

المخططات البلدية للتنمية:

إطار لامركزي ضيق وتديير مركزي شامل

Municipal Development Plans:

A Narrow Decentralized Framework and a Comprehensive Central Measures

وهيبة خبيزي

طالبة في السنة الرابعة دكتوراه علوم في إطار مدرسة الدكتوراه، بجامعة الجزائر1،
فرع خميس مليانة.

ملخص:

باعتبار البلدية جماعة إقليمية قاعدية للدولة، فقد حولها القانون عدة صلاحيات للقيام بمهامها التي تتلخص في تسيير الشؤون العمومية لمواطني إقليمها، بل أبعد من ذلك جعلها مسؤولة العمل التنموي في نطاق إقليمها، ذلك أن البلدية هي محرك عجلة التنمية والقاعدة الأساسية لتجسيدها، فتحقيق التنمية على مثل هذا المستوى الإقليمي من شأنه النهوض بعملية التنمية الوطنية الشاملة، وأمام اختلاف وتباين الفوارق الموجودة بين البلديات كان لا بد من معالجة الأوضاع التنموية لكل إقليم على حدى، من هنا برزت المخططات البلدية للتنمية لتعكس هذه المقتضيات، ومن أجل تفعيلها قد منح المشرع للبلدية صلاحيات واستقلالية إدارية واسعة في هذا المجال حتى تتمكن من تلبية متطلباتها التنموية، إلا أنها استقلالية نسبية أكثر منها شكلية فقط، ذلك أن دراسة المخطط البلدي للتنمية يعكس جليا هيمنة الإدارة المركزية على مسار تجسيده خاصة في ضوء حقيقة عدم قدرة وعجز البلدية على تمويل برامجها التنموية بذاتها.

الكلمات المفتاحية: البلدية، المخططات البلدية للتنمية، التنمية المحلية، السلطة المركزية.

Abstract:

The Municipality is regarded as the country's basic regional organization. As a matter of fact, it has been granted several authorities by law to carry out its duties that are summarized in running the public affairs of citizens. Furthermore, the Municipality is responsible for the developmental works within the region as it is considered as the primary factor of development as well as achieving development at such regional level would promote a comprehensive national development. Moreover, the differences and variations between Municipalities required handling the developmental situations of each region separately, from here, the Municipal Development Plans emerged in order to reflect these requirements. Insofar the legislator granted Municipality with broad powers and administrative independence in this area for its activation so that it would be able to meet its developmental requirements, yet it is relatively independent rather than formal. Hence the study of the Municipal Development Plan reflects clearly the dominance of the Central Administration on the path of its embodiment especially in the view of the fact that the Municipality is unable and incapable to finance its own development programs.

Key words: Municipality, Municipal Development Plans, Local Development, Central Authority.

مقدمة:

يعتبر التخطيط الإداري أحد الوظائف الأساسية للإدارة الحديثة، لما له من أهمية فيعد المتطلب الرئيسي لتحقيق التنمية الإدارية، والتي تعتبر أساس النجاح الإداري لدى مختلف الأجهزة الحكومية في تحقيق أهدافها، إذ لا يمكن تحقيق التطوير دون توافر إدارة علمية سليمة قادرة على تحقيق التقدم، وهنا تبدو أهمية التنمية الإدارية باعتبارها عملية مركبة تحتاج إلى تكامل بين مختلف جوانبها، ولعل أبرزها التخطيط¹، ويختلف ذلك الأخير باختلاف مستوياته، فمنه التخطيط القومي الشامل أي المركزي وهو ذلك الذي يتم على مستوى الدولة ككل، ويشمل جميع الأقاليم التي تضمها الدولة، وعادة ما يشمل المشاريع ذات الأهمية الوطنية، ومنه التخطيط الإقليمي وهو ذلك الذي يتم على مستوى إقليم ما من أقاليم الدولة، والذي يهدف إلى تحقيق التنمية الإقليمية، والتي تعني في مجملها أنها عملية إرادية تعتمد على البعد الإقليمي كأساس للعمل التنموي تنطلق من جهود سكان الإقليم أي من القاعدة، وبالتالي إذا ما تحققت التنمية على مثل هذا المستوى الإقليمي وتظافت حققت التنمية الوطنية²، وقد بدأ التفكير في هذا التصور بعد فشل سياسات التخطيط التنموية المركزية في تحقيق أهدافها،

لتحل محلها السياسة التنموية اللامركزية، والتي تنطلق من بعد إقليمي مبني على أساس مشاركة سكان الإقليم، فمن غير المنطقي أن تكون كل أقاليم الدولة متجانسة ومتماثلة، وبازدياد هذا التباين كان هذا الأسلوب هو الأمثل لمعالجة هذه الفوارق، من هنا كان لا بد من تنازل الهيئات المركزية عن جزء من صلاحياتها التخطيطية لصالح هيئات أخرى إقليمية لتضطلع بها على مستواها الإقليمي كونها إدارة قريبة من المواطن، ما يجعلها الأقدر على تلبية احتياجاتهم ومطالبهم التنموية.

والجزائر كغيرها من الدول هي الأخرى انتهجت أسلوب التخطيط الإقليمي في بناء سياستها التنموية، ويتجلى ذلك في اعتمادها على نوع البرامج التي تبنتها والمتمثلة في البرامج القطاعية غير الممركزة، والمخططات البلدية للتنمية، لما له من دور هام في تحقيق التوازن بين مختلف أقاليم الدولة الواحدة، وهذا قصد تفعيل دور الجماعات الإقليمية في دعم التنمية على مستواها.

وتجدر الإشارة إلى أنه نظرا لضيق الورقة البحثية لا يتم التطرق إلى مجمل البرامج التنموية التي تبناها التشريع الوطني في إطار سياسته التنموية، وإنما تقتصر الدراسة على دور الجماعة الإقليمية القاعدية في تخطيط التنمية المحلية وذلك من خلال مخططها البلدي للتنمية، وما يمكن قوله في هذا الصدد هو أن المشرع خول صلاحيات إدارية واسعة للمجلس الشعبي البلدي في اختيار برنامجه التنموي، تنفيذه والمصادقة عليه³ باعتباره هيئة منتخبة من قبل مواطني إقليمه فيظل متحسسا ومنطلعا لمتطلباتهم التنموية قصد تفعيلها وتجسيدها على أرض الواقع، من هنا فإذا كانت الدولة تدعو للتخفيف عن مبدأ تمركزها الإداري وتعزيز فكرة الديمقراطية التشاركية أي ضرورة إشراك المواطن في تسيير شؤونه العمومية بدءا من تخطيطها إلى تنفيذها وتقويمها فما آثار ذلك على المخططات البلدية للتنمية فهل تعكس فعلا مضمونها أم هي تطبيق للقرار المركزي على مستواها الإقليمي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية قسمت الدراسة إلى فكرتين أساسيتين:

تضمنت الفكرة الأولى جزء من الدراسة المعنونة بتجسيد البعد التنموي الإقليمي في العمل اللامركزي، أين تم التطرق إلى التخطيط الإقليمي كآلية لتجسيد اللامركزية وتحقيق التنمية، ثم إلى فكرة أخرى تمحورت حول التخطيط الإقليمي التنموي على المستوى البلدي.

أما الفكرة الثانية فقد احتوت على الجزء الآخر من الدراسة تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية بين الإستقلالية الشكلية والهيمنة الفعلية، أين تم التعرض إلى محدودية التمويل المحلي كمبرر لتدخل السلطة المركزية في تخطيط التنمية المحلية، ثم الإنتقال إلى فكرة أخرى بينت الصلاحيات التقريرية للأجهزة المعنية في تخطيط البرنامج البلدي التنموي.

وفي الأخير خلاصة للدراسة يتم فيها الإلمام بالنتائج المتوصل إليها.

