

تحديات الجماعات المحلية في تفعيل السياسات التنموية في الجزائر *The Challenges of local groups in activating development policies in Algeria*

برزوق عبد الرفيق*

جامعة البليدة 02، الجزائر، rafikberrezoug@gmail.com

تاريخ القبول: 2021/01/05

تاريخ الإرسال: 2020/12/05

ملخص:

يشهد العالم تغيرات عديدة مست جميع المجالات وكنتيجة حتمية لتطور وظائف الدولة التي كانت منحصرة في الدفاع والأمن إلى وظائف جديدة عجزت الدولة عن تلبيتها وحدها مما أدى بها إلى إحداث سُبل جديدة للإستجابة لمختلف متطلبات المواطنين، ومن هذه السُبل إحداث النظم المحلية للتسيير وهو ما يعرف بالجماعات المحلية، هذه الوحدات التي أخذت على عاتقها مسؤولية تحقيق التنمية المحلية جنبا لجنب مع الدولة من خلال مختلف المخططات عبر الإصلاحات القانونية المتعددة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية منها والإجتماعية، والسياسية والثقافية والتي تصب معظمها في منح الجماعات المحلية الاستقلالية المالية والوجود القانوني المستقل. كما تكمن أهمية الدراسة في المحاولة إلى الوصول لآليات من أجل تمكين الوحدات المحلية من لعب دور إيجابي في تحقيق السياسة التنموية وذلك في إطار التكفل بانشغالات المواطنين ودعم ومرافقة مشاريع التنمية المحلية وخلق بيئة محفزة للتفاعل مع مختلف الفواعل المحلية في إطار التعاون والتضامن من أجل تحسين نوعية الحياة والتقدم والرفق ومواكبة التطورات الحديثة.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية؛ التنمية المحلية؛ السياسات التنموية؛ تحديات الجماعات المحلية.

Abstract:

The world is witnessing many changes that touched all fields and as an inevitable consequence of the development of state functions that were limited to defense and security to new jobs that the state was unable to fulfill alone, which led them to create new ways to respond to the various requirements of citizens, and from these ways the creation of local management systems, which is known as local groups These units, which have taken upon themselves the responsibility for achieving local development, side by side with the state through various plans through various legal reforms in all economic, social, political and cultural fields, which are mostly aimed at granting Local financial independence and independent legal existence.

The importance of the study also lies in trying to reach mechanisms to enable local units to play a positive role in achieving development policy in the context of ensuring the concerns of citizens and supporting and accompanying local development projects and creating a stimulating environment for interaction with various local actors in the framework of cooperation and solidarity in order to improve the quality of Life, progress, sophistication and keeping up with modern developments.

Keywords: local groups; local development; development policies; challenges of local groups.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

تعتبر الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة حيث تعمل هذه الوحدات المحلية على إدارة شؤون المواطنين المحليين على مستوى الإقليم، وكذلك في كل المجالات خاصة مجال التنمية المحلية الذي يعتبر أساس تقدم ورقي المجتمع المحلي وبالتالي الإرتقاء وتحسين حياة الأفراد لما هو أفصل وتلبية مطالبهم واحتياجاتهم، وتعتبر هذه الوحدات كأقطاب قاعدية تدفع عجلة التنمية المحلية وتحرك مختلف النشاطات وذلك بتفعيل مبدأ اللامركزية.

وتعد الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة بحيث تشكل إطار مشاركة المواطنين في تسير شؤونهم المحلية، كما تعتبر البلدية الخلية الأساسية نظرا للدور الهام الذي تلعبه بحكم قربها من المواطنين والسعي الدولة للارتقاء بهذه القاعدة الإقليمية وجعلها تساهم في إحداث التنمية المحلية التي يتطلع لها المواطن المحلي.

وفي إطار سعي الجماعات المحلية لتحقيق هذه الأهداف نرى وجود العديد من التحديات والتي تعرقل السير الحسن لتحقيق وتفعيل هذه السياسات التنموية وبالتالي يضعف أداء الجماعات المحلية نتيجة وجود هذه العراقيل مما يجعلها تفقد الدور الأساسي والغاية من وجودها.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء حول الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في إحداث التنمية المحلية وما يدور حولها من تساؤلات وانشغالات حول طبيعة المهام المسندة إليها، وهذا من خلال إبراز التحديات والعراقيل التي تواجه عمل الجماعات المحلية في أداء مهامها، إضافة إلى السعي لتقديم بعض التصورات والمقترحات والسبل لمواجهة مختلف العراقيل.

