

الدور التنموي للجماعات المحلية ضمن آلية رقابة الجهاز المركزي (رؤية استراتيجية للارتقاء بالعمل المحلي)

The developmental role of local groups within the monitoring mechanism of the central apparatus (a strategic vision for the advancement of local action)

الباحث /بلفرار الطيب

د/لعيرج عودة

جامعة حسيبة بن بوعلي a.lairedj@univ-chlef.dz جامعة حسيبة بن بوعلي t.belfirar@univ-chlef.dz

تاريخ النشر: 2021/07/30

تاريخ القبول: 2021/07/15

تاريخ الإستلام: 2021/05/30

الباحث /بلفرار الطيب

د/لعيرج عودة

t.belfirar@univ-chlef.dz

a.lairedj@univ-chlef.dz

مقدمة:

تعد التنمية المحلية أحد البدائل الاستراتيجية الهامة التي تتبناها معظم الدول لا سيما من منطلق اعتبارها اللبنة الأولى أو حجر الأساس للتنمية الوطنية الشاملة، وذلك من منظور الانطلاق من الجزء لتنمية الكل، أو الانطلاق من القاعدة إلى القمة، و ظهور التنمية المحلية في نهاية الستينات و بداية السبعينات على أنه عملية تغيير تتم بشكل قاعدي تعطي الاسبقية لحاجات المجتمع المحلي وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية و كذلك في سبيل الوصول الى الرفع من مستويات العيش و الاندماج و الشراكة و الحركية و عليه أصبح هاجس التنمية المحلية يؤرق القيادات السياسية لمختلف الدول الحديثة، وذلك في سياق البحث عن أنجع السبل لبعث برامج تنموية فعالة ومجدية، من شأنها أن تساهم بشكل أو بآخر في تحسين ظروف معيشية السكان المحليين من جهة، وخلق نوع من التوازن بين أقاليم الدولة من جهة ثانية .

وفي الجزائر نجد أن معظم الحكومات المتعاقبة قد تبنت سياسات مختلفة في إطار السعي إلى تجسيد التنمية المحلية في البلاد، فبداية من أسلوب التسيير الذاتي الذي اتبعته الدولة عقب الاستقلال إلى أسلوب التسيير الإشتراكي للمؤسسات إلى غاية تبني اقتصاد السوق الذي جاءت به الإصلاحات الاقتصادية في عهد الرئيس الراحل الشاذلي بن جديد، وقد صاحبت عملية الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر (اقتصاد السوق) إعادة النظر في دور تدخل الدول في المجال الاقتصادي لاسيما ما تعلق بإعداد الخطط التنموية وأساليب تنفيذها، وذلك من خلال اعتماد لامركزية أكثر في التنظيم الإداري ومنح استقلالية للجماعات المحلية (البلدية ، الولاية) في إنجاز ومتابعة المشاريع التنموية على المستوى المحلي، وفقا لحاجيات السكان المحليين و الإنشغالات المرتبطة بمختلف مجالات حياتهم اليومية، تحتل الهيئات المحلية مركزا هاما في التنظيم الإداري للدولة

الحديثة، وكذلك من منطلق الدور الذي تلعبه في تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية على مستوى النطاق المحلي، خاصة في ظل قربها من المواطن، وكونها الأكثر إدراكا للحاجات المحلية. وانطلاقا من هذه المبررات كان لا بد من منح الهيئات المحلية الاستقلالية في إدارة الشأن المحلي، وإشرافها على جميع المرافق المحلية، وذلك بحكم أنها قريبة من السكان المحليين الأمر الذي يؤهلها لتلبية احتياجاتهم وتحقيق تطلعاتهم.

ولكن استقلال الهيئات المحلية عن الحكومة المركزية لا يمكن أن يكون مطلقا، وإنما ينبغي أن تخضع في مباشرة اختصاصها لرقابة السلطة المركزية، ومن هذا المنطلق نجد أن معظم الدول تأخذ بنظام الرقابة الادارية كحتمية أساسية لقيام النظام الإداري المحلي، وذلك خشية المساس بالصالح العام، وإهمال المصالح القومية العامة في ظل اهتمام القائمين على تسيير الجماعات المحلية بالمصالح التي تخص سكان الإقليم دون مراعاة المصالح الوطنية العامة. ولكن فرض نظام الرقابة أو الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية لا يعني الحد من حرية هذه الأخيرة في ممارسة الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وعليه فإن الهيئات الإدارية المركزية أو الجهاز المركزي للرقابة يمارس وظيفة الرقابة على عمل الإدارة المحلية وفقا لما أقره المشرع، ولغرض تحسين أداء الهيئات المحلية وليس العكس. وأمام هذا الجدل بشأن مبررات فرض الرقابة على الادارة المحلية وانطلاقا من المكانة التي تتبوأها الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية، على ضوء الإصلاحات -ولو كانت محتشمة - التي جاءت بها التشريعات الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر، و امام كل تلك المعوقات التي أصبحت تنبئ بمشاشة الوضع على المستوى المحلي وعجزها على إتمام أو حتى تجسيد المشاريع المسطرة و بناءا على ما سبق نطرح الإشكالية التالية: كيف يسهم الجهاز الرقابي المركزي في تجسيد الدور التنموي و حسن سير نشاط الجماعات المحلية ؟ وتتمحور فرضيات الدراسة حول: تعزيز الدور التنموي لا يتأتى إلا من خلال فرض آليات الرقابة المركزية بغية خلق ميكانيزمات جديدة للعمل المحلي من شأنها تحسين جودة الحياة في مختلف أقاليم الدولة.