المبحث الأول: تجسيد البعد الإقليمي التنموي في العمل اللامركزي

لقد عرف مفهوم التنمية تطورا كبيرا وملحوظا، حيث انتقل من المفهوم الضيق الهادف إلى رفع وتيرة معدلات النمو الإقتصادي، إلى مفهوم أوسع، يهدف إلى الرفع من المستوى المعيشي للأفراد وتحقيق الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية لهم، وظهر ما يسمى بالتنمية الإقليمية والتي تعني في مجملها أنها عملية إرادية تعتمد على البعد الإقليمي كأساس للعمل التنموي تنطلق من جهود سكان الإقليم، أي من القاعدة نحو القمة قصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة من أجل تحسين مستويات المعيشة من مختلف الجوانب، وقد بدأ التفكير في هذا التصور بعد فشل سياسات التخطيط التنموية المركزية في تحقيق أهدافها، لتحل محلها السياسة التنموية اللامركزية، والتي تنطلق من بعد إقليمي مبني على أساس مشاركة سكان الإقليم، هذا ما اقتضى وجوب تنازل الهيئات المركزية عن جزء من صلاحياتها التخطيطية لصالح أخرى إقليمية لا مركزية لتضطلع بالدور التنموي على مستواها الإقليمي كونها الأقرب من سكان الإقليم والأدرى بمتطلباتهم التنموية قصد تحقيقها على أرض الواقع، هذا ما يترجمه أسلوب التخطيط الإقليمي الذي يعتبر دعامة لنظام اللامركزية الإدارية.

والجزائر كغيرها من الدول هي الأخرى انتهجت هذا الأسلوب في بناء سياستها التنموية، ويتجلى ذلك في اعتمادها على نوع البرامج التي تبنتها والمتمثلة في البرامج القطاعية غير الممركزة، والمخططات البلدية للتنمية، خاصة تلك الأخيرة التي هي محور هذه الدراسة،

والموكل للبلدية القيام بتجسيدها باعتبارها إدارة قريبة من المواطن وقاعدة لمنطلق التنمية، هذا ما سوف يتم الإلمام به بشيء من التفصيل فيما يتأتى بيانه.

المطلب الأول: التخطيط الإقليمي آلية لتجسيد اللامركزية وتحقيق التنمية

لما كان موضوع التخطيط الإقليمي ينطوي تحت مفهوم اللامركزية الإقليمية، والتي تقوم على توزيع الصلاحيات والإختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وهيئات مستقلة تعمل في وحدات إقليمية، فيقتضي هذا الأسلوب أن يقسم إقليم الدولة الواحدة إلى وحدات إقليمية محددة، تقوم على إدارة شؤون كل منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية، وفي حدود ما يخولها القانون من صلاحيات واختصاصات، على أن ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بقدر من العلاقات التي تكفل وحدة الدولة⁴، فالتخطيط الإقليمي يعتبر دعامة لتجسيد هذا الأسلوب من التنظيم الإداري، إذ أنه يرمي إلى إشراك الشعب في تسيير شؤونه العمومية، كما له دور فعال في رسم سياسة التنمية الوطنية وذلك من خلال إشراك الفواعل على المستوى الإقليمي في رسم خطط التنمية.

الفرع الأول: التخطيط الإقليمي مقوم أساسي لتجسيد اللامركزية الإدارية

لما كانت عملية التخطيط الإقليمي تعني تنازل هيئات التخطيط المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات أخرى إقليمية، لقرية من سكان الأقاليم وتعايشها معها بشكل مستمر وقدرتها على التجاوب مع مشاكلهم، هذا الوضع يمنح لهذه الوحدات الإقليمية القدرة على ربط مشاريع وخطط التنمية بالحاجات المتعددة للأقاليم، فلا تقام تلك البرامج والمشاريع في معزل عن سكان الوحدات الإقليمية، أي ضرورة إشراك الأفراد على مستوى كل إقليم وذلك بإبداء آرائهم وطرح اقتراحاتهم، وتقديم ما يروونه مناسبا لمتطلباتهم عن طريق صياغة هذه المتطلبات في شكل خطط تقوم الوحدات الإقليمية بتجسيدها على أرض الواقع، إذ أن عملية التخطيط الإقليمي في ظل اللامركزية الإدارية، يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية في عملية إعداد، تنفيذ ومتابعة خطط التنمية الإقليمية، هذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل أو ما يطلق عليه التخطيط بالإقليم، وليس التخطيط للإقليم كما هو الحال في أسلوب التخطيط من الأعلى، إذ أن التخطيط من الأسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيسي من مبادئ التنمية

الناجحة، فيساعد على تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، فيعمل هذا الأسلوب على ترسيخ مبدأ المشاركة وإتاحة الفرصة أمام جميع الأفراد على مستوى إقليم معين في وضع الخطط والأهداف التي يطمح في تحقيقها، لتأتي على شكل خطة تعبر عن هذه التطلعات المرجوة، بما يضمن اختيار يتلائم وطبيعة هذه المتطلبات، وقيام مشاركة المواطن في عملية التخطيط يتطلب التهيكل ضمن وحدات إقليمية التي تقوم بصياغة هذه الاحتياجات وإخراجها إلى الملموس، فمشاركة المواطن في عملية التخطيط على مستوى الإقليم تعبر عن مدى رغبته في تحقيق متطلباته وحسن اختيارها وترتيب أولوياتها، بالتالي تحقيق نجاحها.

ولقد أصبحت فكرة مشاركة المواطن مستخدمة بشكل واسع في أدبيات التخطيط الحديث، إذ لا يمكن لجهود الحكومة بمفردها أن تقود عملية التنمية المنشودة من وراء عملية التخطيط إلى درجة عالية من الفاعلية والكفاءة، دون مشاركة الشعب للسلطة وذلك في تخطيط، تنفيذ، متابعة وتقييم عمليات التنمية المسطرة من قبلهم، وكان هذا نتيجة لفشل الكثير من الجهود التنموية في العديد من دول العالم التي تقود فيها السلطات الحكومية جهود التخطيط دون مشاركة الشعب وممثليه في ذلك، وتعني فكرة المشاركة في التخطيط الإقليمي مساهمة مختلف سكان الإقليم، بمواقف فردية أو جماعية في صنع القرارات، وتحديد الأهداف الإجتماعية والإقتصادية للمجتمع باختيار، إعداد وتنفيذ المشاريع المرغوب تحقيقها في مستوى ذلك الإقليم، فنجاح عملية التخطيط التي تتم على مستوى الإقليم رهين بتوفر المناخ الديمقراطي والدور الفاعل للوحدات الإقليمية، ذلك من خلال مدى قدرة الشرائح السكانية أو المجموعات المستهدفة في التأثير على عملية صنع القرار وصياغته بما يخدم رغبات وحاجات هذه المجموعات.

ويعمل مبدأ المشاركة الشعبية في عملية التخطيط على مستوى الإقليم على تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في أنه يعتبر دعامة وركيزة أساسية لتجسيد نظام اللامركزية الإدارية، ذلك بالسماح لأفراد الإقليم المساهمة في صنع القرار بما يتلائم واحتياجاتهم، وحينها

تبقى الوحدات الإقليمية وحدها القادرة على تلبية هذه الإحتياجات كونها الأكثر إدراكا لها لتقوم بترجمتها على أرض الواقع.⁵

الفرع الثاني: التخطيط الإقليمي أداة لترشيد القرار التنموي

إذا كانت الوحدات الإدارية الإقليمية تحتل مركزا هاما في تحقيق التنمية، كونها إدارة قريبة من المواطن، ما يجعلها الأقدر على تلبية احتياجاتهم، هذا ما يهيئ لها فرص النجاح في تحقيق برامج تنميتها، ولا يقتصر الأمر على هذا فقط بل أكثر من ذلك المساهمة في تحقيق التنمية الشاملة، حيث أن صنع القرار الإنمائي هو نتيجة العملية التخطيطية بمراحلها المختلفة من رسم الأهداف، تخطيط المشاريع، تنفيذها وتقييمها، وهذا يحتاج لأجهزة إدارية لتتعامل مع هذه العملية التنموية من خلال عملية التخطيط، وقد تكون هذه الأجهزة مركزية، أو لامركزية على مستوى الأقاليم وهذا هو المسعى في هذه الدراسة، إذ أن عملية التخطيط الإقليمي من شأنها تحقيق التنمية، ذلك من خلال اختيار سكان الإقليم لخياراتهم وأولوياتهم التنموية، وطرحها لتتم صياغتها في شكل خطة واقعية، بالتالي إذا ما تحققت التنمية في مثل هذا المستوى وتضافرت حققت التنمية الوطنية، وتختلف إقليم ما يؤدي إلى تعويق هذه العملية⁶، ويتجلى دور التخطيط الإقليمي في تحقيقه للتنمية من عدة جوانب يمكن إبراز أهمها فيما يلي:

