

استقلالية الجماعات المحلية وتأثيرها على حوكمة التنمية المحلية في الجزائر

The autonomy of local groups and their impact on the governance of local development in Algeria

ط.د كدروسي محي الدين * د. إنزارن عادل

جامعة عبد الحميد بن باديس (الجزائر) جامعة عبد الحميد ابن

باديس (الجزائر)

mohyiddine.kederouci.etu@univ-mosta.dz

adel.inzarene@uni-

mosta.dz

مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد

تاريخ الاستلام: 2024/09/22 تاريخ القبول: 2024/12/10 - تاريخ النشر: 2024/12/20

الملخص:

يعتبر موضوع استقلالية الجماعات المحلية وعلاقتها بحوكمة التنمية المحلية موضوع ذو أهمية كبيرة، باعتبار أن الفعل التنموي المحلي وفلسفته ومختلف الشركاء المتدخلين فيه يقوم على جدلية استقلال هذه الجماعات المحلية أو تبعيتها للسلطة المركزية، وفي هذا السياق نطرح إشكالية الدراسة والمتمثلة في طبيعة العلاقة بين استقلالية الجماعات المحلية وحوكمة التنمية المحلية، وقد خلصت الدراسة إلى نتيجة وهي بقدر تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية يكون هناك تأسيسا لحوكمة التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية؛ الجماعات المحلية؛ الاستقلالية؛
الحكومة، الوصايا.

Abstract:

The subject of the independence of local groups and their relationship to the governance of local development is a topic of great importance, given that the local development action and its philosophy and the various partners involved in it are based on the dialectic of the independence of these local groups or their dependence on the central authority. And the governance of local development, and the study concluded that the extent to which local groups enjoy independence, there is a foundation for the governance of local development.

Keywords: local development; Local groups; independence; governance; Guardianship.

مقدمة:

للتنمية المحلية دلالات متعددة وتحمل عدة أوجه سياسية وإدارية واقتصادية وحتى اجتماعية، وهناك عدة مقاربات لتحقيقها تختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، ومن بين هذه المقاربات نذكر مقارنة استقلالية الجماعات المحلية وعلاقتها بحكومة التنمية المحلية، إلا أن هذا الاتجاه يشوبه الكثير من الغموض والتردد خاصة في الدول النامية، وهذا نظرا لطبيعة النظام السياسي من جهة ولأن هذا الامر يتعلق بإشراك وتفويض صلاحيات من جهة أخرى، ومرد ذلك أن يساء تقبل هذا الرأي من بعض الاطراف وحجتهم في ذلك ترجيح الموقف المناادي بضرورة المركزية لضمان السير الحسن ووحدة النظام وتحقيق التنمية بعدل ومساواة، غير ان هذا المنطق يعارض تماما مبدأ

وجود مصالح ومطالب محلية مختلفة التي يقوم عليها مبدأ وجود الجماعات المحلية.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة من خلال عدة أوجه ذات أبعاد علمية وضرورية واقعية ويمكن ذكرها كالآتي:

- التعرف وتحديد المفهوم العلمي لمتغيرات الدراسة وإبراز طبيعة العلاقة بينهما.

- الوقوف على أهم العوامل الدافعة لاعتماد خيار استقلالية الجماعات المحلية كمقاربة للتأسيس لحوكمة التنمية المحلية

- إبراز وتحديد طبيعة العلاقة بين متغيرات الدراسة والخروج بنتائج

أهداف الدراسة: وبالحديث عن أهداف الدراسة فإنها تسعى تبين ما يلي:

- التعبئة لفلسفة استقلالية الجماعات المحلية لاعتمادها كخيار للتأسيس لنظام حوكمة التنمية المحلية.

- التأسيس لنظام محلي بديل عن النظام المركزي واللامركزي.

- الخروج بنتائج وتعميمات وتفسيرات للطرق التي ينبغي للوحدات المحلية التعامل بها لإحداث حوكمة التنمية المحلية.

ونتيجة لما تقدم يمكننا طرح الإشكالية الآتية: إلى أي مدى تؤدي استقلالية

الجماعات المحلية إلى حوكمة التنمية المحلية في الجزائر؟

ولأجل تبسيط الدراسة نطرح التساؤلات الفرعية:

- ما مفهوم كل من استقلالية الجماعات المحلية وحوكمة التنمية المحلية؟

- ما المقصود بنظام الإدارة المحلية وما علاقته بالتنمية المحلية؟

- ما هي مظاهر الوصايا واستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وما تأثيرها

على حوكمة التنمية المحلية؟

فرضيات الدراسة:

لأجل تقديم إجابة لإشكالية الدراسة نقدم فرضية الدراسة كتفسير أولي لوجود العلاقة القائمة بين استقلالية الجماعات المحلية وحوكمة التنمية المحلية مفادها:

- كلما تمتعت الجماعات المحلية باستقلالية حقيقية كلما ساهم ذلك في التأسيس لحوكمة التنمية المحلية

منهج الدراسة: من أجل الوصول إلى نتائج وتعميمات تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، وقد قسمت الدراسة إلى المحاور التالية:

تقسيمات الدراسة:

مقدمة

المحور الأول: إطار مفاهيمي للدراسة: حوكمة التنمية المحلية، استقلالية الجماعات المحلية.