يهدف هذا البحث الى تحليل ميكانيزمات العمل بين مختلف الاجهزة فهما للعلاقة بين المركزي و المحلي كما يسلط الضوء على الدور التنموي الذي تلعبه الجماعات المحلية من خلال فرض الية الرقابة على عملها، من خلال دراسة الجوانب ذات الصلة المتعلقة بالأدوار والمحددات في سياق الحديث عن الدور المنوط بها وفق التوجه الجديد للجمهورية الجديدة و لتحقيق التسيير الرشيد ينبغي ايجاد تفاعل مستمر بين عنصري الرقابة و

تعزيز أليات العمل التنموي لتحقيق توازن سليم فيما بينهما على طريق تحقيق تنمية مستدامة. و قد استخدمنا في البحث المنهج الوصفي التحليلي و المقرب القانوني المؤسسي .

تحديد المصطلحات:

الجماعات المحلية: تعرف الجماعات المحلية على أنها تلك الوحدات الادارية المحلية التي تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية مالية و ادارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها مع بقاء حق المراقبة للسلطة المركزية (لخضر، 2005، صفحة ص2)، ومن هنا فان هذا المفهوم يقوم على أساس الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، فالاعتراف بالشخصية المعنوية يعني وجود حاجات الافراد لهذه الجماعات المتميزة عن حاجات مجموع الافراد الدولة و أكثر خصوصية و هو ما يطمح إليه الشخص الإداري المحلي لتحقيقه، و نظرا للدور الذي أصبحت تلعبه هذه الجماعات و محاولة إيجاد طريقة مثلى لتتمكن من الوصول الى التسيير فعال و ناجح يسمح بالاستقلال الامثل للموارد سواء كانت مادية أو بشرية.

التنمية: عرفها محي الدين صابر على أنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الجماعي و الاقتصادي في مناطق محددة يقوم على اسس و قواعد... و هذا الاسلوب يقوم على احداث تغيير حضاري في طريقة التفكير و العمل و الحياة عن طريق اثاره و عي البيئة المحلية (،التابعي، 1993، صفحة ص13) هي عملية تحول تاريخي متعدد الابعاد، يمس الهياكل الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية، كما يتناول الثقافة الوطنية و هو مدفوع بقوى داخلية و ليس مجرد استجابة لرغبات قوى خارجية و هو يجري في اطار مؤسسات سياسية تحظى بالقبول العام و تسمح باستمرار التنمية.

التخطيط: ك ممارسة يقود الى نجاح المؤسسات و الافراد الا أن العبء و المسؤولية في نجاحه أو فشله يعود الى جهة التطبيق ومدى نجاحها أو فشلها فيه ،

و على هذا الأساس و تفكيكا لإشكالية الدراسة و تبسيطا لمفاهيمها و تحقيقا لأهداف البحث قسمنا هذا المقال الى المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم الجهاز الرقابي المركزي

المبحث الثاني: مبررات رقابة الجهاز الإداري المركزي على الإدارة المحلية

المبحث الثالث: أهمية رقابة الجهاز الإداري المركزي على الهيئات المحلية

المبحث الرابع: سبل تعزيز الدور التنموي للجماعات المحلية

المبحث الأول: مفهوم الجهاز الرقابي المركزي:

إزدادت أهمية الإدارة المحلية ضمن بيئتها الجغرافية لإرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين و تقديم الخدمات، إن ممارسة الأدوار للجماعات المحلية تستوجب حريتها في التسيير المالي و الاداري بعيدا عن كل أشكال الوصاية في الإنفاق العام، غير أننا نلمس بصريح العبارة في نص المادة 177 من قانون الولاية 12-07 التي تتحدث عن التخصيصات المالية التي يمنحها صندوق التضامن للولايات وهي وسيلة تدخل صريحة في قسم التجهيز والاستثمار ملتزمة بما يمليه عليها هذا الصندوق، وتلعب الرقابة المفروضة على الإدارة العامة دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون .

إختلفت التعاريف المحددة لمفهوم الجهاز الرقابي المركزي، من منطلق الاختلاف حول تعريف الرقابة الإدارية، أو كما يطلق عليها في الفقه الإداري الفرنسي بالوصاية الإدارية *La tutelle administrative* ويرجع تعدد التعاريف لهذا المصطلح نتيجة ارتباطه بجملة من المحددات القانونية، السياسية والإدارية الأمر الذي حال دون إيجاد تعريف جامع ومانع لها، فقد عرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها "رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية والهيئات الإدارية اللامركزية في النظام الإداري (اكرم، 2008، صفحة ص204) للدولة" ويعرفها الأستاذ هاني الطهراوي بأنها: " ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتلتزم في ممارسة رقابتها على الهيئات المحلية وفقا لما ينص عليه القانون" (اكرم، 2008، صفحة ص141)، ويشمل مظاهر هذه الرقابة الجانب الإداري والمالي للمجالس المحلية، وهي تستند في ذلك إلى مبدأ المشروعية، الذي يعدّ الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة، وعليه يمكن تعريف الجهاز الرقابي المركزي بأنه تلك الهيئات أو الأجهزة أو السلطات التي خولها المشرع صلاحية الإشراف والرقابة على الهيئات المحلية، أو هي تلك الأجهزة التي يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة قصد ممارسة وظيفة الرقابة والإشراف على الإدارة المحلية وفقا لما تنص عليه التشريعات، واستنادا إلى مبدأ المشروعية، ويختلف تطبيق نظام الرقابة للهيئات المركزية على الهيئات المحلية، وفقا للعوامل

السياسية والإجتماعية والإيديولوجية لكل دولة، غير أنه يميز عامة بين نموذجين عالميين في إشراف ورقابة الهيئات المركزية على الهيئات المحلية، وهما النموذج الفرنسي و النموذج البريطاني.

المطلب الأول: النموذج الفرنسي: تتسم الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بالشدّة والتركيز مقارنة بالرقابة في بريطانيا، وترتبط شدة الرقابة على المجالس المحلية في فرنسا بالظروف التاريخية التي صاحبت نشأة الإدارة المحلية في فرنسا، خاصة في عهد نابليون حيث كان النظام الإداري في فرنسا يميل إلى الشدّة والمبالغة في الرقابة المركزية، ولا تزال المجالس المحلية في فرنسا تخضع لرقابة الحكومة المركزية باعتبارها جهة وصاية وتمارس هذه الرقابة على الهيئات المحلية في حد ذاتها أو على أعضائها العمال، وكذا على الميزانيات المحلية لهذه الهيئات.

المطلب الثاني: النموذج البريطاني: تتمتع الهيئات المحلية في بريطانيا بقدر كبير من الاستقلالية، وذلك لسببين وهما: نضج التجربة البريطانية في الإدارة المحلية من جهة، والسبب الثاني هو حصر وتحديد اختصاصاتها من طرف البرلمان، وهو ما يعني عدم قدرة الحكومة على التدخل في شؤون الهيئات المحلية أو الحلول محلها قصد أداء مهامها، وتخضع الإدارة المحلية في بريطانيا إلى ثلاثة أنواع من الرقابة: وتمثل في الرقابة من طرف البرلمان، والرقابة القضائية، وكذا الرقابة الإدارية. فبالنسبة للرقابة البرلمانية، والتي غالبا ما تتعلق بتنظيم اختصاصات الهيئات المحلية، وتوسيع صلاحياتها، أما الرقابة القضائية فتتمثل في خضوع جميع هيئات الدولة إلى رقابة القضاء، من خلال إلغاء بعض قراراتها أو أعمالها وأيضا توجيه أوامر للهيئات المركزية والمحلية بضرورة التصرف وفقا لأحكام القانون. أما الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية فهي تشمل الجوانب التالية:

__ المصادقة من طرف الوزير المختص على بعض اللوائح الصادرة عن المدن.

__ الرقابة على اختصاص المجالس المحلية بإنشاء بعض الوظائف.

__ مراقبة ميزانية المشروعات الممولة عن طريق إعانات من طرف الحكومة

__ تقديم تقارير للبرلمان حول أداء الهيئات المحلية.

المبحث الثاني: مبررات رقابة الجهاز الإداري المركزي على الإدارة المحلية:

هناك عدة عوامل موضوعية تبرر ممارسة الرقابة من طرف الجهاز الإداري المركزي، والتدخل في الشؤون المحلية، ويمكن تلخيص هذه العوامل فيما يلي:

المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي للدولة: من الواضح أن شكل النظام السياسي القائم في الدولة ينعكس مباشرة على نظام الإدارة المحلية، وذلك باعتبار أن أسلوب تسيير وإدارة الجماعات الإقليمية يتبع الأسلوب الذي بموجبه تتم ممارسة السلطة السياسية على مختلف أجهزة الدولة، فإذا كان كانت الدولة تدار بأسلوب غير ديمقراطي، فلا بد أن ينعكس هذا الأسلوب على الإدارة المحلية، وحينما تتبنى الدولة أسلوب الديمقراطية، فينعكس هذا الأمر على الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: اعتماد أسلوب التخطيط الشامل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية: كان هذا الأسلوب خلال فترة ما قبل الحرب الباردة حكرا على الدول الاشتراكية، ولكن مع بروز مزايا التخطيط الشامل مع مرور الوقت أصبحت تتبناه معظم الدول، وذلك بهدف محاولة خلق نوع من التوازن بين أقاليم الدولة الواحدة، الأمر الذي يجعل من التنمية المحلية هدف قومي، وبديل استراتيجي لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة، وهو ما زاد من إهتمام الدول بالشؤون المحلية، من خلال ممارسة الرقابة على المجالس المحلية.