أولا: دور التخطيط الإقليمي في تحقيق التنمية الإجتماعية

يتجلى هذا الدور في مراعاته لاحتياجات السكان ورغباتهم في تحديد أولوياتهم في مناطق الإقليم بما يتلائم وظروفهم، ما يؤدي إلى رفع مستواهم الإقتصادي والإجتماعي⁷، كما يرمي لإقامة التوازن بين الأقاليم ومحاربه للإختلالات الإقليمية مما يحقق التساوي وإزالة كل الفوارق⁸، وتنميته للقيم الإجتماعية والثقافية وذلك باستحداث مشاريع تساهم في النهوض الثقافي والإجتماعي في الإقليم، هذا ما يولد المزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة والمدن الكبرى، بالإضافة إلى دعمه للإستقرار الإجتماعي وذلك من خلال تعميق معاني الوحدة الوطنية، وتعزيز مشاعر الإلتناء الوطني وتكريس

مسؤولية المواطن وحرية وإعطاء المواطنين ومنحهم فرصة المشاركة وذلك بتمكينهم من تدبير وصنع القرار التنموي الخاص بهم.⁹

ثانيا: دور التخطيط الإقليمي في تحقيق التنمية الإقتصادية

يكن في إعطائه لصورة واقعية عن الإمكانيات والموارد الطبيعية لكل إقليم وكيفية استخدامها بشكل فعال وإيجابي، مما يدفع عجلة النمو الإقتصادي إلى الأمام، كما يؤدي إلى إنعاش الإقتصاد الوطني ذلك من خلال توفير التمويل المحلي لسد جزء من كلفة المشروعات، كما يحرص إنفاق معظم عائدات الوحدات الإقليمية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والنهوض بها، كما أن اتخاذ القرار بواسطة هذا الأسلوب بدلا من صدوره عن السلطة المركزية يوفر الوقت، الكلفة، الإنفاق ويحسن إنجاز العمل المطلوب، زيادة إلى عمله على تشجيع مواطني مناطق الإقليم على المساهمة مع وحداتهم الإقليمية في مشاريع استثمارية تعود عليهم بالفائدة والربح.¹⁰

ثالثا: دور التخطيط الإقليمي في تحقيق التنمية الإدارية

من منطلق تعريف التنمية الإدارية على أنها عمليات تطوير تستهدف تحقيق الكفاءة في تنفيذ العمل الإداري، فإنها تقوم على مجموعة من المقومات والعناصر أبرزها التخطيط، فلتحقيق عملية التنمية الإدارية لا بد من وجود أولا خطط وبرامج تستند إليها الإدارة في القيام بأعمالها¹¹، ويبرز دور التخطيط الإقليمي في هذا الصدد في عمله على التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وقصرها على الأعمال الإدارية البالغة الأهمية وذات الطابع الوطني (كالدفاع، تحقيق العدالة)، أما الأمور ذات الطابع أو المدى الإقليمي فتوكل للوحدات الإدارية الإقليمية للتكفل بتحقيقها كونها الأقرب من سكان إقليمها، كما يضمن سرعة إنجاز الأعمال بكفاءة وفعالية وذلك بتسهيل الإجراءات وتبسيطها في مستوى المواطن، وكذا استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك المطبقة في الإدارة المركزية والتي تراعي الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل، بالإضافة إلى إرسائه لقواعد الديمقراطية في النظام الإداري واحترام آراء المواطنين وتطلعاتهم التنموية الحاضرة والمستقبلية، كما يسعى أيضا إلى تعزيز

منهج اللامركزية الإدارية والإدارة الإقليمية التي تتمتع بكفاءة في التطلع وتسيير الشؤون العمومية للمواطنين¹².

لذلك كان لابد من الإعتبار للبعد الإقليمي في تحديد الخيارات التنموية باعتبار الإقليم ذو دلالة اقتصادية واجتماعية وليس فقط إدارية، فيعمل التخطيط الإقليمي على تنسيق العمل التنموي بين الدولة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية دائما في إطار الوحدة، بالتالي العمل على إدماج الوظيفة التنموية الإقليمية وأهداف التنمية الوطنية، وتوظيف الوحدات الإقليمية في إطار منطق تنموي شامل، أمام كل هذا تم الإعتماد على البعد الإقليمي كأساس للعمل التنموي، فيجب ربط السياسة التنموية المركزية والأولويات التنموية الإقليمية، وهذا البعد الإقليمي يتم ترجمته بأسلوب التخطيط الإقليمي¹³.

المطلب الثاني: التخطيط الإقليمي التنموي على المستوى البلدي

لقد أدى تباين الأقاليم البلدية وعدم تجانسها، واختلاف إمكاناتها الطبيعية والإقتصادية إلى التفكير في إيجاد حلول تنموية تراعي خصوصية كل إقليم، فالبلديات الساحلية تتميز بمساحات صغيرة مقابل كثافة سكانية معتبرة، في حين البلديات المتواجدة في الهضاب العليا، السهوب والجنوب واسعة المساحة لكثافة سكانية قليلة، حتى أن بعض البلديات في هذه المناطق مساحتها أكبر من بعض الولايات المتواجدة في الساحل، من هنا برزت المخططات البلدية للتنمية التي تعكس عملية التخطيط الإقليمي على مستوى البلدية¹⁴، ولما كانت هذه الأخيرة في الجزائر قاعدة اللامركزية ومنطلق التنمية، فقد خصها المشرع بصلاحيات هامة في هذا المجال، ذلك بتحديد الإطار العام لتدخلها مع ترك هامش من الحرية لها للمبادرة بعملية التخطيط على مستوى إقليمها، والتي تحاول من خلالها الإستجابة لمتطلبات سكان ذلك الإقليم، ومراعاتها لترتيب أولوياتهم التنموية، وأكثر من ذلك تجسيدها على أرض الواقع، من هنا تطلبت الدراسة تبين مفهوم المخططات البلدية للتنمية، ومسار تجسيدها عبر مرحلتين أساسيتين هما مرحلة تحضيرها وإعدادها، ومرحلة تنفيذها، مع إبراز دور البلدية فيهما، هذا كله كالتالي بيانه.

الفرع الأول: الإطار الموضوعي للمخططات البلدية للتنمية

باعتبار البلدية الخلية القاعدية للدولة ومحرك التنمية، فقد أنيط بها في إطار الصلاحيات الممنوحة لها واختصاصاتها القيام بإنجاز مخططاتها التنموية على مستوى إقليمها، فمن أجل تخفيف الأعباء التنموية عن المركز، تنازل هذا الأخير عن جزء من الصلاحيات لفائدة البلدية كجماعة إقليمية للدولة، وذلك كونها الأقرب من المواطنين على ذلك المستوى، والأدرك باحتياجاتهم، تحقيقاً لطموحاتهم ورغباتهم، ومراعاة ترتيبهم لخياراتهم التنموية، من ثمة كانت المخططات البلدية للتنمية الوسيلة التي تحقق ذلك، حيث تقوم على مبادئ أساسية يمكن تلخيصها في مبدأ لامركزية التخطيط الذي يعني أن البلدية باعتبارها الخلية القاعدية للدولة تقوم بتخطيط مشاريعها التنموية، إذ أنها أقرب مؤسسة من المواطن بالتنسيق مع مؤسسات الوصاية، فلامركزية التخطيط تعني ترك الحرية للجماعة الإقليمية في المبادرة بمشاريعها التنموية مع الأخذ بعين الاعتبار المخطط الوطني وتوجهات السياسة العامة للتنمية، كما تقوم كذلك على مبدأ المشاركة الشعبية وذلك من خلال إشراك المواطنين واستشارتهم في صنع وتنفيذ وتقييم هذه المشاريع¹⁵، ولعل أبرز نص قانوني بالإضافة إلى قانون البلدية الذي نظم عملية التخطيط التنموي البلدي هو المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية¹⁶.