المحور الثاني: نظام الإدارة المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية
المحور الثالث: الوصايا على أعمال المجالس المحلية وتأثيرها على حوكمة التنمية المحلية

خاتمة

نتائج وتوصيات

المحور الأول: إطار مفاهيمي للدراسة: حوكمة التنمية المحلية، استقلالية الجماعات المحلية.

باعتبار الإطار المفاهيمي هو تقديم تعريفات وتقريب المعنى والمدلول، سوف نتطرق وفق هذا المحور إلى معاني ومفهوم متغيرات الدراسة من خلال إعطاء تعريفات علمية ومنهجية وإجرائية وفق الآتي:

أولاً: مفهوم حوكمة التنمية المحلية

لأجل الوقوف على مفهوم المصطلح وجب الوقوف على المدلول الوظيفي ومختلف التعريفات التي قدمت في هذا الشأن، ولأجل ذلك سوف نتطرق إلى مدلول الحوكمة وفق الآتي:

1-تعريف الحوكمة: يعتبر مصطلح الحوكمة هو ترجمة مصطلح (Corporate Gouvernance)، أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح والتي اتفق عليها، فهي: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة"¹، وتعتبر "الحوكمة" أو "الحاكمية" أو "الحكمانية" أو "الحوكمة الإدارية"، كلها مصطلحات معربة لكلمة (Governance)، وعلى الرغم من اختلاف المسميات، إلا أنها ترمز إلى معنى عام واحد وهو الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة لدولة ما².

وتعرف الحوكمة على أنها نظام جديد يسعى إلى ربط القضايا السياسية وإدارة شؤون الدولة، بالقوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة في تشكيل السياسات النازمة للحياة العامة وهو بهذا المعنى، يعكس تحولا من المقاربة التقليدية لدراسة السياسة بوصفها نتاجا لمؤسسات الدولة الرسمية، إلى مقاربة تركز على دور الجماعات السكانية والقوى الاجتماعية في تطوير السياسات التي تنظم الحياة العامة في المجتمع السياسي، وتبحث في تشابك وتفاعل هذه القوى، بصورة متوازنة

¹- آمال مجناح، أهمية الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية. مجلة الناقد للدراسات السياسية، ع.04(01)، 2020، الصفحات 135-152

²- بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة: دراسة حالة العربية السعودية. الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، ع.06(01)، 2014، الصفحات 03-23.

مع المؤسسات الأساسية الثلاث التي تحتل مكانة هامة في تنظيم المجتمع الحديث، وبالتحديد مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني³. من خلال ما تم ذكره من تعاريف يمكن القول بأن مفهوم الحوكمة يشير إلى نظام أو أسلوب لإدارة مجتمع ما بتشارك عدة أطراف ممثلة في جماعات أو هيئات منتخبة ومجتمع مدني وقطاع خاص.

1-2 خصائص الحوكمة: لقد تم الإشارة إلى خصائص الحوكمة في تقرير برنامج الأمم المتحدة للإنماء ويمكن عرض أهمها في النقاط التالية:⁴

- المشاركة: ويقصد بها مشاركة الرجال والنساء في صناعة القرار وفي الحياة السياسية بطريقة مباشرة أو عن طريق هيئات تمثليهم.
- حكم القانون: بمعنى سيادة القانون وتطبيقه بواسطة مؤسسات بعدل وانصاف.
- الشفافية: وتكون بحرية الوصول إلى المعلومات للمهتمين بها وسهولة الوصول إليها.

- الاستجابة: ويقصد بها خدمة المواطن والاستجابة لمطالبهم.
- الإجماع: وهو تحقيق الإجماع حول المصالح التي تخدم الصالح العام.
- العدالة والانصاف: وهو تمتع الجميع بمبدأ تكافؤ الفرص.
- المسائلة: وهي إخضاع صناعات القرار وكافة الشركاء في نظام الحوكمة إلى مسائلة الجمهور أو المواطن.

يتضح من خلال ما تقدم أن الحوكمة عبارة عن نظام يرتبط بتسيير الشأن العام وفق مبادئ يشترك فيها عدة أطراف، بحيث تعدى من التسيير الانفرادي والتسيير عن طريق ممثلين أو منتخبين إلى التسيير التشاركي بين هيئات حكومية

³ -عنترة بن مرزوق، وعبد المؤمن سي حمدي، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر: دراسة في التحديات والآليات. مجلة التراث، ع. 08(02)، 2018، الصفحات 214-230.

⁴ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (1997). إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة. ص 09-10.

منتخبة وقطاع خاص ومجتمع مدني، بحيث تحكم هذه الأطراف علاقة تحدد سلوكهم وتضبط تصرفاتهم وفق الصالح العام.