المطلب الثالث: إتجاه الجماهير إلى المطالبة بإقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين مختلف الوحدات المحلية: حيث برزت ملاحظة التفاوت بين أقاليم الدولة الواحدة بخصوص التنمية، ولم يعد المواطن المحلي يرضى بمظاهر الفقر والتخلف في مقابل تمتع مواطني إقليم آخر بمستوى من الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، وعليه أصبحت ضرورة خلق نوع من التوازن بين الأقاليم، وتمكين المواطنين من المساواة في الخدمات العامة، وهذا ما فرض تدخل الحكومات المركزية لتحقيق هذه المبادئ على المستوى المحلي.

المبحث الثالث: أهمية رقابة الجهاز الإداري المركزي على الهيئات المحلية:

إن نظام الرقابة يهدف إلى التوفيق بين استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية من جهة وكذا تفادي عدم تحول هذه الاستقلالية إلى خطر يهدد أمن الدولة واستقرارها من جهة ثانية.

المطلب الأول: الأهمية السياسية للرقابة على الإدارة المحلية:

تعدّ الرقابة بمثابة الآلية التي تحافظ بها الدولة على وحدتها، وذلك لما قد تشكله اللامركزية الإدارية من خطر على وحدة الدولة في ظل قيام بعض الصراعات والتراعات بخصوص التنافس على الموارد وإشكالية توزيعها، وتغليب الصالح المحلي الضيق على الصالح العام (إكرم، 2008، صفحة ص65).

بالإضافة إلى أهمية الرقابة في الحفاظ على وحدة التوجه السياسي العام السائد في الدولة، وخاصة وأنه لا يمكن إنكار العلاقة القوية القائمة بين التنظيم اللامركزي والنظام السياسي، وعليه فإن حرية ممارسة صلاحيات

الإدارة المحلية لا تعني عدم التزام الجماعات المحلية بالسياسة العامة التي تضعها السلطة المختصة في الدولة (اكرم، 2008، صفحة ص82).

كما أن الرقابة التي يفرضها الجهاز المركزي على الإدارة المحلية من شأنها أن تضمن تغليب المصالح القومية العامة للدولة على المصالح المحلية، وذلك من منطلق أن كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة للمواطنين، ومع تزايد الاختصاصات الملقاة على عاتق الجماعات المحلية قد تتعارض المصالح المحلية مع المصالح القومية العامة، وهنا لا بد من تدخل الدولة من خلال الجهاز المركزي للرقابة لممارسة سلطة الوصاية والإشراف على الهيئات المحلية (الفاعوري، 2008، صفحة ص21).

المطلب الثاني: الأهمية الإدارية للرقابة على الإدارة المحلية: يساهم الجهاز الرقابي المركزي في المحافظة على تجانس النظم و الأنماط الإدارية على مستوى الجماعات المحلية، وكذا وضوح الإجراءات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها، الأمر الذي ينتج عنه تفهم جمهور المتعاملين مع الإدارة، وارتفاع مستوى الأداء الإداري والتقليص من الممارسات البيروقراطية على المستوى المحلي، وهذا لن يتأتى إلا من خلال الدور الذي يلعبه الجهاز الرقابي المركزي في القيام بعملية التنسيق الإداري بين الوحدات المحلية، وذلك لأن الاختصاصات التي تمارسها هذه الأخيرة ما هي إلا امتداد للاختصاصات المركزية، وعليه يحق للإدارة المركزية أن تحت الهيئات المحلية على العمل بتناسق مع مراعاة الخصوصيات المحلية لكل إقليم.

ومن خلال ممارسة وظيفة الإشراف والرقابة يتأكد الجهاز الرقابي المركزي من حسن ادارة المرافق العامة المحلية، خاصة وأن هذه العملية تتطلب إمكانيات ومهارات فنية لا تستطيع الوحدات المحلية غالباً توفيرها، لذلك تتدخل أجهزة الرقابة المركزية لمعالجة أوجه القصور والنقائص المسجلة، بالإضافة إلى محاربة مختلف مظاهر الفساد الإداري التي كثيراً ما تنتشر على مستوى الوحدات المحلية، خاصة في ظل قلة الوعي الجماهيري والرقابة الشعبية، الأمر الذي يدفع السلطات المركزية إلى إنشاء أجهزة وهيئات لمحاربة الفساد، مثل ما عمد المشرع الجزائري إلى إنشاء مجلس المحاسبة، وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي جاءت على إثر القانون رقم 06_01 المؤرخ في 2006/02/21 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (بوضياف، 2014، صفحة ص29)

المطلب الثالث: الأهمية الاقتصادية للرقابة على الإدارة المحلية:

يترتب على وظيفة الرقابة والإشراف التي تمارسها أجهزة الرقابة المركزية على الإدارة المحلية التقليل من الإنفاق العام، ومحاربة تبذير الأموال العمومية، وتقليص الإنفاق المحلي إلى أقصى قدر ممكن، ويكون ذلك من خلال وحدة توجه الدولة في مجال السياسة المالية، لاسيما فيما يتعلق بتحصيل الموارد المالية للهيئات المحلية، وصرف النفقات الضرورية التي قد تتغافل عليها الهيئة المحلية، الأمر الذي يوجب تدخل السلطة المركزية للإحلال محلها قصد القيام بالنفقات الضرورية التي تمس أي مجال من مجالات الخدمة العمومية.