فالمخطط البلدي للتنمية يعتبر الأداة لبلورة المشاريع والبرامج على المستوى الإقليمي البلدي حيث يمس مختلف الجوانب منها الاقتصادية، الإجتماعية، والثقافية للمواطنين، ومراعاة أولوياتهم التنموية، لذلك هو صورة عاكسة للامركزية، فتبدأ عملية التنمية من البلدية كقاعدة لها حيث تبادر باختيار المشاريع ومراعاة احتياجات سكان الإقليم، لتنتقل للوصاية، ثم تعود للبلدية مرة أخرى من أجل تنفيذها، وهذا لتحقيق الأهداف المرجوة على مستوى ذلك الإقليم، ولعل أهم مبررات بروز المخططات البلدية للتنمية في الجزائر الأسباب التالية:

_ تزايد عدد البلديات: فبعدما ما كانت 1535 موروثاً عن النظام الإستعماري الفرنسي، تراجع عددها ليصبح 676 في 1963، ليصير 1541 خلال التقسيم الإداري لسنة 1984، وهذا لتقريب الإدارة من المواطن¹⁷.

_ التطور الديمغرافي: والذي شهد تحولات جذرية في توزيع السكان على القطر الوطني، ونتيجة لذلك برزت ظاهرة النزوح الريفي التي تسببت في ميل التمدن للتحويل إلى العيش في المدن، ما جعل المجتمع الريفي يشهد تطور سلبي نظرا للظروف المعيشية الصعبة، وعدم نجاعة وكفاية الوسائل والتجهيزات والمرافق العمومية في الريف، فخموم المناطق الريفية هو الذي يجعل الفارق واسع بينها وبين المدن، ما يجعل هذه الأخيرة في حالة ضغط على المساحات الحضرية والطلب عليها متزايد مقارنة بالقدرات غير الكافية من تجهيزات جماعية، هياكل قاعدية، عجز في السكن...¹⁸ وغيرها، فهذا التباين بين الأقاليم يجب أخذه بعين الإعتبار، ومراعاة كل إقليم وخصوصيته، ففي الجزائر 63% من السكان متواجدون في مناطق الشمال التي تمثل 4% من الإقليم الوطني، و28% منهم يعيشون في الهضاب العليا أي مساحة 9 %، في حين مناطق الجنوب الممتدة على مساحة 87% تستقطب إلا 9% من السكان¹⁹، من هنا فالمخطط الوطني للتنمية لا يمكن أن يعالج هذه الوضعية ومواجهة التوزيع غير المتوازن للسكان عبر الأقاليم، فيجب مراعاة كل إقليم حسب إمكاناته الطبيعية، كثافته السكانية وغيرها من العوامل، ومنه فمعالجة هذه المساحات البلدية لا يكون بشكل موحد، وإنما على ضوء القدرات الخاصة بكل بلدية.

الفرع الثاني: مسار تجسيد المخططات البلدية للتنمية

يمر مسار تجسيد المخططات البلدية للتنمية عبر مرحلتين أساسيتين: هما مرحلة الإعداد ومرحلة التنفيذ نحاول التطرق إليهما بشيء من التفصيل وذلك كالتالي بيانه.

أولاً: إعداد المخطط البلدي

تنتلق عملية التخطيط على مستوى إقليم البلدية من مرحلة إعداد المخطط وتحضيره وصولاً إلى تنفيذه على أرض الواقع، عبر جملة من الإجراءات سيتم إبراز أهمها، فتبدأ هذه المرحلة أولاً بجمع المعلومات والمعطيات الكافية حول البلدية المعنية، بعدها يتم ضبط حاجيات ذلك الإقليم وترتيبها حسب أولويتها، إضافة لضرورة مراعاتها لتوجهات السياسة التنموية العامة للدولة، وهي التوجهات التي تنتهجها كل حكومة وفق البرامج الذي تعده، فالحكومة تحدد الخطوط العريضة لسياستها والهيئات اللامركزية تقوم باحترامها عند التنفيذ.

بعدها يبادر المجلس الشعبي البلدي بالبداية في عملية تحضير المخطط البلدي للتنمية المتخذ أثناء مداولته، وذلك في أواخر كل سنة، لتنفيذه في إطار السنة المقبلة، وفق عمليات التجهيز والإستثمار ضمن قطاعات معينة، وكذا تشكيل فريق التخطيط المتكون عادة من مختلف الفعاليات المحلية (اللجان المؤقتة- المجتمع المدني- مكتب الدراسات) لتنظيم لقاءات تشاورية التي تخدم تحضير المخطط على أساس تشاركي بمساهمة جميع سكان الإقليم، بإبداء آرائهم حول ذلك، ثم يتم الإنطلاق في تنظيم اجتماع تأسيسي، يضم المجلس البلدي ومكتب الدراسات وأعضاء اللجان المؤقتة، أين يتم التشخيص الدقيق لمختلف إمكانيات ذلك الإقليم، ومختلف العوائق التي يواجهها بغية القضاء عليها أو على الأقل معالجتها، حيث يتم فرز تقني لهذه المشاريع للتأكد من أنها ممكنة الإنجاز من الناحية العملية، بعدها يتم إرسال تلك المقترحات والتي تكون في شكل بطاقات فنية تحوي ذكر طبيعة المشروع وموقعه²⁰، التقسيم المالي له إلى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية التي أصبحت تسمى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية²¹ للحصول على ظرف مالي، كما تمر هذه المقترحات على مستوى الدائرة، فيجتمع رئيسها مع اللجنة القطاعية التي تتكون من ممثلي الدائرة، الكاتب العام المكلف بالمخططات ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تقوم هذه اللجنة بالإطلاع على هذه المقترحات ودراستها، وإدخال تعديلات عليها، ويتوج الإجتماع بإعداد بطاقة تقنية لكل مشروع لترسل إلى الولاية وبالضبط إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية على مستواها، التي تدرس تلك المشاريع تقنيا، وتوزع الملفات على مختلف المديرية حسب اختصاصها، أين يتم فصل المشاريع الجديدة التي تحتاج إلى اعتماد مالي جديد عن المشاريع الموجودة في طور الإنجاز، كما تعمل على التأكد من سلامة وصحة البطاقات التقنية المقدمة لها، ومدى تناسبها مع برنامج الولاية، وتتأكد من مدى مراعاتها لاحتياجات المواطنين²².

وباستيفاء كل هذه الإجراءات ترسل مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية مقترحات البلدية إلى المديرية العامة للميزانية حيث يعقد اجتماع ما يعرف بلجنة التحكيم يرأسها رئيس الحكومة- الوزير الأول- بحضور ممثلين عن وزارة الداخلية، ومديرية البرمجة ومتابعة الميزانية وبعض رؤساء الدوائر، وهدف هذا الإجتماع مناقشة المشاريع المقترحة للمخطط

البلدي للتنمية، من حيث الأهداف، غلافه المالي، رخص البرامج للمشاريع الجديدة، فيتم تخصيص لكل البرامج المقترحة غلاف مالي يقدم بموجب قانون المالية لنفس السنة يسمى مقرر البرنامج، وبعد الحصول عليه، تجتمع مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية مع ممثلي البلديات لإعادة التحكيم، ذلك بتكليف مقررات البرامج مع المقترحات الأولية لكل بلدية، حيث تعد مدونة تضم المشاريع المقبولة، أين تقوم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بإعادة مقرر التسجيل، ليتضمن المشاريع التي ترتب حسب الأبواب والإمكانات المالية للبلدية، يسمى تصريح البرامج، وتوزع منه نسخ على البلدية، القابض البلدي، الدائرة، خزينة الولاية، مديرية الضرائب، مديرية الإدارة المحلية، بعد ذلك تعمل البلدية على تسجيل المشاريع في بطاقة فنية بصفة دقيقة ترسلها على مستوى الولاية وبالضبط إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لتسجيلها في ميزانية التجهيز العمومي الخاص بالولاية، وبعد المصادقة على مقرر التسجيل، تكون المشاريع مسجلة، بالتالي يكون المخطط البلدي للتنمية معدا وقابلا للتنفيذ²³.

