطن على الوثائق الإدارية في وقت وجيز.
- من بين هذه الإجراءات الإدارية نذكر ما يلي:

- إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية
 - تمديد مدة صلاحية جواز السفر البيومتري من 5 إلى 10 سنوات.
 - تقليص عدد الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية من 29 إلى 14 وثيقة.
 - إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية.
 - تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد إلى عشر (10) سنوات بعد ما كان سنة واحدة من قبل.
 - إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة بعدما كان سنة واحدة من قبل أصبح غير محدد الأجل.
3. الإصلاحات التي مست مالية وجباية الجماعات المحلية: في إطار إعادة هيكلة وإصلاح وتنويع الموارد المالية و الجبائية للجماعات المحلية، وطبقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة المركزية، تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين.
- يدخل هذا الإصلاح ضمن نظرة طويلة المدى قائمة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يشارك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية التي تساعد في ذلك.
- ولأجل رفع مستوى العائدات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية وتتمثل في:

- تخصيص 50 % من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.
- زيادة رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.
- تخصيص 50 % من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية .
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.
- إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية.

4. تأهيل كوادر الجماعات المحلية وتعزيز قدرات مواردها البشرية فنيا ونوعيا:

تميز برنامج ترقية وتأهيل الموارد البشرية للجماعات المحلية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية بعمليات تأهيل إطارات الجماعات المحلية من خلال:

- إعادة تشكيل جهاز التكوين عبر استرجاع 5 مراكز للتكوين المهني بكل من وهران الجلفة ورقلة بشار وقسنطينة، وإنجاز ست مؤسسات أخرى في كل من الجزائر البلدية عنابة سطيف تيارت وتلمسان.
- بعث المدرسة الوطنية للإدارة منذ 2005 وإصلاح نظام التكوين فيها تماشيا مع متطلبات المرحلة.
- تحسين كفاءات الإطارات وأدائهم بفضل:
- عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير والتخطيط وتكوين 425 أمين عام للبلدية، 1.500 إطار تقني وكافة مدراء الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات و 1557 مفتش عام و مفتش ولاية.
- ابرام عقد شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين إطارات الجماعات المحلية بالإضافة للقيام بتكوين أزيد من 216 رئيس دائرة موزعين على 9 مجموعات بيداغوجية تكويننا خاصا يتماشى ومهامهم الادارية.

- مراجعة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان بوزارة الداخلية والجماعات المحلية وذلك بغية تحسين أجورهم والرفع من مستوى معيشتهم لتحفيزهم على تقديم أداء أفضل.

رابعاً: آليات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

1. إصلاح الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية

- تحسين المنظومة التشريعية التي تدير عمل الجماعات المحلية

تمر عملية تنمية وتطوير الجماعات المحلية في الجزائر عبر تحسين النصوص والقوانين التشريعية الأساسية المنظمة لها كل ما اقتضت الظروف، وذلك من خلال ضبط توزيع الاختصاصات وتحديد وتنظيم العلاقة بين المؤسسات المنتخبة وممثلي الدولة على المستوى المحلي، وما يتبع ذلك من سن نصوص قانونية وتنظيمية تشمل كافة المجالات المرتبطة بمهام عمل الجماعات المحلية في الأقاليم التابعة لها.

وتستوجب عملية إصلاح المنظومة القانونية للجماعات المحلية التركيز على عدة نقاط نذكر

منها¹⁹:

- مسايرة المنظومة القانونية للجماعات المحلية للمنظومة القانونية في الدول المتقدمة والعمل على تعديلها وفقاً ما تقتضي العملية الإصلاحية.
- تحديد التعديلات الواجب إدخالها على جميع التشريعات التي تنظم تقديم خدمات إدارية بهدف تبسيط الإجراءات في التعامل مع المواطن.
- وضع تشريعات تتضمن آليات تنفيذ واضحة غير قابلة للتأويلات، وتضمن عدم تقاعس الموظف وتفويض الصلاحيات إلى المستويات الدنيا.
- إتباع قواعد علمية في صياغة النصوص القانونية تكون دقيقة وواضحة ومرنة ومتكاملة بما يلي احتياجات التنمية وبعد النظر.
- القيام بدراسات معمقة للقوانين الأساسية والفرعية بهدف مواءمتها وتبسيطها وصياغتها بلغة واضحة ومصطلحات دقيقة غير قابلة للتأويلات.