2- مفهوم التنمية المحلية: أصبح الحكم على مدى تقدم أو تخلف بلد ما بمدى تقدمه في مجال التنمية المحلية، وهذه الأخيرة تقتضي الوقوف على مفهومها وإعطاء تفسير معرفي لها، حيث أن مصطلح التنمية المحلية تشير إلى نطاق جغرافي لعملية التنمية، ولتوضيح المفهوم سوف نتطرق إلى مفهوم كل من التنمية والتنمية المحلية كما يلي:

1-2 مفهوم التنمية: هناك عدة تعاريف لمفهوم التنمية قدمت تبعا لمنظور التخصص أو لكل زاوية كانت لها السبق في الاعتماد عليها في إعطاء المفهوم، ويمكن الإشارة إلى التعاريف التالية:

- عرف ويندز WIDNER: التنمية بأنها تشكل حالة ذهنية أو رغبة أو اتجاه أكثر منها هدفا محددا⁵.

- جوزيف سينجلر JOSEPH SPENGLER: "أكد بأن التنمية تحدث عندما تزداد قائمة الأشياء المرغوب فيها والمفضلة تسببا في الحجم".

وتعرف التنمية على أنها: "عملية مصيرية ودائمة يتعامل بها عدد من الأفراد بهدف إحداث تغيير جذري لأوضاع المجتمع المتخلف، ليتحول إلى مجتمع واجتماعي وثقافي وعلمي وحضاري جديد، يتمتع الفرد فيه بنوعية من الحياة أفضل مما كان عليه سابقا⁶.

من خلال التعاريف السابقة الذكر يتضح أن مفهوم التنمية يبني على عاملين أساسيين هما الشمولية والاستمرار في نقل مجتمع ما، من حالة إلى حالة أخرى

⁵ - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. دار الأمة للطباعة والنشر، الجزائر، 2014، ص 15.

⁶ حلباوي، وخرايشه عبدو، نحو مفهوم أفضل للتنمية الحديثة، 1989، ط1، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط1، ص 13.

أفضل منها في جميع الميادين أو المجالات، والحديث عن مفهوم التنمية ينقلنا إلى الوقوف وتقديم مفهوم للتنمية المحلية.

2-2 مفهوم التنمية المحلية: من خلال العنوان يظهر لنا أن المصطلح يتكون من كلمتين التنمية والمحلية، أي أن التنمية المحلية تقتزن بإقليم جغرافي وإداري معين وحتى سياسي، ويمكن تقديم تعريف أو مفهوم من خلال التعاريف التالية:

- تعددت التعاريف التي تعرضت للتنمية المحلية، فهناك من عرفها: "على أنها كل مشروع تنمية إرادية وشاملة يخص إقليم محدد بمشاركة مواطنين، وشركاء ومستفيدين من هذا المشروع"⁷.

- وهناك من عرفها بأنها: كل العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة، لتحسين الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية لمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر ممكن.

- عرفها GL GUIGOU: التنمية المحلية هي التعبير عن التضامن المحلي الذي يخلق علاقات اجتماعية جديدة، تظهر في إرادة سكان جهة (إقليم) صغيرة في تجميع الثروات المحلية، التي تعبر كباعث لخلق التنمية.

-وقد عرفها جان لويس على أنها: "عملية تبرهن على التضامن المحلي التي تخلق روابط اجتماعية جديدة وتدافع عن إدارة الإقليم وتعظيم الثروات المحلية التي تخلق الثروة الاقتصادية"⁸.

وفق ما تقدم لمفهوم التنمية والذي كما سبق وأشارنا إليه يبنى على عاملين أساسيين هما الشمولية والاستمرار في نقل مجتمع ما، من حالة إلى حالة أخرى أفضل منها في جميع الميادين أو المجالات، وأيضا من خلال ما تقدم من تعريف

⁷ - جمال زيدان، مرجع سابق، ص15.

⁸-Pierre noel deminieuil , Développement social local etterritorial;reperes thematiques et bibliographiques sur lecas français , de Boeck superier , France, 2008, p. 127.

للتنمية المحلية والتي ارتبطت بمجموعة من العمليات أو الجهود ضمن إقليم معين لغرض خلق الثروة أو تسيير المقدرات المحلية، وبالتالي فإنه يمكن القول أن التنمية المحلية هي نقل مجتمع ما محلي من حالة إلى حالة أفضل منها بواسطة جهود او عمليات محلية من أجل خلق الثروة أو تسيير المقدرات بصورة شاملة وباستمرار.

2-3 مبادئ التنمية المحلية: تؤسس التنمية المحلية جملة من المبادئ العامة التي تتصل بقضية تنمية المجتمع ذاتها كعملية تكاملية، والمبادئ الخاصة التي يلتزم بها الأشخاص الفاعلون في تنمية المجتمع، وتختلف أساليب تطبيق هذه المبادئ باختلاف ظروف وأوضاع كل مجتمع، هذه المبادئ هي:⁹

- الشمول: ويقصد به ضرورة تناول التنمية لجميع جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وان تعنى بكل مقومات الحياة في المجتمع، ويقصد بالشمول ان تمس التنمية جميع قطاعات المجتمع؛
- التكامل: ويعني التكامل بين الريف والمدينة، بمعنى أنه لا يمكن إجراء تنمية ريفية بدون تنمية حضرية والعكس صحيح؛
- التوازن: ونعني به مقدار الاهتمام بالجوانب المختلفة للمجتمع في عملية التنمية تكون حسب حاجة المجتمع؛
- التنسيق: وهو توفير جو يسمح بتعاون المجتمع وتضافر جهوده وتكامله، بما يمنع ازدواج الخدمة أو تضاربها بين الأجهزة القائمة على الخدمة أو تداخلها، وهو ما يبعثر الجهود ويزيد تكاليف الخدمات، ويعمل على تشتيت ولاءات المواطنين في المجتمع الواحد؛

المشاركة المحلية: هي مبدأ يتوقف عليه نجاح أو فشل التنمية.