بناء على ما تقدم من الإجراءات والخطوات المتبعة خلال إعداد المخطط البلدي للتنمية، يمكن القول أنه حقيقة للبلدية دور فعال إذ أنها تبادر باقتراح المشاريع وترتيب أولوياتها، إلا أن هذه المرحلة لا تقتصر فقط عليها كفاعل رئيسي، وإنما تشمل فواعل أخرى، خاصة مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، وكثير من الهيئات الأخرى كالدائرة وغيرها، ليعود في الأخير مقرر المخطط للبلدية إليها لتنفيذه.

ثانيا: تنفيذ المخطط البلدي

بعدما تتم مرحلة إعداد المخطط البلدي يصبح قابلا للتنفيذ، إذ أن مرحلة التنفيذ تعد من أهم المراحل المهمة في عملية رسم السياسات التنموية، إذ أنها تبرز برامج العمل والنتائج المرجوة من عملية التخطيط، ومرحلة تنفيذ المخطط البلدي للتنمية هي الأخرى تضم مجموعة من الخطوات يمكن تلخيصها فيما يلي:

بعد الحصول على ترخيص البرامج كما سبق توضيحه، تعمل المصالح التقنية على تشخيص المشروع، وذلك بتسميته أولاً، لغرض تسهيل عمليات الإنجاز والاستثمار ضمن المخطط البلدي للتنمية، حيث يمنح إسم للمشروع، ويتكون هذا الإسم من ستة أجزاء، وهو

عبارة عن دليل رقمي خاص يضم حرفين لاتيين وخمسة عشر رقما، وهي عبارة عن رموز توضح وتشخص المشروع، تحديد موقعه وانعكاساته، إذ أن موقع المشروع هو العنوان، أو المكان الذي سيتم إنجاز الأشغال به، ويكون محددًا في الوثائق المتعلقة بالمشروع، أما انعكاسات المشروع فهو ذكر الأسباب والدوافع الداعية إليه، وتحديد نتائجها التي من المفترض أن تكون إيجابية وتبين أهميته في حياة المواطن، وتوضيح أهميته الإجتماعية، الإقتصادية، الثقافية... إلخ²⁴، بعدها يتم تحديد المواصفات التقنية للمشروع وتكلفته إذ أنه تعمل المصلحة التقنية للبلدية على جمع كل مواصفات المشروع في بطاقة تسمى البطاقة التقنية، تحتوي على فترة الإنجاز، تحديد العمليات الواجب إنجازها قبل إتمام المشروع، وتحديد المبلغ الإجمالي الكلي للمشروع، كذلك يتم تحديد تسيير المشروع بعد إنجازه وهو منح المشاريع بعد الإنتهاء من إنجازها إلى هيئة خاصة تسهر على تسييرها، وتنفيذ المشاريع تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي بمساعدة المصالح التقنية، حيث ينجز جميع الدراسات المتعلقة بعمليات المخطط، ويعقد الصفقات المتعلقة بها، ويملك خيارات في إنجازها وذلك باتباع أحد الأساليب التالية الإستغلال المباشر للبلدية، أو تنفيذها عن طريق المقاولات أو المؤسسات العمومية المحلية²⁵.

باحترام كل هذه الإجراءات يكون المخطط البلدي للتنمية قابلا للتنفيذ على أرض الواقع، حيث تمر هذه المرحلة هي الأخرى عبر أجهزة إدارية عديدة، وما يمكن التعقيب عليه هو أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ورغم الصلاحيات التي يتمتع بها في هذا المجال، إلا أنه يخضع في تنفيذه للمخطط البلدي للتنمية إلى رقابة الوالي، فيجب أن يعلمه دوريا عن تقدم الأشغال في العمليات المدرجة ضمن المخطط وعن استغلال الإعتمادات المخصصة لها، فنستخلص أن المجلس الشعبي البلدي ورئيسه لا يتحكما كليا في المخطط التنموي البلدي وليس لهما كامل الحرية في إعداده وتنفيذه، غير أنه نجاح هذه المشاريع من الناحية التنفيذية مرتبط بدرجة كبيرة بالجهة التي ستقوم بتنفيذ المشروع لذلك وجب متابعة هذا التنفيذ، فمصلحة التجهيز المتواجدة على مستوى البلدية تقوم بدراسة التقارير التي يعدها المقاول عن وضعية سير الأشغال والفواتير المنجزة وهي دراسة تقنية بغرض التأكد من صحة حساباتها، إذ يقوم

أعوان المصلحة بزيارات ميدانية لمواقع المشروع لمعاينته، لتقوم بالتأشير على هذه التقارير والفواتير، إضافة إلى ذلك ينجز رئيس المجلس الشعبي البلدي كل ثلاثة أشهر تقريرا دوريا حول سير المشروع ومدى استهلاكه للإعتمادات المدفوعة، ترسل إلى الوالي²⁶.

من خلال ما سبق يتضح أنه تخضع المخططات البلدية للتنمية إلى الرقابة على آدائها، وهذا بغية الوصول إلى نتائج إيجابية من ورائها، وتحقيق الأهداف المرجوة والتي كانت الدافع لعملية التخطيط.

المبحث الثاني: المخططات البلدية للتنمية بين الإستقلالية الشكلية والهيمنة الفعلية

إن مسألة التخطيط والتنمية ترتبط ارتباطا وثيقا بطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، فإذا كانت اللامركزية عبارة عن نمط للتسيير قائم على إعادة توزيع صلاحيات المركز، فإن عملية التخطيط والتنمية تقوم على مبدأ التشاركية، ولما كان من المتعذر عليه مشاركة كل مواطن في هذه العملية، تم هيكلتها في إطار أكثر شمولية، عن طريق وحدات إقليمية تسهر على الإستجابة لتطلعات المواطن التنموية، هذا ما يجعلها مسؤولة مسؤولية مباشرة عن تحقيق وتجسيد التنمية، الأمر الذي جعل المشرع يخولها صلاحيات واسعة في هذا المجال وجعلها قاعدة أساسية لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة، غير أن توسيع صلاحيات الجماعة الإقليمية القاعدية في إدارة التنمية لم يقابله تدعيم لاستقلالية المجلس المنتخب عن السلطة المركزية، فباختبار الجماعة الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، فيفترض فيها القيام والإضطلاع بمهامها ومشاريعها التنموية بكل حرية، إلا أنه بالرغم من إقرار المشرع لحرية مبادرة الجماعة الإقليمية القاعدية في المجال التنموي من خلال إعدادها لمخططاتها التنموية، إلا أنه يمكن إبراز تبعيتها للمركز، خاصة في ضوء حقيقة أخرى وهي محدودية التمويل المحلي، إذ أن دراسة المخطط البلدي للتنمية يبرز القيود المفروضة عليها، وهو ما سيتم التطرق له بشيء من التفصيل والوضوح فيما يلي.

المطلب الأول: محدودية التمويل المحلي مبرر لتدخل السلطة المركزية في تخطيط التنمية المحلية

تعني الإستقلالية المالية للجماعة الإقليمية القاعدية أن لهذه الأخيرة موارد مالية خاصة بها، وهي التي تتحكم في تسييرها وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق مصالحها، حيث يعتبر الإستقلال المالي عامل أساسي وحاسم في تبعية الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية والخضوع لها أو التحرر منها ولو بصفة نسبية غير تامة، فالإستقلال المالي هو الذي يقرر سلطة اتخاذ القرار²⁷، حيث أن الذمة المالية المستقلة ما هي إلا نتيجة عن ترتيب الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وهي أساس استقلاليتها عن السلطة المركزية.

فوجود موارد مالية ذاتية خاصة بالجماعة الإقليمية من شأنها تحقيق المعنى الحقيقي للامركزية الإدارية، حيث نقل من اعتمادها على الدولة، كما تشكل ضمان لعدم تدخل الدولة بصفقتها سلطة مركزية في شؤون الجماعة الإقليمية، بل أبعد من ذلك تمكّنها من تغطية مشاريعها ونفقاتها لوحدها، ما يجعلها تتصرف بكل حرية²⁸.