– تحديد الاختصاصات المحلية بدقة

إن تحديد الاختصاصات وضبطها قانونيا يشكل حصانة قوية للمجالس المحلية في مواجهة الوصاية المركزية، كما يسهل على هذه الأخيرة ممارسة الرقابة على أعمال الجماعات المحلية، ويمكنها من متابعتها بانسيابية ودون عراقيل.

يتطلب أن تقوم المنظومة القانونية المنظمة لاختصاصات الجماعات المحلية على توزيع محدد ودقيق يزيل الغموض ويوضح حدود التدخل سواء تعلق الأمر بالدولة في علاقتها بالجماعات المحلية أو بعلاقة هذه الأخيرة فيما بين بعضها البعض، بالقدر الذي لا يسمح لأي أحد التدخل في صلاحيات الآخر، بل إن معرفة كل طرف لمهامه واختصاصاته بشكل دقيق، يساعد على تطبيق مبدئ المساءلة ويغلق الطريق أمام اعتماد كل جماعة على الأخرى مما يؤدي إلى فشل جهود التنمية المحلية ويتسبب في هدر المال العام بدون فائدة²⁰.

يعتبر تداخل الاختصاصات عائق لامركزي يجعل فعالية الجماعات المحلية غير موجودة بتاتا، وهو ما يضطر الجماعات أن تنتظر دائما الجهات المركزية كي تتدخل للتوزيع وسن القوانين ومراجعتها حسب ما يقتض الحال²¹.

– الاهتمام بالموارد البشري و تكوينه

تعد اللامركزية الإدارية نموذج فعال لخلق هيئات إدارية محلية متعددة ومستقلة تقوم مقام الدولة في تحمل جميع المسؤوليات المتعلقة بإدارة الشؤون المحلية، معتمدة في ذلك على إمكانياتها ووسائلها الخاصة، ولذا فإن المورد البشري يعد الأداة الأساسية بحكم مهامه وعلاقته بالوسائل الأخرى، والدور الذي يمكن أن يلعبه في خلق وتنمية وتطوير استخدام هذه الوسائل.

فإذا كان تدعيم وتطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها من خلال عقلنة وضبط الاختصاصات وتوسيعها وتحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة وممثلي الدولة على المستوى المحلي وما يصاحب ذلك من إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية تغطي كافة المجالات المرتبطة بتدخل الجماعات المحلية، فإن هذه المساعي لن تأتي أكلها إلا إذا وقع الاهتمام بالمورد البشري وتقوية مؤهلاته

وقدراته وتحفيز هذه القدرات للعمل والتفكير، لأنه بمثابة الدينامو الحقيقي لكل عملية تنموية، بل انه المحور الذي تقوم عليه التنمية بشكل عام.

2. تطبيق مؤشرات الحوكمة على الجماعات المحلية وتنويع مواردها المالية

تقوم الجماعات المحلية على فكرة توزيع المهام والوظائف بين السلطة المركزية والإدارة المحلية وذلك من أجل تقاسم أعباء التنمية وتلبية حاجيات الأفراد المختلفة والتي لا تستطيع الادارة المركزية القيام بها لوحدها، فالسلطة المركزية مهما بلغت إمكاناتها المادية والبشرية لم تعد قادرة اليوم على إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية، التي تقتضي القرب من المواطن وإشراكه في تسيير شؤون الدولة وتلبية كافة احتياجاته على المستوى المحلي، لذلك أصبح تطبيق الحوكمة المحلية كأحد الخيارات لتعويض نقص الدولة لبلوغ الأهداف، ونتيجة لذلك سارعت العديد من الدول إلى تعديل تشريع الإدارة المحلية تكريسا لمقتضيات الحوكمة المحلية سواء على مستوى شكل المجالس المنتخبة أو على مستوى ملائمة الاختصاصات التي تدخل ضمن مهامها²².