ومن هنا نطرح الإشكالية التالية: ما مدى فعالية الجماعات المحلية في تحقيق السياسات

التنموية في ظل التحديات التي تعيشها الجزائر ؟

ولتوضيح إشكالية البحث يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالجماعات المحلية ؟
- ماذا نعني بالتنمية المحلية ؟ وما هي السياسات التنموية ؟
- كيف تساهم الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية ؟

- فيما تتمثل تحديات الجماعات المحلية في تفعيل السياسات التنموية ؟

للإجابة على إشكالية الدراسة تم تقسيم الدراسة إلى محورين، فيما يخص المحور الأول تم التطرق فيه إلى الإطار المفاهيمي للدراسة والذي شمل مفاهيم حول إدارة الجماعات المحلية، التنمية المحلية، والسياسة التنموية.

وأما بخصوص المحور الثاني فتم التطرق فيه إلى التحديات والصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية في تفعيل السياسة التنموية في الجزائر، والذي نتحدث فيه عن غموض الإجراءات الإدارية وصعوبتها وإشكالية العجز المالي، بالإضافة إلى الضعف الفني والتقني للجماعات المحلية.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة:

إن الهدف من وجود الجماعات المحلية هو إدارة شؤون المواطنين المحليين على مستوى الإقليم وإشباع حاجاتهم ويظهر ذلك من خلال السعي لتحقيق التنمية المحلية وتفعيل السياسات التنموية ما يدفع بالمجتمع المحلي إلى التقدم، وبالتالي الارتقاء وتحسين حياة الأفراد لما هو أفضل، ومن خلال هذا المحور سنتعرف على مفهوم كل من الجماعات المحلية والتنمية المحلية بالإضافة إلى السياسة التنموية.

أولاً: مفهوم الجماعات المحلية

1- تعريف الجماعات المحلية وأهميتها:

تُعرف الجماعات المحلية على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹.

كما عرفت بأنها جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ولها دور أساسي في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية لأنها تعمل على تنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية في مجالات السكن والتشغيل والتهيئة العمرانية والتعمير.

وتعرف بأنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية،

وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة، والعلاقات المحددة في الدستور والقانون².

والجماعات المحلية في الجزائر هي هيئتان حددهما الدستور وهما البلدية والولاية، حيث عرفت البلدية على أنها " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون، وعرفت الولاية على أنها الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وشعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون³.

2- خصائص الجماعات المحلية:

أ- الاستقلال الإداري:

الإستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات والصلاحيات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة وهذا في إطار نظام رقابة مشددة من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية⁴، حيث تتحقق الاستقلالية الإدارية في الجماعات المحلية من خلال حرية التسيير الإداري سواء فيما يخص الإطار التنظيمي والهيكلية الداخلية أو فيما يخص توظيف وتسيير المسار المهني لمستخدميها.

ب- التمتع بالشخصية المعنوية:

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية، وإن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، مما أدى هذا إلى تأسيس الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية⁵.

ج- الإستقلالي المالي:

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري وجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي، أو الذمة المالية المستقلة ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء المهام الموكلة إليها⁶، وإشباع حاجيات المواطن في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة، بالإضافة إلى ذلك فإن الإستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي⁷.

د- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يرجع سبب قيام نظام اللامركزية إلى وجود مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة والتي قد تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين⁸.

3- أهداف الجماعات المحلية:

للجماعات المحلية أهداف متعددة منها سياسية واجتماعية واقتصادية وإدارية نذكر منها مايلي:

أ- الأهداف السياسية:

ترتبط أساسا هذه الأهداف بمبدأ تشكيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب وهو مبدأ أساس الإدارة المحلية الذي يحقق أهدافا منها:

- الديمقراطية: حيث تعتبر أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، هذه الديمقراطية قد تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات وتعتبر الإدارة المحلية جزء لا يتجزأ إن لم تكن أساسا وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها، والحقيقة أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرهم على أصول العمل السياسي وينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية.

- دعم الوحدة الوطنية والتكامل القومي: ففي الدول التي لم تستطع أن تحقق وحدة سياسية قوية الأركان فإن نظام الجماعات المحلية المطبق فيها يجب أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية والقضاء على أي تسلط للقوى السياسية داخل الدولة⁹.

فنظام الجماعات المحلية السليم يجب أن لا يؤدي إلى ظهور مثل هذه القوى القادرة على أن تنافس أو تعارض الحكومة المركزية أو لا تمتثل للسياسة العامة التي تضعها وتدرسها هذه الحكومة.

ب- الأهداف الإدارية:

وتتضمن تحقيق الكفاءات الإدارية حيث تلعب كفاءة الإدارة دورا فعالا وأساسيا في أداء الوظائف العامة التي يصطلح بها المجلس المحلي بكفاءة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل الممكنة¹⁰.

وفي نفس السياق، يساهم نظام الجماعات المحلية في التخفيف من الأعباء الملقاة على السلطات المركزية حيث تتولى المجالس المحلية إدارة الأنشطة المحلية بما يتيح الفرصة للسلطات المركزية للتفرغ للمسائل ذات الأكثر أهمية.