⁹ - محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلية الواقع والأفاق، (المجلد 1)، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص 115-117.

التخطيط الإقليمي: هو الوسيلة الفعالة لبلوغ أهداف التنمية، فمادامت التنمية عملية التغيير فيجب أن يكون هذا التغيير مخططا على المستويات المحلية. من خلال ما تقدم ذكره من تعاريف مختلفة لكل من الحوكمة والتنمية المحلية فيمكن تقديم تعريف لمفهوم حوكمة التنمية المحلية باعتبارها تتكون من مفهومين أو تجمع بين مفهومين مختلفين (الحوكمة، التنمية المحلية)، وإذا كان قد سبق إعطاء تعريف إجرائي للحوكمة باعتبارها أسلوب أو نظام لإدارة مجتمع ما بإشراك عدة فواعل ممثلة في هيئات منتخبة ومجتمع مدني وقطاع خاص، وإذا كانت تمت الإشارة أيضا إلى مفهوم التنمية المحلية بأنها تضافر عدة أطراف حكومية ومحلية لنقل الأوضاع السائدة إلى أوضاع أحسن منها، فإن:

حوكمة التنمية المحلية هي: أسلوب أو نظام يشترك فيه عدة أطراف ممثلة في هيئات محلية أو حكومية ومجتمع مدني وقطاع خاص من اجل نقل أوضاع سائدة ما في مختلف الميادين إلى أوضاع أحسن منها.

ثانيا: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية (الإدارة المحلية)

لأجل الالمام بماهية استقلالية الجماعات المحلية سوف نتطرق إلى التعريف بكل من الاستقلالية والجماعات المحلية وفق الآتي:

1- التعريف بالجماعات المحلية واستقلاليتها:

1-1 مفهوم الاستقلالية: لغة: هي لفظ مشتقة من الفعل استقل ويقال استقل بالشيء أي أعده وراءه قليلا، واستقل بالأمر طاقة وبرأيه استبد به وبكذا انفرد به ولم يشرك فيه غيره، واستقلت البلاد نالت سيادتها الكاملة وانفردت بإدارة جميع شؤونها أو انفردت بحكم نفسها ولم تشرك في ذلك غيرها¹⁰.

استنادا إلى ما سبق يمكن القول بأن الاستقلال هو القدرة على التصرف والقيام بالاختيار دون تدخل أو وصاية الآخرين. إنه عكس التبعية وينطبق على الأفراد والمؤسسات الرسمية، مثل الدولة.

¹⁰ - المنجد الأبجدي، دار المشرق، الطبعة الخامسة، ص70-71.

- 2-1- مفهوم الإدارة المحلية: هناك عدة تعاريف للإدارة المحلية وهذا نتيجة لتعدد الباحثين وخلفياتهم أو تخصصاتهم، وفيما يلي عرض لعدة تعاريف:
- عرفها الفقيه الفرنسي (WALINE): بأنها " نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة من المعنيين"¹¹.
- كما عرفها أيضا على أنها اصطلاح لوحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها¹².
- كما عرفت من وجهة الفقه البريطاني بأنها: " مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام ناخبي سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملًا لأجهزة الدولة"¹³.
- وعرفت بأنها: " المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين، تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية"¹⁴.
- كما تعرف بأنها: " رقعة جغرافية مأهولة أنشئت وفق تقسيمات سياسية وإدارية بموجب قانون، تدير أمورها سلطة محلية بمشاركة السكان المحليين، مستمدة سلطتها من الحكومة المركزية"¹⁵.

¹¹ - باديس بن خدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة) (الإصدار 01)، مكتبة الوفاء، الاسكندرية، 2010، ص50.

¹²-Delaubader , A ,Droit administratif , Paris ,1960 , p . 42.

¹³- Modio ,C ,The Government of Great Britain, 1965 ,p. 135.

¹⁴-غضبان فؤاد، التنمية المحلية (ممارسات وفاعلون دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص64.

¹⁵ -غضبان فؤاد، المرجع نفسه، ص64..

- وعرفت أيضا على أنها: "فرع من فروع الإدارة العامة للدولة، يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي"¹⁶. ويعرفها الأستاذ خالد سمارة الزغبى حيث: "اعتبرها أسلوب في التنظيم الإداري، يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتنظم الشؤون المحلية وتدار من قبل السكان المحليين، تمثلها مجالس منتخبة من أبنائها، لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية"¹⁷.