إلا أن المشكلة الأساسية التي تواجهها البلدية، تكمن في عدم كفاية مواردها الذاتية للقيام بكل اختصاصاتها، ما يتعذر عليها مباشرة مهامها وتنفيذ مشاريعها، وكما سبق الإشارة إليه أن التخطيط كصلاحية من صلاحيات البلدية، يظل يعكس اتجاهات تنموية على مثل ذلك المستوى الإقليمي فهو الآخر يحتاج لموارد مالية تموله، وكلما كان التمويل ذاتي انعكس إيجابياً على تحديد خياراته التنموية وترتيبه للأولويات، وكلما كان مصدر التمويل خارجي انعكس ذلك سلباً على تنفيذ المشاريع المخططة، حيث تتدخل السلطة المركزية لتمويل تلك المشاريع، ومن المتعارف عليه هو أنه من يمول يقود، وإلا ما الجدوى أو الغاية من عملية التخطيط دون تنفيذها؟ حرية الجماعة الإقليمية في تسيير مخططاتها لا تقتصر فقط على حريتها في الإختيار بل أبعد من ذلك، فلا تتحقق هذه الحرية في غياب ذمة مالية مستقلة التي تستوجب وجود موارد مالية ذاتية كافية، وعليه فنجاح تخطيط التنمية المحلية لا يتحقق فقط بتخطيط محكم بل يستلزم تمويل كاف لتغطية هذه المشاريع.

الفرع الأول: الصلاحيات الرمزية للبلدية في تمويل مخطتها البلدي التنموي

كما سبق، قد تمت الإشارة إلى عدم التجسيد الفعلي لحرية البلدية في مبادرتها بإعداد المخططات التنموية على مستوى إقليمها، بل أكثر من ذلك لا تمتلك الوسائل الكافية لتمويلها،

وبالتالي صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه تكاد منعدمة فيما يخص تمويل المخططات البلدية للتنمية، ولعل أهم نص قانوني يتعلق بهذه المسألة هو: المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز والمعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-148²⁹، حيث وبموجبه تخضع برامج التجهيز التابعة لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية³⁰، ومنه نجد أن معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية تحدد بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.

بالإضافة إلى أن الوالي هو الذي يحدد العمليات الجديرة بتمويل المخططات البلدية للتنمية بمساعدة مجلس الولاية، ثم يطلب الإعانات المالية اللازمة لتنفيذ مخططات البلدية من السلطات المركزية والتي تقرها الدولة إجمالاً في إطار قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية، ثم تخصص لكل ولاية رخصة برنامج شاملة، من هنا يتضح أن البلدية تبقى مهمشة في تمويل مخططاتها التنموية، إذ أن اعتمادات الدفع المخصصة للعمليات المنصوص عليها في مخططات البلديات الخاصة بالتنمية تمنح من الوالي إلى البلديات³¹، ويجوز له أن يصدر مقررًا بسحب الإعتمادات كلياً أو جزئياً والتي تكون مخصصة لعملية قد تؤدي شروط تطبيقها أو إنجازها إلى عدم الإنتفاع الكامل أو الجزئي بهذه الإعتمادات في نهاية السنة المالية، ويبلغ هذا المقرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ويخبر المحاسب المنفذ لدى البلدية بصدوره³²، ويمكن إجمالاً أهم مظاهر التبعية المالية للبلدية من خلال المخططات البلدية للتنمية في ارتباط صرف الأذون الخاصة بهذه المخططات بالوالي، حيث يقوم بتقسيم الغلاف المالي على مشاريع البلديات، وما يؤكد هذا أيضاً أن القرار الأخير في التحكيم وتسجيل الغلاف المالي لمشاريع المخططات البلدية يعود لوزارة المالية، بعد التفاوض مع الممثلين المحليين.

فدور البلدية يقتصر فقط على التصويت على الإعتمادات خلال مداولاتها مع إمكانية اقتراح المشاريع، هذا ما يؤثر في الحد من الإستقلالية المالية للبلدية، إضافة لشروط تقييم

الإعتمادات المالية للمشاريع، ويظهر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في عملية التنفيذ فقط دون المبادرة، ذلك عند حصوله على مقررات واعتمادات الدفع، مما يجعل البلدية منفذ فقط للسياسات التنموية دون أن يكون لها دور بارز في تحقيق التنمية، كل هذا من شأنه أن يزيد في تبعية البلدية للسلطة المركزية لدرجة أنه يتعذر عليها في بعض الحالات التفكير في مشاريع تنموية إلا إذا تأكدت من مساعدات الدولة لها.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن عدم قدرة البلدية على تمويل مخططها البلدي التنموي

قد تترتب نتائج عن محدودية البلدية وعدم قدرتها على تمويل مخططها البلدي التنموي يمكن تلخيصها في نقطتين كالآتي بيانه:

أولاً: توجيه القرار المحلي

إن ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها تستوجب حريتها في التسيير، وهذا لا يمكن تحقيقه في غيابها لسلطة اتخاذ قراراتها على مستوى إقليمها، ما يفسح المجال واسعاً لتدخل السلطات المركزية في عملية التخطيط، وترتيب أولوياتها التنموية حسب ما تراه مناسباً، وهذا لعجز الهيئات الإقليمية في اختيارها لأولوياتها وبرامجها، بالإضافة إلى عجزها المالي لتنفيذ مخططاتها، ما يجعلها تلجأ للسلطة المركزية لتمويل مشاريعها، والتمويل المركزي يدل على رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية إلى عملية مشتركة بين المركز والجماعات المحلية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية من حيث الإختيارات التنموية والإنفاق المالي على حد سواء، باعتبار السلطة المركزية (وبالتحديد وزارة المالية ووزارة الداخلية) هي التي تحدد الحاجيات المحلية والمناطق الواجب ترقيتها الأخذ برأي السلطات المحلية، والتي ينبغي أن تكون هي الفاعل الأساسي في عملية التخطيط والتنمية معاً.

ثانياً: تخطيط التنمية المحلية

إن معيار نجاح أي تنمية يكون بتخطيط ينطلق من معطيات عملية تقوم على الإحصاء والتحليل الإقتصادي، ونظراً لحجم الموارد المالية المخصصة للإستثمارات المحلية، لجأت الدولة إلى تخطيط التنمية المحلية بإدراجها ضمن المخطط الوطني من حيث اختيار الإستثمارات وتحديد الأولويات، من هنا يمكن القول أن مشاركة الجماعات المحلية في

إعدادها لمخططاتها تبقى مقيدة ليس فقط من ناحية تبعيتها للدولة فيما يخص الجانب المالي، وإنما كذلك بوجود انسجام المخطط البلدي مع المخطط الولائي والمخطط الوطني، مما يجعل الجماعات الإقليمية وخاصة منها البلدية كجماعة قاعدية فضاء لتنفيذ السياسات الوطنية على مستوى إقليمها، هذا كله يجعل من صلاحيات الجماعات الإقليمية بشأن عملية التخطيط التي تتم على مستواها مجرد صلاحيات رمزية فقط لا تقريرية، أي تبقى دائما تقتقد لسلطة اتخاذها للقرار على مستواها الإقليمي، الأمر الذي يجعلها في تبعية دائمة للسلطة المركزية، وهذا في حقيقة الأمر ما هو إلا حد للمبادرات المحلية³³.

المطلب الثاني: الصلاحيات التقريرية للأجهزة المعنية في تخطيط البرنامج البلدي التنموي

من منطلق أن من بين أهم عوامل تحقيق التنمية تجسيد اللامركزية في تخطيطها، وذلك من خلال تفعيل دور الجماعات الإقليمية في رسم خططها التنموية، باعتبارها الأقرب والأدرك بحاجات ومتطلبات سكان إقليمها، فلامركزية التخطيط تسعى لتمكين الهيئات اللامركزية وخاصة البلدية في القاعدة من جعلها منطلق التنمية الوطنية الشاملة، غير أنه وبثبوت عدم التجسيد الفعلي للامركزية تخطيط التنمية، أصبحت المجالس الشعبية لا تملك أي سلطة في اتخاذ قراراتها التنموية، بل فقط يقتصر دورها على المساهمة في اقتراح المشاريع، والتي غالبا ما يتم إعادة النظر فيها على مستوى الوصاية، حيث نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يفترض فيه أنه المسير الفعلي لبرامج التنمية على مستواه الإقليمي يكاد دوره أن يكون مهمشا في هذا الصدد، في حين أن كل من الوالي ورئيس الدائرة يعتبران المسيران الحقيقيان للبرامج التنموية المحلية تحت ظل الوصاية الإدارية.

وإذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية، وهو أهم أسس استقلالية الجماعات الإقليمية، فإن أسلوب التعيين يرتبط أساسا بالنظام المركزي، أين يتخذ صورة عدم التركيز الإداري، هذا الأخير الذي يجد مبرره في مد الإدارة بكفاءات مؤهلة صاحبة خبرة، غير أن هذا الأسلوب يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية، حيث تصبح الأجهزة اللامركزية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية³⁴.

وباعتبار الوالي معين بموجب مرسوم رئاسي³⁵، الأمر الذي جعل الولاية في حالة خضوع تام لممثل السلطة المركزية -الوالي - بسبب الإزدواج الوظيفي الذي يخول لصالحه وظيفة ممثل الدولة أكثر منه كممثل للولاية، هذا ما يجعله سلطة حقيقية لعدم التركيز الإداري، وكذلك هو الحال بالنسبة لرئيس الدائرة كجهاز معين يجسد هو الآخر نظام عدم التركيز الإداري، فيبقى العضو المعين يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين وإرضائها.

وبالنسبة للمشرع الجزائري، فرغم اعتماده على أسلوب الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية، إلا أنه اعتمد على أسلوب التعيين في اختيار أجهزة وهيئات أخرى خاصة على مستوى الولاية، ومنح لها سلطة تولى وتسيير مصالح محلية، التي هي في الأصل من صميم الإختصاصات المحلية التي من المفروض أن تتولاها الهيئات المنتخبة³⁶، وهو ما يترتب عنه الوجود الدائم لسلطات عدم التركيز على المستوى المحلي، وفي هذا الصدد يتم الحديث عن دور رئيس الدائرة والوالي في عملية التخطيط التي تتم على مستوى إقليم البلدية، وهذا كما يلي بيانه:

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الدائرة

باعتبار رئيس الدائرة جهاز معين غير منتخب، فهو يجسد سياسة عدم التركيز الإداري³⁷، ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 والذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية³⁸، فيبقى رئيس الدائرة المنشط والمنسق لعمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها تحت سلطة الوالي وتقويض منه³⁹.

فمن جهة قانون البلدية ينص على حرية المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة في إعداده لبرامجه التنموية ويسهر على تنفيذها، ومن جهة أخرى يخول القانون صراحة لرئيس الدائرة هذه الصلاحية، فتنفيذ المخططات البلدية يكون من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أم من طرف رئيس الدائرة؟ مع التنكير أن الهيئة الأولى منتخبة تجسد قاعدة اللامركزية الإدارية، والهيئة الثانية معينة غير منتخبة تجسد قاعدة عدم التركيز الإداري.

فلرئيس الدائرة دور وسيط، حيث يجتمع مع اللجنة القطاعية التي تتكون من ممثلي الدائرة، الكاتب العام المكلف بالمخططات، وممثلي البلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)،

إضافة إلى ممثلي الولاية أين تقوم هذه اللجنة بالإطلاع على المقترحات المقدمة من قبل المجلس الشعبي البلدي ودراستها، وإدخال تعديلات عليها إن اقتضى الأمر ذلك، ويتوج هذا الإجتماع بإعداد بطاقة تقنية لكل مشروع.

ما يمكن استنتاجه أن لرئيس الدائرة دور بارز في عملية التخطيط التي تتم على مستوى إقليم البلدية، فبالإضافة إلى تنشيطه، تنسيقه وتنفيذه للمخططات البلدية للتنمية، كذلك له أن يتابع مدى استعمال الإعتمادات الممنوحة للبلديات التابعة له، وهذا عن طريق بطاقات الدفع التي يرسلها للوالي، كما يقدم له كل المعلومات الخاصة بالوضعية المادية لبرامج المشاريع⁴⁰، فلرئيس الدائرة دور بارز بخصوص المخططات البلدية للتنمية، ما يؤثر سلبا على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في إعدادها، الأمر الذي يجعل دوره مهمش في كل مسار تجسيد هذه المخططات من إعدادها إلى تنفيذها، أما بالنسبة لفكرة الوصاية على الجماعات الإقليمية في عملية التخطيط التي تتم على مستواها تجد تبريرها في رغبة السلطة المركزية في المحافظة على المخطط العام للتنمية الذي ترسمه وتسطره.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي

يعتبر الوالي هيئة تقوم عليها الولاية كجماعة إقليمية للدولة ودائرة إدارية غير ممركة لها، مثلها مثل المجلس الشعبي الولائي، غير أن الأمر يختلف بينهما على اعتبار أن المجلس الشعبي الولائي منتخب، أما الوالي معين من قبل رئيس الجمهورية، بالتالي يعتبر جهاز لعدم التركيز الإداري، ولا للامركزية الإدارية التي تقوم أساسا على المجلس المنتخب، وما يهم هذه الدراسة بخصوص هذه الفكرة، هو محاولة إبراز دور الوالي في عملية التخطيط التي تتم على مستوى إقليم البلدية.

فمن خلال الرجوع إلى مختلف النصوص القانونية التي تنظم هذا الإختصاص، يمكن القول أن للوالي سلطة بارزة في عملية تخطيط المشاريع التنموية التي تتم على مستوى إقليم البلدية، إذ أن اختيار الأولويات التنموية تكون من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي لا يعدو كونها مجرد اقتراحات فقط، ليظهر بعد ذلك دور الوالي الحاسم في تحديد أولويات المخطط والعمليات الجديرة به، وهنا يعقد المجلس التنفيذي للولاية اجتماعا يرأسه الوالي

بمشاركة كل من الكتابة العامة للولاية، ممثلي مديريات الولاية، وممثلي الدوائر والبلديات، أين يتم النظر في مقترحات المشاريع البلدية ومناقشة مضمونها وذلك حسب برنامج الولاية، ومراقبة معلومات البطاقات التقنية المقدمة.

فما تم ملاحظته هو أن للوالي دور تقرير في إعداد المخططات البلدية للتنمية، من مرحلة تحديده للأولويات التنموية وإعداده لهذه المخططات إلى تنفيذها، فالعمليات المعتمدة في إطار المخطط البلدي للتنمية تقيد في الجدول البلدي للتجهيز والإستثمار، والوالي هو الذي يبلغ هذه الوثيقة بعد المصادقة عليها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك المحاسب المنفذ لدى البلدية، بحيث يتم تسجيل الجدول البلدي من طرف المجلس الشعبي البلدي بمجرد تبليغه من طرف الوالي كما يجوز لهذا الأخير بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد أخذ رأي المجلس التنفيذي أن يعدل أذون البرامج المخصصة لكل عملية تجهيز أو استثمار.

وبخصوص مسار تجسيد المخططات البلدية، فينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي إعلام الوالي بصفة دورية عن تقدم الأشغال واستخدام الإعتمادات المخصصة له، ويوجه إليه في نهاية كل شهر، كشفا حسابيا بالإعتمادات المتعلقة بكل فصل، ويوجه إليه كذلك كل ثلاثة أشهر ميزانية مادية ومالية بجميع العمليات المقيدة في قائمة البلدية⁴¹.

من خلال ما تقدم بيانه، وبالرجوع خاصة إلى للمرسوم 73-136 السالف الذكر، تبين جليا أن للوالي سلطة بارزة في جميع مراحل تجسيد المخططات البلدية للتنمية، باعتبار أن الوالي جهة وصية على البلدية، ما ترتب عليه نتيجة وهي تقليص صلاحية البلدية في إعدادها لمخططاتها التنموية، فتكاد أن تكون مهمشة تماما في هذا المجال، بالتالي أصبحت إلفاء لتنفيذ هذه المخططات، وليست فاعلا حقيقيا في تجسيدها.