ج- الأهداف الاقتصادية:

تتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات وأملاك المجالس المحلية مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.

- تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح أو إقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية.

- تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة للتنشيط الاقتصادي على المستوى المحلي.

كما تساهم الجماعات المحلية على غرار البلدية في اتخاذ كل الإجراءات والتي من شأنها التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقاتها ومخططها التنموي¹¹.

د- الأهداف الاجتماعية:

تبرز الأهداف الاجتماعية للجماعات المحلية في:

- الإدارة المحلية وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية وبذلك يحصل التجاوب بالجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية.

- إن الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وذلك لأن إدارة المصالح المحلية تتفق وحاجات المجتمع المحلي وتحقق ميوله.

- تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه بمعنى معاملته ككائن اجتماعي يرتبط بأفراد مجتمعه وينتمي معهم إلى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها ورغبته في الإدارة وانتخاب من يمثله.

- تعمل الجماعات المحلية على غرار البلدية بحصر الفئات الاجتماعية المعوزة والهشة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية¹².

ثانيا: مفهوم التنمية المحلية:

1- تعريف التنمية المحلية:

عرّفت الأمم المتحدة عام 1956 تنمية المجتمع المحلي بأنه : مجموعة المداخل والأساليب الفنية التي تعتمد على المجتمعات المحلية المنظمة بشكل يوجه محليا لمحاولة استثارة المبادرة والقيادة في المجتمع المحلي باعتباره الأداة الرئيسية لإحداث التغيير¹³.

يمكن أيضا أن نعرفها على أنها تلك عملية معقدة وشاملة تضم جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية مع عدم إهمال الجوانب النفسية والبيولوجية¹⁴ ، أي أن التنمية تمس جميع جوانب حياة الفرد فهي تمتاز بالشمولية، كما عرفت على أنها " التحولات الجادة و المستمرة التي يقوم بها البشر لتحسين ظروف الحياة الجماعية و الفردية بما يتوافق مع الإمكانيات المتاحة وفق النسق السائد في المجتمع¹⁵ .

2- أبعاد التنمية المحلية:

تتمثل أبعاد التنمية المحلية فيما يلي:

أ- البعد الاقتصادي:

تراعي التنمية المحلية البعد الاقتصادي من أجل تنمية المجتمع المحلي اقتصاديا وذلك بالبحث عن القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي، و لهذا نجد أن المنطقة التي تتحدد بها مميزاتها مسبقا تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتجات المحققة إضافة إلى أنه يمكن أن تدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل في النشاط الاقتصادي لهذا تصبح التنمية

المحلية تحقق البعد الاقتصادي، من خلال: إمتصاص البطالة، توفير المنتوجات الاقتصادية سواء للاستهلاك أو للتوزيع إلى الأقاليم الأخرى، كذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء الهياكل القاعدية المحلية سواء من حيث الطرقات، المستشفيات والمدارس... الخ التي تساهم بدمج طالبي العمل من جهة وتمهد الطريق نحو الجو المناسب لأفراد المجتمع القاطنين بذلك الإقليم كما تستقطب رؤوس الأموال للاستثمار في المنطقة¹⁶.

ب- البعد الاجتماعي:

إن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يحمل في مضمونه أن الإنسان هو جوهر التنمية ويركز على الاهتمام بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية، ويعتبر البعد الاجتماعي حجر الأساس لتحقيق التنمية المحلية من أجل ضمان حياة اجتماعية متطورة قادرة على دمج كافة طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة وخلق مجتمع يتصف بالنبيل ومحبا لوطنه¹⁷.

ج- البعد البيئي:

أدى التدهور الحاصل في الوضع البيئي على المستوى العالمي متمثلا في الاحتباس الحراري مانج عنه عدة مشاكل بيئية تتعدى الحدود الجغرافية ما دفع بالدول إلى المطالبة بدمج البعد البيئي في التخطيط الإنمائي لدول العالم، حيث يركز البعد البيئي للتنمية المحلية على ما يلي:

- مراعاة الحدود البيئية بحيث يكون لكل نظام بيئي حدود لا يمكن تجاوزه من الاستهلاك واستنزاف.

- المحافظة على الخيرات الطبيعية المتواجدة محليا مثل المياه والغابات¹⁸.

3- مجالات التنمية المحلية:

بالنسبة لمجالات التنمية المحلية فهي متعددة نذكر منها:

أ- التنمية الاقتصادية:

حيث أن إذا الغاية من التنمية هي تحقيق الرفاهية للفرد عن طريق تحسين دخله وتحسين مستواه المعيشي، كما أن التنمية الاقتصادية تهدف أساسا لوضع مخططات لتطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء كانت في الجانب الصناعي أو الزراعي وحتى المنشآت القاعدية.