من خلال التعاريف السابقة نجد أن الإدارة المحلية يتراوح مفهومها بين الإطار المكاني لهيئات إدارية، وهذا بالمنظور الواسع الذي يركز على الإطار المكاني البحث لتحديد المفهوم للإدارة المحلية، والذي لا يمكن من خلاله التعرف على طبيعة هذا النظام الإداري، إن كان لا مركزي أو عدم تركيز، وأيضا لا يدل على عناصر الاستقلال المالي والإداري، والمفهوم الضيق الذي يحصر الإدارة المحلية في الشخصية المعنوية والانتخاب، كعاملين لتمييز الإدارة المحلية عن غيرها من الهيئات الإدارية العامة على المستوى المحلي.

- مفهوم استقلالية الجماعات المحلية: وفقا لما سبق فقد عرفنا مفهوم الاستقلالية والتي يقصد بها القدرة على التصرف والقيام بالاختيار دون تدخل أو وصاية الآخرين، كما عرفنا الجماعات المحلية بأنها أسلوب في التنظيم الإداري يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتنظم الشؤون المحلية وتدار من قبل السكان المحليين، تمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

¹⁶- باديس بن خدة، المرجع السابق، ص.51.

¹⁷ - باديس بن خدة، المرجع السابق، ص.39.

ويمكن تعريف استقلالية الجماعات المحلية بأنها: قدرة هيئات محلية أو إقليمية على القدرة على التصرف والقيام بالاختيار دون تدخل أو وصاية من هيئات أخرى.

مستلزمات استقلالية الجماعات المحلية:

هناك عدة مستلزمات لأجل قيام جماعات محلية مستقلة أو تعتبر مؤشرات للاستقلالية هذه الجماعات في نفس الوقت، وسوف نتعرف على هذه المستلزمات وفق النقاط التالية:

-مجلس محلي منتخب: وفق هذا البند "لا يمكن أن يتحقق الاستقلال بصورة واضحة وفعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر، فإعمال الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لامركزي مستقل وانعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية والاستقلال¹⁸.

-اختصاصات محلية: ويقصد بها مجموع المهام والسلطات التي يتم إسنادها للجهات الإقليمية لتوليها وإدارتها، وترتبط الاستقلالية ارتباطاً طردياً بموضوع الاختصاصات المحلية الممنوحة للجماعات المحلية فكلما زاد مدى ودرجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية وكلما قلت تضاءلت طردياً تلك الاستقلالية، فالاختصاص شرط ضروري لتدعيم وتجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية بدونه تفرغ اللامركزية الإقليمية من محتواها¹⁹.

¹⁸ -05- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات. الجزائر، 1981، ص.88.

¹⁹ -فؤاد مهنا محمد، استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل سياسة الدولة نحو التوسيع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات. مجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع.1982، 01، ص.08.

-المورد المحلي: يتمثل المورد المالي المحلي في الضرائب والرسوم والإيرادات ذات الطابع الاستغلالي وإيرادات الأملاك، فالموارد المالية تعد عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي وبها يتأكد هذا الاستقلال بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مستقلة فإن الاستقلال لهذه الوحدات يعتبر ناقصا ويحول دون ممارسة الاختصاصات²⁰.

المحور الثاني: نظام الإدارة المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية

لأجل الوقوف على واقع التنمية المحلية، وجب أولا معرفة وتحليل نظام الإدارة المحلية في الجزائر وصلاحياته التنموية حتى نستطيع تحديد الفواعل المتدخلة في عملية التنمية المحلية، وهذا ما سنتطرق إليه وفق هذا المحور من خلال التعرض لهيئات الجماعات المحلية واختصاصاتها التنموية كما يلي:

أولاً: التنظيم الإداري للإدارة المحلية: لكل تنظيم إداري تأصيل قانوني يقوم عليه وأيضا تشكيل وهيئات يتجسد فيها وهذا ما نتطرق إليه وفق الآتي:

1-التأصيل القانوني للإدارة المحلية: يعتبر نظام الإدارة المحلية بمثابة الإدارة العامة المجسدة لسياسات التنمية المحلية ، والجزائر كغيرها من الدول البسيطة التي تبنت نظام الازدواجية الإدارية في نظامها الإداري، حيث يقوم جهازها الإداري العام على النظام المركزي ونظامها الإداري المحلي يمزج النظامين (نظام عدم التركيز كصورة من صور التركيز الإداري والنظام اللامركزي عبر الأقاليم المحلية) حيث نصت المادة 15 من المرسوم الرئاسي 438-69 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ديسمبر سنة 1996 المتضمن دستور 1996 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

²⁰-عادل بوعمران، وكمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية، مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها.