بيد أن إصلاح الجماعات المحلية لتحقيق مؤشرات الحوكمة المحلية لا يمكن حصرها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة، ولا في خلق هياكل إدارية واختصاصات إضافية، بل لابد من نظرة شاملة ذات أهداف محددة وأبعاد إستراتيجية هادفة²³.

وترتكز هذه النظرة الشاملة في إطار تبني حوكمة الجماعات المحلية على تطبيق مقاربات الحوكمة، ومنها:

- توسيع مجالات تطبيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

تقوم الديمقراطية التشاركية على إشراك مختلف الفعاليات على المستوى المحلي من مواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص في تسيير الشأن العام المحلي، ولقد تبنت هذه المقاربة العديد من الدول المتقدمة، باعتبارها تشكل القاعدة للسير نحو تحقيق التطلعات والآفاق المرجوة من الجماعات المحلية، وباعتبار الجماعات المحلية هي حلقة الوصل بين المجتمع المحلي والسلطة المركزية، ولها صلاحيات المشاركة في إطار الدولة، فلقد تحولت إلى عامل تشييد للمشهد السياسي عن طريق السماح للمواطنين بالمشاركة أكثر في تسيير شؤونهم المحلية²⁴.

ومن اجل تجسيد المقاربة التشاركية يجب:

أ- تشجع ودعم مؤسسات المجتمع المدني: تسعى منظمات المجتمع المدني بتقديم الخدمات لمختلف أطراف المجتمع، فهي تحرص على تقديم مستوى عال من الخدمات المحلية لفئات معينة من المواطنين، كما أن لها تأثير في صنع السياسة العامة للحكومة أو الادارة المحلية، وعليه فإن هذه المنظمات تلعب دورا فعالا في عملية التنمية المحلية، ولذلك من الواجب على السلطات في الدولة تشجيع ومساندة مختلف أطراف المجتمع المدني من جمعيات بمختلف توجهاتها، وكذا والاتحادات العمالية والنقابات، وتبسيط آلية عملها داخل الجماعات المحلية، وتخفيف اجراءات تأسيسها، وجعلها شريكا رئيسيا في صنع القرار المحلي ومنحها المزيد من الاستقلالية والحد من المضايقات التي تمارس عليها، فوجود مؤسسات المجتمع المدني داخل الجماعات المحلية بدون صلاحيات قانونية توضح طريقة العمل معها يجعلها دون فائدة.

ب- دعم الشراكة مع القطاع الخاص: في إطار تمكين الجماعات المحلية من القيام بمهام التنمية المحلية يتوجب عليها اشراك القطاع الخاص ومنحه دورا أكبر في المشاركة في هذه العملية، وعليه لابد أن تقوم الجماعات المحلية بتحديد الخدمات التي يمكن إسنادها للقطاع الخاص وخلق مؤسسات ناشئة يسند اليها بعض المهام التي تستطيع الجماعات الاستغناء عليها، مثل النظافة والتهيئة العمرانية، وذلك كون القطاع الخاص له القدرة التمويلية على القيام بهذه المهام، بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفاعلية أكبر وريح للوقت، كما يمكن للجماعات المحلية ضمن هذا الاطار أن تقوم بإنشاء مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص، كما يمكنها من المساهمة في تقليص معدلات البطالة، ويزيد من إيراداتها المالية و الجبائية²⁵.