ب- التنمية الاجتماعية :

وهي مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني للتركيز على إشراك الفرد في إعداد وتنفيذ وتفعيل برامج التنمية الاجتماعية مثل: الصحة، الإسكان، التعليم والضمان الاجتماعي¹⁹، ويقوم هذا التغيير المحلية تشتمل على عنصرين:

العنصر الأول: تغيير الأوضاع الاجتماعية القديمة التي لم تسير ظروف العصر.

العنصر الثاني: إقامة بناء اجتماعي تنبثق عنه علاقات جديدة وقيم مستحدثة ويسمح للأفراد بتحقيق أكبر قدر ممكن من إشباع المطالب²⁰.

ج- التنمية السياسية:

تهدف إلى تنمية النظام السياسي القائم في دولة ما على اعتبار أن التنمية السياسية هي عملية يكتسب بمقتضاها النظام السياسي مرونة تسمح له باستيعاب التغيرات الاجتماعية التي تطرأ على المجتمع وتكسبه القدرة على مواجهة المشكلات التي تواجه المجتمع في المدى البعيد مما يزيد من فعاليته واستقراره، وهذا بالأخذ بأشكال المشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة كاختيار أعضاء المجالس المحلية، وبالتالي من خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية²¹.

ثالثا: مفهوم السياسة التنموية:

تعرف السياسة التنموية بأنها ظاهرة ذات طابع اجتماعي تعمل على التأثير على واقع مجتمع معين، والقائمون عليها قد يكونون أفراد (ومنهم رجال المال والأعمال) كما قد يتمثلون في هيئات تعاونية أو غيرها من المنظمات الجماعية وقد تقوم عليها هيئات حكومية أو دولية ويمكن وضع سياسة تنموية لمجتمع محلي أو لمنطقة أو لإقليم معين²²، كما تُعتبر السياسة التنموية على أنها الجمع الواعي بين عدد من الإجراءات التي تستهدف تحقيق صورة معينة من التنمية وهناك من يميز بين مستويين لسياسات التنمية وهما:

1- سياسة التنمية الإقتصادية:

حيث تهدف هذه السياسة إلى رفع الإنتاجية ومستوى المعيشة لأغلب أفراد المجتمع خاصة الفئات الضعيفة والمحرومة، وتقوم هذه السياسة على الاستغلال الأمثل للإمكانات والطاقات البشرية المتوفرة بالإضافة إلى الإمكانات المادية المتاحة.

2- سياسة التنمية الإجتماعية:

تسعى هذه السياسة إلى زيادة الإستعداد وزيادة قدرات أفراد المجتمع من أجل المساهمة في تفعيل عملية التنمية الإقتصادية والإستفادة من ثمراتها، وذلك من خلال تحويل الإمكانات الفكرية والنفسية لأفراد المجتمع إلى واقع يعيشونه ويلمسون آثاره²³.

كما تعني السياسة التنموية أنها مجموعة من الخطوات والتعليمات التي يجب اتباعها عند تنفيذ الخطة، ويجب ألا تتناقض مع السياسة العامة للدولة والأنظمة السائدة وتكون مستمدة من الأهداف العامة، كما أنه هناك من يرى أن السياسة التنموية هي عبارة عن تغير ثقافي موجه نحو تحقيق هدف وفق مراحل وخطوات محددة.

المحور الثاني: الصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية في تفعيل السياسة التنموية في الجزائر:

تعد السياسة التنموية وعاء لتجميع مطالب واحتياجات السكان وجهاز تكييف تطلعات المجتمع المحلي مع برامج وسياسات الدولة، حيث أصبحت مطالبة ببذل كل الجهود واستغلال كل الإمكانات المتاحة من أجل استغلال بعث مسيرة التنمية المحلية والتكفل بمشاكل المجتمع المحلي الجزائري الذي خرج منها عقب فترة الاستعمار من حيث الافتقار للموارد والإمكانات اللازمة للقضاء على التفاقم الهائل للمشاكل المجتمعية، وما زاد من ضرورة ذلك الدور هو الطبيعة التوزيعية للسياسات العامة للدولة والتي باشرتها عقب الاستقلال في مقابل المصدر الوحيد للدخل المتمثل في البترول ولذلك فالدولة خلال هذه الفترة كانت مطالبة بدعم الجماعات المحلية حتى تتمكن من استكمال برامجها الوطنية من جهة وتفعيل البرامج التنموية المحلية من جهة أخرى، فهذا التشجيع والدعم كان يندرج في إطار بعث نشاط الهيئات العمومية لمواجهة تزايد الطلب العمومي على الدولة وعليه فإن الجماعات المحلية تُلَاقِي العديد من الصعوبات التي تعرقل تحقيق وتفعيل العملية التنموية والتي سيتم التطرق لها في هذا المحور.