ويعتبر الدستور أعلى وثيقة في الدولة التي أسست لنظام اللامركزية في الإدارة المحلية في الجزائر، حيث نصت المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 20-251 مؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق ل 15 سبتمبر سنة 2020 المتعلق بمشروع تعديل الدستور على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

كما حصرت المادة 16 من دستور 2020 السالف الذكر النظام اللامركزي في المجالس المنتخبة في قولها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

من خلال التعرض للتأصيل القانوني لوجود وحصر اللامركزية في الجماعات المحلية التي تشكل على اساس المجالس المنتخبة، التي لها تنظيم وهيئات والتي نذكرها في النقاط التالية:

2: المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته التنموية: يعتبر المجلس الشعبي البلدي تجسيد للإدارة المحلية المنتخبة وله تنظيم ومميزات حددها القانون والتي نذكرها في النقاط التالية:

2-1تنظيم المجلس الشعبي البلدي: وفقا للمادة 15 من قانون البلدية 10/11 فان البلدية تتوفر على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي؛
 - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- من خلال عرض نص المادة 15 من قانون البلدية 10-11 والتي أسست لهيئات البلدية وهيكلها، وهنا يمكننا الحديث عن دور هيئات البلدية في عملية التنمية وفق الآتي:

ثانيا: الدور التنموي لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي

تشارك المجالس المحلية في عملية التنمية ولها اختصاصات قانونية تتخلص في النقاط التالية:

1- دور المجلس الشعبي البلدي في التنمية المحلية: يعتبر المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وهذا بنص المادة 10 من قانون البلدية رقم 10-11.

كما أن المجلس الشعبي البلدي له من الاختصاصات على مستوى إقليم البلدية، وفقا للمادة 03 من قانون البلدية 10/11 فإن البلدية تمارس صلاحياتها في كل الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في أداء وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

2- دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية: يأخذ نظام الإدارة المحلية في الجزائر بقاعدة وحدة النمط والأسلوب في تشكيل المجالس الشعبية البلدية وفقا لأحكام قانون البلدية وقانون الولاية، إن المجالس البلدية والولائية مظهر التعبير عن اللامركزية وقد تجسدت الديمقراطية في وجود جهاز جماعي يتكون بالانتخاب²¹. وفقا للمادة 33 من قانون الولاية 07-12 فإن للمجلس الشعبي الولائي عدة مجالات تعد من اختصاصاته وتتمثل في:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني
- الاقتصاد والمالية
- الصحة والنظافة وحماية البيئة
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام

²¹ - نبيل دريس، دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية. مجلة العلوم القانونية

والسياسية، 06(01)، 2015، ص. 07-25.

- تهيئة الإقليم والنقل
 - التعمير والسكن
 - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة
 - الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف الرياضية والشباب
 - التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.
- وفقا لم ذكر فإن للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات في شتى المجالات التي من شأنها تحقيق التنمية المحلية، ومتابعة الشأن الولائي بكل مقتضياته، وإضافة إلى ذلك فقد ذكر المشرع التنمية المحلية كاختصاص أصيل للمجلس الشعبي الولائي.

المحور الثالث: الوصايا على أعمال المجالس المحلية وتأثيرها على حوكمة التنمية المحلية

تتميز المجالس المحلية المنتخبة عن باقي هيئات الدولة الأخرى انها تمارس نشاطها واختصاصاتها في وجود استقلالية، لكن تبقى هذا الاستقلالية غير مطلقة كونها تنشط تحت طائلة الوصاية، وعليه سوف نتطرق إلى جوانب استقلالية هذه الجماعات وجوانب الوصاية عليها وفق الآتي:

أولا: استقلالية الجماعات المحلية: تتميز الجماعات المحلية عن باقي المرافق والهيئات غير الممركزة بعدة خصائص تدعم استقلاليتهما والتي ندرجها في النقاط التالية:

1- مظاهر استقلالية الجماعات المحلية: تتميز الجماعات المحلية عن غيرها من الإدارات كونها تتمتع بقدر من الاستقلالية نوجزها وفق الآتي:

- مجلس محلي منتخب: تسير الجماعات المحلية مجلسا شعبيا منتخبا يعهد إليه تسير الشؤون المحلية للإقليم المعني حيث نصت المادة 12 من قانون البلدية 10-11 ما يلي " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري

...، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطن "...، إضافة إلى ما سبق فإن امتلاك الجماعات المحلية لمجلس شعبي منتخب تدل على الاستقلالية في التسيير والاختيار إلى حد ما.

-الاستقلال المالي: من بين مظاهر استقلالية الجماعات المحلية هو الاستقلال المالي حيث نصت المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وفقا لما تقدم فإن الجماعات المحلية تتمتع بالاستقلال المالي أي أن لها أملاك خاصة وجباية محلية وضرائب ورسوم تحصلها، ولها أيضا أن تتصرف في أملاكها وإقامة مشاريع محلية خاصة بها بما تراه ملائم لها.

-الاختصاص القانوني: ويتمثل في كل ما تتمتع به الجماعات المحلية من اختصاصات وصلاحيات خولها القانون لممارستها، فوفقا للمادة 03 من قانون البلدية تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، كما أنها تعتبر هيئات مداولة وفقا للمادة 15 من نفس القانون ممثلة في المجلس الشعبي البلدي وهيئات تنفيذية يرئسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فإن الاختصاص القانوني صورة من صور الاستقلالية للجماعات المحلية.