3. خلق مصادر جديدة للإيرادات المالية المحلية

يعد المال العصب المحرك لأي عملية تنموية، واعتبار الجماعات المحلية تضطلع أساسا على القيام بهذه المهمة فهذا الدور أصبح منوطا بها في مجال التنمية المحلية وتسيير المرافق المحلي، فالإيرادات المالية المحلية تشكل الرصيد المالي أي الرأسمال الذي تتحرك بواسطته الجماعات المحلية في مختلف الميادين والمجالات التي لها ارتباط بالتنمية المحلية، فكلما زادت الإيرادات المالية للجماعات المحلية زادت فرص تدخلها في تحقيق التنمية المحلية، وعند العكس ينقص دورها في أداة وظيفتها التنموية، وعلى هذا الأساس تبقى الإيرادات

المالية للجماعات المحلية المعيار الأساسي تقاس به درجة قوة الجماعات المحلية في مجال التنمية، ويعد تنوع موارد الجماعات المحلية أولوية قصوى في تدعيم اللامركزية وتحقيق استقلال مالي للجماعات المحلية خارج مساعدات السلطة المركزية، وهذا التدعيم لا بد أن يقوم على:

أ- تحسين مردودية الضرائب والرسوم المحلية

من أجل إرساء نظام جبائي فعال ومنسجم مع واقع الجماعات المحلية لا بد من:

- مراجعة القوانين المتعلقة بنظام الجبايات المحلية وتنصب مراجعة هذه القوانين على تفعيل شكليات وطرق فرض بعض الضرائب والرسوم المحلية قصد الرفع من مردوديتها.
- تحسين طرق استخلاص الضرائب والرسوم الجماعية وأدواتها، وهذا لن يأتي إلا بتكثيف العنصر البشري العامل بمصلحة وكالة المداخل وتكوينه وتأطيره من جهة، وتحفيزه ماديا ومعنويا من جهة أخرى.
- رفع الوعي الجبائي للمواطنين يساهم في التخفيف من حدوث الفتن والتملص الضريبي.

ب- الرفع من منتوج الضريبة على القيمة المضافة

سعيًا لتدعيم الوسائل المالية للجماعات المحلية وترسيخ استقلاليتها المالية تم إحداث الضريبة على القيمة المضافة يجب أن يتحسن نحو الأفضل، وذلك بالرفع من النسبة المرصودة لفائدة الجماعات المحلية من هذه الضريبة وخصوصا مع تزايد أعباء الجماعات المحلية مع تحويل اختصاصات مهمة وفي ميادين مختلفة (كالتعليم والصحة وغيرها) إليها مع مردودية غير كافية لتحمل هذه الأعباء.

ج- إحداث رسوم محلية جديدة

يبقى إحداث رسوم محلية جديدة حلا احتياطيا فهذا الحل وإن كان يبدو أسهل الخيارات، فلا يجب تطبيقه إلا إذا تأكد أن الجماعات المحلية قد استنفذت قدراتها الجبائية المتوفرة على أكمل وجه بعدها فقط يتعين على الجهات المحلية القيام بدراسات معمقة يتم من خلالها تحديد الأنشطة والقطاعات التي لم تشملها بعد الجباية المحلية، لكن يجب قبل ذلك أيضا الأخذ بعين الاعتبار ارتفاع نسبة الضغط الجبائي على المتعاملين.

د- تحويل عائدات بعض الإيرادات الجبائية من الدولة إلى الجماعات المحلية

تستفيد الدولة من محصول أهم الإيرادات ذات المردودية الهائلة مثل الضريبة على الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات والأداء على القيمة المضافة ومعلوم الاستهلاك ومعاليمة التسجيل، في حين لا تستفيد الجماعات المحلية منها، لذلك على السلطة المركزية إذا ما كانت تملك رغبة صادقة في ترسيخ اللامركزية وإعطائها بعدا ملموسا أن تحول بعض هذه الإيرادات التي انفردت بها منذ إحداثها إلى الجماعات المحلية كطريقة للتمويل الذاتي.²⁶

هـ- تسهيل آليات الاقتراض

وذلك إعادة النظر في شروط الاستفادة من القروض وفق نظام قانوني أكثر حرية في هذا المجال، وتمكين الجماعات المحلية من الاستفادة من هذه القروض البنكية التمويلية حسب امكانياتها المالية، بشرط أن تكون قروض طويلة المدى وتضمن ارجاعها من موارد قارة، وبذلك يصبح القرض وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية المحلية وتحفيز الادخار المحلي.