كما تسهر أجهزة الرقابة المركزية على التنسيق الدائم بين الوحدات المحلية في المجال الاقتصادي، وخاصة وأنه كثيرا ما تتعارض المشروعات المحلية مع التوجه العام الاقتصادي للدولة، ويكون هذا عادة عند عدم تطابق النهج السياسي للمجلس المحلي مع الحزب الحاكم في السلطة، الأمر الذي يتطلب تنسيقا دائما لضمان تطبيق الخطة العامة الاقتصادية للدولة، وهذا ما يجد مبرره فيما يعرف بمركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث يتم وضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية)، ولا يمكن تجسيدها وتطبيقها إلا بواسطة الأجهزة و الهيئات اللامركزية المتواجدة على المستوى المحلي (بعلي، 2002، صفحة ص82).

كما تبرز الأهمية الاقتصادية والمالية للرقابة المركزية على الهيئات المحلية من خلال الدور الذي تلعبه أجهزة الرقابة في المحافظة على الأموال العمومية للهيئات المحلية، وذلك من خلال دعوة الوحدات المحلية إلى ترشيد النفقات العمومية، وتفادي الإسراف والتبذير، والتأكد من توجيه الإعانات المالية إلى وجهتها الصحيحة، وكذلك تشجيعها على الاستثمار والتعاون المالي فيما بينها للتصدي للمشاريع التي لا تقوى الوحدة المحلية على تحمل أعبائها، مثل ما عمد إليه المشرع الفرنسي والجزائري في مجال إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة بين البلديات، وذلك بموجب نص القانون رقم 82-213 المؤرخ في 02 مارس 1982 بالنسبة لفرنسا، وكذا القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية بالنسب بالنسبة للجزائر (شويح، 2017-2018، صفحة ص204).

المطلب الرابع: أجهزة الرقابة على الإدارة المحلية في الجزائر:

تخضع الجماعات المحلية في الجزائر إلى نظام رقابي شبيه إلى حد كبير بالأسلوب الفرنسي في الوصاية الإدارية، وهو ما كرسه المشرع الجزائري عبر قوانين الولاية والبلدية المتعاقبة، ومن بين أجهزة الرقابة على الهيئات المحلية في الجزائر نذكر:

أ-أجهزة الوصاية الإدارية: بالنسبة للبلدية: تتمثل هذه الأجهزة في الوالي ورئيس الدائرة، ومدير الإدارة المحلية، وكذا مدير التنظيم والشؤون العامة، والمفتش العام للولاية فمن خلال هذه ما يعرف بأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها والتي ينص عليها صراحة المرسوم التنفيذي رقم 94_215 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وتسهر هذه الأجهزة على مطابقة أعمال البلدية للتشريع والتنظيم المعمول به، كما تراقب شرعية وصحة المداولات والعقود الإدارية للبلدية، بالإضافة إلى متابعة سير المرافق العمومية المتواجدة على مستوى البلدية، ومدى تقديم الخدمات العامة للمواطن وفقا لأحسن الظروف.

أما بالنسبة للولاية منح القانون سلطة لوزير الداخلية بخصوص الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي من خلال نص القانون رقم 12_07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، ولكن سلطة وزارة الداخلية في الرقابة على المجلس الشعبي الولائي تقلصت نوعا ما بموجب هذا القانون، خلافا للقوانين السابقة ويظهر ذلك جليا من خلال سحب إختصاص تقرير عدم مشروعية المداولات، ومنح هذا الإختصاص للقضاء الإداري، كما كرس المشرع سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم تصويت هذا الأخير على الميزانية، أو عدم اتخاذ التدابير اللازمة لإعادة ضبطها وتوازنها في حالة تسجيل عجز بالميزانية.

ب-هيئات الرقابة الممركزة للدولة:

-مجلس المحاسبة: عملا بأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن البلديات والولايات تخضع لرقابة هذه الهيئة، وفقا لنص المادة السابعة من الأمر المذكور أعلاه: " تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر مصالح الدولة والجماعات المحلية... " كما نصت المادة 11 على أنه: " يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة والجماعات المحلية... "، حيث يراقب مجلس المحاسبة عملية تسيير الهيئات المحلية، ويتحقق من مدى استعمال هذه الهيئات للأموال العمومية للغرض المخصصة له.

-الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: عملا بأحكام القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، فإن الولاية والبلدية تخضع لرقابة هذه الهيئة ويتجلى ذلك في وجوب التصريح بالممتلكات لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

ويمكن لهذه الهيئة أن تطلب في إطار ممارسة مهامها أي وثائق أو معلومات من الإدارات المحلية تراها مهمة في الكشف عن أعمال الفساد المختلفة.