2- أثرها على حوكمة التنمية المحلية: وفقا لما سبق من خلال التعرض لأهم مظاهر استقلالية الجماعات المحلية يمكننا التساؤل: كيف تؤثر استقلالية الجماعات المحلية على حوكمة التنمية المحلية؟

لا شك أن الجماعات المحلية هي أحد أطراف نظام حوكمة التنمية المحلية، وبالتالي فإن استقلالية هذه الجماعات له عدة آثار على التنمية وحوكمتها نذكر منها:

- استقلالية صنع القرار المحلي
- ضمان لانتهاج خيار نظام حوكمة التنمية المحلية والتأسيس له، وتعد أيضا أهم مستلزماته

- فتح المجال لتنوع الموارد المحلية عن طريق الشركاء المحليين وعدم الاعتماد على التمويل المركزي.
- التخفيف من وطأة الإجراءات البيروقراطية التي تعد أكبر عوائق الاستثمار المحلي.
ثانيا: الوصاية على الجماعات المحلية وأثرها على حوكمة التنمية المحلية
تمارس السلطة المركزية ممثلة في والي الولاية وصاية على الجماعات المحلية (البلدية) وتتمثل هذه الوصاية في الرقابة على أعمال المجالس المحلية، وفي حديثنا على الجزائر " فقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية، من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي"²².

1- مظاهر الوصاية على الجماعات المحلية:

تخضع الجماعات المحلية لنظام الوصاية الإدارية ويتجسد هذا النظام فيما يلي:

1-1 الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

تخضع أعمال المجالس البلدية إلى ثلاث أشكال من الرقابة الإدارية تتمثل في: التصديق، الإلغاء، الحل.

-التصديق: وفقا للمادة 55 من قانون البلدية 10-11 فإن مداوالت المجلس الشعبي

البلدي بعد توقيعها تودع لدى الوالي في أجل 08 أيام للمصادقة عليها.

كما حددت المادة 56 من نفس القانون أن مداوالت المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة أو قابلة للتنفيذ بقوة القانون، بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الوالي

باستثناء المداوالت المتعلقة بـ:

- الميزانيات والحسابات.

²² -09- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد

القضائي، 2010، ص. 101-120.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقية التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية وفقا للمادة 57 من قانون البلدية 10-11.

-الإلغاء: يمكن للوالي إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 59 من قانون البلدية 10-11 في قولها " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة بالعربية،

- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

كما نصت المادة 60 من نفس القانون في بطلان المداولة، التي يكون فيها عضو من أعضاء المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو وكلائهم ويحضر المداولة.

في كل الأحوال فإن الإلغاء قد حدد وفقا لقانون البلدية 10-11، لكن القائم بعملية أو تنفيذ الإلغاء هي جهة معينة تقوم بدور الوصاية على جهة منتخبة وهذا الإلغاء يكون قبلي أي قبل التصديق والتنفيذ.

الحلول: وفقا للمواد 100، 101، 102، فإنه يمكن للوالي الحلول محل الهيئات المنتخبة المحلية أي يتخذ إجراءات لكافة البلديات أو بعضها، إذا تعلق الأمر بالحفاظ على الأمن والسكينة والنظافة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات المحلية بذلك.

وأيضا عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد اعذاره القيام تلقائيا بهذا العمل، وكذلك في حالة حدوث اختلالات بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.

وفقا لما ذكر فإن مظاهر الوصاية تتجسد في عملية التصديق والإلغاء على أعمال الجماعات المحلية والحلول محلها، وهذه الصور تجسد حقيقة تبعية المجالس أو الهيئات المحلية المنتخبة لسلطات الوصاية، وهذه التبعية تتنافى واستقلالية الجماعات المحلية المنتخبة ووجود مصالح محلية متميزة، ضف إلى ذلك حلول هيئات معينة محل هيئات منتخبة ديمقراطيا.

2-تبعية التمويل وصناعة القرار المحلي:

تعتبر مسألة تمويل الجماعات المحلية وصناعة القرار المحلي أحد أهم الازهاصات التي تقيد هذه الجماعات، وهذا ما سوف نتطرق إليه وفق الآتي:

1-2تبعية التمويل المركزي: ويقصد بها "المساعدات المالية التي تقدمها الإدارة المركزية إلى الإدارة الإقليمية دون مقابل"²³ وتعتبر الإعانات المركزية أهم مصادر التمويل المحلي مقارنة بالقروض والهبات والوصايا ورغم أهمية الإعانات المركزية إلا أنها غالبا ما تتطلب شروطا تقيد من حرية واستقلالية الإدارة الإقليمية²⁴.

2-2تبعية صناعة القرار المحلي (صلاحيات الوالي محليا): نصت المادة 57 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية أنه لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي والتي تتعلق بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

استناداً على نص المادة المذكورة آنفا فإن صناعة القرار المحلي ليست حرة او مستقلة على الرغم من انه مخول لهيئة منتخبة تعمل وفق نظام المداوالات، وهذا

²³-عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية. الاسكندرية: الدار الجامعية،

2001، ص.23.

²⁴ -محمد بن صوشة، المرجع السابق، ص.137.

بوجود صلاحيات الوالي الذي يعتبر هيئة عدم التركيز وصي على مداولات وقرارات المجالس المحلية.