و- تدعيم الاستثمار المحلي

يعتبر الاستثمار المحلي أحد أشكال الاستثمار، ويهدف هذا الاستثمار إلى زيادة الثروة وخلق فرص أكثر من مناصب الشغل، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها الاستثمار المالي والأسواق المالية، والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة ويمكن للجان المحلية في الجزائر في ظل الإصلاحات الحاصلة تجربة الاستثمار المحلي بشكل مباشر وفعال يعزز أهداف التنمية ويحقق لها موارد مالية تمكنها من تحقيق أهدافها وبرامجها التنموية، وأيضا بإمكان الجماعات المحلية امضاء عقود شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواص في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقود قانونية بالإضافة إلى الاتفاق المسبق على نسبة الأرباح.

خاتمة:

خاتما نخلص الى أن عملية إصلاح الجماعات المحلية تتطلب التركيز على العديد من المداخل التشريعية والإدارية والهيكلية والمالية، دون اغفال تطبيق متركزات الحوكمة المحلية كون اصلاح الجماعات

المحلية لا يمكن أن يحدث دون توفر بيئة تشاركية يشارك فيها المجتمع المدني والقطاع الخاص مع وجود بيئة ديمقراطية تطبق فيها مؤشرات الحكم الراشد كالشفافية والمشاركة والمساءلة والمحاسبة، وعليه نلخص في بحثنا هذا الى مجموعة من النتائج:

- يظهر من خلال دراسة عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر أنها كانت دائمة تأتي نتيجة حتمية أملت لها الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذه الدول وليس بناء على مخططات معد لها بصفة استباقية.

- معاناة الجماعات المحلية في الجزائر من شح الإيرادات المالية والإعتماد بصفة كبيرة على التمويل المركزي وذلك رغم الإصلاحات الإدارية المتوالية للترسانة القانونية المنظمة لها، وهذا راجع كما رأينا في الدراسة إلى التباين والتفاوت الموجود بين موارد وإمكانات مختلف الجماعات المحلية في الجزائر فنجد بعضها تتوفر على موارد مالية كبيرة وذلك بحكم موقعها الجغرافي وأهميتها الاقتصادية وتوفرها على ثروات طبيعية، وأخرى تعاني التهميش والحرمان لكونها جماعات محلية غير منتجة وتعتمد على التمويل المركزي، ويرجع السبب في هذا إلى التقسيم الجغرافي العشوائي للجماعات المحلية والذي لم يراعي الإمكانيات المادية والطبيعية لكل وحدة وكذا الاهتمام الجهوي المتفاوت من طرف السلطات المركزية بالجماعات المحلية عبر التراب الوطني.

- وجب وضع إستراتيجية إصلاحية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر في إطار الديمقراطية التشاركية والتدبير الجيد تقوم على تقوية الإيرادات المالية للجماعات المحلية وتشجيع الاستثمار المحلي كآلية اقتصادية ناجعة من أجل رفع مردودية الجباية المحلية والتخلص من التبعية للسلطة المركزية، وتوفير موارد بشرية مؤهلة وكفؤة تساعد على كسب هذا التحدي ، وكذا وجود إرادة سياسية من السلطات الحاكم في هذه الدول من أجل جعل الجماعات المحلية شريكا رئيسيا في عملية التنمية المستدامة، فلا يكفي توفر الموارد المادية مقابل وجود مركب خوف من الإصلاح ، أو انتظار الإصلاح المفروض من الخارج من المؤسسات الدولة، والذي يكون عشوائيا وغير مدروس.