- **المفتشية العامة للمالية:** تطبيقاً لأحكام المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية فإن كل من البلديات والولايات تخضع لرقابة هذه المفتشية وذلك بناء على نص المادة 02 من المرسوم المذكور أعلاه، والتي تنص على أنه: " تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية.

المبحث الرابع: سبل تعزيز الدور التنموي للجماعات المحلية:
المطلب الأول: مخططات التنمية المحلية :

أ- **المخططات البلدية للتنمية PCD:** والتي تم استحداثها بموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09/08/1973 المتعلق بشروط تسيير مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، وذلك تكملة للتدابير المنصوص عليها ضمن القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 ديسمبر 1968 المتعلق بإجراءات تسيير الإعتمادات المالية المخصصة لتنمية التصنيع المحلي، التي كانت تهدف إلى النهوض بقطاع الصناعة على المستوى المحلي في إطار سياسة الدولة آنذاك الرامية إلى إقامة أقطاب صناعية للنهوض بعجلة التنمية.

ب - **المخططات القطاعية للتنمية (P.S.D):** وتنقسم البرامج القطاعية للتنمية إلى برامج قطاعية مركزية، وبرامج قطاعية غير مركزية.

فبالنسبة للبرامج القطاعية المركزية فهي عبارة عن مشاريع كبرى ذات بعد وطني أو جهوي، تهدف إلى تهيئة إقليم معين ويتم تسجيلها بعنوان الوزارات، وتخضع في تسييرها ومتابعتها للوزارات المعنية، أما البرامج القطاعية غير الممركزة فهي برامج ذات طابع ولائي يترجم استثمارات الولاية ومؤسساتها العمومية، حيث يتم تسجيل هذه المشاريع من طرف الوالي بعد تحضيرها ودراستها من طرف المجلس الشعبي الولائي، وسهر الوالي على متابعة تنفيذها.

ج- **برنامج تنمية مناطق الجنوب:** تمّ استحداث هذا البرنامج بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-485 المؤرخ في 23/12/2006 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص بتطوير مناطق الجنوب، نظراً لما يميز هذه المناطق من ضعف للموارد المحلية، وغياب لمختلف الهياكل القاعدية الأساسية الذي خلفته فوارق التنمية بسبب الإهمال الذي عرفته هذه المناطق طيلة عقود من الزمن. حيث جاء هذا البرنامج لتدارك العجز

المسجل في مجال التجهيزات الأساسية ذات الصلة برفع الغبن عن سكان هذه المناطق وتحسين ظروف معيشتهم، من خلال التخفيف من معاناة قطع مسافات طويلة للحصول على خدمات المرافق العمومية من مناطق مجاورة أو حتى من ولايات الشمال

د-برنامج تنمية مناطق الهضاب العليا: تم استحداث هذا البرنامج بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-486 المؤرخ في 2006/12/23 الذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 116-302 الذي عنوانه "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا" وهو حساب موضوع تحت تصرف وزير المالية يهدف إلى تمويل الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان " البرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا"، تكملة لنص قانون المالية التكميلي لسنة 2006. وقد حددت المادة 05 من هذا المرسوم الولايات المعنية بهذا البرنامج وهي ولايات: البيض، النعامة، سعيدة، تيارت، الحلفة، المسيلة، باتنة، خنشلة وتبسة، بالإضافة إلى بعض البلديات من ولايات أخرى.

المطلب الثاني: آليات تحقيق التنمية المحلية:

أ-إعادة النظر في التنظيم الإقليمي للبلاد: وذلك بالنظر إلى اعتبار أن الظروف التي جاء فيها قانون التنظيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984 تختلف اختلافا جوهريا عن الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تعيشه الجزائر اليوم، وخاصة مع تزايد الأعباء الملقاة على عاتق الولايات والبلديات.

وعلى هذا الأساس أصبحت حتمية مراجعة وتقييم وتحليل واقع التنظيم الإقليمي في البلاد، سواء تعلق الأمر بالولايات أو البلديات، مع مراعاة مدى تناغم وانسجام الواقع الإداري المحلي مع تطلعات وطموحات المواطنين التنموية في شتى المجالات.

وهذا الأمر لن يتأتى إلا من خلال إجراء مشاورات وطنية سياسية وأكاديمية بين المختصين و الباحثين الجامعيين إستنادا إلى معطيات علمية دقيقة بشأن واقع الجماعات المحلية، للتمكن من صياغة اقتراحات جديدة، من شأنها إقناع القيادة السياسية للبلاد إلى جانب كل الفعاليات الوطنية قصد مراجعة التقسيم الإداري الحالي سواء بزيادة عدد البلديات أو تخفيضها، المهم أن يتم التقسيم الإداري على أسس علمية مدروسة، خلافا لما حدث سنة 1984 أين تم إنشاء ولايات في تجمعات سكنية قليلة وتم إهمال مدن كبرى لا تزال إلى يومنا هذا تطالب بالإرتقاء إلى مصاف ولايات، ونفس الشيء بالنسبة للبلديات (فريك، 2011، صفحة ص245).