أولاً: غموض الإجراءات الإدارية وصعوباتها:

يظهر غموض الإجراءات الإدارية وصعوبتها في تكليف الجماعات المحلية بصلاحيات متعددة تفوق الإمكانيات المادية والمالية والبشرية لأغلبها مع وجود العديد من النصوص التنظيمية التي تجعل البلدية أو الولاية طرفاً وشريكاً مع قطاعات أخرى، وهو أمر يحتم التنسيق والتشاور والاتفاق والقرار الجماعي وما يترتب عن ذلك من صعوبات في التدخل وأداء المهام العادية والاستعجالية بالإضافة إلى تعدد اللوائح والتعليمات والقواعد المنظمة لشؤون الإدارة المحلية وتواليها مع المناسبات المختلفة وتطور الأحداث سواء في المجال الاجتماعي أو العمراني أو إعداد المخططات وبرامج التنمية المحلية، ويحدث ذلك مع كل مناسبة لانتخابات أو حدوث كوارث طبيعية أو احتياجات اجتماعية على عمل معين وهو ما يدل على قصور القوانين النازمة لعمل الجماعات المحلية إلى جانب عدم إلزامية المواد المتعلقة بمشاركة المواطنين وحضور دورات المجالس المحلية وعلانياتها وشفافيتها ونشر المداوولات التي تتم في أغلب وأعم البلديات في جلسات مغلقة، بل وأحياناً في غياب بعض الأعضاء لاسيما تكريس قانون الرقابة الشديدة والمتعددة الصور والمستويات الواسعة النطاق على المجالس المحلية²⁴.

ومع تعدد العراقيل الإدارية التي تُصعب من عملية تحقيق العملية التنموية يُمكن تلخيصها في النقاط الأساسية الأربعة التالية:

- 1- تعقيد الإجراءات الإدارية وتفشي الروتين.
- 2- البطء الشديد في إصدار القرارات.
- 3- عدم توفر نظام كفاء للمعلومات.
- 4- الوصاية الشديدة للسلطة المركزية على الجماعات المحلية.

ثانياً: إشكالية العجز المالي:

حيث تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم فعال وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قارتها المالية على تمويل برامجها الخدمية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية بدون الاعتماد على الإعانات والدعم المركزي، وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية لا تتمكن من سد الحاجات المحلية والإنفاق عليها إلا إذا كان تحت سيطرتها مالياً تسير حاجياتها منه، ومن الطبيعي أنه كلما كانت الجماعات المحلية تعتمد على مواردها

فقط في سد نفقاتها المحلية كان ذلك ضمانا لاستقلالها ويجنبها الرقابة الشديدة التي تمارسها عليها السلطة المركزية²⁵.

1-إنعكاسات التمويل المركزي على لجماعات المحلية:

إن الإعانات التي تتلقاها الجماعات المحلية تكون ضمن إطار قانوني معين تحدد فيه إجراءات منح الإعانات وكيفية إنفاقها وأشكال المراقبة عليها لضمان حسن استغلالها لفائدة الصالح العام، وتعتبر السلطة المركزية من خلال هذه الإجراءات عن الإستقلالية المحدودة للجماعات المحلية وذلك عن طريق احتفاظها بحق الإشراف ومنه انبثق عن التحويل المركزي انعكاسات عدة نذكر منها:

أ- توجيه القرار المحلي:

إن ممارسة الجماعات المطية لاختصاصاتها يستوجب شروط وهي حريتها في التخطيط وهذا غير محقق في ظل الإعانات المركزية بحيث أن التمويل المركزي للاستثمارات المحلية إنما هو دليل قاطع على رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية في سياستها التنموية مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية فيما يخص الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي.

ب- رقابة الأنشطة المتعلقة بالتنمية:

تؤدي الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية إلى إخضاع هذه الأخيرة لرقابة السلطة المركزية كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية على المشاريع ومتابعتها، حيث تلتزم الجماعات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي، وبالنسبة للإعانات التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية في مجال التجهيز والاستثمار تحدد لجنة المتابعة مصير هذه الإعانة وتتكون هذه اللجنة من ممثل وزارة الداخلية والهيئة العمرانية والتعمير والجماعات المحلية وممثل وزارة المالية وتعمل هذه اللجنة على إعداد تقريراً عاماً كل سنة دون استعمال الإعانات²⁶.

إضافة على ما سبق نجد عراقيل أخرى متمثلة في:

- الحصول على إعانات مشروطة من السلطة المركزية.

- تنوع النفقات.

- النقص في الأنظمة المالية المحلية.

- التحولات الإقتصادية وما يترتب عليها من سياسات إقتصادية تنعكس على المجتمع المحلي مثل ظاهرة البطالة.