- تستوجب عملية إصلاح الجماعات المحلية تطبيق الآليات الحديثة ومواكبة التطور التي وصلت إليه الدول المتقدمة في مجال هذا المجال، وأول هذه الآليات هو تطبيق مقومات الحكم الراشد داخل المجالس المحلية من شفافية ومساءلة وغيرها، وهذا يتطلب إشراك فواعل المجتمع المدني وتمكينها قانونية من ممارسة حق الرقابة الشعبية على المجالس المحلية وليس أخذها كشعارات فقط.

الهوامش:

- ¹ . محرم صبحي، نظام العاملين في الحكم المحلي ، (المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1970) ، ص 86
- ² . المومني مُجّد ، إصلاح الحكم المحلي في الأردن، (مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت ، الأردن 2002) ، ص 113
- ³ . محرم صبحي، نفس المرجع السابق ، ص 89
- ⁴ . سعود مُجّد، عبّيد نصر الدين، مدخل نحو الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، (المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الأردن ، أكتوبر 2008) ، ص 132
- ⁵ . ناجي عبد النور، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، (منشورات جامعة باجي مختار عنابة ، الجزائر 2010)، ص 142
- ⁶ . بن غضبان فؤاد، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2015م، ص 91
- ⁷ . الطعمانة مُجّد محمود، عبد الوهاب سمير مُجّد ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، (المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر ، 2005)، ص 399
- ⁸ - قوي بوحنية، بن الشيخ عصام، فساد المجالس المحلية وإصلاح الإدارة المحلية ، (من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية) ، دار الحامد ، الأردن، 2014، ص 109، 111
- ⁹ - بن غضبان فؤاد، مرجع سابق ، ص 89
- ¹⁰ . مُجّد محمود الطعمانة ، سمير مُجّد عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 425
- ¹¹ . بوضياف عمار، شرح قانون الولاية ، (جسور للنشر والتوزيع ، 2012) ، ص 25
- ¹² - ahmed, mahiou; les collectivités locales en Algérie ,annuaire de Afrique du nord ,1969,p 118
- ¹³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963
- ¹⁴ - الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، (مذكرة ماجستير في علم الاجتماع ، جامعة باتنة، 2008)، ص 180
- ¹⁵ -بوضياف عمار، شرح قانون الولاية ، (جسور للنشر والتوزيع، ط1 ، 2012)، ص 121

- ¹⁶ - صالحى عبد الناصر ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر)، 2010، ص 17
- ¹⁷ - بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، (جسور للنشر والتوزيع ، ط1، 2012)، ص 111. 112
- ¹⁸ - الجمهورى الجزائرى الديمقراطية الشعبية ، دستور 1996 ، (الجريدة الرسمية العدد 76، لسنة 1996)
- ¹⁹ - محمد سعود ، نصر الدين عبيد ، مدخل نحو الإصلاح الإدارى فى الوطن العربى، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربى الأول بعنوان "التطوير والإصلاح الإدارى من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسى ومواجهة الفساد "، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الأردن ، أكتوبر، 2008، ص 133
- ²⁰ - المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات ، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، ط1، 2012م، ص 146
- ²¹ - AHMED.BOUACHIK . la gouvernance locale a la lumière de la nouvelle charte communale ,REMAID; thème actuels n° 46 ;2004; p103
- ²² - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 173
- ²³ - رضوان زهرو ، الحكامنة الترابية ، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد ، العدد 29 . ، 2010 ، ص 10
- ²⁴ - زيتوني حجيبة ، الجهة والإصلاح الجهوى بالمغرب ، (السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال ، ط1 ، 2011)، ص 155
- ²⁵ - سمير عبد الوهاب ، رؤية مستقبلية للإدارة المحلية والبلديات فى الوطن العربى، (بحوث وأوراق عمل المؤتمر الخامس بعنوان " الإدارة المحلية والبلديات فى الوطن العربى ، الشارقة مارس 2007)، 163.162
- ²⁶ - الصغير الزكراوى ، الجبابة المحلية وللأمركزية فى تونس، مركز النشر الجامعى، تونس ، 2013، ص 407