ب- إصلاح منظومة القوانين ذات الصلة بالجماعات المحلية: يتضح جليا أن كل من قانون البلدية 11-10 و قانون الولاية 12-07 جاءت على إثر الحركة التشريعية الواسعة التي عرفتها الجزائر بعد سنة 2011 ، والتي عقبها ما عرف بثورة (الزيت و السكر) التي دفعت بالحكومة إلى إصدار العديد من القوانين، على غرار قانون البلدية و الولاية، وكذلك قانون الانتخابات لسنة 2012 وهي كلها قوانين سعت من خلالها الحكومة إلى إبراز إرادتها في تجسيد المفاهيم الديمقراطية، لاسيما الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، من خلال تكريس مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام المحلي من خلال نص المواد من 11 إلى 14 من قانون البلدية 10-11 .

ولكن رغم ذلك لم ينص هذا القانون صراحة على آليات ومسالك واضحة تمكن المواطن من المشاركة الفعلية في اتخاذ القرار المحلي، سيما ما تعلق بالجانب التنموي بل إقتصرت هذه المشاركة في إعلام المواطنين واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعليه يجب إعادة النظر في كل من قانون البلدية والولاية، خاصة فيما يتعلق بالدور التنموي لكل منها وتكريس آليات واضحة لمشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرارات ذات العلاقة بمسائل التنمية المحلية، من خلال النص صراحة على وجوب إشراك المواطنين في اقتراحات المشاريع التنموية، خاصة من خلال تمكين لجان الأحياء والدواوير من تقديم اقتراحاتهم وأخذها بعين الاعتبار أثناء إعداد مدونة المشاريع التنموية وتجاوز مجرد الاستعانة بهؤلاء بصفة استشارية قد تؤخذ أو لا تؤخذ في الحسبان.

ج- ترشيد النفقات العمومية المحلية: إن عملية تامين موارد الجماعات المحلية لا يقتصر فقط على استغلال ممتلكاتها، والاعتماد على عائدات هذه الممتلكات بقدر ما يجب أن يقترن هذا الأمر بضرورة اتخاذ إجراءات صارمة لترشيد النفقات المحلية من خلال الاقتصار على النفقات الإجبارية و الضرورية فقط، خاصة وأن نفقات الجماعات المحلية لا تخضع للرقابة اللازمة باستثناء تلك المتعلقة بمراقبة صحة حساباتها من طرف المراقب المالي وأمين خزينة ما بين البلديات، و في هذا السياق ينبغي خضوع النفقات المحلية إلى رقابة صارمة من طرف مجلس المحاسبة، وكذا المفتشية العامة للمالية، وذلك لن يتأتى إلا من خلال الزيارات التفتيشية الفجائية التي قد تقف على بعض التجاوزات في صرف المال العام المحلي، خصوصا ما يتعلق بمراقبة أساليب إبرام الصفقات العمومية ومدى مطابقتها للتنظيم والتشريع المعمول به، إضافة إلى ضرورة فرض رقابة صارمة على بعض مظاهر تبذير المال العام المحلي كتلك المتعلقة باستهلاك الوقود، والكهرباء، والهاتف التي كثيرا ما تكون فواتيرها خيالية بالنظر إلى عدم ترشيد عملية الاستهلاك من طرف المسؤولين المحليين.

د-إعادة بعث برنامج التجديد الريفي: على الرغم من صبغة الأهمية التي إكتسها هذا البرنامج في أجندة الحكومة مع بداية سنة 2009، من خلال تفصيل دور صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي الذي تم استحداثه بموجب قانون المالية لسنة 2003، وهو ما تبلور سنة 2008 بصدر القرار رقم 2080 المؤرخ في 2008/12/21 الصادر عن وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، الذي يحدد الكيفيات التقنية والإدارية والمالية المتعلقة بتنفيذ المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المندمجة المستفيدة من دعم صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز.

غير أنه في الواقع لم يجسد هذا البرنامج بصفة فعلية عبر كافة المناطق الريفية المعنية، ولم تر بعض مشاريعه النور إلى حد الساعة لأسباب يبقى تفسيرها محصورا في بطء وتيرة تقدم الإجراءات الإدارية بالإضافة إلى الاختيار العشوائي للمناطق المستهدفة من العملية خاصة في ظل إسناد هذا البرنامج إلى محافظة الغابات للولاية، وذلك بسبب هذه الارتجالية المتمثلة في اختيار دواوير أو مناطق معينة ثم استبدالها بمناطق أخرى، دون التركيز على معايير و أسس موضوعية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة كل منطقة وخصائصها ونسبة السكان القاطنين بالمنطقة ... الخ، الأمر الذي يتطلب إعادة بعث برنامج التجديد الفلاحي والريفي بهدف تنشيط وتيرة التنمية الريفية ورفع القدرات الإنتاجية، وكذا تثمين المنتوجات ذات الخصوصية المحلية على مستوى المناطق الريفية عبر ربوع الوطن.