2- عدم تفعيل عملية تقيم الممتلكات المحلية:

إن الجماعات المحلية لا يمكنها أن تقوم بواجباتها بشكل عاد في ظل الوضعية المالية الحالية سواء بسبب النقص في ترشيد استعمال الإمكانات المتاحة واستغلالها استغلالا عقلانيا أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية على المستويين المركزي والمحلي، ما يجعل هذا التكفل بإعادة التنظيم والمراجعة أمر حتمي لمواجهة هذه الوضعية، إن على الدولة أن تعمل من أجل تمكين الجماعات المحلية من التحصيل الفعلي لمستحققاتها والتي تعود في الغالب إلى عدة سنوات خاصة في المجال العقاري أو الإيجاري وتمكينها من تقيم أملاكها العقارية والمنقولة أثناء كرائها أو منح امتيازها أو التنازل عنها، كما يمكن للجماعات المحلية أيضا أن ترفع من مواردها المالية من خلال تحميلها المسؤولية وإعطائها الصلاحيات أكثر في تحديد الوعاء الجبائي وفي تحديد بعض نسب الضرائب والرسوم وتحصيلها وفقا للموقع الجغرافي للبلدية وللمازيا النسبية التي تتمتع بها مقارنة ببلديات أخرى، لذلك يجب على الدولة أن تدعم الجماعات المحلية بالوسائل المادية والبشرية التي تسمح لها بتحقيق أهدافها في إطار تحقيق برامج التنمية والمساهمة في إنجاز البرامج القطاعية.

وتشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، التي تحوزها الدولة وجماعاتها المحلية وهي تشكل ملكية عمومية أو خاصة، وتتكون من²⁷ :

- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للدولة.

- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للولاية.

- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للبلدية.

وفي السياق ذاته ومن أجل تغطية العجز المالي التي تعاني منه الجماعات المحلية يجب تقيم

إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل في ناتج كراء الممتلكات المحلية والتي تتمثل فيما يلي²⁸ :

أ- إيجار الأملاك العقارية:

والتي تتمثل في المحلات ذات الاستعمال السكني، المحلات ذات الاستعمال التجاري، المذابح، مواقف السيارات، حقوق المكان داخل الأسواق، مداخل المخيمات الصيفية، حقوق قاعات الحفلات، حقوق الحجز العمومي، كراء الأسواق الأسبوعية واليومية.

ب- إيجار الأملاك المنقولة:

والتي تتمثل في العتاد (شاحنات، حافلات وغيرها...)، والمعدات الكبيرة (تجهيزات الأشغال العمومية).

بالإضافة إلى ما سبق نظهر ملامح العجز المالي للجماعات المحلية من خلال ما يلي:

- جهل الأملاك العمومية: لم تقم البلديات بجرد جميع أملاكها أبان رحيل المستعمر الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات ووثائقها وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.
- إشكالية الفهرس العقاري: معظم البلديات تقريبا تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكاتها بكل أنواعها حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يُبرز كل الممتلكات.
- عدم مراجعة أسعار الإيجار: العديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية ولا تغطي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجرون مقابل.

ثالثا: الضعف الفني والتقني للجماعات المحلية:

يرجع سبب وجود الضعف الفني والتقني للجماعات المحلية نتيجة لظهور عراقيل بشرية وأخرى اجتماعية وهي كالاتي:

1- العراقيل البشرية:

تشكل الموارد البشرية أحد الشروط المسبقة الهامة ورهاناً حاسماً للجماعات المحلية بالإرتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي يفرضها اقتصاد السوق وهذا من خلال السعي إلى رفع عدد الأعوان التقنيين المؤهلين بشكل معتبر، كما يعتبر تسيير الموارد البشرية من أهم العوامل التي تؤثر على نجاعة وفعالية عمل أي هيئة عمومية، إذ يعتبر العنصر البشري أساس أي عمل يراد له النجاح فهو مكلف بتقديم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها، وعليه فإن أي هيئة مهما كانت طبيعتها لا يمكن أن تصل إلى تحقيق أهدافها إلا بالاعتماد على قاعدة بشرية تتمتع بالمؤهلات العلمية والمهنية التي تمكنها من أداء مهامها بصفة فعالة وما يمكن قوله أن وضعية الموارد البشرية على مستوى

الجماعات المحلية خاصة البلديات سيئة، وهذا نظرا لسياسة التوظيف المحلي التي لم تأخذ بعين الاعتبار المستوى التأهيلي للموظفين إضافة إلى ضعف الموارد مما أثر سلبا على نشاطاتها التنموية هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضعف تشكيلة المجالس المنتخبة بحيث أن معنى اللامركزية لا يتجسد فقط في منح الجماعات المحلية بعض الاستقلالية فيما يخص اتخاذ القرارات وإنما يظهر من خلال تطبيق الديمقراطية عن طريق انتخاب أعضاء المجالس المحلية وهو ما يمنح للمنتخب شرعية شعبية، فلا يكون ملزما بالإمتثال لأوامر الجهة الوصية بقدر ما يكون ملزما بالتعبير عن احتياجات المواطن، إلا أن المشكل يبقى في مدى فعالية هذا الانتخاب الذي لا يعتمد على الخبرة والكفاءة وبالتالي فقدان المصداقية نسبيا، لذا قد ينجم عن ذلك تدني مستوى وأداء وكفاءة المجالس الشعبية المنتخبة نظرا لتوالي إدارة الهيئات المحلية أعضاء غير قادرين على التعبير الدقيق عن المشكلات المحلية وكسر جدار الجمود واقتراح الحلول الصحيحة بحيث اختلطت المشكلات الخاصة بالعامّة وارتباط أصحاب المصالح بمعظم الأعضاء مما أثر سلبا على القرار المحلي²⁹.