خلاصة:

على ضوء ما سبق بيانه يمكن القول أن التخطيط الإقليمي أداة فعلية لترشيد وعقلنة الإختيارات التنموية، وإحدى القنوات الرئيسية لتحقيق التنمية، حيث تبقى تلك الأخيرة بمختلف أبعادها هي الهدف المتوخى من وراءه، إذ أن صنع القرار الإنمائي هو نتيجة لعملية

التخطيط، وهذا يحتاج إلى وسيط أو وسيلة لتحقيق ذلك القرار، وهنا يتبين دور الأجهزة الإدارية خاصة منها الإقليمية التي تجسد قاعدة اللامركزية الإدارية، وذلك في غياب قدرة الأجهزة المركزية لوحدها في صياغة القرار على المستوى الإقليمي، فمهما بلغت قوتها ومركزيتها فبغير إمكانها إنجاز مخططات إقليمية دقيقة وسليمة، تستجيب لمتطلبات سكان الأقاليم، وتعكس خياراتهم وأولوياتهم التنموية ما لم تشرك الجماعات الإقليمية في ذلك، كونها الأقرب والأدرك بمطالبهم التنموية، وأمام تباين أقاليم الدولة الواحدة، كان لا بد من تدبير كل إقليم على حدى، فما يكون ضروريا وملحا في إقليم ما، لا يكون كذلك في إقليم آخر، وهذا راجع لعدة اعتبارات كعدم تجانس أقاليم الدولة الواحدة من الناحية الجغرافية، وعدم توزيع الكثافة السكانية فيها توزيعا عادلا، فالتخطيط الإقليمي من شأنه إعطاء صورة تفصيلية لكل أقاليم الدولة الواحدة، ما يستدعي التعامل مع كل إقليم حسب خصوصياته، من هنا كانت المخططات البلدية للتنمية نتاج هذه المقنضيات كونها الأسلوب الأنجع في مراعاة الاختلافات والتباينات الموجودة بين الأقاليم، فيجعل الخطط التنموية الشاملة تراعي البعد المكاني لمختلف الأقاليم التي تشملها، إلا أنه ما يجب التنويه إليه هو أن البلدية يكاد دورها ينعدم في إعدادها لمخططها التنموي، ولعل السبب في ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى عدم كفاية مواردها الذاتية لتمويل برامجها ومشاريعها التنموية، الأمر الذي يجعل السلطة المركزية تتدخل في هذا الصدد وتقدم إعانات مالية لها من أجل تمكينها للإضطلاع بمهامها التنموية، هذا ما يتيح لها فرصة التدخل حيث تبدأ بتحديد أولويات البرامج التنموية وصولا إلى تنفيذها، حينئذ يتبين دورها البارز وهيمتها على عملية التخطيط الإقليمي في حين تبقى البلدية مجرد فضاء لتطبيق القرار التنموي المركزي على مستواها الإقليمي.

ولهذا يجب التفكير في حلول بديلة تعالج هذا الإشكال القانوني بإعطاء التخطيط الإقليمي معنى حقيقي يعكس فحواه، يجعل من الدولة تتخلى عن دورها القيادي في هذه العملية، بمنح الهيئات الإقليمية الحرية للمبادرة في إعداد مخططاتها التنموية لوحدها، لتعكس طموحات سكان أقاليمها واتجاهاتهم التنموية، والأخذ باعتباراتهم وذلك في إطار مفهوم جوارى يقوم على أساس تقريب الإدارة من المواطن وهذا هو جوهر نظام اللامركزية الإدارية.

قائمة الهوامش:

- ¹اللوزي موسى، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر، عمان(الأردن)،2000، صفحة 41 -42.
- ²عدنان رشيد حميشو، التخطيط الإقليمي (البدائيات، المفهوم، الأبعاد، المتطلبات الأساسية لتحقيقه والأساليب)، ورقة عمل مقدمة في نشرة التخطيط والتعاون الدولي، العدد التجريبي الأول، أبريل 2012، ص 22.
- ³أنظر المادة 11 و 107 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
- ⁴المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)،2009، ص105.
- ⁵عياصرة نائر مطلق محمد،التخطيط الإقليمي (دراسة نظرية وتطبيقية)، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان(الأردن)، 2009، ص 139.
- ⁶الفتحي محمد بكير محمد، التخطيط الإقليمي، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع،الإسكندرية (مصر)، ص 10.
- ⁷مطانيوس مخول وعدنان غانم، ماهية التخطيط الإقليمي وتحدياته في التنمية المستدامة، مجلة علوم إنسانية، العدد 46، السنة الثامنة، 2010، ص5.
- ⁸عياصرة نائر مطلق محمد، مرجع سابق، ص 17.
- ⁹الفتحي محمد بكير محمد، مرجع سابق، ص17.
- ¹⁰مطانيوس مخول وعدنان غانم، مرجع سابق، ص5.
- ¹¹عوايدي عمار، علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية، مجلة إدارة، العدد6، الجزائر، 1996، ص 610.
- ¹²غنيم عثمان محمد، التخطيط أسس ومبادئ، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 1999، ص122 و 123.
- ¹³أحمد رولا ميا، أهمية التخطيط الإقليمي في عملية التحديث والتطوير في سورية، التحديات وأولويات العمل، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، المجلد الخامس والعشرون، العدد2، دمشق (سوريا)،2009، ص436.
- ¹⁴سلاوي يوسف، التنمية المحلية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر،2010-2011، ص 104.
- ¹⁵إنزارن عادل، الدور التنموي للمخططات البلدية بين الواقع والأفاق (دراسة حالة بلدية باتنة 2002-2010)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، الجزائر، 2011، ص 84 - 85.

- ¹⁶ مرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.
- ¹⁷ بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، تلمسان (الجزائر)، 2012، ص 162.
- ¹⁸ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 103.
- ¹⁹ قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية العدد 61، الصادرة في 21 أكتوبر 2010.
- ²⁰ إنزارن عادل، مرجع سابق، ص 90.
- ²¹ مرسوم تنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 16 فيفري 2011، الذي يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية في وزارة المالية لتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد، الصادرة في 20 فيفري 2011.
- ²² بدال غنية، التخطيط البلدي والتنمية المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 48.
- ²³ إنزارن عادل، مرجع سابق، ص 91.
- ²⁴ بدال غنية، المرجع السابق، ص 26.
- ²⁵ أنظر المواد 14، 15، 16، 17 من المرسوم رقم 73-136 السالف الذكر.
- ²⁶ إنزارن عادل، مرجع سابق، ص 95.
- ²⁷ Bouzidi Nachida, la problématique du développement en Algérie: le rapport Etat – collectivités locales, revue Idara, volume 13, N°2, Alger, 2003, page 114.
- ²⁸ Ennouar Cherif Chakib, Décentralisation et développement local, Revue Idara, volume 13, N° 2, Alger, 2003, page 119.
- ²⁹ مرسوم تنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 03 ماي 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو 1998، المتعلق بنفقات الدولة والتجهيز، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 15 يوليو 1998.
- ³⁰ أنظر المادة 12 من المرسوم تنفيذي رقم 09-148، وكذلك المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2013، يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 04 أوت 2013.
- ³¹ أنظر المادة 06 من المرسوم رقم 73-136 السالف الذكر.
- ³² أنظر المادة 11 من المرسوم رقم 73-136.
- ³³ Ferfara Mohamed Yassine et Benabdellah Youcef, Administration locale, décentralisation et gouvernance, revue Idara, N° 25, Alger, 2003, page 153.

- ³⁴برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية(الجزائر)،2011، ص 215.
- ³⁵أنظر المادة 92 فقرة 8 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- ³⁶برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 215.
- ³⁷مرسوم رئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.
- ³⁸مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.
- ³⁹أنظر المادة 10 من مرسوم 94-215.
- ⁴⁰إنزارن عادل، مرجع سابق، ص 95.
- ⁴¹أنظر المادة 13 من مرسوم رقم 73-136 السالف الذكر.