ه-رفع التجميد عن المشاريع التي طالها التجميد من طرف الحكومة السابقة: وذلك في إطار ما عرف بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، وذلك في ظل تراجع مداخيل الدولة بسبب انهيار أسعار البترول سنة 2014، وخاصة تلك المبرمجة على مستوى المناطق النائية، للتمكين من تدارك الفوارق التنموية بين المناطق الحضرية والريفية.

خاتمة

من خلال الوقوف على واقع التنمية المحلية في الجزائر، وتوصيف الواقع التنموي المحلي وتحليله على ضوء التجارب التي عرفتتها الحكومات المتعاقبة في الجزائر، وما تم رسمه من خطط وبرامج تنموية، يتضح جليا طغيان الجانب المركزي في اتخاذ القرار، ورسم السياسة العامة التنموية دون مراعاة لخصوصية وأبعاد الواقع المحلي المعاش. و لضمان الرقابة الفعلية نجد أن المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالهيئات المحلية أكد على أهمية اللامركزية الإدارية وذلك لتجسيد مبدأ التوازن الجهوي وتحقيق التنمية المحلية، وعليه فإنه يتعين على القيادة السياسية الحالية العمل على وضع رؤية تنموية واضحة المعالم، استنادا إلى التخطيط المحلي،

أي لامركزية التخطيط، والتي يتم بناؤها على أسس علمية واقعية تتناسب مع البيئة الاجتماعية والاقتصادية لكل إقليم من أقاليم الوطن، وذلك على ضوء حصر المشاكل، وترتيب أولويات العملية التنموية المحلية، في إطار السعي إلى وضع الحلول والبدائل اللازمة دون الوقوع في أخطاء الحكومات السابقة، التي كانت قد تبنت سياسة تقليدية قائمة على مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ كما يتضح بأن استقلالية الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها - ذات الصلة بإدارة الشأن العام المحلي - ليست استقلالية مطلقة، وإنما تخضع إلى إشراف ورقابة أجهزة الرقابة المركزية، وذلك بناء على مبررات موضوعية تستدعي فرض مثل هذه الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، قد تكون مبررات سياسية، إدارية أو إقتصادية.

ولكن الرقابة المركزية التي تمارسها هذه الأجهزة على الهيئات والمجالس المحلية، ليست من نوع الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية التي يتسم بها النظام المركزي أو نظام عدم التركيز الإداري، ولكنها رقابة من نوع آخر تتوافق مع مبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

وتكون هذه الرقابة بدافع الحرص على مشروعية الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية، وبهدف تقويم أعمال هذه الأخيرة وجعلها تتلاءم مع المصلحة العامة القومية أو الوطنية، لذا ينبغي التفكير في إصلاح منظومة القوانين ذات العلاقة بالجماعات المحلية، وإعطاء بعد تشاركي أكثر من خلال النصّ صراحة على آليات وطرق واضحة تمكّن فعلا من مشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرارات ذات الصلة بالمشاريع التنموية التي تهمّ حياته اليومية وتساهم في تلبية احتياجاته وفقا لما يحقق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي على المستوى المحلي.

هوامش و مراجع البحث:

أ.الكتب

- 1-التابعي ،كمال (1993)،**تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية**،الدار الجامعية،الاسكندرية.
- 2-مصطفى ،بشير ، (2011)، **مقالات في الاقتصاد الجزائري**، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، الجزائر.
- 3-فريك ،بشير ، (2001)،**الولاية في الجزائر في خدمة من؟ الشروق للإعلام والنشر**، الجزائر.
- 4-عبد الرزاق الشبخلي، (2001)، **الإدارة المحلية: دراسة مقارنة**، دار الميسرة للنشر والتوزيع،الأردن.
- 5-عوابدي، عمار ،(1990)**القانون الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر.
- 6-الطهراوي ،هاني ، (2004)**الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا**، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان
- 7-بعلي ،محمد الصغير ،(2002) ، **القانون الإداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر .

8- بن بوضياف ،عبد الوهاب ،(2014)معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى ،الجزائر .

9- سمير محمد عبد الوهاب،(2004)البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة

الجديدة،2004الاسكندرية.

10- الفاعوري ،محمد عيسى ، (2008)،الإدارة بالرقابة، كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع،الأردن،

ب-المقالات:

11- سالم ، أكرم،أفريل2008 ، حقائق و معايير عن الإدارة المحلية و الحكم المحلي،الإدارة والاقتصاد،

العدد21 ، ص 65- 69 .

12-مرغاد ،لخضر،(2005)،الادارات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ،مجلة العلوم الانسانية ،جامعة

محمد خيضر بسكرة ،العدد 08.

ج- الأطروحات :

13- شويح ،بن عثمان ، 2017-2018،حقوق وحرريات الجماعات المحلية في فرنسا والجزائر،

أطروحة دكتوراه منشورة ،قسم العلوم السياسية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة تلمسان،الجزائر.