2- العراقيل الإجتماعية:

يمثل العامل الديمغرافي أحد العوائق الأساسية التي تقف في طريق خطط التنمية للمجتمعات النامية بحيث تعاني معظم هذه الدول من زيادة في أعداد سكانها والتي لا تتماشى غالبا مع قدرتها الإنتاجية، وهو أمر يكون له آثار سلبية على الإقتصاد المحلي إذ أن نمو السكان بمعدلات سريعة متزايدة في معظم هذه الدول يلغي أثر الزيادة في الإنتاج والدخل، فلا يجني ثمار الجهود المبذولة في المجالات المختلفة ولا يمكن التغلب على المشكلة السكانية إلا بتحقيق الزيادة في الإنتاج والدخل بمعدلات كبيرة تفوق كثيرا معدل الزيادة في السكان لأن هذا هو السبيل الوحيد لتحقيق أي تحسن حقيقي في المستوى المعيشي وعلى هذا الأساس يعتبر تزايد السكان الغير متكافئ مع معدلات النمو الإنتاجي من بين المعوقات السياسة المحلية على أساس حالة عدم التوازن التي تتجلى بين حاجات السكان والموارد الإقتصادية المتاحة، إذ أن زيادة السكان بالنسبة للطاقة الإنتاجية للمجتمع تقف عقبة في سبيل زيادة مستوى رفاهية أفراد المجتمع مع غياب العدالة في توزيع الثروة والدخل فعدالة التوزيع شرط ضروري لإثارة الحماس بين المواطنين لأنه إذا كانت ثمار التنمية تتركز معظمها عند قلة من أفراد المجتمع فلن تؤمن الجماهير بجدوى التنمية إذا كانت آثارها لا تنعكس عليهم.

كما أنه هنالك عراقيل اجتماعية أخرى وهي :

- وجود قناعة لدى فئة كبيرة من المواطنين بعدم أهمية وعدالة المجالس المحلية، ويعكس ذلك الفجوة الكبيرة بين أفراد المجتمع وبين المجالس.

- غياب الثقة وضعف التواصل بين الفئات الاجتماعية والسلطات المحلية.

- التنافس وعدم الانسجام بين مكونات النسق الاجتماعي وتضارب مصالح الفئات الاجتماعية بسبب العوامل الحزبية و الفئوية وغلبة الاعتبارات الجهوية والثقافية والروابط العائلية وتوظيفها في الدعاية والحملات الانتخابية.

- مشكلة الفقر مع تزايد وارتفاع نسبة الأمية و البطالة وتراكم الديون.

- انعدام الرقابة التبعية أو عدم فعاليتها إن وجدت، وضعف الاهتمام بالعمل الديمقراطي المحلي الذي ينوب ويعوض الرقابة الإدارية للوصاية بنوع من الرقابة السياسية والمدنية، التي يمارسها المواطنون من خلال ممثليهم في المجالس المحلية أو منظمات المجتمع المدني أو الأفراد ونقل الشكوى للجهات المركزية مصاحبة الحق في اتخاذ الإجراءات ضد المجالس المنحرفة رغم اعطاء القانون أهمية بالغة ولید النوع من الرقابة، وهذا بسبب عدم تحقيق الفقرات القانونية الخاصة بها ووضع العراقيل في وجه الجهات التي تقوم بها من طرف الوصاية، وعدم تنظيم ندوات للمواطنين للإستماع إلى مطالبهم إلى جانب ضعف وعي المواطنين بأهمية المجالس المحلية ودورها في عملية التنمية إلى درجة أن الكثير منهم لا يعرفون دورها إلا في توزيع السكنات أو توزيع قفة رمضان أو استخراج وثائق الحالة المدنية.

لذلك فإن مشاركة المواطن وتفاعله وتجاوبه مع القرارات والسياسات التنموية يعتبر ضرورة لإنجاح العمل المحلي، ولكن ما يلاحظ في الواقع على الجماعات المحلية هو عدم تفعيل آلية مشاركة المواطنين في أعمال البلدية والولاية التي حددها القانون ومنها المشاركة وحضور دورات المجالس المحلية³⁰.