2-3 أثره الوصاية على حوكمة التنمية المحلية: من خلال عرض مظاهر الوصاية على أعمال الجماعات المحلية وتبعيتها من حيث التمويل وأيضا في صناعة القرار المحلي، فإن للوصاية انعكاسات على نظام حوكمة التنمية المحلية يتمثل في التالي:

- الوصاية أكبر عائق لصناعة القرار المحلي بكل حرية واستقلالية.
- نظام الوصاية يتنافى ومقومات نظام الحكم الراشد لأن أحد أطرافه (الجماعات المحلية) ينقصه أهلية صناعة القرار.

- نظام الوصاية يزيد من تبعات البيروقراطية وإجراءاتها وبالتالي غير مشجع للاستثمار المحلي.

- الوصاية تقتل الابتكار والبحث عن تنوع التمويل المحلي وتحصره في الاعتمادات المقدمة من قبل الدولة شأنها شأن هيئات عدم التركيز.

خاتمة:

في خضم التحولات الكبيرة التي تشهدها أساليب ومقاربات التنمية المحلية، فإن الأخذ بمقاربة استقلالية الجماعات المحلية لحوكمة التنمية المحلية سيتطلب جهدا كبيرا ونظرة جديدة لأساليب التسيير المحلي، وإعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الحكم المركزي والحكم المحلي، كما يتطلب إيجاد شركاء اقتصاديين محليين لضمان الاستثمار والتمويل المحلي، كما يجب الدفع بالمواطنين المحليين إلى الانطواء تحت مظلة المجتمع المحلي والمطالبة بالمشاركة وصنع القرار المحلي، باعتبار أن لا سبيل لحوكمة التنمية المحلية خارج استقلالية الجماعات المحلية وهذا ما يثبت صحت فرضية الدراسة المقدمة، وعليه يمكن الخروج بالنتائج التالية:

نتائج وتوصيات:

خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

1-تقاس قوة الدولة بقوة خدمتها المحلية للمواطن، ولكي يتأتى ذلك لابد من تعزيز السلطات للمجالس المحلية.

2-تعتبر الحوكمة الأداة الفعالة لتنمية المجتمع المحلي وهي السبيل الأفضل لتمكين الجماعات المحلية وباقي الشركاء من ممارسة صلاحياتهم التنموية وهي جوهر العملية التنموية.

3-الإدارة المحلية أصبحت مضطرة من اجل تحقيق التنمية المحلية إلى القبول بشركاء محليين والعمل في ظروف أكثر استقلالية وتحرر من حكم المركز.
التوصيات:

1-إعادة النظر في نظام الإدارة المحلي المطبق والتفكير في نظام بديل يمكن استقلالية حقيقية للجماعات المحلية.

2-التسويق والدعاية لفلسفة الحوكمة المحلية كبديل لهيمنة السلطة المركزية.
3-تهيئة المجتمع وإعادة تنشئة بما يتماشى وغياب السلطة المركزية وتدخلاتها في الشأن المحلي إلا ما كان بصفة الشريك.

4-إعادة النظر في قانوني الولاية والبلدية بما يتماشى والتطورات والتغيرات الحاصلة سواء على المستوى الدولي أو الوطني وجعلهما أكثر مرونة وانفتاح وقبولا بالشركاء المحليين.

المراجع:

1. الكتب:

01. المنجد الأبجدي، دار المشرق، الطبعة الخامسة، ص 70-71.
2. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. دار الأمة للطباعة والنشر، الجزائر، 2014.
3. حلباوي، و خرابشه عبدو، نحو مفهوم افضل للتنمية الحديثة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط 1، 1989.
4. محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلية الواقع والآفاق، (المجلد 1)، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2019.
5. باديس بن خدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة) (الإصدار 01)، مكتبة الوفاء، الاسكندرية، 2010.
6. غضبان فؤاد، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.
7. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات. الجزائر، 1981.
8. عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001.
9. Pierre noel deminieuil , Développement social local et territorial; reperes thematiques et bibliographiques sur le cas français , de Boeck superier , France, 2008.
10. Delaubader , A ,Droit administratif , Paris ,1960 .
11. Modio ,C ,The Government of Great Britain, 1965 .

2.المقالات:

- 12.أمال مجناح، أهمية الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية. مجلة الناقد للدراسات السياسية، ع.04(01)،2020.
- 13.بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة: دراسة حالة العربية السعودية. الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، ع.06(01)،2014.
- 14.عنترة بن مرزوق، وعبد المؤمن سي حمدي، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر: دراسة في التحديات والآليات. مجلة التراث، ع.08(02)،2018.
- 15.برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (1997). إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة.
- 16.فؤاد مهنّا محمد، استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل سياسة الدولة نحو التوسيع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات. مجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع.01،1982.
- 17.عادل بوعمران، وكمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية، مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها. مجلة معارف،2010.
- 18.نبيل دريس، دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية. مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع.06(01)،2015.
- 19.-عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي،2010.
20. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (1997). إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة.

3-النصوص القانونية:

- 21-المرسوم الرئاسي 69-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ديسمبر سنة 1996 المتضمن دستور 1996
- 22.المرسوم الرئاسي رقم 20-251 مؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق ل 15. سبتمبر سنة 2020 المتعلق بمشروع تعديل الدستور.
- 23.قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.
- 24.قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.