خاتمة :

في ختامنا لهذه الدراسة نستنتج أن رغم الصعوبات والعوائق التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية وتفعيل السياسة التنموية والناجمة أساسا عن طبيعة العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية والدولة وما ترتب عن هذه العلاقة من تقسيم وهمي للأدوار بينهما بشكل أعاق تحقيق أهداف التنمية المحلية، إلا أن كل ذلك يمكن إصلاحه في ظل إستراتيجية الإصلاحات الجذرية (التنظيمية، المؤسساتية، المالية والاقتصادية)، التي تتدخل فيها الجماعات المحلية كقطب قاعدي لتحقيق السياسات التنموية بشكل بفتح آفاق وتطلعات جديدة لإنعاش التنمية المحلية والتي تساهم بدورها في تعزيز التنمية الوطنية.

وبناء على ما سبق ذكره في هذه الدراسة من معطيات يُمكننا أن نخلص إلى جملة من الإقتراحات والتوصيات والتي نوردتها كالآتي:

- 1- دعم أجهزة التخطيط بالكوادر الفنية القادرة على وضع خطط محلية وتوفير عناصر مدربة على سرعة جمع المعلومات تمكن الجماعات الإقليمية من إدراك مواردها وإمكانياتها وتحديد مشاكلها واحتياجاتها وترجمة ذلك إلى مشاريع تنمية محلية.
- 2- إعطاء أهمية أكبر للإستثمار المحلي لما يحققه من تراكم الثروات وتوفير مناصب الشغل، إذا يجب على الجماعات المحلية توفير المناخ الملائم لاستقطاب رؤوس الأموال ودخول في الشراكة.
- 3- تفعيل دور الرقابة المستمرة حتى يمكن حماية السلوكيات وترشيد استعمال المال المحلي.
- 4- رفع كفاءة الإدارة المحلية وهذا بتوظيف إطارات جامعية على مستوى الهيئات المحلية.
- 5- البحث عن صيغ جديدة لتغطية العجز في ميزانية الجماعات المحلية.
- 6- محاولة دفع عجلة النمو الإقتصادي الذي يعطي فرصة أكبر للقطاع الخاص حتى يبرز كقطاع فعّال في العملية التنموية.

الهوامش والمراجع:

- ¹ حمدي عادل محمود ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1983 ، ص 17.
- ² بلجلاي احمد، "إشكالية عجز ميزانية البلديات: دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 17.
- ³ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المادة رقم 01.
- ⁴ يوسف نور الدين ،"الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة تقييمية للفترة 2000-2008- دراسة حالة ولاية البويرة-"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009، ص 16.
- ⁵ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار النشر والتوزيع، الجزائر ، 2004 ، ص 16.
- ⁶ عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1981 ، ص 247.
- ⁷ مرغاد لخضر، الإدارة العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 02.
- ⁸ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 63.
- ⁹ عوابدي عمار، المرجع السابق ، ص 48.
- ¹⁰ عوابدي عمار ، المرجع نفسه، ص 49.
- ¹¹ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المادة رقم 111.
- ¹² المرجع نفسه، المادة رقم 122.
- ¹³ حسين عبد الحميد، رشوان أحمد ، التنمية ... اجتماعيا - ثقافيا - اقتصاديا -إداريا -بشريا -، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009، ص 199.
- ¹⁴ بن مرسي رفيق، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغير و معوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر: 2001-2011"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 18.
- ¹⁵ الرياشي سليمان وآخرون، الأزمة الجزائرية، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان ، 1996 ، ص 179.
- ¹⁶ غربي محمد، "أبعاد التنمية المحلية و تحدياتها في الجزائر" ، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة المديّة، العدد الرابع، 2010، ص 07.
- ¹⁷ خنفري خيضر، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر3، 2011، ص 13.
- ¹⁸ غربي محمد، نفس المرجع، ص 08.
- ¹⁹ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 20.
- ²⁰ خاطر أحمد مصطفى ، تنمية المجتمعات المحلية - الاتجاهات المعاصرة-الاستراتيجيات بحوث العمل وتشخيص المجتمع-، المكتب الجامعي الجديد، مصر ، 2005 ص 44.

²¹ طاشمة بومدين، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب- قضايا وإشكاليات-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 51.

²² الجوهري محمد، علم الاجتماع وقضايا التنمية في العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية ، 1990، ص 147.

²³ الجوهري محمد ، نفس المرجع ، ص 149.

²⁴ شرفي أحمد، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر3، 2010، ص 200.

²⁵ الشخيلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المس للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن ، 2001، ص 166.

²⁶ لعور بسمة، "التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة 1، 2013، ص 171.

²⁷ القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المادة 14.

²⁸ منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في: 07 سبتمبر 1994 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

²⁹ سرير عبد الله رابع ، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السابع، 2010، ص 87.

³⁰ سرير عبد الله رابع ، المرجع نفسه، ص 90.